

Universidade de Brasília – UnB  
Instituto de Ciências Sociais – ICS  
Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social – PPGAS  
Departamento de Antropologia – DAN

**Desenvolvimento Sustentável e Pequenos Projetos:  
*Entre o Projetismo, a Ideologia e as Dinâmicas Sociais***

**Ana Carolina Cambeses Pareschi**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da UnB como requisito parcial para a obtenção do título de doutor.

**Orientador:** Prof. Dr. Gustavo Lins Ribeiro

Brasília – DF  
Maio de 2002

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Gustavo Lins Ribeiro – antropólogo, DAN/ UnB (Orientador)

Profa. Dra. Ellen F. Woortmann – antropóloga, DAN/ UnB

Prof. Dr. Paul E. Little – antropólogo, DAN/ UnB

Prof. Dr. Antônio Carlos de Souza Lima – antropólogo, Museu Nacional/ UFRJ

Prof. Dr. Marcel Bursztyn – sociólogo, Dep. de Sociologia/ UnB

Dra. Ana Guita de Oliveira – antropóloga, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN)/ Brasília (Suplente)

Dedico este trabalho à minha mãe, Ruth, às minhas irmãs, Renata e Daniela, aos sobrinhos João Vitor e Beatriz e, sobretudo, ao meu companheiro Marcos, que direta ou indiretamente têm me ajudado a enfrentar os desafios da vida.

Dedico também à memória de meu pai, Sérgio.

## RESUMO

Este trabalho analisa o campo das relações políticas e sociais estabelecidas no interior do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PP-G7, do seu Subprograma Projetos Demonstrativos A, PD/A e de um pequeno projeto de desenvolvimento sustentável, o Projeto Frutos do Cerrado, financiado pelo PD/A. Procuro compreender de que maneira a ideologia-utopia do desenvolvimento sustentável tem sido operacionalizada por políticas públicas, particularmente por pequenos projetos. Utilizo a noção de espaço de disputas para abordar este campo de interação entre atores sociais distintos e situados em variadas posições de poder. Utilizo igualmente a noção de *projetismo*, manifestação prática destas disputas e da ideologia do planejamento que, em certa medida, conforma os resultados dos pequenos projetos de desenvolvimento sustentável.

## ABSTRACT

This work analyses the field of political and social relations within the *Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest – PP-G7*, in its sub-program *Demonstration Projects A, PD/A*, and in a small project of sustainable development, the *Frutos do Cerrado Project*, financed by PD/A. I try to understand the ways through which the ideology-utopia of sustainable development has been operational by public policies, specially by small projects. I use the notion of space of struggles to consider this field of interaction among different social actors, located in diverse positions of power. I also use the notion of *projetismo*, the practical manifestation of these struggles and the ideology of planning which, in certain measure, shapes the results of sustainable development small projects.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Professor Henyo Barreto que me incentivou nas atividades acadêmicas e auxiliou no conhecimento do campo ambientalista;

Ao amigo Odair Giralдин que sem saber, contribuiu para a escolha do objeto de estudo deste trabalho, e a sua alegre família que se tornou referência para mim no Tocantins;

Aos amigos de Porto Nacional (TO), Meca, Paulete, Rosy e Liberac que, tal como Odair e sua família, receberam a mim e meu companheiro nos familiarizando com os códigos e as paisagens do estado do Tocantins;

A todos aqueles que me concederam parte de seus preciosos tempos em conversas e entrevistas, em solicitação de informações e de material. A estas pessoas devo boa parte desta pesquisa.

Aos integrantes do CTI, da Vyty-Cati e da AAPP, em Carolina; do CENTRU, em Imperatriz; e das associações Soninho e São José, em Santa Maria do Tocantins que me receberam amigavelmente, com paciência e generosidade;

À Eliana Rodriguez pela amizade e pelo indispensável apoio logístico na ida para a terra dos Krahó e em Carolina;

Ao Alberto Hapyhi Krahó e Nadir que me abrigaram confortavelmente em sua casa, na Aldeia Nova dos Krahó;

Aos Krahó da Aldeia Nova, alegres e descontraídos, com os quais tive ótimas experiências de vida;

Ao Jonas Gavião, jovem professor de muitas lições;

Aos professores do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília pela formação que recebi;

À CAPES e ao CNPq que me forneceram as indispensáveis bolsas de estudo para que o doutorado fosse realizado;

Ao Decanato de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade de Brasília que me concedeu um auxílio-pesquisa;

Ao convênio CAPES/PROF que me agraciou com outro auxílio-pesquisa;

À Rosa, a secretária mais eficiente da UnB, pela presteza e atenção constantes aos alunos; à Sandra, Seu Luís e Paulo, simpáticos, amigos e sempre prestativos funcionários do Departamento de Antropologia da UnB;

Ao Professor Gustavo Lins Ribeiro que tem me acompanhado desde o mestrado direta ou indiretamente e por quem tive o prazer de ser orientada;

Ao Professor Paul Little, pela amizade e apoio em variados momentos do processo de doutoramento;

Ao Professor Julio Melatti, pela oportunidade que me deu de conhecer melhor os Timbira, especialmente os Krahó e os Canela;

À Andréa Borghi, Claudia Quiroga e Helena Badke, pela amizade e pelo recebimento de um importante apoio no período final da redação deste trabalho;

À Andréa Borghi, novamente, pela confecção do “Abstract”;

Aos amigos e amigas da Pós-Graduação e de fora dela, especialmente Maxim Repetto, Luís Eugenio Campos, José Pimenta, Hélder Souza, Gabriel Álvarez, Marlene Teixeira, Juliana Sellani, Claudia Barros, João Batista Costa, José Carlos Camargo da Costa, Tereza Sousa e Rômulo Augusto, Niviene Maciel, Marly Santos, João Domingues, Paula Cencig, Elisa Sasaki e Patrícia Guerrero, amizades que enchem a vida de alegrias;

Aos parentes por afinidade Marcelo, Inês e Lourival que em diversos momentos apoiaram de forma importante a mim e meu companheiro;

À minha mãe, Ruth, que me ajudou financeiramente na realização da pesquisa de campo e representa o meu esteio fundamental;

Às minhas irmãs, Renata e Daniela, e aos meus queridos sobrinhos João Vitor e Beatriz, e a toda minha família, pelas suas existências;

Finalmente, ao meu companheiro, Marcos Alves de Souza, de quem tenho recebido muito amor, compreensão, paciência e apoio indispensáveis. Ele merece todo o sucesso que a vida puder lhe proporcionar, minha gratidão e amor.

## LISTA DE SIGLAS e ABREVIATURAS

**AACC** – Associação de Apoio às Comunidades do Campo (ONG de Natal -RN)  
**AAPPC** – Associação Agroextrativista dos Pequenos Produtores de Carolina  
**ABC** – Agência Brasileira de Cooperação  
**ABONG** – Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais  
**AMA** – Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise do PP-G7  
**BASA** – Banco da Amazônia  
**BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
**BIRD** – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)  
**BMD's** – Bancos Multilaterais de Desenvolvimento  
**BNB** – Banco do Nordeste  
**BNDES** – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
**CCAMA** – Central de Cooperativas Agroextrativistas do Maranhão  
**CCB** – Comissão de Coordenação Brasileira do PP-G7  
**CCC** – Comissão de Coordenação Conjunta do PP-G7  
**CCD** – Comitê de Coordenação dos Doadores do PP-G7  
**CE** – Comissão Executiva do PD/A  
**CEB's** – Comunidades Eclesiais de Base  
**CEC** – Comissão das Comunidades Européias (ou União Européia)  
**CEDUC** – Componente de Educação Ambiental do PP-G7  
**CENTRU** – Centro de Educação e Cultura do Trabalhador Rural  
**CEPAL** – Comissão Econômica para a América Latina da ONU  
**CETRAL** – Centro de Estudos do Trabalhador Rural, do CENTRU  
**CMMAD** – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU  
**CNS** – Conselho Nacional dos Seringueiros  
**CTI** – Centro de Trabalho Indigenista  
**ECO-92** – Nome popular da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), também chamada de RIO-92  
**FASE** – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional  
**FFEM** – Fundação Francesa para o Meio Ambiente Mundial  
**FMI** – Fundo Monetário Internacional  
**FNMA** – Fundo Nacional de Meio Ambiente  
**FUNAI** – Fundação Nacional do Índio  
**G7** – Grupo do Sete países mais ricos do mundo (Estados Unidos, Alemanha, França, Itália, Canadá, Reino Unido e Japão)  
**GAP** – Grupo de Análise de Projetos do PD/A  
**GAPEP** – Grupo de Apoio à Execução de Subprojetos  
**GEF** – *Global Environmental Facility* (Fundo Global para o Meio Ambiente)  
**GTA** – Grupo de Trabalho Amazônico  
**GTZ** – *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (Agência Alemã de Cooperação Técnica)  
**IAG** – *International Advisory Group* (Grupo Consultivo Internacional)  
**IBAMA** – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
**IBASE** – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas  
**IBDF** – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal  
**IEA** – Instituto de Estudos Amazônicos  
**INCRA** – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
**ISPN** – Instituto Sociedade, População e Natureza  
**IUCN** – *International Union for Conservation of Nature* (União Internacional para a Conservação da Natureza)  
**KfW** – *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (banco do governo alemão)  
**MCT** – Ministério de Ciência e Tecnologia  
**MMA** – Ministério do Meio Ambiente

**OECD** – *Organization for Economic Cooperation and Development* (Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento)

**ONG's** – Organizações Não-Governamentais

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**OSC's** – Organizações da Sociedade Civil

**PD/A** – Subprograma Projetos Demonstrativos – A

**PD/B** – Projetos Demonstrativos - B do PP-G7

**PD/PI** – Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas do PP-G7

**PGAI's** – Projetos de Gestão Ambiental Integrada do SPRN

**PLANAFLORO** – Programa de Manejo dos Recursos Naturais de Rondônia

**PMACI** – Projeto de Proteção do Meio Ambiente e das Comunidades Indígenas do Acre e Rondônia

**PNS** – Projeto de Negócios Sustentáveis do PP-G7

**PNUD** – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

**PNUMA** – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

**PONIAL** – Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal

**PP-G7** – Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil

**PPP** – Programa de Pequenos Projetos do GEF/PNUD

**PPTAL** – Projeto Integrado de Proteção às Terras e Populações Indígenas da Amazônia Legal

**PRODEAGRO** – Programa de Desenvolvimento Agroflorestal de Mato Grosso

**PRODESQUE** – Projeto de Monitoramento e Controle de Desmatamentos e Queimadas na Floresta Amazônica do PP-G7

**PROMANEJO** – Projeto de Apoio ao Manejo Florestal Sustentável na Amazônia do PP-G7

**PROVÁRZEA** - Projeto de Apoio ao Manejo dos Recursos de Várzea do PP-G7

**PT** – Partido dos Trabalhadores

**RESEX** – Reservas Extrativistas e também o nome do Projeto de Reservas Extrativistas do PP-G7

**RFC** - Rede Frutos do Cerrado

**RFT** – *Rain Forest Trust Fund* (Fundo Fiduciário Central para Florestas Tropicais)

**RMA** – Rede de ONG's da Mata Atlântica

**RMT** – Revisão de Meio Termo

**SACTES** – Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social (DED em alemão)

**SAE** – Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

**SAF's** – Sistemas Agroflorestais

**São José** – Associação dos Pequenos Produtores Rurais da Comunidade de São José

**SCA** – Secretaria de Coordenação da Amazônia (do Ministério do Meio Ambiente)

**SEMAN/PR** – Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República

**Soninho** – Associação dos Pequenos Agricultores da Comunidade Soninho

**SPRN** – Subprograma de Políticas de Recursos Naturais do PP-G7

**ST-PD/A** – Secretaria Técnica do PD/A

**STR** – Sindicato de Trabalhadores Rurais

**SUDAM** – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

**SUDENE** – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

**SUDEPE** - Superintendência de Desenvolvimento da Pesca

**SUDHEVEA** – Superintendência de Desenvolvimento da Borracha

**UNESCO** – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

**USAID** – Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Internacional

**Vyty-Cati** – Associação *Vyty-Cati* das Comunidades Timbira do Maranhão e Tocantins

**WRI** – *World Resources Institute* (Instituto de Recursos Mundiais)

**WWF** – *World Wide Fund for Nature* (Fundo Mundial para a Natureza)



## ÍNDICE

|  |            |
|--|------------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>11</b>  |
| OS CAMINHOS DA PESQUISA .....  | 11         |
| A PESQUISA DE CAMPO .....  | 16         |
| PEQUENOS PROJETOS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: ESPAÇO DE DISPUTAS E <i>PROJETISMO</i> .....                          | 19         |
| <b>CAPÍTULO 1.....</b>   | <b>29</b>  |
| <b>PEQUENOS PROJETOS: ENTRE AS PRÁTICAS E AS IDEOLOGIAS DO DESENVOLVIMENTO.....</b>                                    | <b>29</b>  |
| IDEOLOGIA DESENVOLVIMENTISTA, EXPANSÃO CAPITALISTA E DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO .....                                 | 32         |
| <b>CAPÍTULO 2.....</b>   | <b>61</b>  |
| <b>DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, PEQUENOS PROJETOS E <i>PROJETISMO</i>: ONG'S EM FOCO .....</b>                         | <b>61</b>  |
| IDEOLOGIA AMBIENTALISTA: TENSÃO ENTRE UNIVERSALISMOS E PARTICULARISMOS .....   | 61         |
| DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: CONFLITO DE INTERPRETAÇÕES, USOS E ABUSOS .....   | 67         |
| ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS E PEQUENOS PROJETOS .....  | 79         |
| PEQUENOS PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA DEFINIÇÃO .....  | 90         |
| PEQUENOS PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: ENTRE O <i>PROJETISMO</i> E A IDEOLOGIA DA SUSTENTABILIDADE.....     | 92         |
| <b>CAPÍTULO 3.....</b>   | <b>105</b> |
| <b>A CONSTITUIÇÃO DO PP-G7 E DO PD/A: POLÍTICA, IDEOLOGIA E TECNO-BUROCRAFIA .....</b>                                 | <b>105</b> |
| O PROGRAMA PILOTO PARA PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL - PP-G7.....   | 109        |
| <i>Antecedentes</i> .....  | 109        |
| <i>O desenho e a concepção: negociações</i> .....  | 113        |
| <i>Os objetivos do PP-G7 e os projetos</i> .....   | 121        |
| <i>A organização institucional e o funcionamento</i> .....   | 125        |
| <i>Os recursos e os doadores</i> .....   | 131        |
| O SUBPROGRAMA PROJETOS DEMONSTRATIVOS – A / PD/A .....   | 134        |
| <i>Arquitetura institucional e fontes de recursos</i> .....  | 137        |
| <i>Funcionamento, critérios para apresentação de projetos e tramitação</i> .....                                       | 140        |
| <b>CAPÍTULO 4.....</b>   | <b>149</b> |
| <b>PD/A E PP-G7: ESPAÇOS DE DISPUTAS.....</b>  | <b>149</b> |
| GESTÃO DOS RECURSOS, “LIDERANÇA” DO PP-G7 E O CONTROLE DOS ENUNCIADOS: DISPUTAS E ALIANÇAS .....                       | 153        |
| ALIANÇAS E DISPUTAS NO INTERIOR DO PD/A .....  | 170        |
| AS REDES DE ONG'S E O PP-G7: ENTRE A CENTRALIZAÇÃO E A DESCENTRALIZAÇÃO DE PODER .....                                 | 188        |
| UMA VISÃO GERAL DO <i>PROJETISMO</i> NO NÍVEL LOCAL .....  | 192        |
| <b>CAPÍTULO 5.....</b>   | <b>198</b> |
| <b>PROJETO FRUTOS DO CERRADO: SIGNIFICADOS E LIMITAÇÕES DE UM PEQUENO PROJETO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL .....</b> | <b>198</b> |
| O PROJETO FRUTOS DO CERRADO .....  | 199        |
| <i>Um panorama geral e seus atores</i> .....   | 199        |
| <i>A região do Frutos do Cerrado: Amazônia Oriental e a fronteira em expansão</i> .....                                | 211        |
| A CIDADE DE CAROLINA – MA E A ASSOCIAÇÃO AGROEXTRATIVISTA DOS PEQUENOS PRODUTORES DE CAROLINA - AAPPC .....            | 225        |
| CONTANDO A HISTÓRIA E REVELANDO OS SIGNIFICADOS DO PROJETO FRUTOS DO CERRADO EM CAROLINA .....                         | 229        |
| <i>A AAPPC e o Projeto Frutos do Cerrado</i> .....   | 235        |
| PROJETO FRUTOS DO CERRADO EM CAROLINA: CONTINUIDADE?.....  | 257        |
| <b>CAPÍTULO 6.....</b>   | <b>261</b> |

|   |            |
|---|------------|
| <b>PROJETO FRUTOS DO CERRADO EM SANTA MARIA DO TOCANTINS: ENTRE A “SUSTENTABILIDADE”, OS CONFLITOS E O <i>HABITUS</i></b> ..... | <b>261</b> |
| SANTA MARIA DO TOCANTINS (TO) .....   | 261        |
| A ASSOCIAÇÃO SÃO JOSÉ E A ASSOCIAÇÃO SONINHO .....  | 266        |
| O PROJETO FRUTOS DO CERRADO EM SANTA MARIA DO TOCANTINS .....   | 269        |
| <i>A gestão do projeto e as questões político-econômicas</i> .....  | 270        |
| TENSÃO E ARTICULAÇÃO DE RACIONALIDADES E SABERES .....  | 280        |
| <i>Projeto Frutos do Cerrado em Santa Maria do Tocantins: a “sustentabilidade”</i> .....  | 291        |
| <b>CAPÍTULO 7</b> .....   | <b>297</b> |
| <b>REDE FRUTOS DO CERRADO: ENTRE AS DINÂMICAS SOCIAIS E POLÍTICAS E O <i>PROJETISMO</i></b> .....                               | <b>297</b> |
| AS DINÂMICAS SOCIAIS E POLÍTICAS DA REDE FRUTOS DO CERRADO .....  | 298        |
| REDE FRUTOS DO CERRADO E PD/A: DO NAMORO À TENSÃO E AO <i>PROJETISMO</i> .....  | 315        |
| NOVAS RELAÇÕES REDE-PD/A: O POTENCIAL DE “SUSTENTABILIDADE” .....   | 332        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....   | <b>341</b> |
| <b>BIBLIOGRAFIA</b> .....   | <b>348</b> |
| <b>A N E X O S</b> .....  | <b>368</b> |

# INTRODUÇÃO

## Os caminhos da pesquisa

A motivação inicial desta tese partiu de uma curiosidade levantada durante minha pesquisa de mestrado (Pareschi, 1997) a respeito das implicações práticas da ideologia-utopia ambientalista no campo das relações políticas, seja ao nível das estruturas de Estado, das políticas públicas, das estratégias de competição entre indivíduos e grupos ou dos meios de interpretação e justificação aos quais recorre a vida política (Balandier, 1969: 27). De um modo geral, interessava-me observar como os valores colocados por esta ideologia-utopia de caráter universalizante eram compreendidos, negociados, rejeitados ou adaptados por diferentes grupos de atores sociais em contextos específicos, como o de realização de projetos auto-definidos como de “desenvolvimento sustentável”.

Na tentativa de criar modelos alternativos de desenvolvimento, a partir dos anos 90, tem crescido no Brasil o financiamento público e multilateral para “pequenos projetos de desenvolvimento sustentável” voltados para organizações não-governamentais (ONG’s) e organizações de “base”. Esta tendência está intimamente ligada a pelo menos três fatores. O primeiro, a crescente pressão exercida pelo movimento ambientalista internacional e nacional sobre os governos e as agências multilaterais de desenvolvimento no sentido de mudar suas políticas que estariam promovendo desigualdades sociais e impactos socioambientais. O segundo, ao crescimento da ideologia neoliberal a partir dos anos 80 que representa o Estado como ineficiente, pesado e centralizado, sendo necessário dar espaço para agentes privados tidos como mais eficientes e capilares, sejam eles vinculados à lógica de mercado ou à da solidariedade, como as organizações não-governamentais. Este fator está vinculado ao uso da noção de “sociedade civil” no interior das lutas políticas em torno da redemocratização de diversos países da América Latina entre os anos 60 e 80. O terceiro, a presença, cada vez maior, nos órgãos do governo brasileiro e nas agências multilaterais, de pessoas oriundas de organizações não-governamentais ambientalistas e da comunidade científica que compartilham os ideais de transformação social e democratização.

Voltei minha atenção, então, a um programa de financiamento a pequenos projetos de desenvolvimento sustentável que envolvia uma gama bastante variada de atores sociais, situados em posições distintas de poder, para observar mais detidamente as dinâmicas das relações de poder que ocorrem no seu interior em torno não só de diferentes visões de “sustentabilidade”, mas também de regras estabelecidas para se alcançar determinados objetivos. Mas o olhar sobre a construção e a implementação de um programa de financiamento de pequenos projetos não diria muita coisa se isolado dos projetos financiados, afinal de contas tudo estaria sendo feito com um duplo objetivo: por um lado, melhorar a vida de pessoas e grupos menos privilegiados oferecendo-lhes oportunidades de experimentar ou reforçar novas formas de sustento e organização, e por outro, demonstrar que seria possível “desenvolver” e “conservar” ao mesmo tempo.

O programa de financiamento escolhido foi chamado Subprograma Projetos Demonstrativos A (PD/A) do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PP-G7) iniciado em 1995. O PD/A está voltado para a promoção de “pequenos projetos de desenvolvimento sustentável” propostos por “comunidades”, organizações não-governamentais (ONG's) e, em menor grau, entidades públicas (prefeituras e governos estaduais). Representa uma incorporação pelos países do Grupo dos Sete (G7)<sup>1</sup> e da Comunidade Européia das demandas das ONG's quanto à necessidade de “participação da sociedade civil” nas discussões, concepções, gestão, implementação e avaliação de projetos de desenvolvimento sustentável, enquanto parte de novo paradigma de desenvolvimento. O PD/A é o espaço privilegiado de “participação” da “sociedade civil” dentro do PP-G7.

Voltado para duas grandes regiões de florestas brasileiras, a Mata Atlântica e a Amazônia Legal, o PD/A se propôs a “reforçar a capacidade da sociedade para que ela própria, em associação com o governo” desenvolvesse soluções factíveis para a conservação e o desenvolvimento destas duas regiões a partir de métodos alternativos de gerenciamento e conservação dos recursos naturais (MMA/SCA/PP-G7: 1998: 14-15).

---

<sup>1</sup> Formado pelos países mais ricos do mundo: Estados Unidos, Japão, Alemanha, Grã-Bretanha, França, Canadá e Itália. Embora o Grupo dos Sete já tenha se transformado em Grupo dos Oito, incluindo a Rússia, a presença deste país no Grupo refere-se mais ao seu poder militar do que econômico, não havendo nenhuma relação deste país com o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PP-G7).

O PP-G7 é um programa governamental com financiamento internacional cuja idéia inicial partiu do ex-chanceler alemão Helmut Kohl, durante uma reunião do G7 em Houston (em 17/07/1990), em resposta aos crescentes protestos da comunidade internacional e do movimento ambientalista (também brasileiro) contra o modelo de desenvolvimento dominante. É um programa bastante complexo, composto de diversos projetos e subprogramas que incluem a promoção de pesquisas científicas, demarcação de terras indígenas, conservação e preservação ambiental, fortalecimento institucional de órgãos estaduais de meio ambiente, de redes de ONG's e movimentos sociais, de financiamento de pequenos projetos de desenvolvimento sustentável, entre outros. O PD/A é portanto um dos seus componentes embora um dos mais divulgados externamente.

O PD/A financiou mais de 170 pequenos projetos entre 1995 e 2000, dentre os quais escolhi uma rede de doze pequenos projetos voltados para a conservação do cerrado e para a geração de renda pelo processamento de frutos nativos em forma de polpas congeladas: a Rede Frutos do Cerrado. A Rede Frutos do Cerrado constitui-se num cenário altamente estimulante para o estudo dos pequenos projetos de desenvolvimento sustentável, especialmente pela conjunção de atores bastante diferenciados e localizados em diferentes pontos: ONG's, sendo uma de trabalhadores rurais e outra indigenista, pequenos produtores e índios, em municípios do norte do Tocantins e sul do Maranhão. A tentativa de articulação em “rede” de vários pequenos projetos pôs em contato frequente o nível local e os supra-locais, supondo a passagem entre estes vários níveis feita por meio de intermediários (*brokers*) (Wolf, 1974; Adams, 1974). A parceria entre indígenas e camponeses intermediada pelas ONG's respectivas, procurou criar novos desenhos institucionais, relacionais e conceituais complexos, refletindo uma tendência cada vez mais presente no âmbito dos projetos, políticas e movimentos sócio-ambientais no Brasil. A localização destes projetos numa região tradicional de fronteira, a chamada Amazônia Oriental<sup>2</sup>, trazia desafios à realização das propostas, inclusive porque o Cerrado é o único grande bioma brasileiro que não tem proteção legal na Constituição Federal como “patrimônio nacional”. Nesta região, o avanço do grande capital e da expansão capitalista constituem-se em forças englobantes que pressionam os pequenos produtores e os índios de diversas formas. Uma rede de

---

<sup>2</sup> Embora o PD/A e o PP-G7 se destinem às “florestas tropicais”, fundamentam-se na delimitação jurídica existente da Mata Atlântica e da Amazônia Legal. Esta última inclui portanto as áreas de cerrado da Amazônia Oriental, considerada área de transição para a Amazônia propriamente dita.

pequenos projetos com propostas opostas à tendência predominante poderia trazer questões interessantes a serem analisadas. Além disso, em função da logística da pesquisa, a região do Cerrado ficava bem mais acessível do que a Amazônia florestal. Faz-se necessário, então, identificar estes atores e apresentar a Rede.

Não seria possível analisar todos os projetos Frutos do Cerrado e por isso, tive que optar por alguns deles. Escolhi inicialmente o projeto de Santa Maria do Tocantins e os Krahó, como representantes do projeto indígena, de forma a comparar diferentes visões de mundo frente a implementação de atividades semelhantes e ligadas. Queria, ao mesmo tempo, comparar as relações entre estes grupos, inclusive porque a Terra Indígena Krahólândia situa-se ao lado do município de Santa Maria. No entanto, ao entrar em contato com os atores sociais e com os vários discursos sobre o projeto, fui constatando que as “relações interétnicas” entre os Krahó e os produtores de Santa Maria, assim como dos Timbira em geral com camponeses envolvidos no Projeto Frutos do Cerrado, tinham sido muito pequenas, apesar de terem ocorrido, não justificando levar minha abordagem totalmente a termo. Não desisti de visitar os Krahó porque esta experiência me proporcionaria um pano de fundo mais abrangente da Rede Frutos do Cerrado e de suas relações. Interessou-me mais compreender porque cada um dos pequenos projetos tinha tido desempenhos diferenciados, o que isto dizia sobre as relações sociais vigentes nos contextos específicos de implementação, sobre as relações estabelecidas entre entidades de agricultores e índios com cada uma das ONG's assessoras e entre si e, finalmente, entre as entidades e o Suprograma Projetos Demonstrativos A.

Apesar dos projetos estarem relacionados entre si em função da constituição de uma figura político-administrativa chamada de Conselho Administrativo, ou “Conselhão”, fórum de discussão e gestão da Rede Frutos do Cerrado, no qual estavam representadas todas as entidades envolvidas, cada subprojeto tinha o seu ritmo e suas estratégias. Chamaram-me a atenção dois projetos de pequenos produtores não só pelas características que me foram apontadas pelos próprios atores, mas também pela localização geográfica que me possibilitaria uma pesquisa de campo mais concentrada: o da Associação Agroextrativista dos Pequenos Agricultores de Carolina (MA) e o de duas associações de pequenos produtores de Santa Maria do Tocantins (TO) que participavam de um mesmo projeto, a Associação de Pequenos Produtores Rurais da Comunidade de São José (ou São José) e a Associação dos Pequenos Agricultores da

Comunidade Soninho (ou Soninho). O primeiro porque estava situado no mesmo município da “fábrica” de processamento de polpas e era executado por uma associação de camponeses criada por incentivo do projeto, bastante sintonizada com a proposta, mas que tinha enfrentado problemas com a gestão da “fábrica”, com o PD/A, enfrentando também conflitos internos. O segundo porque tinha sido apontado, inclusive pelo PD/A, como um dos projetos mais bem sucedidos de toda a Rede, tinha também lidado com problemas internos mas parecia tê-los superado. Ambos projetos estabeleceram relações mais intensas com a entidade indigenista, o Centro de Trabalho Indigenista, cujo escritório local situava-se em Carolina. Esta ONG teve participação direta na criação da Associação de Carolina e na incorporação das associações de Santa Maria na Rede. Desta forma, seria possível comparar a relação da mesma assessoria com entidades diferentes situadas em locais e contextos diversos, de modo a analisar o que havia de específico e de comum nestas relações sociais e políticas estabelecidas.

Com isso as outras entidades participantes da Rede Frutos do Cerrado ficaram em um plano não tão importante em minha pesquisa. De qualquer forma, a outra entidade assessora, o Centro de Educação e Cultura do Trabalhador Rural – CENTRU, as cooperativas de pequenos produtores vinculadas a ele e a Associação *Vyty-Cati* das Comunidades Timbira do Maranhão e Tocantins, foram consideradas como parte relevante do contexto maior e, quando necessário, foram destacadas ao longo do trabalho. O CENTRU, com sede em Imperatriz, e as cooperativas (todas no estado do Maranhão) deram uma consistência organizacional e política à toda a Rede Frutos do Cerrado. A participação dos índios Timbira, por sua vez, expressou-se inicialmente pela propriedade por parte da Associação *Vyty-Cati* tanto da “fábrica” quanto da marca de polpas de frutas comercializada (Fruta Sã) e, posteriormente, pela existência de um subprojeto próprio aprovado pelo PD/A que se iniciou um ano depois dos outros. Devido às complexidades e às dimensões do projeto, face a equipe de acompanhamento restrita, bem como os limites orçamentários estabelecidos, o relacionamento e o diálogo entre índios e camponeses não foi o que se esperava, visto que demandaria atividades e atenção específicas, inclusive pela distância cultural. Isso criou uma representação dos índios pelos camponeses que os incluía abstratamente na Rede mas os excluía concretamente das práticas do projeto. Procurei sanar estas “ausências” ao falar da Rede como um todo no último capítulo desta tese, ressaltando as diferentes expectativas e

visões que estavam presentes nestas “parcerias”, os consensos e as animosidades criadas envoltos nas relações sociais e políticas que ali se estabeleceram.

### **A pesquisa de campo**

Para compreender a complexidade das relações entre diferentes atores localizados em diversos níveis de agência (internacional, nacional, regional e local), desde os pequenos projetos financiados pelo PD/A até o PP-G7, utilizei-me tanto dos dados documentais produzidos pelos próprios atores, quanto de entrevistas abertas *in loco*. Estes dados documentais incluíram uma série de relatórios de atividades, de prestações de conta, de avaliação do Projeto Frutos do Cerrado, do PD/A e do PP-G7, atas de reuniões das diversas instâncias de decisão do Programa, material publicado e os projetos em si. É preciso deixar claro que no momento em que a pesquisa de campo ocorreu, durante o ano de 2000, o financiamento do PD/A para o Projeto Frutos do Cerrado já tinha finalizado, assim como o PD/A encerrava a sua primeira fase. Portanto, não observei atividades diretas do projeto mas apenas os seus resultados e desenvolvimentos posteriores, juntamente com os discursos de avaliação produzidos pelos atores locais, pelo próprio pessoal vinculado ao PD/A e ao PP-G7. Mas por que fazer pesquisa de um projeto que já tinha finalizado? A escolha do “objeto/sujeito” de pesquisa é sempre uma questão caprichosa, assim como são as circunstâncias da pesquisa de campo. Acreditei que este era um projeto muito significativo do ponto de vista da ideologia do desenvolvimento sustentável e que sua implementação teria trazido questões importantes para a reflexão do campo de poder em torno da consolidação de novos modelos de desenvolvimento. Esta imagem do projeto me era confirmada pelos levantamentos de dados anteriores à pesquisa de campo, inclusive pelas informações de técnicos do PD/A e de integrantes do Centro de Trabalho Indigenista. Além disso, a análise dos discursos produzidos pelos diversos atores envolvidos em um projeto que tinha atravessado todas as etapas do seu ciclo permitiria a reflexão sobre os tipos de relações estabelecidas entre tais atores. Neste caminho, inspirei-me também em Foucault (1996: 8-9) que afirma que “em toda sociedade a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível



materialidade”. Nesta perspectiva, não só as coisas ditas, mas as não ditas, foram fonte de informações.

Depois de definido o projeto a ser estudado, no final de 1998, estabeleci os primeiros contatos, em 1999, com alguns atores sociais do Frutos do Cerrado, seja em Brasília, com o Centro de Trabalho Indigenista, seja em Santa Maria do Tocantins, onde estive por alguns dias em julho de 1999, com as coordenadoras locais do projeto e outras pessoas. Muitos dados sobre os projetos encontravam-se em Brasília, no escritório da Secretaria Técnica do PD/A. Tive acesso a eles paulatinamente, à medida em que ia conhecendo o Projeto Frutos do Cerrado e o próprio funcionamento do PD/A. Dificuldades em obter cópias dos documentos dos projetos me foram colocadas na medida em que eles não podiam sair do Ministério do Meio Ambiente, onde se localizava o PD/A, e nem havia como tirar cópias dentro do próprio órgão para pessoas estranhas. Isso atrasou em larga medida o conhecimento do material produzido e mesmo a compreensão da Rede Frutos do Cerrado no seu todo. Este conjunto de informações fui obter de forma mais consistente somente entre o final de 2000 e início de 2001. Assim, o mapeamento dos atores importantes com os quais eu deveria conversar tanto quanto as questões a serem feitas foram se esboçando neste processo.

A saída de Brasília, parte do “campo”, ocorreu em meados de abril de 2000 em direção à Carolina, no Maranhão, onde estavam localizadas não só a Associação Agroextrativista dos Pequenos Agricultores de Carolina (AAPPC), como também a sede local do Centro de Trabalho Indigenista, que compartilhava o espaço com a Associação *Vyty-Cati*, e a “fábrica” de processamento de polpas. Pareceu-me lógico começar por Carolina na medida em que a relação do CTI com os índios Timbira tinha sido o início do projeto, depois expandido para abrigar os pequenos produtores. Lá permaneci até meados de maio, conversando e realizando entrevistas com os produtores da AAPPC na cidade de Carolina, com os membros do CTI, conhecendo a “fábrica”, a cidade e seus habitantes e observando a relação do CTI com os Timbira nas várias atividades que ocorriam em função de outros projetos da entidade relacionados à educação indígena. Entre o dia 20 de maio e 6 de junho estive na Aldeia Nova, dos índios Krahó, onde pude conversar com vários atores importantes para a história do projeto e observar qual era o lugar, para os Krahó, do Frutos do Cerrado nas suas vidas e representações. De volta à Carolina, entre os dias 6 e 15 de junho, aproveitei para dar continuidade às conversas que já vinha estabelecendo, tirar cópias de documentos, entrevistar novas pessoas e

vivenciar o ritmo de trabalho de uma organização não-governamental assoberbada por uma enorme quantidade de tarefas.

Retornei à Brasília e em meados de setembro de 2000 iniciei uma segunda etapa do campo, dirigindo-me à Santa Maria do Tocantins. Durante quinze dias, tive a oportunidade de conversar com vários pequenos produtores das duas associações e visitar algumas propriedades de sócios da Associação Soninho. O período eleitoral pelo qual os municípios passavam ajudou na compreensão das relações patrimonialistas locais e possibilitou o contato com os produtores na cidade. Devido ao fato do caminhão do projeto estar quebrado e o transporte para as “fazendas” ser muito difícil, pude visitar apenas algumas poucas áreas. O viveiro e o galpão do projeto estavam localizados na cidade de Santa Maria, assim como a Associação de Carolina e o seu viveiro, este último situado no mesmo terreno da “fábrica” das polpas.

No início de outubro de 2000 fui a Imperatriz, onde entrevistei os integrantes do CENTRU e das cooperativas de João Lisboa, Imperatriz, Amarante e São Raimundo das Mangabeiras. Visitei o centro de treinamento do CENTRU (o Centro de Treinamento do Trabalhador Rural – CETRAL) que é também uma grande experiência de implantação de sistemas agroflorestais, procurando recuperar a área antes degradada por fertilizantes. Permaneci em Imperatriz por duas semanas, dirigindo-me, então, de volta a Carolina, novamente.

Em Carolina, até o início de novembro, tive a oportunidade de entrevistar mais sócios da AAPPC, praticamente todos os viveiristas indígenas, alguns membros da diretoria da *Vyty-Cati*, além de outras pessoas que tinham feito parte do CTI no projeto Frutos do Cerrado. Houve também a oportunidade de acompanhar as atividades de um projeto com financiamento do Programa de Pequenos Projetos do *Global Environmental Facility* (GEF/PNUD) que dava continuidade a algumas das atividades do Projeto Frutos do Cerrado: uma oficina de discussão dos plantios e da preservação ambiental com os Timbira e um mutirão entre os Timbira e os pequenos produtores de Carolina para a preparação da terra e plantio consorciado de frutas, leguminosas e outros, na área de um dos sócios da AAPPC.

Voltando à Brasília, comecei a “pesquisa de campo” sobre a tecno-burocracia do PD/A e do PP-G7 com a realização de entrevistas gravadas com diversos representantes da Secretaria Técnica do PD/A, inclusive ex-integrantes da mesma, da agência de cooperação técnica do governo alemão, GTZ, do Programa Piloto e do Banco Mundial.

Tentei conversar com outros técnicos do PD/A que tinham tido um contato mais próximo com o Projeto Frutos do Cerrado mas não obtive sucesso. Da mesma forma, representantes da Secretaria de Coordenação da Amazônia (do Ministério do Meio Ambiente), do Grupo de Trabalho Amazônico, da Rede de ONG's da Mata Atlântica, um integrante da GTZ no PD/A e um dos principais idealizadores do Projeto Frutos do Cerrado não responderam aos meus vários pedidos de entrevista. Percebi que o fato dos atores se predisporem ou não às entrevistas e a forma de fazê-lo dizia alguma coisa sobre o campo político no qual me movimentava. A recusa do convite pela não-resposta pareceu-me uma tentativa de não se expor. Por outro lado, a aceitação do convite associado à impossibilidade de realizá-lo em função de muitos compromissos era compreensível, mas também podia ser uma boa desculpa para não se expor da mesma maneira. Enfim, aqueles que me concederam as entrevistas explicitaram, desta forma, uma certa tranquilidade quanto ao uso das informações ali prestadas e uma curiosidade quanto ao tipo de análise que podia ser feita. Em geral, todos estavam cientes de que as lutas de poder faziam parte do processo, visto que havia uma gama interesses diversos, sempre chamando atenção para as “negociações”. No decorrer nesta tese, não citarei seus nomes ou usarei nomes fictícios (no caso dos atores locais). No entanto, para haver maior clareza quanto à posição dos atores em determinadas situações, foi preciso identificá-los quanto à sua vinculação institucional.

### **Pequenos projetos e desenvolvimento sustentável: espaço de disputas e *projetismo***

Esta tese insere-se na temática do desenvolvimento e do ambientalismo, portanto, na reflexão antropológica em torno das ideologias e das práticas que cercam estes dois temas. A literatura antropológica sobre desenvolvimento está cheia de reflexões sobre as características dos projetos de desenvolvimento e os seus impactos sobre populações tradicionais, geralmente de índios e camponeses (Scudder, 1973; Pitt, 1976b; Sigaud, 1986; Ribeiro, 1987; 1991b; Bartolomé, 1992; entre outros). Também conta com algumas reflexões a respeito do desenvolvimento como ideologia (Rist, 1997, Escobar, 1995; entre outros) e das relações entre as iniciativas voltadas para o ‘desenvolvimento’, os antropólogos e a antropologia (Escobar, 1991; 1997, entre outros). Sobre o ambientalismo, a literatura das ciências sociais conta com vários trabalhos que se preocupam com a apresentação do ambientalismo como movimento social, ideologia ou utopia crítica ao modelo de desenvolvimento vigente e sobre suas

etapas (McCormick, 1992; Bramwell, 1989; Viola e Leis, 1992; Ribeiro, 1991b e 1994; Milton, 1993; Pareschi, 1997; entre outros), a relação de seus princípios com os de outras culturas (Conklin e Graham, 1995; Albert, 1995), sua atuação política em nível internacional ou nacional (Viola e Leis, 1995; Leis, 1995 e 1996; Barros, 1996), e sobre a construção da proposta de desenvolvimento sustentável como modelo de planejamento alternativo (Sachs, 1986 e 1993; Bursztyn, 1993b; Araújo, 1996; Bernardo, 1996; Pires, 1998). Contudo, há relativamente poucos trabalhos sobre as ações das organizações não-governamentais ambientalistas que envolvam pequenos projetos, uma parte importante de suas atuações. O que existe está disperso na produção de informação das próprias ONG's, ou não tem um caráter analítico e teórico. Dada a falta de informações disponíveis, a constituição dos “pequenos projetos de desenvolvimento sustentável” como objeto de reflexão é ainda incipiente, embora possa vir a se consolidar em um futuro próximo. Como “pequenos projetos” é uma expressão utilizada pelo campo do ambientalismo e do desenvolvimento de forma crescente, é importante que dispenseemos nossa atenção ao que está sendo denominado por ela.

Neste meu estudo, tive que recorrer a uma vasta e variada literatura que envolveu, entre outras, aquela relativa ao “desenvolvimento comunitário” e/ou “social”, a literatura sobre as organizações não-governamentais, sobre o etnodesenvolvimento e as relações interétnicas, sobre agricultura orgânica e ambientalismo e sobre a sociologia/antropologia do campesinato. Toda esta variada literatura acabava se relacionando, em maior ou menor grau, com os estudos de comunidade dos anos 50 e 60 e à “antropologia aplicada”, como temas que emergiram no contexto do estudo das “sociedades complexas” e do envolvimento de antropólogos em projetos ou agências de “desenvolvimento”, seja no Brasil, na América Latina, na África ou na Ásia.

Para a minha surpresa, a literatura sobre “desenvolvimento comunitário” apresentava questões muito semelhantes àquelas que atualmente são apresentadas como “novas” no contexto do “desenvolvimento sustentável”. Não só as características constitutivas daquilo que se acreditava ser um projeto de desenvolvimento comunitário, como também parte de seus objetivos e metodologias de ação. Duas questões então se colocaram. Em primeiro lugar, o que teria mudado de um “tipo” de projeto para outro? Em segundo lugar, o que esta suposta mudança significava? Isto é, o que isto diria sobre a composição e a articulação dos atores sociais envolvidos na promoção destes tipos de

“pequenos projetos de desenvolvimento” e sobre o contexto histórico, sociocultural, político, econômico e ambiental de interação destes atores?

A idéia de *projeto*, de uma forma geral, está fundamentada num planejamento racional de condutas que levem a efetivação de resultados específicos. Mas as condutas operam dentro de um contexto sociocultural determinado, o que conforma um *campo de possibilidades* (Velho, 1981: 27). Em função do descompasso entre idéias e práticas, ambas permeadas por lutas políticas, várias tensões e contradições são inerentes aos projetos de desenvolvimento comunitário e aos de desenvolvimento sustentável. Uma delas expressa-se naquilo que estou chamando de *projetismo*. Isto é, uma forma específica de articular elementos, manifesta na concepção, realização e avaliação de “projetos” que muitas vezes independe do contexto e dos atores sociais para os quais são formulados.

O fato dos pequenos projetos do PD/A receberem um tipo de financiamento específico, doações de países ricos administradas pelo Banco Mundial num grande programa de cooperação internacional, obrigou-me a falar dos níveis superiores que concebem estas intervenções, estabelecem suas regras de funcionamento e até certo ponto condicionam os resultados obtidos. Veremos que tais regras e procedimentos de realização de projetos, o *projetismo*, estão imersos na ideologia do desenvolvimento e do planejamento que anima especialmente as agências multilaterais de desenvolvimento e as agências de cooperação. Os “projetos” são tidos como mais racionais, eficientes e técnicos para se obter resultados considerados desejáveis. Mas o *projetismo* também é compartilhado pelas ONG's que vivem de projetos.

No caso específico do Programa Piloto e do Subprograma Projetos Demonstrativos A, este *modus operandi* foi negociado entre diferentes atores desde o seu início, sendo um resultado das lutas de poder, não só por posições mas também por representações, solidariedades e recursos. O campo do desenvolvimento sustentável é antes de tudo um campo político, embora discursos com pretensão “objetiva e neutra”, como o científico, o técnico e o de planejamento, sejam frequentemente utilizados para se opor aos critérios e relações políticas que conformam este campo. O poder simbólico, econômico e político de determinados agentes e a articulação entre eles fazem a balança pender para um lado ou para o outro nos múltiplos processos de negociação que conformam este campo. As apropriações locais dos discursos, projetos e recursos vinculados ao desenvolvimento sustentável também agregam elementos específicos a

estas disputas assim como relações entre atores diferenciados e entre membros de um mesmo grupo.

Os pequenos projetos de desenvolvimento sustentável envolvem, em geral, um enfoque produtivo, econômico, por meio da geração de renda para populações consideradas marginalizadas, e preocupações com a conservação ambiental expressas no “uso sustentável dos recursos naturais”. Estes projetos parecem estar se constituindo em uma parte importante do planejamento das políticas ambientais brasileiras, o que supõe a criação e aplicação de um modelo diferenciado de política de desenvolvimento, não mais exclusivamente nas mãos do Estado, mas compartilhado com organizações da sociedade e freqüentemente financiados por organizações da cooperação internacional pública e privada. O PP-G7 e o PD/A apresentaram-se como focos privilegiados da interação cada vez mais freqüente de variados atores de porte e origens diferenciados, conformando-se no que estou chamando de “espaço de disputas”.

Esta tese procura mostrar como as relações de poder se exercem e são produzidas no interior de um programa de desenvolvimento sustentável como o PP-G7, que articula desde o nível internacional até o local, pelos pequenos projetos, criando conflitos e consensos manifestados por diferentes ideologias, atores e procedimentos. A proposição da noção de “espaço de disputas” procura conjugar os conceitos de “campo” de Bourdieu (1983; 1989), de “intermediários” (*brokers*) de Wolf (1974) e Adams (1974), e o de “efeitos de verdade” de Foucault (1988).

O conceito de *campo* é bem apropriado para se falar de um espaço estruturado de posições e de lutas entre atores sociais situados em lugares hierarquicamente diferenciados, entre aqueles que querem manter o monopólio de suas posições privilegiadas e aqueles que querem forçar a sua entrada procurando virar o jogo. O que estaria em jogo não são só posições, mas visões de mundo e procedimentos. Ou seja, no nosso caso, que tipo de desenvolvimento se quer, para quem e como alcançá-lo. A ideologia-utopia do desenvolvimento sustentável e as práticas em seu nome conformam um *campo* no qual disputa-se um *regime de verdade*. Isto é, um conjunto de regras e enunciados que distingue o verdadeiro do falso e se atribui ao verdadeiro efeitos de poder que são também efeitos de verdade. O que pode ou não ser considerado “sustentável” está em processo de definição, assim como os procedimentos considerados mais adequados para atingir esta sustentabilidade.

As disputas ocorrem entre atores sociais com ideologias diversas, oriundos de posições específicas e portadores de determinados poderes em fóruns institucionalizados. A questão da representação de grupos de atores diferenciados nestes fóruns de discussão e decisão de projetos e programas me levou a utilizar a noção de “intermediários” (*brokers*), na medida em que são alguns atores e/ou instituições que circulam nos diferentes níveis e estruturam campos específicos de disputas. Estes “intermediários” podem tanto articular interesses de seu grupo de origem, quanto seus próprios interesses.

Interligadas, estas noções fornecem as ferramentas conceituais adequadas para compreendermos as complexas relações estabelecidas nos, ou por meio dos, “pequenos projetos de desenvolvimento sustentável”. Neste “espaço de disputas” ocorrem relações de força e monopólios, lutas e estratégias, interesses e lucros. A concepção, implementação e avaliação destes projetos produzem e articulam retóricas, problemáticas e práticas sociais específicas por parte de grupos de interesse que interagem entre si em busca de reconhecimento, prestígio, vantagens econômicas, mas também de realizações de utopias e de uma vida melhor.

O *projetismo* é uma manifestação concreta deste *espaço de disputas* que, por sua vez, é um espaço dinâmico aberto a novas articulações e configurações. Meu foco de análise não está em uma “comunidade” ou “grupo”, mas sim nas *relações* entre vários grupos e atores, abordagem necessária para que visualizemos fluxos de informação, de poder e transformações nos projetos e programas, microcosmos das crescentes comunicações entre culturas e visões de mundo diversas. A pesquisa e a análise destes processos e relações exigem, de alguma forma, um *imaginário e uma pesquisa multi-situada* (Marcus, 1998), que pressupõem a articulação de diversos conceitos e metodologias no sentido de captar estas concepções de mundo e ideologias, relações de força e suas articulações nos seus diversos níveis de interação.

Mais do que uma série de métodos, Marcus (idem: 6) propõe que as estratégias multi-situadas de pesquisa etnográfica devem ser vistas como um imaginário que desafia tanto a forma de fazer trabalho de campo como a de escrever etnografia. Desafia no sentido de potencialmente ampliar o modelo de pesquisa antropológica, possibilitando novas perguntas que raramente são feitas pelos antropólogos. Longe de ser algo completamente inédito, a proposta de Marcus baseia-se numa tendência observada nas etnografias contemporâneas que, ao se deparar com novas situações,

procuram novas metodologias de pesquisa, novos conceitos, novas perguntas e novas formas de escrever o texto. Uma análise multi-situada seria, nos termos de Marcus, uma análise que tende a desafiar e complicar, em termos positivos, uma hiperênfase em posições situadas de sujeitos pela justaposição e dispersão, por intermédio da investigação em espaços sociais mais complexos do que muitas variedades de teorias pós-estruturalistas sobre cultura e identidade têm permitido (idem: 19). Procurei, assim, dadas as características dos pequenos projetos de desenvolvimento sustentável financiados pelo PD/A, seguir este imaginário, apresentando os “espaços sociais complexos” que os constituem, desde o nível internacional até o local.

Uso a noção de “ator social” conforme Robirosa (1991: 85) para quem “ator social” é “qualquer sujeito social - indivíduo, grupo ou classe de indivíduos, organização, instituição – com interesses, recursos e/ou capacidades de ação diferenciadas, efetivas ou potenciais, com relação a processos pertinentes que modelam o campo de atuação do projeto e/ou suas condições de fronteira”. Como Robirosa está tratando de pequenos projetos de desenvolvimento social, trata-se de uma definição pertinente também à presente pesquisa, porém não me restrinjo ao “campo de atuação do projeto e/ou suas condições de fronteira”, mas estendo esta visão para o campo das ONG's, dos movimentos sociais e da política ambiental nos seus vários níveis. Giddens (1989) fornece uma complementação a esta noção. Para ele, ter “agência” significa fazer coisas, independentemente da intenção, consciente ou inconsciente, de fazê-lo (Giddens, 1989: 8). Há uma relação entre “agência” e “poder” pois

“ser agente é ser capaz de exibir (...) (no fluxo da vida cotidiana) uma gama de poderes causais, incluindo o de diferenciar os manifestados por outros. (...) Um agente deixa de o ser se perde a capacidade de ‘criar uma diferença’, isto é, para exercer alguma espécie de poder” (Giddens, 1989: 11).

Mesmo em situações de coerção social em que teoricamente os indivíduos “não têm escolhas” e a “ação” tende a ser vista como “reação”, Giddens acredita que há possibilidades daqueles que são subordinados influenciarem as atividades de seus superiores, não deixando assim de serem agentes (idem: 12).

Por último, quero deixar claro que compartilho da noção de poder de Foucault. Para este autor, o poder não é uma força somente repressiva mas é também criadora, produz coisas, induz ao prazer, forma saber, produz discurso (Foucault, 1988: 8). A



ideologia-utopia do desenvolvimento sustentável carrega consigo poderes criadores e também disciplinadores, sendo o conflito parte constitutiva de todo processo social, da mesma forma que os consensos. Em nenhum momento pretendi invalidar esperanças, experiências e processos que sem dúvida são motores de transformações. Mas também não poderia deixar de analisar do ponto de vista antropológico as tramas de significados engendradas pelas relações de poder, pelos conflitos e consensos ocorridos nos pequenos projetos de desenvolvimento sustentável.

\* \* \*

A presente tese está estruturada da seguinte forma. No **primeiro capítulo** desta tese faço uma discussão sobre os projetos de desenvolvimento comunitário e seu contexto de implementação, ligado à ideologia do desenvolvimento e às lutas sociais que obrigaram esta ideologia a se reformular constantemente, resultando em princípios e práticas que estarão presentes nos atuais pequenos projetos de desenvolvimento sustentável.

No **segundo capítulo** chamo a atenção para o processo polêmico de criação e apropriação da noção de “desenvolvimento sustentável”, aliado às críticas ambientalistas ao modelo de desenvolvimento vigente, formuladas especialmente por organizações não-governamentais e cientistas. Desta forma, situo o contexto dos pequenos projetos como foco histórico de atuação das ONG's. Tanto o papel das ONG's quanto o dos pequenos projetos sofreram mudanças nestes últimos anos, havendo cada vez mais uma valorização destas entidades e de sua atuação nas políticas públicas ambientais, no diálogo com o Estado e com as agências de desenvolvimento. A ampliação do poder simbólico, político e, em alguns casos, econômico das ONG's, paralela aos interesses de agências de desenvolvimento internacionais em financiar intervenções de pequeno porte pela intermediação destas, empresta aos pequenos projetos de desenvolvimento sustentável novos contornos e tensões. Estes contornos e tensões se manifestaram no interior do PP-G7, do PD/A e do Projeto Frutos do Cerrado. Neste mesmo capítulo exploro o *projetismo*, suas contradições e limitações frente à definição de pequenos projetos de desenvolvimento sustentável. Esta definição

representa uma tentativa de resumir aquilo que os atores sociais procuram dizer ou idealizam quando formulam estes projetos.

No **terceiro capítulo** apresento os processos de constituição do PD/A e do PP-G7 lançando luz sobre as disputas políticas entre os agentes envolvidos e a cristalização de poderes em estruturas tecno-burocráticas e regras de funcionamento que seriam necessárias à administração de programas abrangentes de desenvolvimento sustentável, e de pequenos projetos que incluíam uma diversidade de atores, temas, regiões.

A complexidade organizacional e os procedimentos tecno-burocráticos estabelecidos no PP-G7 e no PD/A criaram quase um mundo à parte, regido pelo seu próprio tempo, de negociação e de procedimentos formais, criando tensões e consensos, enfim, espaços de disputas. O **quarto capítulo** trata então destes espaços de disputa ao nível da gestão do PP-G7 e do PD/A, a partir de conflitos e alianças que se manifestaram em função de questões específicas. No caso do PD/A, não só a gestão, mas sobretudo a seleção dos pequenos projetos a serem financiados, constituíram-se num espaço de disputas refletindo os interesses e os poderes relativos das entidades (ONG's e entidades de base) e atores que julgavam e submetiam os projetos ao PD/A.

Um dos “objetos de disputa” do desenvolvimento sustentável é o fortalecimento das organizações da “sociedade civil”, inclusive pela ocupação de espaços de discussão e decisão públicos ou coletivos, como meio de democratização e descentralização de poder. O Programa Piloto (PP-G7) procurou incorporar esta “bandeira”, inclusive porque teve participação de ONG's e entidades de base na sua formulação, especialmente no Subprograma Projetos Demonstrativos (PD/A). Assim, estabeleceu-se não só a representação de ONG's e entidades de base em várias instâncias de decisão e discussão do PD/A e do PP-G7, como também financiou-se projetos de “fortalecimento institucional” para as duas grandes redes de entidades envolvidas no Programa: o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) e a Rede de ONG's da Mata Atlântica (RMA). A manutenção destas redes, especialmente do GTA, revelou, por um lado, as diferenças de poder entre entidades no interior das duas redes e entre elas e uma tendência à concentração de poder. Por outro lado, revelou aspectos do *projetismo* que contrastam com os objetivos declarados de “fortalecimento institucional”. As tensões entre os discursos de “fortalecimento das organizações da sociedade civil” e as práticas *projetistas* e de poder são tratadas ainda no quarto capítulo como uma das manifestações das disputas no campo do desenvolvimento sustentável presentes no PP-

G7. Faço no mesmo capítulo um panorama geral das práticas *projetistas* do PD/A, e das relações entre os subprojetos financiados e o Subprograma, no sentido de fornecer um pano de fundo comparativo com os processos locais verificados nos Projetos Frutos do Cerrado.

No **quinto capítulo**, parto para o nível local de realização de um dos projetos da Rede Frutos do Cerrado, o de Carolina, contextualizo os projetos em sua região de fronteira, o processo de criação das propostas e da própria Rede. Apresento também as características gerais dos projetos Frutos do Cerrado. O **sexto capítulo** trata do projeto de Santa Maria do Tocantins. No âmbito local destes dois projetos é possível observar não só conflitos e consensos no interior das entidades executoras, especialmente com relação à gestão dos bens e recursos coletivos, mas também na relação destas com a assessoria das ONG's e com o PD/A. A execução destes pequenos projetos revelou as especificidades das visões e das relações locais frente ao projeto, frente às ONG's assessoras e às demandas do PD/A. O *projetismo* apresentou-se nos seus contornos locais, mostrando as limitações concretas que os pequenos projetos e as instituições que os executam enfrentam, bem como as incoerências do Subprograma que os financiavam. Como parte do *projetismo*, determinados agentes se constituíram em intermediários como resultado de um acúmulo de capital simbólico ao longo do projeto, assim como outros atores reforçaram seu papel de intermediários na ligação entre o nível local e o extra-local.

No **sétimo**, e último, **capítulo** analiso as dinâmicas políticas e sociais no interior da Rede Frutos do Cerrado e as relações da Rede com o PD/A especialmente pelas avaliações feitas aos projetos. A necessidade de monitoramento e avaliação dos projetos, colocadas pelo *projetismo*, foi levada ao extremo no caso da Rede Frutos do Cerrado, manifestando por parte do PD/A e dos consultores que fizeram tais avaliações uma grande expectativa em relação à proposta do projeto e seus resultados. Tensões entre soluções “técnicas” e “políticas” estiveram presentes nos discursos sobre o desempenho dos projetos. Avaliações “positivas” ou “negativas” balizaram o processo de execução e representaram um microcosmo das grandes disputas em torno da definição de “sustentabilidade”, entre as ênfases mais economicistas e as mais sociais e ambientais.

O Projeto Frutos do Cerrado, o PD/A e o PP-G7 resumiram de certa forma os dilemas e o campo político de disputas presentes na fase atual do ambientalismo, um

momento de transição do plano “retórico-discursivo” ao plano “prático-operacional” (Barros, 1996: 126). As propostas “experimentais” e “demonstrativas” encontram barreiras estruturais bem estabelecidas para se transformarem em políticas públicas, ou em um modelo de desenvolvimento alternativo ao vigente. Mas tem sido pela dinâmica das lutas políticas e simbólicas em torno de ideais de transformação social que são escritos novos capítulos da história das sociedades.

# CAPÍTULO 1

## Pequenos Projetos: entre as práticas e as Ideologias do Desenvolvimento

A história e a ideologia dos pequenos projetos de desenvolvimento sustentável estão relacionadas à dos chamados “projetos de desenvolvimento comunitário” ou “microprojetos de desenvolvimento comunitário” e, portanto, à temática do desenvolvimento e às críticas direcionadas ao modelo hegemônico de desenvolvimento adotado em larga escala no processo de expansão capitalista. Estas críticas originaram-se não só nos meios acadêmicos – na ciência econômica, nas ciências sociais e agrárias – como também em movimentos sociais das décadas de 60 e 70, embalados por ideologias de contracultura. Estas ideologias incluíam a consideração da pequena escala e das tecnologias alternativas ou adaptadas às condições locais de forma a causar menos impactos sociais e ambientais. Também pressupunham a adoção de práticas democráticas e participativas de autogestão e autodeterminação das comunidades que, desta forma, poderiam discutir conjuntamente seus problemas e organizar demandas específicas de “desenvolvimento”, ao invés destas serem impostas de cima-para-baixo.

A incorporação da noção de “sustentabilidade” à de “desenvolvimento” e a resignificação dos projetos de desenvolvimento comunitário em função dos projetos de desenvolvimento sustentável (mais recentemente adjetivado de local, integrado e sustentável)<sup>3</sup> constitui-se, então, num desdobramento das discussões, conceitos e lutas políticas entre atores sociais diferenciados em torno do desenvolvimento. Em função disso, para tratar dos pequenos projetos de desenvolvimento sustentável é preciso recuperar a história destes embates no campo do desenvolvimento e as iniciativas em pequena escala de agências governamentais, multilaterais e não-governamentais.

Permeiam estes embates e intervenções, ideologias específicas que vão se opor, se aproximar e se articular em momentos históricos e sociais particulares. Uso aqui a noção de ideologia de Dumont (1982, 1992, 1993), como um conjunto de idéias e valores próprios de uma sociedade (ou conjunto de sociedades) ou ainda um conjunto

---

<sup>3</sup> Estas denominações são encontradas, por exemplo, no Programa Comunidade Solidária, do governo federal brasileiro, e também no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em cooperação técnica com a extinta Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e não diferem substancialmente das noções mais gerais do desenvolvimento sustentável. Estas noções são tratadas no Capítulo 2.

social de representações que tem um caráter englobante, organizando o pensamento, as crenças e as ações das pessoas.

O presente capítulo trata do contexto e da história dos pequenos projetos de desenvolvimento intimamente relacionados à crença na ideologia do desenvolvimento para, no capítulo seguinte, compreendermos os princípios e as ideologias que estão presentes nos atuais pequenos projetos de desenvolvimento sustentável, quais são os atores neles envolvidos, e o seu modo de funcionamento que aqui estou chamando de *projetismo*.

Enquanto no cenário geral das iniciativas desenvolvimentistas os atores sociais principais são as agências bilaterais e multilaterais de desenvolvimento e os governos, no cenário do ambientalismo e dos pequenos projetos as organizações não-governamentais – e os cientistas sociais, educadores, religiosos, agrônomos, assistentes sociais, entre outros – se destacam como atores sociais privilegiados. A ideologia e as práticas dos atuais pequenos projetos de desenvolvimento sustentável estão vinculadas às relações estabelecidas entre estes grupos de atores nos cenários político nacional e internacional, conformando um *campo* (Bourdieu, 1983). Isto é, um espaço estruturado de posições (ou de postos) cujas propriedades dependem das posições nestes espaços. O campo se constitui de lutas entre o novo que está entrando e tenta forçar seu direito de entrada e o dominante que tenta defender o monopólio e excluir a concorrência. Para que ele se defina é preciso também que haja objetos de disputa e interesses específicos que não são próprios de outros campos. Um campo tem propriedades específicas, para que ele funcione “é preciso que haja objetos de disputa e pessoas prontas a disputar o jogo, dotadas de *habitus* que impliquem no conhecimento e no reconhecimento das leis imanes do jogo, dos objetos de disputa etc” (Bourdieu, 1983: 89). Disputa-se, como veremos neste capítulo e em outros, não só o conteúdo das noções de desenvolvimento e de sustentabilidade, mas também formas e metodologias de implementação de projetos consideradas adequadas para se alcançar os objetivos genéricos do “desenvolvimento sustentável”.

A produção de pesquisas e informações pertinentes aos pequenos projetos no Brasil se encontra pulverizada em informativos de circulação restrita ou em documentações de entidades não-governamentais, não havendo até o momento referências bibliográficas abrangentes sobre o assunto nas ciências sociais. Há apenas

alguns levantamentos estatísticos elaborados por dois conjuntos de ONG's - as “de desenvolvimento” e as “ambientalistas” – iniciados no final da década de 80.

Quanto as “ONG's de desenvolvimento”, a pesquisa de Fernandes e Carneiro (1991) apontou que no universo das entidades classificadas como “de assessoria e apoio aos movimentos populares” havia uma predominância de atividades de assessoria, pesquisa e documentação, educação popular, assessoria técnica e formação de lideranças sindicais. Os projetos de “produção econômica”, que estariam mais próximos dos de “desenvolvimento sustentável”, se constituíam como atividade principal de apenas 2,1% das entidades, ou 22,1% no conjunto das atividades destas entidades.

Quanto ao segundo conjunto de ONG's, a pesquisa da Mater Natura e do WWF (1996) afirma que no universo das 725 instituições que se consideravam ambientalistas 58,5% das ONG's desenvolviam “projetos com comunidades locais” e 50,6% desenvolviam “projetos de conservação”, dentre as 10 atividades priorizadas pelas instituições, onde foram admitidas múltiplas respostas.<sup>4</sup> Portanto, não é possível saber o conteúdo e a forma destes projetos, muito menos suas implicações.

Assim, os dados sobre “pequenos projetos” no Brasil são exíguos. Procurei-os referência a estes na literatura relativa ao desenvolvimento social e/ou comunitário, às ONG's, ao etnodesenvolvimento e às experiências de antropólogos em projetos ou agências de desenvolvimento, seja no Brasil, na América Latina ou mesmo na África e na Ásia. É digno de nota, no Brasil, a falta de pesquisas em profundidade sobre o tema, indício ou da antipatia pela “antropologia aplicada” ou da falta de auto-avaliação e autocrítica pelos próprios antropólogos e cientistas sociais que participaram de pequenos projetos de desenvolvimento – em ONG's, em pesquisa de campo, em agências oficiais de desenvolvimento – ou ainda da relativa “novidade” do tema.

Embora os processos sociais sejam concomitantes e interrelacionados, por uma questão de clareza textual, tratarei primeiramente das ideologias e das práticas do desenvolvimento para depois tratar das críticas ambientalistas ao modelo anterior e das

---

<sup>4</sup> Mater Natura; WWF. (1996). *Ecolista. Cadastro Nacional de Instituições Ambientalistas*. 2ª Edição. WWF: Curitiba. O total de 725 se refere apenas àquelas ONG's que responderam ao questionário da Ecolista. Os questionários foram distribuídos com base nas informações cadastrais de 1.533 ONG's presentes no Cadastro Nacional de Instituições Ambientalistas publicado em 1992 além de incluir outras que se cadastraram depois. Somando aquelas ONG's que responderam à Ecolista àquelas que não responderam mas não tiveram sua correspondência devolvida pelos Correios, chegaríamos ao total de 1.401 ONG's ambientalistas no Brasil.

propostas de sustentabilidade, a partir do conceito de “desenvolvimento sustentável” e dos pequenos projetos a ele relacionados, no capítulo seguinte.

### **Ideologia desenvolvimentista, expansão capitalista e desenvolvimento comunitário**

Em seu texto sobre desenvolvimento sustentável, Ribeiro (1991a: 61) lembra que “as diversas mudanças nas formas de reprodução da vida política, econômica, social e cultural têm levado a uma reformulação/ reforma na noção de desenvolvimento”. Estas variações e tentativas de reformas expressaram-se inclusive pelas diversas adjetivações ao “desenvolvimento” como, por exemplo, industrial, capitalista, socialista, para dentro, para fora, comunitário, desigual e combinado, dependente, sustentável e, ainda, humano e *etnodesenvolvimento*. Para Ribeiro (idem: 61) “estas variações e tensões são representativas da lógica de um campo de poder político e econômico onde os atores coletivos procuram estabelecer suas perspectivas particulares, sobre como se deve proceder em relação a desenvolvimento, como as mais corretas”.

A noção de “desenvolvimento” tem uma longa história, cujas origens podem ser traçadas por intermédio da sua noção gêmea, a de “progresso”, até a Antiguidade Clássica (Nisbet, 1985 [1980]). Assim como a idéia de progresso, a de desenvolvimento é um valor no mundo Ocidental, postulado não como meramente desejável, mas como historicamente necessário (Nisbet, 1985: 16). A noção de progresso sempre esteve relacionada a uma visão evolucionista do gênero humano e suas formas sociais, em oposição à de “decadência”, sendo por isso formulada como algo invariavelmente positivo. O crescimento da “fé no progresso” pelo mundo deveu-se em grande parte à feição universal que o Cristianismo tomou com a incorporação do milenarismo judeu. Esta noção permeia não só as religiões judaico-cristãs, mas também as próprias concepções de tempo, espaço, homem, natureza e sociedade das sociedades ocidentais (idem: 16).

A ênfase no progresso variou bastante historicamente, mas ganhou grande impulso a partir da adoção da noção de “desenvolvimento” no pós-Segunda Guerra Mundial. Opor-se a esta idéia passou a se considerar uma heresia. O “desenvolvimento” das sociedades, do conhecimento e da riqueza corresponderia a um princípio “natural” com sua própria fonte de dinamismo que possibilita uma meta-narrativa. Constitui-se



como um discurso totalizante que institui a “ordem das coisas” e, assim, não é objeto de escolha, mas sim uma finalidade e uma fatalidade da história (Rist, 1997: 40).

É inerente à idéia de progresso e de desenvolvimento uma compreensão unilinear do tempo composta de estágios sucessivos em que a etapa seguinte é necessariamente melhor e mais complexa que a anterior. Todas as nações e povos do mundo seriam passíveis de serem classificados dentro destes estágios, criando uma “hierarquia funcional” (Ribeiro, 1991a: 67) que divide o mundo em “desenvolvidos/subdesenvolvidos ou “em desenvolvimento”; “avançado/atrasado”; Primeiro/ Terceiro Mundo” etc. O fim último seria a infinita “progressão” e a fixação da crença de que o “desenvolvimento” seria universalizável para todos os países do mundo. É um processo apresentado como necessariamente positivo e que prevê continuidade, cumulatividade e irreversibilidade (Rist, 1997: 27).

A pretensa unanimidade em torno desta idéia repousa em seu duplo caráter. Por um lado, encarna o ideal genérico de melhoria das condições de vida de todo o mundo, de mais felicidade, de justiça etc., “próximo do messianismo religioso em seu entusiasmo voluntarista” (Rist, 1997: 212). Por outro lado, está ligada às práticas, ações e consequências específicas que têm significado crescimento econômico, acumulação e concentração de riqueza nas mãos de poucos, além da apropriação da ciência e da técnica com finalidades de lucro. Isto é, à expansão da economia de mercado. Este “desenvolvimento real” é aquele que tem sido promovido e intensificado no pós-Segunda Guerra pelo discurso da modernização, do avanço tecnológico e do ataque à pobreza. Aqui foi central a construção de um imaginário coletivo sobre “desenvolvimento” como “melhoria de vida para todos”. E porque a crença em algo é eminentemente social, ela é ao mesmo tempo um produto e uma produtora da história (Rist, 1997: 214-15).

A construção deste imaginário esteve intimamente relacionada à produção de teorias sobre o desenvolvimento que justificassem as políticas de auxílio econômico do governo norte-americano aos países da Europa arrasados pela Segunda Guerra e a criação de instituições multilaterais voltadas para a promoção do “desenvolvimento” em nível mundial, particularmente para o chamado Terceiro Mundo.

O desenvolvimento existe pelas ações que o legitimam, pelas instituições que o mantêm vivo e testemunham a sua presença (Rist, 1997: 10). Para Rist, o “desenvolvimento” “consiste num conjunto de práticas, algumas vezes aparentemente

conflitivas entre si, que requer –para a reprodução da sociedade – uma transformação geral e a destruição do meio ambiente natural e das relações sociais. O seu objetivo é o crescimento da produção de mercadorias (bens e serviços) gerados, por meio de troca, para efetivar a demanda” (idem: 13). Portanto, para ele, a expressão “desenvolvimento sustentável”, onde o “sustentável” se refere à preocupação com a degradação do meio ambiente, é simplesmente uma contradição em termos, um oxímoro.

Para além de um conjunto de práticas, Escobar (1995: 41) define o desenvolvimento como um “sistema de relações que estabelece uma prática discursiva que dita as regras do jogo: quem pode falar, de que ponto de vista, com qual autoridade e de acordo com qual critério de especialidade, ela dita as regras que devem ser seguidas por este ou aquele problema, teoria, ou objeto que emerge ou é nomeado, analisado e eventualmente transformado numa política ou plano”. Para Escobar (1995: 42), o discurso do desenvolvimento tem uma dinâmica adaptativa que permite a incorporação de novos objetos, novos modos de operação e a modificação de numerosas variáveis – por exemplo, estratégias de combate à fome, conhecimento sobre necessidades nutricionais, tipos de culturas agrícolas a serem priorizadas, escolhas tecnológicas -, mas não há modificação da forma como estes elementos se interrelacionam e se reproduzem sistematicamente. Daí porque noções aparentemente opostas podem coexistir dentro do mesmo campo discursivo.

Após a Segunda Guerra proliferaram então as “agências de desenvolvimento” e “cooperação internacional” institucionalizando as políticas da “era do desenvolvimento”. Destaca-se a criação do Banco Mundial (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1944; a Organização das Nações Unidas em 1945, e seus programas e comissões específicos como a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), em 1948, o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) em 1965; e os bancos regionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, em 1954, voltado exclusivamente para as Américas. Esta institucionalização passou por diversas etapas que podem ser acompanhadas pelos próprios documentos e reuniões das agências da ONU, do Banco Mundial e do FMI. Enquanto os anos 50 foram marcados pelo processo de descolonização e pelo processo de convencimento da opinião pública a respeito da necessidade do “desenvolvimento”, os anos 60 tiveram como marca o crescimento da ideologia e da criação de instituições especializadas não só no interior da ONU como

também fora dela como a OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*), criada em 1961 (Rist, 1997: 89-90).

Rist (1997) dedicou-se a uma análise detalhada de cada nova formulação no discurso do desenvolvimento das agências da Organização das Nações Unidas e do Banco Mundial, demonstrando que mesmo com a incorporação das críticas presentes nas noções da “escola da dependência”, no conceito de “auto-confiança”, de “desenvolvimento auto-centrado”, no enfoque das “necessidades básicas”, na noção de “desenvolvimento sustentável” e de “desenvolvimento humano”, a saída para o problema do “não-desenvolvimento” de acordo com o modelo era mais crescimento econômico. Também limitaram estas noções as suas contradições como a do desenvolvimento endógeno que dependeria de capital externo para se firmar (idem: 133-134). Ou as limitações conceituais de “necessidades básicas”, pois obviamente seria preciso definir, segundo um ponto de vista sociocultural, o que seriam “necessidades” e o que seria “básico”, além destas noções se relacionarem à economia da escassez ocidental que justifica a reiterada ênfase no crescimento ilimitado da produção e do consumo (idem: 167-69). E embora, segundo Rist, o PNUD tenha ganho crédito das ONG's porque a sua definição de “desenvolvimento humano” procurou quebrar a “vaca sagrada do crescimento econômico e a sua distinção entre acumulação de riqueza e vida boa” (idem: 209), sua ênfase no “alargamento das escolhas das pessoas” representa uma visão que reforça os princípios individualistas e liberais da economia como a arte de fazer escolhas (e a liberdade para tanto). A definição de desenvolvimento sustentável, presente no Relatório Brundtland (1987), será tratada no próximo capítulo.

O pós-Segunda Guerra foi marcado por um longo período de expansão econômica (1945 até 1973) caracterizado por um conjunto de práticas de controle do trabalho, tecnologias, hábitos de consumo e configurações político econômicas que pode ser chamado de modelo fordista-keynesiano (Harvey, 1994: 119). Este modelo deu ao Estado um papel controlador dos ciclos econômicos com uma combinação apropriada de políticas fiscais e monetárias, dirigindo assim um investimento público para áreas consideradas vitais para o crescimento da produção e do consumo de massa, que também garantiam um emprego relativamente pleno (idem: 129). Acoplado a isso, os governos também procuravam fornecer um forte complemento salarial em forma de seguridade social, assistência médica, educação, habitação etc., o chamado Estado de Bem-Estar Social. Ao mesmo tempo, políticas internacionais promoviam uma maciça

ampliação dos fluxos do comércio mundial e de investimentos internacionais. A formação de um mercado de massa global inseria os países do “Terceiro Mundo” (denominação constituída a partir deste período) como provedores de matéria-prima barata (particularmente no campo da energia) para as grandes corporações, especialmente as norte-americanas.<sup>5</sup> Todo este processo ocorria sob o domínio do poderio militar, econômico e financeiro do Estados Unidos (idem: 131). A política norte-americana foi transformar o dólar na moeda-reserva mundial vinculando firmemente o desenvolvimento econômico do mundo à política fiscal e monetária dos EUA. Assim, agiam como os banqueiros do mundo em troca de uma abertura dos mercados de capital e de mercadorias ao poder de suas grandes corporações.

No plano da expansão do capitalismo, o fordismo não se disseminou de forma igualitária por todo o mundo, pois isso dependia de como cada Estado administrava as relações de trabalho, da política monetária e fiscal, das estratégias de bem-estar e do investimento público, limitados internamente pela situação das relações de classe e, externamente, pela sua posição na hierarquia da economia mundial e pela taxa de câmbio fixada com base no dólar (Harvey, 1994: 132). As desigualdades resultantes deste modelo produziram tensões e protestos de movimentos sociais a partir da década de 60. O modelo fordista no Sul prometia o desenvolvimento para todos mas, na prática, concentrava a renda progressivamente nas mãos de elites nacionais. Somente com a aguda recessão de 1973, a “crise do Petróleo”, este modelo começou a se transformar em um modelo de acumulação flexível. Com esta crise houve, em primeiro lugar, uma mudança dramática nos custos relativos dos insumos de energia, levando todos os segmentos da economia a buscar modos de poupar energia pela mudança tecnológica e organizacional. Em segundo lugar, colocou-se o problema da reciclagem dos petrodólares excedentes, coisa que aumentou a instabilidade dos mercados financeiros

---

<sup>5</sup> As denominações classificatórias dos países têm variado ao longo do tempo, em função dos atores sociais que as estabelecem e dos critérios utilizados para tais classificações. Apesar de todas terem os seus problemas, irei utilizar as expressões “Norte” e “Sul” por me parecer menos problemáticas, embora dentro deste “Sul” seja possível classificar uma infinidade de situações muito diversas. A expressão “Terceiro Mundo” também será utilizada como sinônimo da denominação “Sul” pois é ainda muito corrente na literatura. As denominações Primeiro, Segundo e Terceiro Mundos referiam-se à divisão ideológico-política do mundo entre capitalistas centrais, comunistas e capitalistas periféricos, mas a queda do Muro de Berlim e do “socialismo real” não só na ex-União Soviética, tornou sem sentido esta classificação. A classificação Norte – Sul, por sua vez, não se restringe à posição geográfica do país no Hemisfério Norte ou Sul, mas faz referência ao estado de riqueza e de dominação no sistema mundial dos países que em grande parte estão situados no Hemisfério Norte e ao estado de pobreza ou de má distribuição de riqueza e de subordinação de países situados em grande parte no Hemisfério Sul.

mundiais. Como resultado, as décadas de 70 e 80 foram marcadas por um conturbado período de reestruturação econômica (idem: 136-140) e também ideológica.

O período que se iniciava após a “crise do petróleo” foi chamado por Harvey de *acumulação flexível* justamente porque se opunha à rigidez do sistema fordista. A acumulação flexível se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo (idem: 140). Os sistemas de produção flexíveis permitiram uma aceleração brutal do tempo de giro do capital, chave da lucratividade capitalista, acompanhada pela redução do tempo de giro no consumo. A tendência desta fase do capitalismo é organizar-se pela sua dispersão e para isso é necessário acesso à informação e o seu controle, uma capacidade de análise instantânea de dados, de maneira a garantir a coordenação centralizada de interesses corporativos descentralizados (Harvey, 1994: 151). Os novos tipos de indústria que são desenvolvidos suprem esta necessidade pois se concentram no setor das comunicações, da informática e da eletrônica. Assim, a “era da informação” provoca um “encolhimento do mundo” em função da “compressão do espaço-tempo”, aumentando a velocidade e a mobilidade das coisas, das pessoas, das informações e do capital. Este processo deu nova força ao que é conhecido como “globalização”.

A “teoria da modernização”, foi, durante décadas, o esteio das intervenções desenvolvimentistas, defendendo a mudança planejada por meio do crescimento econômico, pela industrialização, urbanização, criação de infra-estrutura, inovações tecnológicas de capital intensivo. No setor agrícola, incentivavam-se políticas de crédito, de extensão rural e a transferência de tecnologia (especialmente pelo pacote da Revolução Verde) e capital, das nações desenvolvidas para as subdesenvolvidas, pressupostos do “efeito de gotejamento” (*trickle-down effect*).<sup>6</sup> Tais políticas se mostraram não só danosas ao meio ambiente como também inacessíveis aos agricultores familiares, voltando-se apenas para médios e grandes proprietários.

A teoria da modernização concebia o espaço rural e suas populações como “atrasados” e “pobres” e previa a sua necessária incorporação ao processo de desenvolvimento pela sua “modernização”. Assim, os projetos de desenvolvimento

---

<sup>6</sup> Esta teoria, muito disseminada nos anos 60 e 70, pressupõe que quando a riqueza atinge um tal grau em níveis considerados superiores, ela começaria a melhorar indiretamente outros níveis sociais como se fosse um transbordamento ou um gotejamento de um recipiente já cheio. No Brasil poderíamos traduzir esta expressão para uma que nos é bastante familiar: “é preciso deixar o bolo crescer para depois repartir”, difundida nos anos 70 e 80.

comunitário das décadas de 50 e 60 promovidos pelas agências governamentais e multilaterais de desenvolvimento procuravam reproduzir esta mesma teoria em pequena escala com o auxílio de cientistas sociais – especialmente antropólogos – que teriam conhecimento dos valores, instituições sociais e atitudes tradicionais. Entre estas agências estavam a USAID (Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional), e a partir de meados dos anos 70 o PNUD, o Banco Mundial.

Schwartz (1982) destaca que os primeiros estudos antropológicos de comunidade (onde destaca-se Redfield, 1942, 1956) e o “movimento de desenvolvimento comunitário” tinham praticamente as mesmas noções específicas sobre comunidade, sobre mudança e sobre a natureza da cultura (Schwartz, 1981: 314). Os especialistas em desenvolvimento comunitário acreditavam que os projetos tinham mais chances de serem bem-sucedidos em “comunidades homogêneas e integradas”, ligadas por laços de solidariedade, sem diferenciações internas e, portanto, com interesses comuns. Mas os diferentes objetivos dos projetos (desenvolvimento econômico, melhoramento das relações sociais, devolução de poder etc.) afetavam a aceitação do pressuposto da homogeneidade (idem). As “comunidades” seriam, neste sentido, entidades auto-contidas sem relação com o contexto da sociedade mais geral, delimitadas empiricamente e não construídas analiticamente (Schwartz, 1981: 314-16). Permeavam os programas de “desenvolvimento comunitário” as pressuposições de que era preciso se conhecer os valores, as atitudes e as tradições daquelas populações para que os projetos tivessem sucesso, já que as mudanças sociais só ocorreriam com a mudança nos valores.

Do ponto de vista das agências envolvidas nestas iniciativas, as tradições impediam a “modernização” e a mudança, já que para mudar era preciso adotar os valores capitalistas. A “pobreza” era concebida como uma falta de oportunidade dos “pobres” de aumentar a sua produtividade. O foco do problema estava então nos “pobres” e não no sistema que produziria a “pobreza”. Ademais, a classificação de povos não-ocidentais e de parte significativa das populações dos Estados-nacionais do chamado Terceiro Mundo enquanto “pobres” justificava a intervenção das agências a partir do sistema de representação ocidental da economia de mercado e suas concepções de “renda”, “escassez” e “necessidade”.

A título de exemplo e também para facilitar a comparação com os pequenos projetos de desenvolvimento sustentável, cito aqui alguns trechos de um manual de

desenvolvimento comunitário da Agência Norte-americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID), de 1962, *Desenvolvimento de Comunidade*. Este manual define logo no seu início o que considera ser “desenvolvimento de comunidade”. Segundo ele:

“é o termo usado para descrever os primeiros passos que muitos governos têm dado para atingir a população dos povoados e para utilizar de maneira mais *eficiente a iniciativa e a energia locais, aumentar a produção e melhorar os padrões de vida*. Constitui num *processo de ação social* através do qual a população de *uma comunidade organiza-se para planejar e agir*; define suas necessidades e problemas individuais e comuns; elabora planos individuais e grupais para atender suas necessidades e *resolver os seus problemas*; executa estes planos com o máximo de *confiança nos recursos da comunidade*; completa estes recursos, *quando necessário*, com serviços e materiais de agências governamentais e não governamentais estranhos à comunidade” (USAID, 1962: 9, grifos meus).

No trecho seguinte, o texto diz:

“Os governos aprenderam que quando a *população local tem oportunidade de decidir como podem melhorar as próprias condições de vida*, ter melhores condições sanitárias e aumentar o número de alfabetizados – os *especialistas* poderão *introduzir mais facilmente melhoramentos desejáveis que terão efeitos mais definidos*. O Desenvolvimento de Comunidade deve consistir em *dar assistência técnica* em nível local de forma a *demonstrar como a população trabalha em conjunto* para viver melhor” (idem).

Assim, os objetivos do Desenvolvimento de Comunidade são:

“ajudar a população a encontrar maneiras de organizar programas de auto-ajuda; fornecer técnicas para ação cooperativa sobre planos que a população local elabora e executa para melhorar suas condições de vida” (idem: 9-10).

Observa-se, portanto, que há um pressuposto “democrático” de que é preciso que a própria população diga o que quer e não seja objeto de demandas externas. Mas, para ela dizer o que quer, precisa se organizar e para isso os “especialistas” (agentes externos à comunidade) podem fornecer “técnicas de ação cooperativa”. Isso pressupõe que estas populações são desorganizadas e ineficientes quando os objetivos são o “aumento da produção” e a “melhoria dos padrões de vida”, colocados pela ideologia

desenvolvimentista. Por isso, é preciso se organizar para “planejar e agir” como resolver “*seus* problemas e necessidades”.

Assim, o desenvolvimento de comunidade não é apenas um processo, é, também, como o manual afirma, um processo que possui um *método* (idem: 14). Este método está baseado na discussão sistemática das necessidades sentidas em comum pelos membros da comunidade; no planejamento sistemático para efetuar a auto-ajuda que seja aceita pela comunidade; na mobilização quase completa e o aproveitamento das potencialidades físicas, econômicas e sociais de grupos locais; na criação de aspirações e na determinação de executar projetos adicionais de melhoramento de comunidade (idem: 14-16).

Esta noção não difere muito daquelas utilizadas pelas organizações não-governamentais de assessoria e apoio aos movimentos populares no Brasil que, como já mencionei, preocupavam-se principalmente com o aspecto organizacional e educacional de populações locais e suas entidades. Mas este tipo de mobilização tinha muito mais um caráter político e às vezes “revolucionário” do que propriamente produtivista, embora também houvesse projetos neste sentido. A utilização dos recursos locais também será uma constante nestes projetos, havendo a partir da década de 80, no Brasil, uma maior ênfase nos aspectos ambientais, isto é, em tecnologias alternativas ou adaptadas às realidades locais. As noções de auto-ajuda, de autogestão, de democracia participativa, efeito demonstrativo e auto-sustentação, respeito à integridade cultural, permanecem também como princípios de pequenos projetos de desenvolvimento sustentável, assim como a figura do “promotor” ou “especialista” (ou ainda do “técnico”) que deve trabalhar *com* a população e não *para* a população. Ele nunca deve dar ordens, dirigir, dominar, impor ou tentar acelerar o ritmo do processo.

Embora os pressupostos do “desenvolvimento comunitário” sejam quase os mesmos do “desenvolvimento sustentável”, os projetos promovidos pelas agências de desenvolvimento procuravam introduzir novas tecnologias (geradas no contexto da modernização) aliadas a processos educacionais que introjetassem novas atitudes e valores (como “responsabilidade” e “colaboração”). A ênfase produtivista e modernizadora não era questionada (Huizer, 1993: 71-73; Hoben, 1982; Schwartz, 1981:313-15; Martinez Nogueira, 1991b:114). Muitos cientistas sociais, contratados por agências oficiais de desenvolvimento para se responsabilizarem pelos projetos de “desenvolvimento comunitário”, viram-se ajudando a derrubar os “obstáculos” ao



desenvolvimento capitalista representados pelos povos tradicionais e sua cultura, por meio da aceleração da mudança social planejada diretamente no nível local (Schwartz, 1981: 315; Little e Painter, 1995: 604).

Além disso, o espaço existente para a atuação de antropólogos ou outros cientistas sociais nestas agências era diminuto e conflitivo, prevalecendo sempre os padrões estabelecidos em iniciativas de desenvolvimento em larga escala (Hoben, 1982: 354-55). A frustração de muitos antropólogos em trabalhar nestes locais, aliada a uma decepção com relação a atitudes intervencionistas dos Estados Unidos na política internacional de vários países do chamado Terceiro Mundo, fez com que muitos deles deixassem estas agências no início dos anos 60. Até meados dos anos 70, as agências de desenvolvimento voltaram-se principalmente para os projetos ligados ao processo de industrialização e modernização, direcionados para o grande capital, havendo pouco espaço para projetos de desenvolvimento comunitário (idem: 355).

Assim, o “desenvolvimento” configurava-se como algo de “cima para baixo”, centralizado, e os projetos de desenvolvimento comunitário cumpriam um papel paliativo em relação aos seus objetivos declarados, tendo um caráter reformista (Huizer, 1993: 71-73; Hoben, 1982; Schwartz, 1981: 313-15; Martinez Nogueira, 1991b: 114). Em função destas características e do seu caráter etnocêntrico, muitas intervenções tidas como “melhorias” ou “inovações” não eram percebidas pelas comunidades como tais porque não faziam sentido dentro de seus códigos culturais (Foster, 1969: 6). De fato, poucas foram as modificações significativas alcançadas por estes projetos, no que tange a duradouras melhorias nas condições materiais das populações “beneficiadas” (Schwartz, 1982: 318).

Em meados da década de 70, com novas abordagens e metodologias na antropologia (particularmente na norte-americana) e em resposta a uma reconhecida preocupação com o impacto do desenvolvimento nas populações de baixa renda, as agências de desenvolvimento voltaram a contratar antropólogos em largos números e em diversas tarefas burocráticas (Hoben, 1982: 355)<sup>7</sup>. Entre tais tarefas destacavam-se

---

<sup>7</sup> Hoben ressalta que as mais importantes transformações na antropologia americana seriam: “a) uma mudança na teoria em relação à análise de padrões duradouros de comportamento e mudanças nestes padrões como um produto cumulativo de decisões recorrentes em contextos específicos; b) um crescimento concomitante no uso mais vigoroso de métodos quantitativos no recorte de amostras, trabalhos de pesquisa, na análise de variações dentro e entre diferentes segmentos de grupos que tinham sido tratados previamente como relativamente homogêneos, e testes de hipóteses; c) o surgimento de subcampos antropológicos focalizados nos problemas de atendimento à saúde, educação, reassentamento

análises sociais, desenho de projetos, supervisão de projetos, avaliação e análise das condições dos países em que estas agências executavam projetos (idem: 360). Hoben observa que embora isso não tenha significado uma dramática reorientação no paradigma do desenvolvimento ou nos impedimentos burocráticos ao uso das informações das ciências sociais no planejamento, teve um impacto cumulativo modesto nas decisões de alocação de recursos em favor das necessidades e desejos de grupos de baixa renda e na consideração de sua organização social no planejamento e execução de programas de desenvolvimento (idem: 356).

Devido ao fato de Hoben estar discorrendo especificamente sobre a relação dos antropólogos e da antropologia com o desenvolvimento e suas instituições, não há menção de que o “reconhecimento” por parte das agências quanto aos impactos do desenvolvimento sobre populações de baixa renda estivesse relacionado também às críticas ao modelo de desenvolvimento formuladas tanto pelos movimentos sociais, entre eles o ambientalismo, quanto por diversos ramos da academia. Seu texto, assim como outros sobre antropologia e desenvolvimento (Escobar, 1991, 1995, 1997; Schwartz, 1981; Pitt, 1976a), não esclarece se os projetos de desenvolvimento comunitário foram deixados de lado ou não e, caso tenham persistido, que forma tomaram e quais resultados obtiveram. A ausência desta referência sugere que os projetos de desenvolvimento comunitário não foram mais incentivados pelas agências, ou então mudaram de nome ao redor do início dos anos noventa, quando as políticas de reforma dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento começaram a se relacionar mais intensamente com organizações não-governamentais e a criar fundos específicos para financiamento de pequenos projetos. É importante notar que outras abordagens da antropologia, entre elas as teorias do conflito como as da Escola de Manchester e trabalhos como os de Leach (1966 [1964]), Balandier (1976 [1971]) e Schwartz (1981), contrariavam os pressupostos dos programas de “desenvolvimento comunitário” a respeito da natureza da cultura, da mudança e da própria concepção de comunidade, classificando-os como equivocados e ultrapassados.

Para Hoben, a participação de antropólogos em diversos estudos de longo e curto prazos para subsidiar os planejadores e o desenho dos projetos das agências de desenvolvimento foi aos poucos desfazendo os preconceitos do paradigma

---

e na adoção de novas tecnologias agrícolas; d) a publicação de monografias documentando processos de mudanças sociais e econômicas” (Hoben, 1982: 355-56).

desenvolvimentista a respeito da “falta de espírito empreendedor”, das “decisões não-rationais”, “das tradições resistentes à mudança”, assim como as pressuposições de que o desenvolvimento econômico e seus benefícios requeriam necessariamente a ocidentalização das formas institucionais e das crenças culturais (Hoben, 1982: 367). Houve um alargamento no campo de atuação antropológico no interior destas agências, vinculando o seu trabalho e de outros cientistas sociais a todos os projetos ou programas que incluíssem “fatores humanos”, tais como reassentamentos forçados, pesquisas agrícolas e extensão, desenvolvimento rural, saúde, planejamento familiar e população, turismo, povos indígenas, entre outros (ver Cernea, 1985; 1995; Horowitz, 1994).

Houve também neste período uma intensificação no uso da noção de “sociedade civil”, em função de diversas situações históricas e lutas políticas (Costa, 1997) que contribuíram para pressionar as agências de desenvolvimento a mudarem suas políticas. No Leste Europeu o debate “refletia a resistência à onipresença do Estado socialista real e as restrições às possibilidades de organização soberana da sociedade (civil)” (Costa, 1997: 5-6). Na América Latina, o debate se associou à resistência contra os regimes militares constituindo-se em referência necessária na busca de independência e autonomia do Estado autoritário, de liberdade e democracia. Nas sociedades liberal-democratas européias, o termo foi apropriado pela “esquerda francesa” em solidariedade ao movimento oposicionista do Leste Europeu e também como crítica ao Estado-providência que estaria tornando os cidadãos em clientes passivos das agências públicas, destituindo-os de meios efetivos para influenciar no processo político (idem: 6). Devido à diversidade de situações e contextos políticos em que o termo foi recuperado, as referências teóricas nele presentes são também ecléticas, afirmaram Cohen e Arato:

“pressupõem algo como a abordagem tripartite de sociedade civil de Gramsci enquanto preservam os aspectos chave da crítica marxista da sociedade burguesa. Mas também integram as reivindicações do liberalismo em favor dos *direitos* individuais, as ênfase de Hegel, Tocqueville e dos pluralistas na *pluralidade* das *associações* sociais e das intermediações, a ênfase de Durkheim no componente de *solidariedade* social e na defesa da *esfera pública* e da *participação* política sublinhadas por Habermas e Arendt (Cohen e Arato, 1989 *apud* Costa, 1997: 6-7, ênfases no original).

De qualquer forma, a utilização do termo “sociedade civil” sugere uma concepção de totalidade social tripartite – sociedade civil, Estado e mercado – na qual a

expansão da democracia estaria vinculada à organização e ao fortalecimento da sociedade civil em torno de interesses comuns – denominados de “públicos” – forçando o Estado a abrir ou ampliar canais de participação destas organizações nas políticas públicas e o mercado a adotar parâmetros mais “humanitários” e “ecológicos” de “responsabilidade social”.

Procurando responder a estas demandas e pressões, agências como a USAID e o Banco Mundial lançaram a partir do início da década de 70, no caso da USAID, e de 80, no caso do BIRD, “novos” mandatos com o objetivo de adotar “abordagens participativas” dos geralmente “impactados pelas políticas de desenvolvimento” nas decisões que moldavam seus destinos, ligadas a “análises sociais”, “de pobreza”, “ambientais”, entre outras. No entanto, Hoben (1982: 357-58) destaca que, como de costume, as recomendações feitas pelo Congresso Norte-americano a estas agências foram elaboradas por um pequeno quadro de funcionários, não refletindo necessariamente uma preocupação da maior parte dos congressistas. A “era Reagan”, de 1981 a 1988, também contribuiu para que a adoção de medidas e políticas voltadas para os aspectos sociais e ambientais fossem retardadas ou deixadas de lado, havendo a retirada de diversos cientistas sociais da administração direta das agências de desenvolvimento em Washington e nas missões em outros países (idem: 361). Por isso, as práticas pouco mudaram.

Durante as décadas de 70 e 80, no Brasil, por exemplo, a ênfase dos financiamentos dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento e o modelo de planejamento de projetos feito pelo Estado brasileiro continuaram seguindo os postulados da teoria da modernização e a atenção a estas populações geralmente ocorreu dentro de ou relacionada a “Projetos de Grande Escala” sob a rubrica de “projetos compensatórios” (reassentamentos, componentes ambientais, indígenas, etc) (Arnt e Schwartzman, 1992; Leroy e Soares, 1998b).<sup>8</sup> Os pequenos projetos de desenvolvimento comunitário não foram objeto de financiamento dos BMD’s ou do Estado brasileiro, exceção feita aos parques e malsucedidos “projetos econômicos” com povos indígenas promovidos pelo órgão indigenista oficial. As políticas de desenvolvimento dos governos militares (1964-85) presentes nos vários e amplos programas de integração

---

<sup>8</sup> Ribeiro (1987) em sua análise de grandes projetos de infra-estrutura como a construção de canais e hidroelétricas, considera os “projetos de grande escala” como a quintessência de sistemas econômicos. Estes projetos também condensam poderosos discursos e ideologias desenvolvimentistas.

nacional voltados para o grande capital e para as elites agrárias continuaram sendo a tônica inclusive durante o processo de abertura para a democracia.

No Brasil, a década de 80 foi marcada também pelo aumento da pressão dos movimentos ambientalista e indigenista nacional e internacional contra os financiamentos dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento aos Projetos de Grande Escala. Estes movimentos também exigiram uma maior abertura dos bancos a processos participativos que levassem em conta os interesses das populações geralmente atingidas negativamente por tais projetos. Este processo de pressão somou-se às denúncias internacionais das queimadas na Amazônia e à promulgação da Constituição de 1988, resultando numa abertura, ainda que pequena e forçada, de agências do Estado brasileiro e outras como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento e ao diálogo com ONG's e movimentos sociais brasileiros. O resultado foi uma clara mudança no discurso sobre desenvolvimento e meio ambiente e uma bem menos clara nas ações desenvolvimentistas.

Entre outros resultados destas mobilizações pode-se citar, por exemplo, o fato de que uma semana após a promulgação da Constituição de 1988 (em 12 de outubro), o governo José Sarney anunciou a criação do Programa Nossa Natureza que seria encarregado de formular uma nova política ambiental e de fazer uma reforma institucional criando assim uma nova agência federal de meio ambiente: o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) em 1989. O IBAMA era resultado da aglutinação de quatro órgãos ambientais federais anteriores: SEMA, IBDF, SUDHEVEA, SUDEPE<sup>9</sup>. Neste mesmo ano foi criado o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) destinado a financiar projetos de proteção e conservação do meio ambiente tanto por entidades públicas quanto por entidades não-governamentais. Um pouco mais tarde, houve a demarcação do território Yanomami (em 1991), depois de uma penosa e longa invasão garimpeira na área. Finalmente, a proposta de Reserva Extrativista colocada pelo Conselho Nacional dos Seringueiros foi adotada pelo Instituto de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, como Projeto de Assentamento Extrativista em 1987, para, a partir de 1989, passar a fazer parte do Programa Nacional de Meio Ambiente com o nome de Reserva Extrativista, regulamentada em 1990.

---

<sup>9</sup> Respectivamente, Secretaria Especial de Meio Ambiente, criada em 1973, logo após a Conferência de Estocolmo em 1972; Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, criado em 1967; Superintendência de Desenvolvimento da Borracha, criada em 1967, e Superintendência de Desenvolvimento da Pesca, criada em 1962.

Embora o Banco Mundial tenha sido bastante lento e resistente neste processo de criação de novos mecanismos e políticas voltadas para uma maior “transparência” e “participação” na sua atuação e às demandas socioambientais, alguns resultados podem ser citados.

A negociação do Projeto Polonoroeste entre o BIRD e a extinta Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) fez com que em 1982 o Banco consolidasse pela primeira vez uma política institucional de proteção aos povos indígenas. Em 1985, o BIRD foi pressionado pelo Congresso norte-americano a enquadrar a orientação dos seus funcionários, exigindo deles o aumento do número de profissionais especializados em planejamento ambiental, a participação de organizações não-governamentais, ministérios de Saúde e de Meio Ambiente dos países tomadores de empréstimos na elaboração de projetos e a revisão das prioridades de concessão de empréstimos, com especial apoio a projetos auto-sustentáveis em pequena escala. Tudo isso deu ímpeto à campanha ambiental que vinha sendo travada tendo o Banco por objeto (Arnt e Schwartzman, 1992: 114-15). Em junho de 1987 foi criado um Departamento de Meio Ambiente e quatro Divisões Ambientais em cada uma das Regiões Operacionais do Banco Mundial (América Latina e Caribe, África, Ásia e Europa e Oriente Médio) (idem: 115).<sup>10</sup>

O BIRD aprovou em janeiro de 1990 um empréstimo de US\$ 117 milhões para programas ambientais federais no Brasil, na Mata Atlântica, no Pantanal e para a consolidação do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, recém criado. Em abril do mesmo ano, o BIRD adiou o empréstimo para o Programa de Manejo dos Recursos Naturais de Rondônia (PLANAFLORO) que tinha sido alvo de críticas dos sindicatos rurais, indigenistas e ambientalistas (Arnt e Schwartzman, 1992: 116-17). Em julho de 1990, na reunião do Grupo dos Sete (G7), colocou-se a primeira idéia de formular um programa de financiamento voltado para o meio ambiente no Brasil que resultou mais tarde na criação do Programa Piloto para a

---

<sup>10</sup> Entre outros mecanismos implementados pelo BIRD no sentido de aumentar a transparência de suas operações e aumentar a participação da sociedade em seus projetos estão o Painel de Inspeção (criado em 1993) e a criação de Centros de Informação Pública. O Painel é um mecanismo que permitiria a qualquer cidadão que se sentisse prejudicado pelos projetos financiados pelo Banco entrar com reclamação a ser examinada no sentido de se avaliar as atividades do mesmo. Já existem algumas reflexões sobre a “participação” da sociedade em projetos do Banco Mundial e do BID (Leroy & Soares, 1998b) assim como sobre o funcionamento do Painel de Inspeção (Vianna, 1998a; Barros, 2001b). A reflexão dos próprios bancos sobre suas parcerias com as ONG's, principalmente em projetos de meio ambiente e de desenvolvimento social, tem crescido nos últimos anos, como pode se atestar pelo número já significativo de publicações. Veja-se, por exemplo, BID, 1990, 1994a e 1994b; BIRD, 1994, 1995a, 1995b, 1996a.

Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7). Em novembro do mesmo ano foi criado o *Global Environmental Facility* (GEF), um fundo multilateral administrado pelo BIRD, PNUD e PNUMA para financiar projetos ambientais nos países do Sul voltados para os temas de âmbito “global” (biodiversidade, aquecimento global, águas internacionais, camada de ozônio) (Ros Filho, 1994).

Somente nos anos 90 é que o Banco Mundial começou a criar de forma mais sistemática mecanismos que incorporassem de alguma forma as demandas socioambientais, as de maior transparência das operações e de maior acesso às informações do Banco. Isto tem acontecido de forma processual, encontrando vários tipos de resistências tanto do Banco quanto dos governos nele representados, inclusive do governo brasileiro. Entre os mecanismos, atividades e considerações político-institucionais estão:

a) o estabelecimento de Avaliações de Pobreza, Social e Ambiental (*Poverty Assessment; Social Assessment; Environmental Assessment*), isto é, de análises socioculturais e ambientais, para projetos que envolvessem de alguma forma estas questões, além da participação das ONG's em várias fases do Ciclo de Projeto do Banco.

b) O lançamento dos primeiros Relatórios Anuais sobre Meio Ambiente, sendo que o primeiro deles (1990), dedicou pouquíssimas páginas (apenas um capítulo em oito) às operações do Banco, relativas ao meio ambiente e mesmo neste capítulo específico pôs-se a fazer uma apologia de projetos controversos justamente nos aspectos sociais e ambientais, tais como o Polonoroeste e o Projeto Grande Carajás, do Brasil (EDF, 1991, Apêndice 5).

c) A criação, em dezembro de 1990, de um grupo de estudos sobre “participação” para avaliar como esta questão poderia ser incorporada pelo trabalho do Banco incluindo aí a relação com as ONG's (*Bank Wide Learning Group on Participatory Development*), cujo principal produto foi a elaboração do documento *The World Bank and Participation*, lançado em 1994. Voltarei a este documento.

d) A elaboração de um documento de política (*Policy Paper*) sobre as relações Banco-ONG's (BIRD, 1994b) que propunha melhorar a imagem externa do Banco por meio da destinação de maiores recursos humanos e financeiros para o tratamento do tema “ONG's” dentro dos departamentos operacionais e da própria divisão de ONG's do

Banco. Foi recomendado também o apoio a ONG's locais e internacionais , de modo a permitir que estas também recebessem uma “fatia” dos projetos (Bailey, Barros e Vianna Jr., 1997: 26).

e) A criação do Grupo Tarefa sobre Desenvolvimento Social, em março de 1996, encarregado de revisar as várias iniciativas e abordagens do Banco na área de “desenvolvimento social” de modo a fazer um uso mais sistemático dos conceitos e descobertas; apontar a natureza do paradigma de desenvolvimento e as mudanças necessárias para absorver efetivamente as considerações sociais; apontar as implicações operacionais e de trabalho para o Banco da incorporação deste enfoque (quanto à visão dos parceiros do Banco, as necessidades de modificação no seu quadro de funcionários e no treinamento do mesmo) (BIRD, 1996b: 01).

f) A constituição de um comitê permanente de trabalho envolvendo ONG's internacionais e técnicos do Banco (*World Bank – NGO Liaison Committee*), criado desde 1981 mas muito pouco efetivo até 1993, quando a composição do mesmo passou a ficar balanceada entre tendências políticas “esquerdistas” e “direitistas” (Covey, 1998: 135). Segundo Bailey, Barros e Vianna Jr. (1997: 26), o Comitê é mantido pelo Banco em posição relativamente secundária dentro da instituição, restringindo, deste modo, suas atividades a um caráter de articulação e informação. Há uma rede de ONG's brasileiras que participa deste Comitê desde 1996.<sup>11</sup>

g) O estabelecimento das primeiras reuniões de consulta do Banco às Organizações da Sociedade Civil (OSC's), no Brasil, entre maio e junho 1996, por intermédio do Oficial de Ligação do Banco, cuja função seria dinamizar e descentralizar a nova política de participação do Banco (Cf. BIRD, 1996c). A atuação deste Oficial de Ligação concentrou-se na divulgação de informações, no diálogo com as organizações da sociedade civil e na assessoria aos oficiais de projeto. Dentre os projetos, quatro foram prioritários em sua atuação: o Planaflo (RO), o Prodeagro (MT), o PPG-7 e o AIDS/DST. A sua experiência lhe proporcionou a elaboração de um livro lançado pelo Banco em junho de 2000 (Garrinson, 2000).

---

<sup>11</sup> É a Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais (Rede Brasil) que congrega atualmente 51 organizações entre ONG's, sindicatos, movimentos sociais, associações profissionais, institutos de pesquisa e assessoria de todas as regiões do país, com sede em Brasília (DF). Estas entidades se dedicam aos mais diversos assuntos embora todos ligados às políticas públicas, tais como educação, saúde, infância, infra-estrutura, meio ambiente, agricultura, reforma agrária, urbanização e planejamento econômico, entre outros (Rede Brasil, 2000, Folheto de Apresentação).



Embora o Banco Mundial tenha anunciado desde o início da década de 90 que seus objetivos principais são reduzir a pobreza e alcançar o desenvolvimento sustentável, suas políticas, se tomadas como um todo, não são coerentes com estes objetivos, já que atualmente, cerca de 60% das operações do Banco estão voltadas para os programas de ajustes, reconhecidamente anti-sociais, em detrimento dos projetos de desenvolvimento (Barros, 2001a: 34).

As políticas de ajustes estruturais e de estabilização monetária pregadas pelos organismos financeiros internacionais – especialmente o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial – idealizadas pelo Consenso de Washington de 1983, marcou a expansão da ideologia neoliberal nesta década. Tais políticas advogam a necessidade de uma grande reestruturação das economias nacionais no sentido de adaptá-las à nova divisão internacional do trabalho. Para a América Latina, a receita neoliberal tem significado a privatização de companhias estatais tirando do Estado a responsabilidade produtiva, o corte nas políticas e benefícios sociais que caracterizaram o Estado de Bem-Estar e a abertura dos mercados nacionais anteriormente protegidos ao capital transnacional (Ribeiro e Little, 1996: 3).

Os programas de ajustes para a América Latina apresentaram inúmeros pontos de convergência com os iniciados no Brasil em março de 1990 pelo governo Collor, pelo Plano Real de julho de 1994 (ainda no governo Itamar Franco) e mais ainda a partir de janeiro de 1995, com o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. As propostas apoiaram-se na necessidade de reduzir o tamanho do Estado pela privatização de suas empresas, como um caminho para o “equilíbrio das contas públicas” e a eliminação permanente do fantasma inflacionário (Bailey, Barros & Vianna Jr., 1997: 17-18).

Fazendo eco ao contexto em que o discurso neoliberal torna-se a tônica e que o Estado passa a ser representado como ineficiente, burocrático, pesado etc, tomam espaço, no Brasil, as iniciativas do setor privado, seja ele empresarial seja o das organizações não-governamentais. Se, por um lado, ONG's e movimentos sociais já vinham se projetando no cenário político nacional e internacional durante a década de 80 em função da defesa de povos indígenas, populações camponesas, extrativistas, ribeirinhas ou de setores marginalizados da sociedade, por outro, o reconhecimento desta atuação pelo Estado representa uma via de duplo sentido. Por um lado, retira dele parte de suas responsabilidades repassando-as para agentes sociais privados e limitados,

mesmo com interesses ditos públicos e, por outro, aumenta a possibilidade de alguns atores articularem suas demandas e imprimirem outras formas de gestão ou outras políticas, mais voltadas para as questões “sociais”, “ambientais”, “agrícolas”, e “fundiárias”, por exemplo.

Algumas ONG's e redes de ONG's que se formaram nos anos noventa têm se especializado na interlocução com os BMD's, na fiscalização e análise de suas políticas, particularmente as voltadas para participação das entidades da sociedade civil e para os temas socioambientais, sendo a Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais um exemplo.<sup>12</sup> Esta estratégia de mobilização das ONG's foi caracterizada por Scherer-Warren (1995: 169-70) de “articulista” justamente porque a noção de articulação entre grupos plurais torna-se o eixo fundamental da luta política e se manifesta na formação de “redes”. A noção de “sociedade civil”, em oposição ou diferenciação ao Estado e ao mercado, passa a ser central nesta estratégia política. Por outro lado, as ONG's procuram ainda manter uma autonomia tanto com relação aos movimentos sociais quanto aos sindicatos e partidos políticos.

Passo a detalhar as “novas” políticas do Banco Mundial e as críticas feitas a elas porque os financiamentos dos pequenos projetos de desenvolvimento sustentável resultam em grande parte deste contexto. O mesmo é verdade para a escolha pelo Grupo dos Sete (G-7) do Banco Mundial para gerenciar o PP-G7 como um todo.

Mais do que apontar os mecanismos criados pelo BIRD, é necessário verificar como eles têm funcionado para avaliarmos em que medida correspondem ou não a mudanças institucionais significativas. As avaliações que têm sido feitas por ONG's qualificadas e pesquisas acadêmicas têm mostrado o quanto tais mudanças são questionáveis.<sup>13</sup> Esta situação pode ser verificada de várias formas, entre elas pelo montante destinado aos “setores” sociais e ambientais em comparação aos setores de energia, transportes e comunicações, financeiro e gestão do setor público. Também pode ser verificada pela qualidade dos projetos financiados e o cumprimento ou não de seus objetivos declarados. Além disso, é importante levar em conta a interpretação do Banco a respeito do que seja “social”, “ambiental”, “participativo” ou não, assim como sua definição de “ONG's” e a sua compreensão do papel das mesmas em seus projetos.

---

<sup>12</sup> Ver nota 9.

<sup>13</sup> Cf. por exemplo, EDF, 1991; Nelson, 1993; Tussie (comp.), 1997; Covey, 1998; Leroy & Soares, 1998b; Barros, 2001b.

Um documento de 1991 da organização não-governamental, *Environmental Defense Fund* (EDF), apontava as incoerências do Banco naquele momento. Se, por um lado, aprovava alguns milhões em financiamento para projetos ambientais ou de eficiência energética, por outro, financiava alguns bilhões para projetos anti-sociais e anti-ambientais, tais como grandes hidroelétricas que obrigavam a remoção de grande quantidade de populações camponesas, indígenas e outras de seus locais, e projetos de exploração florestal e carvoeira sem a menor preocupação ambiental. Some-se a isto o fato do Banco ter disputado a administração da maior quantia de recursos destinados ao *Global Environmental Facility* (GEF) que procura justamente, entre os seus objetivos, reduzir a produção de gases formadores do efeito estufa, pela substituição das fontes de energia convencionais causadoras do efeito, e a proteção da biodiversidade (EDF, 1991).

No que tange especificamente a abertura do Banco à “participação” de ONG's e organizações comunitárias em seus projetos, ele tem atuado de modo ambíguo e não menos contraditório. É preciso, antes de tudo, lembrar o que o Banco chama de “ONG's”. Em 1989, a Diretriz Operacional 14.70 do Banco definiu “ONG's” como “organizações privadas envolvidas com atividades que aliviem o sofrimento e promovam os interesses dos pobres, protejam o meio ambiente, provejam serviços sociais básicos ou promovam o desenvolvimento comunitário”<sup>14</sup> (BIRD, 1989 *apud* BIRD, 1995a: 13). Os Relatórios Anuais de 1992 e 1993 incluíram sob este nome todas as entidades fora do setor público, desde entidades de defesa dos direitos humanos até clubes de mães e cooperativas de produtores (Bailey, Barros & Vianna Jr., 1997: 25). Esta ampliação foi confirmada pelo documento de 1995 do Banco, confeccionado para ser um “guia prático de colaboração operacional entre o Banco Mundial e as ONG's” que afirma: “em termos mais amplos, o termo ONG pode ser aplicado a qualquer organização sem fins lucrativos que seja independente do governo” (BIRD, 1995a: 13-14). Incluem-se nesta definição aquilo que o Banco chama de “organizações comunitárias” (*community-based organizations*) embora reconheça-se que na maior parte dos casos as ONG's são aquelas que geralmente assistem grupos comunitários intermediando-os entre o Estado e o Banco.

---

<sup>14</sup> BIRD. (1989). Operational Directive 14.70, “Involving Nongovernmental Organizations in Bank-Supported Activities”. World Bank. Washington.

O Banco classifica as ONG's em duas categorias principais: 1) as “operacionais”, cujo envolvimento maior estaria no desenho e na implementação de projetos de desenvolvimento; 2) as de “política” ou *lobby (advocacy NGO's)*, cujo propósito principal seria defender ou promover uma causa específica e que procuram influenciar as políticas e práticas do Banco. O documento aqui citado preocupa-se somente com aquelas ONG's classificadas como “operacionais”, embora o mesmo ressalte que ambas categorias não são mutuamente exclusivas já que um crescente número de ONG's envolvem-se nos dois tipos de atividades (BIRD, 1995a: 14).

Segundo uma pesquisa interna do Banco, os técnicos do mesmo consideram a existência de três tipos de ONG's: as “responsáveis”, as “mal informadas” e aquelas cujas prioridades em nada coincidem com as do Banco (BIRD, 1994 *apud* Bailey; Barros e Vianna Jr., 1997: 25). Para as primeiras, capazes de estabelecer relações “construtivas” com a instituição e seus projetos, estaria reservado, segundo o Departamento de Políticas, um papel importante na ampliação da participação popular em projetos assistidos pelo Banco. Para as “incompatíveis”, cujas críticas se apresentariam “injustas e erradas”, não haveria outra saída além de respostas “agressivas e vigorosas” (*idem*).

As “ONG's operacionais” são classificadas ainda em três grupos principais: 1) as “organizações comunitárias”, segundo o documento, que serviriam a uma população específica em uma pequena área geográfica; 2) as “organizações nacionais” que operam em países “em desenvolvimento” específicos; e 3) as “organizações internacionais” que têm suas bases tipicamente nos países “desenvolvidos” mas que desenvolvem atividades em mais de um país “em desenvolvimento”. O documento é cuidadoso em afirmar que esta categorização não é estanque pois há organizações de base (*grassroots organizations*) que se encontram entre estas categorias já que se expandiram para o nível nacional ou sub-nacional (regional); há também organizações internacionais que atuam como organizações nacionais; e algumas ONG's localizadas nos países “em desenvolvimento” que podem cobrir uma região inteira ou sub-região (BIRD, 1995a: 14 e 68).

Enquanto as organizações internacionais e nacionais são, na maior parte das vezes, “intermediárias”, as organizações comunitárias são normalmente grupos de membros que se juntaram em função de interesses comuns (ex. grupos de mulheres, círculos de crédito, clubes de jovens, cooperativas e associações de produtores rurais).

No contexto dos projetos e atividades financiados pelo Banco, as organizações nacionais e internacionais são normalmente contratadas para prover serviços, desenhar projetos ou conduzir pesquisas. Já as organizações comunitárias são mais as destinatárias dos bens e serviços dos projetos (BIRD, 1995a: 14-15).

Segundo o Banco, o seu interesse em trabalhar com as ONG's se justifica pela experiência que elas detêm o que contribui para a qualidade, sustentabilidade e efetividade dos projetos do Banco. As ONG's, por sua vez, teriam interesse de trabalhar com o Banco, segundo a visão deste, porque isso pode representar uma ampliação da escala de suas atividades estendendo seu impacto para além do nível micro (BIRD, 1995a: 19). Entre as vantagens que o Banco elenca em trabalhar com estas organizações estão a capacidade de inovação das ONG's, dada pela sua flexibilidade e pequeno tamanho que possibilitam a experimentação de novas abordagens e práticas; o fato dos projetos com boa participação serem melhores aceitos por seus “beneficiários”, algo essencial para atingir um desenvolvimento sustentável; a capacidade das ONG's de trabalhar diretamente com comunidades locais, conhecendo as demandas e a situação histórica, cultural e social, podendo assim atuar como intermediárias destas demandas, adequando o projeto à situação local e aumentando a compreensão destas populações sobre o projeto; a diminuição dos custos envolvidos e a melhoria dos resultados (BIRD, 1995a; BIRD, 1994).

O espaço que o Banco tem reservado às ONG's, tal como antes foi reservado aos cientistas sociais no caso dos projetos de desenvolvimento comunitário, está especialmente localizado nas análises sociais e ambientais (Avaliações Social, Ambiental e de Pobreza); nos planos de ação ambiental nacionais e nas várias fases do Ciclo de Projeto (identificação, desenho, financiamento, implementação, monitoramento e avaliação). Historicamente é maior o espaço para a “intervenção” ou “participação” das ONG's somente na fase da implementação, o que praticamente inviabiliza qualquer possibilidade de mudança no desenho do projeto e, legítima, com a participação delas, ações do Banco e dos governos frequentemente contrárias aos interesses dos “pobres” ou das próprias ONG's. Segundo dados do Banco, em 1994, 86% dos casos de “colaboração” com as ONG's concentravam-se na implementação de projetos. A participação das mesmas no desenho dos projetos era de 52%; o co-financiamento em apenas 10% e a participação na avaliação dos projetos em aproximadamente 33% dos casos (BIRD, 1995 *apud* BIRD, 1995a: 68). Deve-se

relativizar aquilo que o Banco classifica como “participação no desenho dos projetos” pois geralmente significa apenas “consultas” a poucas e determinadas ONG's intermediárias e não um processo realmente participativo onde a população esteja presente.

As percentagens de “participação da sociedade civil” nos projetos do Banco têm como parâmetro a relação estabelecida com algumas organizações não-governamentais, dando a impressão de que o mesmo estaria realmente emprenhado em abrir-se para a “participação” e para a “transparência”, sendo permeável às reivindicações de desenvolvimento “de baixo-para-cima”. Segundo as percentagens, entre 1973 e 1988, somente 6% dos projetos financiados pelo Banco envolviam ONG's. Em 1993, mais de um terço de todos os projetos aprovados incluíam ONG's de alguma forma. Em 1994 esta porcentagem aumentou para metade de todos os projetos aprovados (BIRD, 1995a: 13). Em 1995, caiu para 42%, aumentando muito pouco nos anos de 1996 e 1997, com 48% e 47%, respectivamente (BIRD, 1997: 17).

A Diretriz Operacional 14,70 do Banco (1989) relacionou os constrangimentos de trabalhar com as ONG's: a) a limitada replicabilidade de várias atividades promovidas pelas ONG's que seriam muito pequenas e localizadas sem importante impacto regional ou nacional; b) a limitada auto-sustentabilidade, relacionada especificamente aos exíguos recursos com os quais elas contam; c) a limitada capacidade de gestão e técnica das mesmas que muitas vezes contam com um rudimentar sistema contábil e iniciam projetos sem uma análise técnica adequada; d) a falta de um programa de ação mais amplo relativo ao setor e à região em que desenvolvem projetos; e) a sua politização que, para o BIRD, limitaria a extensão com que o Banco poderia trabalhar com elas já que sua relação preferencial é com os membros dos governos (D.O. 14,70 *apud* BIRD, 1995a, Anexo II: 76-77).

Este último ponto é sempre mencionado nos vários documentos sobre participação do Banco, como limitador. Mas por um lado, o Banco afirma constantemente que seu “cliente preferencial” são os governos e que ele não pode passar por cima destes quando a “participação” de organizações da sociedade não é bem-vinda nos projetos pois isso constituir-se-ia numa “interferência em assuntos internos”. Por outro lado, quando interessa ao Banco, ele condiciona determinados financiamentos a componentes socioambientais ou “interfere” nos países por meio dos financiamentos aos programas de ajustes estruturais.

Há uma grande inconsistência entre a retórica da promoção do desenvolvimento sustentável e da redução da pobreza e as ações do Banco Mundial. O documento sobre “participação” do Banco (1994) é um exemplo desta inconsistência. Trata-se de um relatório do Grupo de Estudos sobre Desenvolvimento Participativo do Banco que teve como objetivo examinar a questão da participação e apontar os desafios que o Banco teria pela frente caso quisesse realmente adotar este enfoque. O relatório foi adotado pelo Comitê de Revisão de Política do Banco em agosto de 1994. A definição de “participação” contida nele apresenta um viés bastante democrático, ela seria “um processo pelo qual os interessados (*stakeholders*) influenciam e compartilham controle sobre as iniciativas de desenvolvimento, sobre as decisões e os recursos que os afetam” (BIRD, 1994: 1). Este processo deve seguir uma estratégia de longo prazo pois mudanças significativas serão necessárias na cultura institucional e nos procedimentos do Banco se ele realmente quiser adotar o enfoque participativo como uma característica definidora de suas relações com os países tomadores. O Banco reconhece, no entanto, que tem capacidade e experiência limitada em “desenvolvimento participativo” (idem: 7).

Se por um lado, esta definição de participação pode ser considerada positiva, por outro, o documento coloca de forma honesta as “limitações” do Banco em promover efetivamente esta “participação”, como fica claro pelas reiteradas afirmações de que o Banco é proibido de se envolver em “assuntos políticos internos” dos países tomadores de empréstimo, inclusive com relação às questões da democratização, pois isto está fora do seu mandato. Somente com extensão limitada, continua o documento, o BIRD pode promover assuntos como o de “direitos humanos políticos”, embora alguns dos projetos ligados à “redução de pobreza”, “governança” e “desenvolvimento de recursos humanos” promoveriam de forma indireta tais direitos. O foco do Banco está no desenvolvimento econômico e o seu interesse na participação é principalmente naquilo que ela pode melhorar no “resultado dos investimentos” (BIRD, 1994: 19). Mas o “resultado dos investimentos” tem sido frequentemente entendido apenas como o pagamento dos juros dos empréstimos e a continuação do fluxo de aprovação de novos projetos, sem que a qualidade dos mesmos, ou as consequências, sejam monitoradas ou avaliadas. É aqui que reside uma das características do *projetismo*, do qual falarei no próximo capítulo. Isto é, não importa muito para estas agências o conteúdo e os resultados dos projetos, mas apenas a sua recorrência e implementação, medida pelos

desembolsos de recursos, pela eficiência alocativa destes e do planejamento técnico e burocrático de atividades. Esta tem sido uma crítica frequente dos analistas sobre a “participação” promovida pelos BMD’s no Brasil (Leroy e Soares, 1998b).

Se o projeto tem componentes de infra-estrutura física (como estradas e hidroelétricas, por exemplo) e componentes relativos aos aspectos sociais, indígenas e ambientais (como reassentamentos involuntários, criação de unidades de conservação, demarcação de áreas indígenas e reservas extrativistas, realização de zoneamentos socio-econômicos e ecológicos), os primeiros geralmente são priorizados em detrimento dos segundos. Há até mesmo negligência quanto a estes últimos, seja dos governos seja do Banco que dificilmente força os governos (estaduais ou federal) a “corrigir” tais distorções. Mesmo que fique patente o desvio de recursos do projeto por elites e governantes locais, o Banco dificilmente suspende os desembolsos. Estes foram os casos, por exemplo, de projetos como o Projeto de Proteção do Meio Ambiente e das Comunidades Indígenas – PMACI (Acre e Rondônia), o Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia (PLANAFLORO) e o Programa de Desenvolvimento Agroflorestal de Mato Grosso (PRODEAGRO), todos concebidos como projetos compensatórios pelos impactos sociais e ambientais que o programa POLONOROESTE, autodenominado de “desenvolvimento rural integrado”, tinha causado nos anos 80 com o asfaltamento da BR-364, entre Cuiabá e Porto Velho.

A “participação” é muitas vezes burocratizada e esvaziada de poder e sentido, não só pela tradição burocrática, centralizada e clientelista dos governos, mas também pela pouca importância que os BMD’s dispõem ao tema. Com isso, as ONG's e organizações de base terminam apenas legitimando os projetos e em nada, ou muito pouco, podem contribuir para uma real democratização da sociedade e para o “sucesso” de projetos que procurem “reduzir a pobreza” ou atingir o “desenvolvimento sustentável”. Em geral, os projetos com estes componentes estão na contracorrente da realidade das políticas governamentais dominantes e, como o Banco “não pode interferir em assuntos internos”, quando estes lhe causam constrangimentos com os governos, ele prefere calar-se ou tomar atitudes tímidas.

O acesso à informação é definido pelo BIRD e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) como condição para participação, mas ao mesmo tempo o processo de consultas tem sido ainda muito limitado e às vezes, inexistente, restringindo-se na maior parte dos casos ao cumprimento de determinações formais,



sem compromisso efetivo com o conjunto dos atores. Embora os estudos do Banco sobre participação indiquem que a realização de projetos com esta abordagem necessitem de maior tempo e flexibilidade dos procedimentos tradicionais do Banco para sua confecção, incluindo aí os estudos socioculturais e a dinâmica de diálogo com os “interessados”, o Banco não tem adequado seus procedimentos correntes às tais demandas diferenciadas reservando os mesmos prazos dos projetos de empréstimos tradicionais aos projetos com “participação” e enfoque socioambiental (Leroy e Soares, 1998a: 223-24).

Desta forma, a “participação” ocorrida nos projetos financiados pelo BIRD (e que pode se estender ao BID) no Brasil até o momento tem tido um caráter predominantemente tecno-burocrático e formal, sendo associada à garantia de uma melhor relação custo/benefício (eficiência/eficácia) (Leroy e Soares, 1998a: 212). A participação está associada, preferencialmente, à prestação de serviços ou à execução de componentes específicos de projetos, limitando a transparência e a responsabilidade dos executores dos projetos. Geralmente, os bancos encaram as comunidades envolvidas nos projetos como grupos afetados e não como sujeitos efetivos do processo. Por último, mas não menos importante, há uma grande diferença no tratamento da questão da participação quando se trata de projetos com componentes sociais e/ou ambientais e programas envolvendo políticas setoriais ou macroeconômicas. Embora os BMD’s afirmem que a participação pode ser importante em qualquer atividade do Banco, ela nem se coloca quando se trata destas questões macroeconômicas e setoriais (idem: 224-226).

Como pudemos perceber ao longo do capítulo, a ideologia do desenvolvimento e as instituições desenvolvimentistas são bastante plásticas no sentido de incorporar novas demandas sociais, mas, na prática, a operacionalização destas “mudanças” é negada e dificultada. Reconhece-se a “importância das ONG’s” para os objetivos “participativos”, mas é preciso saber selecionar as ONG’s certas, as “operacionais” e não as “políticas”. É possível colaborar desde que não se peça ao Banco fazer política, como se sua atuação fosse eminentemente técnica, administrativa e neutra. Entre as vantagens de se trabalhar com as ONG’s elencadas pelos documentos do Banco está a suposição de que elas podem intermediar os interesses e demandas de “beneficiários”, “adequando o projeto à situação local, aumentando a compreensão destas populações sobre o projeto”, além dos “custos envolvidos serem menores e os resultados melhores”, porque os projetos que

obtem uma boa participação “são melhor aceitos pelos “beneficiários”. Isto é, o projeto ainda é colocado de cima-para-baixo a partir de códigos ou demandas que se localizam externamente às populações “beneficiárias”, como as expressões “adequando”, “aumentando a compreensão” e “sendo melhor aceitos” manifestam. Por outro lado, os constrangimentos elencados - “limitada replicabilidade das suas várias atividades”, “limitada auto-sustentabilidade de recursos”, “limitada capacidade de gestão e técnica”, “falta de programa de ação mais amplo” e “politização” – colocam em dúvida a eficácia dos “projetos melhores”, que resolvam “carências” e “necessidades” criadas no âmbito de políticas gerais de desenvolvimento. A “limitada replicabilidade” das intervenções destas organizações constrange porque a política do Banco, e a lógica do desenvolvimento, pressupõe a aplicação em larga escala de modelos definidos, o que contraria de certa forma a atenção da ideologia do “desenvolvimento sustentável” às particularidades socioculturais e ambientais.

Assim, a “importância” das ONG's no contexto das políticas dos BMD's e em alguns programas de governo pode ser encarada como resultado de diversas tendências e processos simultâneos: as críticas e pressões dos movimentos sociais e de cientistas de diversas áreas – incluindo as sociais – quanto aos impactos do desenvolvimento e suas teses uniformizantes e universalizantes; aumento das desigualdades sociais; projetos de desenvolvimento comunitário geralmente malsucedidos, inapropriados e questionáveis do ponto de vista ético; expansão da ideologia neoliberal de diminuição do Estado; ênfase na democratização a partir da noção de fortalecimento da “sociedade civil” e da atuação desta nas políticas públicas.

Seguindo estas tendências e processos, o desenvolvimento enquanto discurso e prática institucionalizada das agências de desenvolvimento tem se recriado historicamente a partir de um círculo vicioso que o justifica. O avanço do processo capitalista, apoiado por estas políticas, tem criado a pobreza a partir da crescente concentração de renda por poucas pessoas e países, criando também a dicotomização do mundo entre “desenvolvidos” e “subdesenvolvidos”, ou melhor, “em desenvolvimento” para dar a idéia de que estes últimos um dia serão “desenvolvidos”. Logo, as políticas de “cooperação” apontam para uma necessária passagem de recursos, saber e tecnologias modernas daqueles que os detêm para aqueles que não têm, as nações “pobres” e “em desenvolvimento”, viabilizados por empréstimos que geram dívida externa. Mas o repasse intensivo de capital não tem trazido o desenvolvimento para

todos e tem degradado o meio ambiente. Assim, criam-se conceitos “humanizados” e “sustentáveis” de desenvolvimento, mas as políticas voltadas para o “crescimento econômico” a todo custo continuam. A pobreza aumenta, o capitalismo internacional entra em crise e formulam-se então as políticas de “ajustes estruturais”, por um lado, e as políticas “compensatórias” de outro.

Nesta ideologia, está sempre presente a imagem de “salvação”, sendo o “Terceiro Mundo” representado como uma criança que precisa do direcionamento adulto das nações do “Primeiro Mundo” e suas instituições desenvolvimentistas (Escobar, 1995: 30).<sup>15</sup> O desenvolvimento fomenta meios de conceber a vida social como um problema técnico, como uma questão de decisões racionais e administrativas que devem ser confiadas a um grupo de pessoas – os profissionais do desenvolvimento – cujo saber especializado os qualifica para a tarefa (idem: 52). Mesmo os temas que ultimamente têm sido incorporados por estas agências – agricultura familiar, gênero, meio ambiente, etnicidade etc. – são passíveis de serem apropriados em termos técnicos, de manejo adequado por especialistas que entendem do assunto.

Os anos 90 foram marcados, assim, pela resignificação dos pequenos projetos de desenvolvimento (Bartolomé, 1991: 41-42). Na década de 70 a ideologia do *small is beautiful* animou os pequenos projetos, opondo-os à ideologia do gigantismo presente na concepção hegemônica de desenvolvimento que os colocavam em uma posição marginal. Já na década de 80, configurou-se um certo desencantamento com relação à efetividade e o papel destas propostas por parte do setor não-governamental. Por outro lado, a crise econômica e social que assolou grande parte dos países do Sul e as políticas de ajustes estruturais trouxeram consequências tão negativas para os setores mais pobres da população que as agências multilaterais de desenvolvimento começaram a valorizar e a promover as propostas de pequenos projetos, retirando-os da posição marginal que até então ocupavam. Conforme notou Bartolomé (1991: 42), a nova ênfase destes organismos nos pequenos projetos privilegia o “impacto” ou o “efeito multiplicador” destes, esperando-se efeitos sociais “mitigantes” e imediatos. Neste contexto, o papel reservado às ONG’s parece ser o de “bombeiros da crise” e os pequenos projetos, cujo valor intrínseco era até aquele momento de “experimentos sociais”, agora passam a ser

---

<sup>15</sup> A expressão “fazer a lição de casa” tem sido frequentemente utilizada nos últimos anos por representantes do FMI, do BIRD e da própria equipe econômica do governo federal brasileiro para se referir ao cumprimento de metas estabelecidas com estes organismos em função de empréstimos tomados para a realização de “ajustes estruturais” e políticas de estabilização monetária.

submetidos à pressão de apresentação de resultados a nível massivo, já que o problema da pauperização também o é (idem: 47-48). A participação de ONG's neste processo é polêmica tanto para as próprias ONG's quanto para os cientistas e acadêmicos. Thompson (1991: 172), por exemplo, afirma que “as ONG's representam para os organismos internacionais uma alternativa “barata e fina” dentro da ideologia da descentralização e redução do Estado que anima estas instituições.

É neste contexto que os financiamentos aos “pequenos projetos de desenvolvimento sustentável” ganham ênfase, cujos exemplos mais paradigmáticos no Brasil são o Programa de Pequenos Projetos do *Global Environmental Facility* (PPP/GEF) e o Subprograma Projetos *Demonstrativos A* (PD/A) do Programa *Piloto* para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7). Ambos trabalham com as noções de “experimentação” e de “demonstração” de formas “inovadoras” de promoção de “meios de vida sustentáveis” a partir do fortalecimento da organização e da articulação dos segmentos sociais mais frágeis (representados por entidades de base) e das ONG's de forma a serem “replicados” em outros lugares e a obter novas dimensões. Os projetos apoiados privilegiam a conservação, a preservação e o manejo dos recursos naturais. Dentre os projetos de manejo dos recursos há uma grande maioria que envolve extrativismo, processamento e comercialização de plantas, flores, frutos e mel, associados às iniciativas de implantação de Sistemas Agroflorestais, viveiros de mudas e recuperação de áreas degradadas (PPP/GEF/PNUD/ISPN, 1999; MMA/SCA/PP-G7, 1998).

A presença de ONG's e movimentos sociais na gestão destes programas tem revelado a ambiguidade de seu papel. No caso específico do PD/A, por um lado, as ONG's afirmam a validade da proposta porque em larga medida este reconhece uma série de demandas socioambientais e porque com este subprograma são beneficiadas com recursos que dificilmente viriam de outro modo e implementam, mal ou bem, projetos alternativos. Por outro, algumas ONG's reclamam que a escala “micro” dos projetos os torna insignificantes se não articulada com políticas públicas mais amplas, sendo essa a estratégia adotada pelos gestores do Subprograma a partir do final de sua implementação. Se isso irá ocorrer, é uma outra estória.

Partamos para observar, mais de perto, a relação entre o ambientalismo, o desenvolvimento sustentável e os “pequenos projetos de desenvolvimento sustentável”.

## CAPÍTULO 2

### DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, PEQUENOS PROJETOS E *PROJETISMO*: ONG'S EM FOCO

No capítulo anterior centrei minha análise na plasticidade do discurso desenvolvimentista e nas suas práticas resistentes e inapropriadas que contrastam com os objetivos das “mudanças” propostas. Neste capítulo, apresento a ideologia ambientalista e as polêmicas em torno do conceito de “desenvolvimento sustentável” para, em seguida, tratar do surgimento dos pequenos projetos de desenvolvimento sustentável. Neste caso, algumas organizações não-governamentais assumem uma posição privilegiada, geralmente como intermediárias de organizações de base, na relação com os outros atores deste processo, o Estado e as agências de desenvolvimento (ou financiadoras em geral), embora o campo esteja teoricamente aberto às organizações de base também. Os atores envolvidos na elaboração de um programa de financiamento de pequenos projetos definem a forma destes projetos, conforme seus interesses e a correlação de forças existente internamente ao campo em que se movem. Assim, a noção de pequenos projetos de desenvolvimento sustentável e a sua forma de funcionamento mesclam princípios e metodologias do campo das ONG's socioambientais e ambientalistas com aqueles do campo das agências de desenvolvimento e do Estado, trazendo implicações específicas tanto para as populações e entidades que os realizam quanto para o campo mais geral da ideologia e das práticas do desenvolvimento sustentável enquanto pretensa alternativa ao modelo vigente.

#### **Ideologia Ambientalista: tensão entre universalismos e particularismos**

As bases filosóficas do ambientalismo, concepções centrais daquilo que viria muito tempo depois a ser chamado de um “movimento social global”, nos remete aos séculos XVII e XVIII e a países da Europa como Inglaterra, França, Holanda, Alemanha, e suas colônias (Grove, 1996). Mas foi a partir do século XIX, também nestes países da Europa e nos Estados Unidos, que as idéias e práticas relacionadas à

proteção da natureza ganharam corpo<sup>16</sup> (McCormick, 1992). Segundo Bramwell (1989: 4), o “ecologismo” que surgiu no final do século XIX consistia basicamente de duas tendências distintas que se fundiram somente nos anos 1970: a tendência anti-mecanicista, isto é, uma abordagem holística proveniente da biologia e derivada do trabalho do zoólogo Ernst Haeckel; e a nova abordagem da economia chamada energética que focalizava o problema da escassez e dos recursos não-renováveis.

No Brasil, o discurso sobre a natureza e a preocupação com sua destruição tem sido parte importante do processo de construção da nação (Pádua, 1987; Arnt e Schwartzman, 1992). Esse discurso se desenvolveu principalmente a partir do século XIX, quando após a declaração de independência do país, enfatiza-se a necessidade de construção de um projeto nacional inclusive de modernização. Pádua ressalta quatro tendências paralelas (Pádua, 1987: 60). Uma primeira seria a que fazia um apelo ufanista de exaltação da natureza brasileira, influenciado pela cultura renascentista, “fascinada pelos relatos de viagem, o alargamento dos horizontes do saber pela descoberta de novas regiões” (Pádua, 1987: 16), fomentada por utopias sociais e paradisíacas. Esta tendência era indiferente e por vezes conivente com a realidade da devastação. Uma segunda tendência foi marcada pelo elogio da ação humana em sentido abstrato na incorporação e exploração da natureza em termos mercantilistas, interessado na expansão do comércio, no estabelecimento de novos monopólios, na exploração de novas riquezas e no aumento da renda dos Estados nacionais em construção na Europa. A terceira tendência criticava a destruição da natureza propondo como remédio a modernização do país nos moldes da civilização urbano-industrial, passando portanto por um olhar crítico dos processos políticos, sociais e econômicos adotados pela colonização portuguesa e pelo governo brasileiro. A quarta tendência, também crítica da destruição da natureza, propunha, por outro lado, soluções alternativas e um modelo autônomo de desenvolvimento nacional.

---

<sup>16</sup> Pesquisas em uma área nova do conhecimento chamada de “história ambiental”, apontam para origens antigas do campo ambientalista, como é o caso do excelente estudo de Richard Grove (1996). Sua tese é que os preceitos básicos do ambientalismo e da ecologia modernos estariam ligados às experiências que uma série de “cientistas” e funcionários coloniais das nações imperialistas da Europa (França, Inglaterra e Holanda, principalmente) tiveram ao administrar ambientes insulares durante meados do século XVII até meados do século XIX. Os ambientes insulares teriam oferecido, dada a sua limitação geográfica, a possibilidade para experimentações no campo da história natural, especialmente no da botânica que a partir daí vai ser criada, inclusive, por ser estratégica para o sucesso das empreitadas de colonização. Com isso, os ambientes insulares teriam fornecido elementos para a criação de uma consciência de finitude dos “recursos naturais” e da fragilidade do ambiente, ligadas à rápida degradação ocasionada pela empresa colonial.

Atualmente é possível perceber, no Brasil, a presença, ainda que mesclada e atualizada, destas tendências. Organizações não-governamentais ambientalistas ressaltam a “megabiodiversidade” e as paisagens exuberantes nacionais que precisam ser preservadas ou conservadas a partir de noções de áreas protegidas sem a presença humana e de áreas e “recursos naturais” utilizáveis desde que “racionalmente”. Por outro lado, organizações não-governamentais sociais, inicialmente avessas a “questões ambientais” tidas por estas como elitistas, enfatizavam a necessidade de um projeto de desenvolvimento alternativo e autônomo, mais tarde incorporando a preocupação ambiental e procurando equilibrar preservação e utilização da natureza. A tendência mercantilista de apropriação da natureza continua a imprimir o tom que o processo de desenvolvimento tomou no Brasil, justificada pelo discurso do progresso, sendo a destruição ambiental uma parte inevitável deste processo. Há ainda uma tendência mercantilista – empresarial e economicista - que postula como solução para a conservação da natureza a sua apropriação pelo mercado, como valor econômico, a ser contabilizado como custos de produção (como por exemplo a poluição) ou de uso do meio ambiente.

Enquanto um movimento social globalizado e uma ideologia-utopia, o ambientalismo tem se disseminado desde os anos 1960. Desenvolve-se no bojo dos “novos movimentos sociais”, inicialmente nos países mais industrializados (do “Norte”), num contexto de protestos contra a eminência de uma guerra nuclear, contra as tecnologias nucleares, contra as discriminações de sexo, raça e etnia, e contra as diversas formas de dominação expressas, não só nas desigualdades sociais, mas também nas relações entre gêneros, inter-geracionais, entre Sociedade e Natureza, entre etnias e Estados-nacionais, entre o capital e o trabalho. A sua consolidação por todo o mundo passou a ocorrer a partir dos anos 70 e 80, englobando um conjunto bastante diverso de tendências, matrizes discursivas, tipos de organizações, de ação e de pessoas.<sup>17</sup> Este conjunto de tendências vai desde as “mais radicais” até as “menos radicais” inseridas na

---

<sup>17</sup> Quanto aos detalhes históricos de suas origens enquanto movimento social ver, por exemplo, McCormick (1992), Bramwell (1989), Viola (1987); enquanto ideologia e utopia ver, por exemplo, Ribeiro (1991a) e Pareschi (1997); enquanto um discurso transcultural ver Milton (1993). Para uma visão mais filosófica dos princípios que estariam presentes no “pensamento ambientalista” ver Schumacher (1977); Morin (1980); Capra (1986); Ehrenfeld (1992), entre outros. Para uma classificação das diferentes orientações ideológico-políticas e os setores internos do ambientalismo no Brasil ver Viola e Leis (1992; 1995); Ribeiro (1994); Ribeiro e Little (1996); Little (1996) em seu Capítulo 4 especialmente.

luta política com o Estado, com as agências multilaterais de desenvolvimento e com empresas.<sup>18</sup>

O ambientalismo coloca como objetivo a transformação do mundo e dos valores da sociedade industrial ocidental, sugerindo um modelo alternativo de postura frente à vida, à natureza, ao desenvolvimento, à ciência e à tecnologia. A base desta crítica estaria na concepção de que o modelo de desenvolvimento seria “insustentável” ou eminentemente “destruidor” porque não prevê o esgotamento dos recursos naturais (especialmente os não-renováveis) utilizados para o seu crescimento.

As idéias de preservação da natureza, solidariedade diacrônica com as gerações futuras e de uso “racional” de recursos naturais encontram-se nas idéias-valores de “equilíbrio” (ecológico) e de “holismo”, mas também na ideologia cientificista de que o Homem é capaz de “manejar” a natureza e as relações sociais. Isto é, há, para esta ideologia, a necessidade de adoção de uma visão sistêmica que leve em conta a relação entre todas as partes de um conjunto (que é logicamente construído cultural e historicamente embora isso não seja admitido por alguns) no sentido de garantir o equilíbrio deste todo. Este “todo” é em último caso a sobrevivência da humanidade e do planeta, mas, antes disso, é a “qualidade de vida” das populações em ambientes “saudáveis” e “equilibrados”. E, também, uma sociedade não-desigual e não-excludente, portanto, mais justa. Estas idéias-valores agregam-se às de igualdade, liberdade e de indivíduo presentes na ideologia englobante do Individualismo (Dumont, 1993) pelas noções de justiça social, democracia, sociedade civil e participação. Há então uma combinação curiosa de aspectos holistas e aspectos individualistas na ideologia ambientalista, da mesma forma que Dumont encontrou no socialismo (1993: 120), já que valoriza ao mesmo tempo o “indivíduo” e o “holismo”.

O ambientalismo tem pretensões universalizantes, procurando afirmar-se acima das diferenças de raça, de gênero, étnicas e de condição sócio-econômica porque a degradação ambiental afetaria a todos de alguma maneira e a “qualidade de vida” seria também de interesse geral. A sua pretensão universalizante (e global) encontra dificuldades no plano prático e operacional dada a sua própria pluralidade social e a diversidade de interesses e visões de mundo presentes na(s) sociedade(s). Assim,

---

<sup>18</sup> Uso aqui o termo “radicais” no sentido tanto da defesa de espécies e ecossistemas, como no de isolamento de pessoas em comunidades ou em uma busca pessoal por uma transformação interna e relacional mais integrada, holística, solidária.



encontrar e construir consensos sobre quais estratégias e ações políticas adotar desde o plano local ao global, constitui-se em árdua tarefa permeada por uma “tensão constante entre particularismos e as pretensões universalizantes do ambientalismo” (Barros, 1996: 126).

A depender das várias tendências existentes no seu interior, algumas críticas são mais enfatizadas do que outras: critica-se a ética utilitarista predominante nas sociedades urbano-industriais, a preeminência da ciência sobre o saber popular ou outros saberes, o modelo tecnológico predominante que destrói e degrada a natureza e o meio ambiente, o imediatismo econômico e a falta de visão de longo prazo das consequências cumulativas de determinados modelos sobre as futuras gerações, o autoritarismo sob todas as suas formas.

É importante ressaltar que a crítica ambientalista fundamenta-se, principalmente, nas ciências naturais, mais especificamente na “ecologia”, sendo seus autores principais cientistas naturais que paulatinamente foram disseminando suas teorias, inevitavelmente ligando-os a discussões sobre o modo como as sociedades usam seu meio ambiente. Neste sentido, a crítica ambientalista vinculou-se diretamente às questões do desenvolvimento e da sociedade, tendo que lidar, então, com atores diversos oriundos de outras áreas do conhecimento (humanidades e economia, por exemplo), de setores variados da sociedade e dos movimentos sociais.

A noção de “sustentabilidade” veio sendo construída desde os anos 20 do século XX, a partir de noções alternativas de agricultura (biodinâmica, orgânica, biológica, natural), que após os anos 1960 ganharam maior publicidade com a divulgação de estudos e livros que mostravam os impactos da “agricultura moderna”, apontando assim para o caráter “não-sustentável” deste modelo (Ehlers, 1996).

Contribuiu para esta visão crítica a publicação do livro de E. F. Schumacher, *Small is Beautiful*, de 1973, onde o autor discorre sobre a “insustentabilidade” do modelo produtivo da sociedade industrial baseado que está em pressupostos destrutivos de sua própria base de “recursos” (não só materiais mas humanos - intelectuais, morais, éticos, criativos, belos etc.) e sugere uma série de reflexões e sugestões que possibilitem a transformação deste modelo de sociedade.<sup>19</sup> Segundo Schumacher, entre os pressupostos da sociedade industrial (ocidental) estaria a crença generalizada de que o

---

<sup>19</sup> É interessante lembrar o subtítulo do livro: “Um estudo de economia que leva em conta as pessoas”.

problema da produção está resolvido, restando aos países ricos a “educação para o lazer” e para os pobres, “a transferência de tecnologia”. Também existiria a crença, sob o ponto de vista econômico, de que o conceito central da sabedoria seria a permanência, isto é, de que nada teria sentido economicamente senão projetada a sua continuidade no tempo (Schumacher, 1977: 27). No entanto, para Schumacher, poderia haver “crescimento” rumo a um objetivo limitado, mas não um crescimento ilimitado e generalizado, pois significa o cultivo e a expansão de necessidades e as atitudes predatórias contradizendo o princípio da permanência. Na sociedade industrial, a economia está voltada somente para o lucro e para os “bens” e não para o bem estar do ser humano. Haveria também a crença de que a ciência e a tecnologia seriam a solução de todos os males. Permeiam todos estes pressupostos, a noção de propriedade privada, de mercado “livre” e também uma idolatria ao gigantismo. O resultado é o enriquecimento e fortalecimento dos que já são ricos e poderosos e a pauperização dos já pobres, com a conseqüente deterioração galopante da base de recursos fundamentais. As soluções ou sugestões de Schumacher serão uma das fontes importantes de inspiração para o modelo de “pequenos projetos de desenvolvimento”.

Schumacher procura mostrar, num contexto em que a “idolatria do gigantismo” estava bastante presente, as virtudes da pequenez procurando relativizar o “gigantismo” dizendo que nem tudo que é grande é necessariamente bom. A questão da escala é relativa, pois, segundo ele, “é necessário em todas as questões discriminar, separar as coisas. Para cada atividade há uma certa escala apropriada, e quanto mais ativa e íntima a atividade, menor número de pessoas podem participar e maior o número de tais arranjos de relacionamento têm que ser estabelecidos” (Schumacher, 1977: 57). Segundo o autor,

“a economia do gigantismo e da automação é um remanescente das condições e do pensamento do século XIX e é totalmente incapaz de resolver os problemas reais de hoje. Precisa-se de um sistema de pensamento inteiramente novo, sistema esse baseado na atenção pelas pessoas e não primordialmente para os bens (os bens cuidarão de si mesmos!). Ele poderia ser sintetizado em uma frase: ‘produção pelas massas em vez de produção em massa’” (Schumacher, 1977 : 63).

Schumacher conclui que deveríamos utilizar o imenso potencial tecnológico e científico para o combate à miséria e à degradação humana, um combate que pressuporia uma estrutura organizacional e política capaz de proporcionar um tal grau

de intimidade necessário ao contato com gente de verdade, com indivíduos, famílias e pequenos grupos. Afinal de contas, o significado de democracia, liberdade, dignidade humana, padrão de vida, auto-realização, satisfação de finalidades seria uma questão de pessoas e não de mercadorias. O autor completa, “mas as pessoas só podem ser elas próprias em pequenos grupos abrangentes. Portanto, temos de aprender a pensar em termos de uma estrutura sistematizada capaz de fazer face a múltiplas unidades em pequena escala. Se o pensamento econômico não puder aprender isso, então é inútil” (idem: 64).

Schumacher fala da educação como o maior recurso necessário a esta mudança. Mas não é exatamente a educação formal, ou científica. Seria aquela que recuperasse a “integridade” humana, isto é, aquela que leve em conta as questões metafísicas e éticas que foram relegadas ao segundo plano pelo modelo de sociedade ocidental. A partir disso, Schumacher faz uma reflexão resumida sobre o *status* da ciência e das humanidades para procurar elementos que permitam pensar em outro rol de idéias que não aquelas do século XIX.

Percebe-se nas reflexões de Schumacher os princípios do desenvolvimento comunitário, já se levando em consideração as tecnologias social e ambientalmente apropriadas. Em uma época em que o processo de internacionalização do modelo de desenvolvimento calcado na industrialização inclusive da agricultura, a partir da chamada “Revolução Verde”, estava no auge, a denúncia dos aspectos negativos da “modernização” correu de forma marginal ao discurso oficial que somente apontava as positivities do processo. Contudo, parte destas idéias foi incorporada, ainda que de forma problemática, pelos documentos e conferências produzidos pelas Nações Unidas, como na Conferência de Estocolmo, de 1972 e seu documento mestre, e, mais tarde, no tão falado Relatório Brundtland (*Nosso Futuro Comum*), de 1987. Mas a noção de “desenvolvimento sustentável” só foi ganhar verdadeira projeção internacional a partir da ECO-92, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em 1992 (Lená, 1997; Guimarães, 1997).

### **Desenvolvimento sustentável: conflito de interpretações, usos e abusos**

Inicialmente fatalista, apocalíptica e radical – balizada internamente entre as tendências conservacionistas e preservacionistas e externamente na luta política contra

os governos e as empresas a partir de denúncias e protestos – a ideologia-utopia ambientalista e os seus movimentos sociais foram ganhando contornos menos radicais para poder dialogar com os agentes do desenvolvimento e com a sociedade em geral, propondo soluções que fossem factíveis, negociadas no campo político. Foi neste processo que o ambientalismo brasileiro, por exemplo, foi ganhando novos aliados representados por tendências mais ligadas aos movimentos populares e sociais de um modo geral. Houve também a produção de conceitos, no plano internacional, que refletiram a diversidade de interesses em torno da incorporação das considerações ambientais no processo de desenvolvimento. Dentre eles o mais eficaz foi o de “desenvolvimento sustentável”.

As tendências do ambientalismo mais ligadas ao campo científico trataram de produzir informação pertinente à destruição ambiental global, nacional, regional e local, por meio de índices, percentagens, taxas de desmatamento, de perda de solos, de contaminação e poluição, estimativas de aumento na temperatura da Terra, estimativas de biodiversidade em locais específicos e de sua perda, etc. A questão ambiental também passou a ser claramente tanto uma questão de “especialistas” quanto de estratégias políticas adotadas no confronto e na negociação de interesses diversos.

Como um dos resultados destas estratégias ocorreu uma incorporação deste discurso por agentes sociais do campo científico que tinham alguma influência no âmbito internacional assim como por agências de desenvolvimento. A ONU, por exemplo, tomou a iniciativa de realizar a primeira Conferência sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, 1972, e em seguida, como consequência desta Conferência, criou o Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas (PNUMA), em Genebra, 1973. Teria sido então na primeira reunião do Conselho Administrativo do PNUMA que o termo “ecodesenvolvimento” foi cunhado oficialmente.

Este conceito procurou incorporar a idéia de um “outro desenvolvimento”, já presente nas abordagens de “autoconfiança”, de “desenvolvimento endógeno” e das “necessidades básicas”. Entre estas idéias estava também a de *etnodesenvolvimento* e de “autodeterminação indígena” que surgiram no mesmo período no âmbito do indigenismo internacional, a partir das reuniões de Barbados (1977), de Puyo (Equador) e de San José (Costa Rica), ambas em 1981, esta última organizada pela UNESCO. Todas estas reuniões tinham como objetivo discutir a realidade das sociedades indígenas da América Latina, propor soluções e garantir os direitos destes povos. A Declaração de

San José trouxe à tona, de forma marcante, o conceito de *autodeterminação indígena* como parte integrante daquilo que se chamava de *etnodesenvolvimento*, conferindo responsabilidades legais aos Estado-membros que a ratificaram quanto à defesa dos direitos indígenas e o exercício do etnodesenvolvimento (Cardoso de Oliveira, 1983). Um dos seus teóricos mais conhecidos é Rodolfo Stavenhagen, com o seu texto “Etnodesenvolvimento: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista”, publicado em 1985. Esta noção é importante tanto para os projetos de desenvolvimento comunitário que também foram promovidos entre povos indígenas, quanto para os atuais pequenos projetos de desenvolvimento sustentável, como o Frutos do Cerrado, que incluem povos indígenas. Segundo a Declaração de San José, *etnodesenvolvimento* seria

“a ampliação e consolidação das esferas de cultura própria, através do fortalecimento da capacidade autônoma de decisão para o seu próprio desenvolvimento e o exercício da *autodeterminação*, qualquer que seja o nível que as considera; o que significa uma organização equitativa e própria de poder. Isto significa que o grupo étnico é a unidade político-administrativa com autoridade sobre o seu território e capacidade de decisão no âmbito de seu projeto de desenvolvimento, dentro de um processo de crescente autonomia e autogestão” (UNESCO *apud* Cardoso de Oliveira, 1983: 16, ênfase minha).

Apesar de importante, a aplicação desta noção na prática indigenista oficial e não-governamental brasileira não seguiu tais pressupostos, geralmente se decidindo pelos índios, o que seria considerado bom para eles, inclusive tentando torná-los “produtivos” (Cardoso de Oliveira, 1992: 65; Mindlin Lafer, 1981). Tal como a noção de desenvolvimento sustentável, e de maneira ainda mais problemática, a de etnodesenvolvimento continua afirmando o desenvolvimento como uma categoria universal, como apontou Ribeiro (1991a: 78). A história tem provado que a expansão do sistema capitalista é sinônimo de desrespeito às formas de relacionamentos sociais, econômicos, políticos e culturais das populações nativas. Ademais, num mundo em que a economia de mercado está cada vez mais transnacionalizada, fica difícil, senão impossível, fazer valer pretensões autárquicas que não estejam sintonizadas com algum nicho diferencial de integração com a economia global (Ribeiro, 1991a: 78-79).

A idéia de ecodesenvolvimento, por sua vez, foi melhor trabalhada por dois centros de pesquisa franceses sobre meio ambiente e desenvolvimento (CIRED e FIPAD, respectivamente, Centro Internacional de Pesquisas sobre Meio Ambiente e

Desenvolvimento e Fundação Internacional por um Outro Desenvolvimento) ao longo das décadas de 70 e 80 (Vieira, 1995). O maior expoente do CIRED tem sido o polonês, naturalizado francês, Ignacy Sachs.<sup>20</sup> Entre as diversas publicações de Sachs sobre o tema destacam-se um artigo de 1974 “Environnement et styles de développement” (publicado em *Annales*, 3: 533-570) onde o autor fez uma primeira elaboração do conceito, e o seu livro em português, de 1986, *Ecodesenvolvimento: Crescer sem Destruir*.

Embora outras definições do conceito tenham sido feitas por ONG's ambientalistas internacionais, aquela que ficou célebre foi a do Relatório Brundtland, de 1987, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, intitulado *Nosso Futuro Comum*.<sup>21</sup> Em uma definição sintética e altamente conhecida, o desenvolvimento sustentável seria aquele que “atenda as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras atenderem também às suas” (CMMAD, 1988: 9).

Mas se nem mesmo dentro da literatura das ciências naturais há muito consenso quanto a definição exata de “sustentabilidade” (cf. Ehlers, 1996), o que dizer então quando ela é apropriada por diferentes atores no campo político-social e econômico? Desde a consolidação do conceito de desenvolvimento sustentável do Relatório Brundtland, ele foi objeto de muitas discussões seja no âmbito das Nações Unidas e

---

<sup>20</sup> Sachs é considerado o “papa” do “desenvolvimento sustentável” dentro do ambientalismo. Ele tem estreitas relações com o Brasil, tendo feito inclusive sua faculdade de economia no Rio de Janeiro (Faculdade Cândido Mendes) e sendo também um dos fundadores do Centro de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS). Sachs também estudou na Universidade de Nova Delhi e na Escola de Planejamento de Varsóvia, onde foi colaborador de Kalecki. Desde 1986 leciona na Escola de Altos Estudos de Ciências Sociais, em Paris. Nesta escola fundou, em 1973, o Centro Internacional de Pesquisas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CIRED) e, em 1986, o Centro de Pesquisas sobre o Brasil Contemporâneo. É diretor de Programa na Universidade das Nações Unidas, tendo sido consultor do PNUMA, UNESCO, PNUD, CEPAL, UNIDO e de governos de diversos países em Nyon, Suíça (Vasconcelos, 1986). Desde 1990 é assessor da UNESCO no Programa de Cooperação Sul-Sul para o ecodesenvolvimento nos trópicos úmidos. Participou ativamente, entre 1991 e 1992, da preparação da Rio-92 assessorando o Secretário Geral da Conferência. Também assessorou a Secretaria de Coordenação da Amazônia do Ministério do Meio Ambiente do Brasil na co-autoria do documento *Amazônia: Agenda 21*, lançado em março de 1997 (Stroh, 2000: 91-92). Publicou 19 livros na Polônia, França, Índia e Brasil e cerca de 500 artigos traduzidos em várias línguas (Vasconcelos, 1986). Em português Sachs tem 4 livros publicados, 10 capítulos de livros, e um livro organizado em sua homenagem (Stroh, 2000: 93-95).

<sup>21</sup> Um exemplo de outra definição é a da *Estratégia Mundial para a Conservação*, lançado pela União Internacional para Conservação da Natureza (IUCN), Fundo Mundial para Natureza (WWF) e PNUMA, de 1980, que rebatiza esta noção para “desenvolvimento sustentado”. Segundo este documento, o “desenvolvimento sustentado” seria aquele desenvolvimento que levasse em consideração, “além dos fatores econômicos, os de caráter social e ecológico e também a disponibilidade de recursos vivos e inanimados, assim como as vantagens e os inconvenientes, a curto e longo prazo, de outros tipos de ação” (IUCN; WWF; PNUMA, 1980: 10)

suas Comissões e Conferências Mundiais seja no âmbito acadêmico, das ONG's e mais recentemente no âmbito de agências multilaterais ou bilaterais de desenvolvimento tais como BIRD, BID, GTZ (Agência de Cooperação Alemã). Isso demonstra a sua extrema maleabilidade, assim como seu caráter controvertido.

Embora classificações dualistas sempre corram o risco de simplificar relações e idéias complexas, e sabendo que nenhuma tendência é monolítica, é possível identificar no debate sobre sustentabilidade e sobre desenvolvimento sustentável duas tendências majoritárias. A primeira seria aquela que procura incorporar as questões sociais, políticas e culturais às questões ecológicas de preservação e manutenção dos ciclos naturais dentro de sua “capacidade suporte”, onde a construção de uma sociedade plural, democrática e libertária coloca-se como fundamental. Este projeto de sociedade envolve de alguma forma uma ruptura com o modelo existente e uma luta política que modifique as estruturas de poder. Esta tendência poderia ser chamada de “sociológica”, pois reconhece a incapacidade do mercado de respeitar os limites do meio ambiente e muito menos de regular o seu uso e acesso. Para esta tendência, a solução da crise ambiental passa necessariamente pela democratização do controle sobre os recursos naturais e pela desprivatização do meio ambiente comum, que é público (Acsehrad, 1993a: 8).<sup>22</sup> Para os partidários desta tendência, a regulação do uso do meio ambiente não pode ser deixada nas mãos do mercado pois a este são estranhas as considerações éticas, de longo prazo e de interesses coletivos (Carvalho, 1992).

A segunda tendência seria aquela onde o enfoque econômico é predominante e compreende a sustentabilidade como “aumento de eficiência”, “aumento da base de recursos” e “racionalidade alocativa”, mas cuja tentativa de incorporação das preocupações ambientais e sociais parecem retóricas, já que o “crescimento econômico” continua sendo “sagrado”. Este último enfoque baseia-se em um projeto de sociedade capitalista e, portanto, não prevê nenhuma ruptura com o sistema, apenas reformas, e tem sido chamado por muitos de “ecocapitalismo”. Aqui multiplicam-se cálculos econômicos de forma a incorporar o meio ambiente nos mesmos, seja dos recursos naturais necessários à produção seja dos danos ambientais causados pela mesma. Procura-se atribuir a esta natureza valores econômicos e propõe-se uma maior regulação mercantil sobre o meio ambiente. Por isso, esta visão pode ser chamada de

---

<sup>22</sup> Cf. também IUCN; WWF; PNUMA, 1980 e 1991; Leff, 1986; Carvalho, 1992; Herculano, 1992; Becker, 1993 e 1997; Dowbor, 1993; Aguiar, 1993; Bursztyn, 1993; Guimarães, 1997; entre outros.

“economicista” já que propõe que a “crise ambiental” seja equacionada pelo mercado e pela economia (Acsehrad, 1993a: 8).<sup>23</sup>

Na primeira tendência estariam predominantemente os ambientalistas e socioambientalistas e na segunda, a maioria dos economistas, grande parte dos políticos conservadores e os empresários de uma forma geral, incluídos, entre os economistas, os das agências multilaterais de desenvolvimento.

Enquanto no âmbito das ciências naturais o conceito de sustentabilidade “diz respeito à tendência dos ecossistemas à estabilidade, à homeostase, ao equilíbrio dinâmico, baseado na interdependência e complementaridade de formas vivas diversificadas” (Herculano, 1992: 12), no âmbito da visão mais economicista presente nestes relatórios, a sustentabilidade aplica-se mais ao crescimento econômico e às leis de mercado.

A Comissão Brundtland, constituída a partir de 1983, no âmbito da ONU, sob a coordenação da médica e ex-ministra do meio ambiente norueguesa Gro Harlem Brundtland, formou-se de especialistas em meio ambiente supostamente familiarizados com a produção científica, além de altos funcionários da ONU que teriam uma visão abrangente sobre “desenvolvimento” e os problemas por este criados. O trabalho desta comissão envolveu a realização de sessões em várias partes do mundo com numerosos representantes dos movimentos ecológicos (Rist, 1997: 179). Todavia, como destacou Trainer (1990: 72-73), parece que o Relatório não incorporou a farta discussão presente na literatura da época sobre os “limites do crescimento” e da “nova economia” que sugeriam como solução um radical “des-desenvolvimento” da economia.

Embora o *Nosso Futuro Comum* tenha feito um bom levantamento dos problemas mundiais expresso principalmente pelo aumento da pobreza e da degradação ambiental e pela primeira vez afirme que o “desenvolvimento sustentável” não é só para os países “em desenvolvimento” mas também para os “desenvolvidos”, as suas propostas apelam, mais uma vez, para a solidariedade e o humanitarismo, em benefício das gerações futuras, pressupondo um sujeito coletivo (a “humanidade”) provido de reflexão e volição, mas que, contudo, não pode ser identificado precisamente. A

---

<sup>23</sup> Cf. também CMMAD, 1988; Schmidheiny, 1991; Fortes, 1991; entre outros. Tendo a classificar Sachs (1986 e 1993) nesta vertente pois este autor não crê que o problema seja o “crescimento econômico” em si, mas o “estilo” de crescimento. Por outro lado, sua definição de ecodesenvolvimento inclui os aspectos do “desenvolvimento endógeno” (local e culturalmente diferenciados) e portanto da diversidade de caminhos possíveis de desenvolvimento, incorporando os “anseios sociais” contidos na vertente “sociológica”. Creio então que este autor fica numa posição intermediária entre as duas vertentes.



responsabilidade é de todos e de ninguém. Enquanto a maioria dos problemas ambientais identificados como “globais” (destruição da camada de ozônio, efeito estufa, chuva ácida, desertificação entre outros) são resultado do nível de consumo elevado e desproporcional dos países do Norte em relação aos do Sul ou ainda das tecnologias criadas, utilizadas e exportadas por estes países, as responsabilidades são “de todos”.

Seguindo a mesma linha dos documentos e relatórios sobre desenvolvimento anteriormente produzidos pelas agências internacionais, a Comissão Brundtland não aponta para as causas da pobreza parecendo esta ser um mal em si mesmo, sem relação com os mecanismos de exclusão do crescimento econômico. A pobreza aparece inclusive como causadora de catástrofes ecológicas. Os limites do “desenvolvimento” são evocados mas sua flexibilidade é sublinhada na sentença seguinte: “[o conceito de desenvolvimento sustentável] não [tem] limites absolutos, mas limitações impostas pelo estágio atual da tecnologia e da organização social, no tocante aos recursos ambientais, e pela capacidade da biosfera de absorver os efeitos da atividade humana” (CMMAD, 1988: 9). Sugere-se, com frequência, “mais crescimento econômico” como solução para os problemas do desenvolvimento. Os fatores limitantes seriam a “tecnologia e a organização social”. Além disso, embora as “atividades humanas” tenham obviamente “efeitos” sobre a biosfera, um deles resultante da atividade industrial, esta não é um problema central no Relatório e é muito mal trabalhada como causa do processo acelerado de degradação ambiental. Embora se reconheça que o aumento da atividade industrial dos últimos trinta anos tenha sido extraordinário e que isso refletiria em “profundos impactos sobre a biosfera” (CMMAD, 1987: 5), em outro momento o Relatório aponta para a necessidade do “fluxo contínuo de riqueza proveniente da indústria” como ponto necessário de transição ao “crescimento sustentado”, este último usado como sinônimo do “desenvolvimento sustentável” (idem: 18 e Capítulo 8).

Apesar das boas intenções do Relatório, da idéia de limites ecossistêmicos que ele traz e do levantamento dos problemas ambientais, a análise das causas (e a identificação clara de seus maiores responsáveis) é praticamente inexistente, além das prescrições serem inadequadas e contradizerem os princípios de um “desenvolvimento sustentável” que a Comissão pretendia promover. O Relatório falha em postular *como* atingir tal desenvolvimento e passa a constituir-se mais como uma fala messiânica do que como uma proposta clara de mudança. Voltam à tona as preocupações malthusianas de crescimento exponencial da população mundial e a falta de alimentos, energia e

recursos naturais em geral, colocadas pelo Relatório Meadows de 1972, *Os Limites do Crescimento*, embora a Comissão tenha tido a preocupação textual de “afastar” esta abordagem. Assim, os países ricos podem continuar a consumir o que consomem mas os países pobres têm que parar de crescer populacionalmente. Ao invés do Relatório visar a distribuição da renda existente, ele visa um maior crescimento para depois haver distribuição (Rist, 1997: 185). Uma das sugestões do Relatório, o princípio do poluidor-pagador (a poluição produzida teria um preço proporcional ao tanto que se polui e aqueles responsáveis teriam que pagá-lo), simplesmente não acaba com o problema, somente diz que aqueles com meios podem reservar-se o direito de poluir. Enfim, ao invés de colocar os “limites do crescimento”, o Relatório sugere o “crescimento dos limites”, justamente o contrário da proposta ambientalista.

É louvável que o Relatório dê atenção ao pequeno agricultor, frequentemente preterido e marginalizado pelas políticas dos governos dos países “em desenvolvimento”, sugerindo a necessidade de reforma agrária, políticas de proteção aos agricultores de subsistência, aos pequenos pecuaristas e aos sem-terra, que disponibilizem tecnologia adequada, terras boas e incentivos econômicos. Reconhece também que a produção mundial de cereais tem crescido muito mais do que a população, mas que o problema é a distribuição e, portanto, a falta de “segurança alimentar” apropriada, já que a fome advém “quase sempre” da falta de poder aquisitivo e não da falta de alimentos (CMMAD, 1988: 14). Por outro lado, lembra que o aumento da produção mundial de alimentos deveu-se muito ao uso intensivo de implementos agrícolas (como defensivos e fertilizantes químicos), de incentivos e subsídios governamentais, especialmente nos países do Norte. Com isso, houve também uma rápida degradação e a perda de solos, a poluição dos lençóis freáticos, desertificações, além do excedente de produção provocar a queda dos preços dos alimentos no mercado mundial (idem: 134-35).

Mas, de novo, o Relatório Brundtland não resiste a uma leitura atenta, revelando suas contradições patentes. As suas propostas são inconsistentes em relação aos seus diagnósticos, também questionáveis. Entre os desafios elencados está o “aumento da produção de alimentos” (idem: 159) sendo que isso já foi alcançado pela “revolução verde”, não sendo problema aumentar a produção mas produzir aquilo que interessa à população (não soja para exportação que alimenta porcos, mas milho, feijão, arroz, etc. que alimentam a maior parte das populações nacionais). Depois afirma que “os sistemas

agrícolas estabelecidos nos últimos decênios *contribuíram enormemente para aliviar a fome e elevar os padrões de vida*” (idem: 159, ênfase minha) quando em várias oportunidades reconhece que a fome aumentou e os padrões de vida caíram para a imensa maioria da população mundial. Além disso, depois de ter apresentado uma série de dados sobre a perda de solos em todo o mundo e o uso de fertilizantes e pesticidas que envenenariam solos, lençóis freáticos e pessoas, o Relatório afirma que “muitos países *podem e devem* aumentar a produtividade utilizando *mais fertilizante e pesticidas químicos*, sobretudo no mundo em desenvolvimento” (idem: 149). Qual seria então o sentido do “sustentável” mesmo?

Poderia ficar aqui deslindando por páginas as observações sobre o *Nosso Futuro Comum*, mas acredito que estes fragmentos possam ter mostrado o quanto é polêmico, e polissêmico, o documento. Certamente, o Relatório Brundtland teve um enfoque moderado, muito cauteloso e contraditório, cujas sugestões passam a idéia de que o que se precisa é simplesmente de mais esforço e melhores políticas, leis e instituições, e não um mudança do sistema e suas relações políticas. A estratégia de “crescimento indiscriminado” tal como proposta pelo Relatório, resulta no desenvolvimento dos interesses dos ricos, como lembrou Ted Trainer (1990: 79). Simplesmente, o Relatório não sugere nenhuma mudança e por isso foi tão bem aceito pelas instituições e políticos que se sustentam com a mesma receita. Pela mesma razão tem sofrido várias críticas da comunidade científica e do próprio ambientalismo.<sup>24</sup> No entanto, o uso da expressão não se restringiu à definição do Relatório Brundtland tendo sido identificadas mais de cem (!) definições na literatura, todas elas se referindo à manutenção do estoque de recursos e da qualidade ambiental para a satisfação das necessidades básicas das gerações presentes e futuras (Guimarães, 1997: 22).

Ignacy Sachs e outros autores têm procurado formular “estratégias de transição” de um desenvolvimento para o outro, para que se saia do conceito para a ação. A questão parece estar em um planejamento constante para uma implementação experimental (e portanto flexível) de longo prazo. Este esforço expressou-se pela identificação das várias dimensões da “sustentabilidade” que teriam que ser levadas em conta (a social, a ambiental, a espacial, a cultural e a econômica), e da elaboração de

---

<sup>24</sup> Conferir, entre outros, Pietilä (1990); Trainer (1990); Rist (1997); Escobar (1995); IUCN, WWF, PNUMA, (1991); Ribeiro (1991a); Rattner (1997).

premissas fundamentais que deveriam estar presentes nas estratégias de transição (Sachs, 1993).<sup>25</sup>

As sugestões de Sachs, não diferem muito daquelas colocadas pelo Relatório Brundtland, inclusive restando certas contradições entre o que se quer e aquilo que se sugere. Sachs afirma que “a saída do duplo nó da pobreza e da destruição do meio ambiente exige um período relativamente longo de mais crescimento econômico, pelo menos no Sul e no Leste, para a sustentação das estratégias de transição” (Sachs, 1993: 34). Mas o crescimento, ressalta, “não deve ser aquele que conhecemos há décadas, que externaliza livremente os custos sociais e ambientais e que alarga a desigualdade social e econômica” (idem). Para Sachs, a polêmica que se deu em torno do Relatório Brundtland contrapondo “crescimento quantitativo” e “desenvolvimento qualitativo” baseou-se, até certo ponto em um “mal-entendido semântico”. Segundo sua interpretação, é evidente que o crescimento quantitativo ilimitado da produção material não pode ser sustentado para sempre, dada a finitude da Terra. A crítica ao Relatório seria portanto relacionada ao “crescimento extensivo” pela replicação de padrões pouco eficientes de utilização de recursos e manejo de resíduos e sobre isso, destaca Sachs, não pode haver discordância (idem: 36). Explicações econômicas à parte, o “mal-entendido semântico” ocorreu porque muitos são os atores sociais que se apropriaram do conceito e portanto, o seu significado não pode ser controlado. Fato que propicia que os mesmos agentes econômicos que não seguem nenhum padrão de “sustentabilidade” no sentido dado pela crítica, utilizem-no para justificar as mesmas práticas de sempre.

A noção de *sustentabilidade*, em qualquer dos casos, sugere uma racionalidade do planejamento típica da ideologia desenvolvimentista, para que se possa “alocar” de forma ótima, recursos, pessoas e bens de diversas naturezas e ordens, remetendo sempre a soluções de caráter mais “técnico” e não de caráter político, social e de conflito de interesses econômicos. É claro que estas dimensões estão presentes e todos os atores sociais envolvidos têm consciência disso. Precisamente por essa razão, articulação e negociação transformaram-se em palavras-chave.

---

<sup>25</sup> Roberto P. Guimarães (1997) discorre sobre outras dimensões da sustentabilidade que podem ser interpretadas como desdobramentos daquelas, a saber, a ecológica (a base física do processo de crescimento), a demográfica (não só aumento populacional, mas sua distribuição espacial, correspondendo de certa forma à “sustentabilidade espacial” de Sachs), a planetária (relativa aos problemas ambientais que não conhecem fronteiras); a política (relativa ao processo de construção da cidadania, democratização da sociedade e do Estado); e a institucional (relativa às modificações institucionais necessárias à incorporação de todas as outras dimensões) (Guimarães, 1997).

As ambiguidades da definição do Relatório Brundtland também fizeram com que os mesmos autores da *Estratégia Mundial da Conservação*, o IUCN, o WWF e o PNUMA, lançassem em 1991 um outro documento, *Cuidando do Planeta Terra*, que procurou especificar melhor o conceito, tirando dele o seu uso como sinônimo de “crescimento sustentável” ou mesmo “uso sustentável”, que a definição do Relatório Brundtland permitiu. Esta diferenciação é bastante cara ao ambientalismo já que se fundamenta na noção de recursos “limitados”. O desenvolvimento sustentável é aquele “que visa melhorar a qualidade de vida humana dentro dos limites da capacidade suporte dos ecossistemas” (IUCN, WWF, PNUMA, 1991: 10), coisa que as noções de crescimento sustentável ou uso sustentável não prevêm. A primeira é apontada por eles como uma contradição em si pois nenhum ambiente físico cresce indefinidamente. A segunda aplica-se somente ao uso de recursos renováveis e significa que seu uso deve ser em quantidades compatíveis com a capacidade de renovação deste recurso.

O debate sobre sustentabilidade no Brasil se acirrou no contexto de preparação da ECO-92 quando vários artigos publicados sobre o assunto surgiram. A noção de “desenvolvimento sustentável” não foi bem recebida principalmente pela vertente socioambiental do ambientalismo, para qual a insistência no termo “desenvolvimento” prenderia o debate sobre a sociedade e o mundo desejados aos termos da economia, reduzindo “sociedade” a sinônimo de “desenvolvimento” (Herculano: 1992: 14-15). Para esta autora, assim como para Carvalho (1991 e 1992) e Acsehrad (1993a), entre outros, o conceito veiculado pelo Relatório Brundtland procura naturalizar o sistema econômico capitalista atribuindo-lhe uma aparência “verde” e “solidária”, sem nenhuma modificação de sua estrutura exclusivista, concentradora e destruidora da diversidade cultural e biológica. Trata-se de saber “sustentar o quê?” e “para quem?” segundo Carvalho (1992: 11). Para estes autores, o modelo de sociedade ideal seria aquele que fazendo uma crítica civilizacional, conjugasse uma ética de diversidade com respeito à diferença; a autonomia em relação aos condicionamentos de um fluxo de produção e circulação de bens, colocado pelo mercado como único espaço de troca possível; e a liberdade em relação aos padrões de bem estar, eficiência, sucesso e felicidade (Carvalho, 1992: 10). Conjugaria portanto os valores da ética, da democracia, da participação da sociedade na regulação do mercado e/ou das instâncias de decisões. Um modelo politicamente alternativo de desenvolvimento, completa Carvalho, “é aquele que atenda as necessidades da sociedade civil democrática, garantindo uma ordem

social justa, o respeito à vida e o reconhecimento dos direitos sociais” (Carvalho, 1992: 10).

Esta oposição mais radicalizada com relação ao “desenvolvimento sustentável” diminuiu recentemente, embora haja a preocupação, por vezes, de diferenciar a “preocupação ambiental” da “resposta consensual sob a forma do desenvolvimento sustentável” como enfatizou Lená (1997: 297), pois este último seguiria a longa lista de mitos desenvolvimentistas (idem: 299). Para Guimarães (1997: 13) o final da década de 90 representa “um período de transição em que coexistem tendências contraditórias que apenas insinuam um mundo novo que tenta emergir das cinzas de uma realidade ainda dominante”. Enquanto a proposta de desenvolvimento sustentável lhe parece plenamente justificável e legítima, a sua aceitação generalizada estaria se caracterizando por uma postura acrítica e alienada em relação às dinâmicas sociopolíticas concretas (Guimarães, 1997: 17). Guimarães também lembra que a acumulação de riqueza, isto é, o crescimento econômico, não é e jamais foi requisito ou pré-condição para o desenvolvimento do ser humano, pois é o uso que uma coletividade faz de sua riqueza, e não a riqueza em si, que é o fator decisivo (Guimarães, 1997: 18-19). Para Guimarães (1997), Rattner (1997), Murphy (1997), Santos (1997) e outros, os atores sociais responsáveis pela promoção do desenvolvimento sustentável não podem ser os mesmos que constituem a base social do estilo atualmente dominante, incluindo-se aí não só a ONU mas sobretudo o Banco Mundial. O avanço conceitual, apontado por estes autores, não tem correspondido, nem de longe, às atitudes concretas.

De qualquer forma, tanto na vertente mais sociológica quanto na vertente economicista, a noção de desenvolvimento sustentável aponta não só para um delineamento de um conceito e para uma posição programática, mas também para “um metarelato com características utópicas, que estabelece um campo discursivo comum, possibilitando alianças entre ambientalistas e agentes sociais interessados em crescimento econômico” (Ribeiro, 1991a: 83). Enfim, “em uma conjuntura de crise dos grandes metarelatos, utopias e ideologias relacionados com o Iluminismo, o fato de se referir a um metarelato utópico e totalizante proporciona uma alta eficácia ao ambientalismo em geral e lhe permite constituir-se em campo de negociação política” (idem: 83). Neste contexto, a ideologia desenvolvimentista se renova, assim como suas instituições e seus procedimentos, procurando manter, no entanto, as mesmas relações entre os elementos que a constituem e a reproduzem, como afirmou Escobar (1995).

Esta questão de fundo, quanto à dinâmica dos sistemas sociais e a relação permanência/mudança, será tratada ao final deste trabalho.

### **Organizações não-governamentais e pequenos projetos**

Como já disse anteriormente, os pequenos projetos de desenvolvimento foram também promovidos por organizações não-governamentais, estando inclusive ideologicamente mais próximos a estas do que às agências de desenvolvimento. Historicamente, na América Latina, estas instituições tiveram um perfil predominante que se autodenominou de “assessoria e apoio aos movimentos populares” ou de “promoção”. Entre estas entidades estavam também aquelas que apoiavam os povos indígenas na defesa de seus direitos.

O crescimento das ONG's em todo o mundo está relacionado à crise do sistema capitalista nos anos 70 e às políticas restritivas ao Estado de Bem-Estar Social que se seguiram nos anos 80 no sentido de garantir a “austeridade e o equilíbrio fiscal” a partir de políticas de ajustes estruturais justificadas pela ideologia do neo-liberalismo. Mas no caso específico da América Latina, este crescimento deve-se também ao “fechamento” da arena pública às organizações, aos partidos políticos de esquerda e às universidades pelos regimes autoritários típicos da década de 1970. Organizações não-governamentais e as organizações da igreja católica (como as Comunidades Eclesiais de Base - CEB's - e as pastorais) constituíram-se assim em lugares alternativos onde se podia fazer “um trabalho social”, dedicado a atividades localizadas, em comunidades. Se até a década de 80 o planejamento do desenvolvimento e a sua implementação eram de responsabilidade exclusiva do Estado, a partir da década de 90, frente ao discurso da “incapacidade” de cumprir estas funções, as ONG's (e o “mercado”) começam a suprir parcialmente esta carência (Little, 1994: 78), seja por meio de convênios com o poder público, seja por meio de iniciativas e projetos das ONG's e dos movimentos sociais com financiamento público nacional ou internacional, ou privado, de outras ONG's. Parcialmente porque estas instituições estão mais presentes na implementação das políticas públicas e não no planejamento das mesmas.

Segundo o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), o total de recursos transferidos para o Sul pelas ONG's do Norte cresceu 720% entre 1970 e 1990, sendo que dois terços destes recursos foram obtidos a partir de contribuições

privadas, voluntárias. Em 1993, este montante significava cerca de US\$ 7,2 bilhões, equivalendo a 13% do total líquido da ajuda oficial pelos governos do Norte aos governos dos países do Sul (PNUD, 1993 *apud* Fernandes, 1994: 83). Dados da OECD (Organização para o Desenvolvimento e Cooperação Econômica) para o ano de 1994 indicaram uma queda neste montante, para menos de 10% do total de toda a ajuda oficial (OECD, 1995 *apud* Hall, 1997: 278). Esta queda está relacionada não só a uma reorientação destes financiamentos para os países do Leste Europeu mas também às crises que inclusive os países europeus passaram a enfrentar, com o crescimento do desemprego, o aumento das dívidas e das desigualdades sociais.

No Brasil, as organizações de “assessoria e apoio aos movimentos populares” estavam imersas em uma tradição que misturava o “assistencialismo” das igrejas cristãs (especialmente a Católica) e a “promoção” dos movimentos populares. Eram orientadas portanto por ideais cristãos, libertários, anarquistas, socialistas e também liberais (com a ênfase não mais no “povo”, mas na “sociedade civil” e nos ideais democráticos) (Landim, 1993a; Fernandes, 1985 e 1994). Importante para muitos países da América Latina foi o setor “popular” da Igreja Católica que disseminou e apoiou as organizações populares e as próprias “ONG's”, pela teologia da libertação, pelas Comunidades Eclesiais de Base e pelos ideais da educação popular de inspiração “paulofreireana”.

Do ponto de vista das entidades não-governamentais e dos “agentes de promoção”, a ideologia do desenvolvimento comunitário estava ligada a uma conceitualização de pobreza onde os pobres se converteriam em sujeitos de sua própria história, podendo libertá-los de suas privações, transformando a ordem social imperante e com isso erradicando a pobreza (Feijoo, 1991: 20). Assim os pequenos projetos de “desenvolvimento social e/ou comunitário” sempre fizeram parte da história das “ONG's populares” e de algumas “ONG's indigenistas” na América Latina, tendo um enfoque misto entre o assistencialismo das igrejas cristãs com a formação de consciência de classe dos educadores populares a partir da noção de “promoção” (Landim, 1993a).

Nos anos 70, os pequenos projetos dividiam-se em uma dupla vertente ideológica (Feijoo, 1991: 20): os “dependentistas” que seguiam a utopia do poder popular na mesma linha dos projetos dos anos 60, de cunho mais *organizacional* (Benencia, 1991: 63) e os “desenvolvimentistas” que colocavam os projetos na seara do serviço social profissional, expandido fortemente na mesma época e davam



prosseguimento à metodologia do desenvolvimento comunitário de cunho mais *produtivista* (Benencia, 1991: 63). Mas, frequentemente, os projetos possuíam estes dois aspectos simultaneamente.

No Brasil, por exemplo, houve um período entre 1975 e 1977 de “projetos econômicos para comunidades indígenas” que foram promovidos até o início dos anos 80, não só pelo órgão indigenista oficial (FUNAI) como também por organizações de apoio. Seu pressuposto era de que seria necessário um mínimo de bem-estar material para que a autonomia política e a autovalorização tribal pudessem emergir (Mindlin Lafer, 1981). Logo, associavam questões produtivas às organizacionais, ligadas inclusive a programas de educação. Os seus próprios participantes reconheciam que estes projetos inseriam-se numa tradição utópica já que a escala “micro” em nada alterava a estrutura do sistema, mas, por outro lado, traziam possibilidades organizacionais e bens materiais, mesmo que temporariamente. Implícito na proposta destes projetos estava ainda uma forma de etnocentrismo (Robinson, 1971 *apud* Mindlin Lafer, 1981: 35) já que se decidia pelos índios qual deveria ser a melhor estratégia de ação, desrespeitando, assim, suas formas de ver e sua capacidade de decidirem por si mesmos.

Nos anos 80, o enfoque ideológico muda sensivelmente, ganhando mais espaço as metodologias participativas, a construção conjunta (promotores e populações locais) de diagnósticos, avaliações e gestão de projetos (Feijoo, 1991: 21). A relativa autonomização dos movimentos sociais ao longo da década foi relegando as ONG's (e os “promotores”) a uma posição menos central no processo, nivelando o diálogo em termos mais igualitários. A posição predominante de “tradutores” ou “intermediários” foi sendo substituída (ao menos no discurso), pelo papel de “assessor” (Almeida, 1992: 115-16). Por outro lado, o enfoque comunitário de ênfase *organizacional* e/ou *basista*, permaneceu, especialmente via Comunidades Eclesiais de Base, e se mantém até os dias atuais em vários rincões do mundo rural.

No Brasil, foi somente a partir de meados dos anos 80 que as entidades “de promoção” empreenderam esforços na construção de uma identidade comum – a de ONG's – e de um campo que se consolidou com o processo de mobilização de diversas entidades da “sociedade civil” (ambientalistas, de gênero, de raça, étnicas, “sociais”, religiosas, científicas e de pesquisa etc.) para a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD, ou ECO-92), no Rio de Janeiro

(Landim, 1993a). O termo “ONG” foi importado do sistema da ONU<sup>26</sup>, mas no Brasil e na América Latina, o termo foi adaptado e retraduzido em função de relações e dinâmicas sociais locais. E, portanto, uma categoria social que foi construída por determinados atores sociais (Landim, 1993a: 11) num período de transição entre as ditaduras militares e o processo de abertura e democratização nos vários países da região. A preparação para a ECO-92 constituiu-se num momento de mobilização e estranhamento entre entidades bastante diversas, no qual as instituições de “promoção” foram denominadas de ONG's “sociais” ou “de desenvolvimento” e as entidades ambientalistas de “ONG's ecológicas”.

O processo de democratização e abertura da sociedade brasileira foi propiciando com que aos poucos, estas entidades saíssem da “clandestinidade” ou de uma retração em que elas se encontravam devido à ditadura militar de 1964 a 1985. A tradicional postura “anti-Estado” passou a ser reformulada para uma postura de início de diálogo, embora ainda desconfiado e cuidadoso. A crise das utopias socialistas, o empobrecimento massivo e a emergência do ambientalismo como uma nova ideologia-utopia também obrigaram estas organizações a se resignificarem, incorporando então um novo vocabulário, novos temas e adotando uma posição de assessoria, e não mais de “promoção”, aos movimentos populares. Assim, para sair do “ostracismo”, como revela Landim (1993a: 16) muitas ONG's se “ecologizaram”. São estas que chamo aqui de “socioambientais”. Também passaram por um processo de profissionalização e burocratização, já que antes, em função do regime militar, não era possível “viver de ONG”, sendo a sua base o trabalho voluntário. As duas ONG's que formularam o Projeto Frutos do Cerrado, o CENTRU (Centro de Educação e Cultura do Trabalhador Rural) e o CTI (Centro de Trabalho Indigenista), também passaram por este processo, embora de formas específicas devido a suas características próprias, estando o CTI situado no campo do indigenismo e o CENTRU num campo intermediário entre as organizações de trabalhadores rurais e a “promoção” de movimentos populares.

A década de 80 no Brasil experimentou uma crescente proliferação de ONG's de vários tipos, entre elas as “ecológicas” ou “ambientalistas” e as entidades que já nasceram “socioambientais”. Houve também um crescimento de diversos movimentos

---

<sup>26</sup> O termo “ONG” tem origem nos documentos das Nações Unidas nos finais dos anos 40, e portanto, no Pós-Segunda Guerra, aludindo a um universo extremamente amplo e pouco definido de organizações com as quais esta instituição poderia estabelecer consultorias (Nações Unidas, 1977: 1 *apud* Landim, 1993a: 11). Para maiores detalhes sobre o que a ONU considera como “ONG” e a atuação destas dentro do sistema da ONU ver Tavares (1999).

sociais e organizações de base que até então tinham alcance mais localizado ou regionalizado (Landim, 1993a; Arnt e Schwartzman, 1992; Ramos, 1998; Almeida, 1994; Ortolan Matos, 1999).

A partir da preparação para a ECO-92, aconteceu então, uma primeira aproximação entre um campo composto principalmente de pessoas oriundas das ciências humanas e da educação popular (o campo social), e um campo integrado por pessoas oriundas das ciências naturais e exatas (o campo ecológico). Embora esta aproximação não tenha ocorrido sem conflitos e divergências, dela resultaram algumas coalizões em forma de redes e fóruns de ONG's e movimentos sociais como o Fórum Brasileiro de ONG's e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1990); a Associação Brasileira de ONG's (ABONG), fundada em 1991; a Rede de ONG's da Mata Atlântica (1992); o Grupo de Trabalho Amazônico (1991); e mais recentemente a Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais (Rede Brasil) (1995).

Justamente em função deste investimento na criação de uma identidade e de um campo, o termo “ONG” é reivindicado pelas organizações “sociais”, sendo as entidades “ecológicas” consideradas “novatas” (Landim, 1993a: 16). Então, se, por um lado, as “ONG's sociais” (ou “de desenvolvimento”) reivindicaram o “nome” para si, por outro, as “ONG's ecológicas” contribuíram para dar visibilidade pública ao campo da “sociedade civil sem fins lucrativos” afetando a posição de monopólio da sigla que as primeiras vinham ocupando (idem: 16), além de oferecer a oportunidade às ONG's de desenvolvimento de se resignificarem. As “ONG's ecológicas”, por sua vez, inicialmente mais ligadas às questões da preservação da natureza “selvagem” incorporam lentamente as questões sociais ao seu campo de atuação não só como reconhecimento da necessária relação entre homem e natureza mas também como uma estratégia de penetração na sociedade em função da aprovação de suas idéias pela opinião pública. Procuravam legitimar sua participação na discussão de modelos de desenvolvimento alternativos frente ao Estado e às outras organizações. Com um consenso crescente entre estas organizações de que as questões ambientais não podiam ser tratadas sem levar em conta as questões sociais e de que a dimensão ambiental era importante para se garantir qualidade de vida às populações “excluídas” e para se promover sua inserção no sistema produtivo de forma autônoma, a idéia de

“desenvolvimento sustentável” veio bem a calhar e foi “adotada” por ambos conjuntos de ONG's.

Muitas ONG's ambientalistas passaram a partir da década de 90 a ter “populações humanas” como alvo de atuação, especialmente as “comunidades”. Os temas “educação ambiental” e “projetos com comunidades locais” passaram a ganhar mais espaço nestas entidades, embora as campanhas de mobilização pública, os projetos de conservação e a fiscalização ambiental ainda ocupem bastante espaço das suas atividades (Mater Natura e WWF, 1996: xxii).

Como vemos, foi apenas a partir do início dos anos 90 que a discussão sobre o “desenvolvimento sustentável” e as formas de implementá-lo começou a se esboçar e se intensificar no Brasil, sendo a elaboração do PP-G7 e do PD/A parte deste processo. É por isso que, tanto na elaboração quanto na execução do PD/A e do PP-G7 estarão refletidas as tensões e disputas que ocorrem nos campos das ONG's – ambientalistas e socioambientais –, do desenvolvimento, do ambientalismo e dos movimentos sociais.

Como os pequenos projetos são propostos e executados pelas ONG's e organizações de base, no caso do PD/A e de outras fontes de financiamento,<sup>27</sup> estes passam a apresentar algumas características das dinâmicas de interação entre os agentes que compõem cada área específica de atuação. Por outro lado, como o financiamento não é mais aquele das suas fontes tradicionais – as ONG's do Norte – mas sim de agências de cooperação internacional, do Grupo dos Sete ou do Estado brasileiro, ocorre uma mudança, já que os projetos tenderão a seguir outras lógicas que não aquelas do campo “sem fins lucrativos”. Uma mudança quanto ao tipo de relação estabelecida, ao tipo de cobrança e de resultados esperados. Por isso, esta aproximação entre ONG's e movimentos sociais, Estado e agências de desenvolvimento tem ocorrido com cautela de todos os lados, configurando um campo de lutas por conceitos, imagens, metodologias, “público-alvo”, recursos, autonomia e por legitimidade discursiva. Ademais, apenas algumas ONG's, num largo universo, têm condições de entrar nas negociações e enfrentamentos com estes agentes para formulação de políticas, aquelas que se profissionalizaram, burocratizaram e acumularam um relativo capital simbólico no

---

<sup>27</sup> Como o Programa de Pequenos Projetos do *Global Environmental Facility* (GEF/PNUD), o Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA) e o Programa de Apoio ao Agroextrativismo da Amazônia, ambos do governo federal brasileiro, sendo que este último foi formulado em 2000.

campo do ambientalismo, do desenvolvimento ou do indigenismo. Isso coloca tensões também para o campo interno das ONG's, já recortado por outras diferenças.

O processo de institucionalização e profissionalização das ONG's não ocorreu de forma abrangente, mas parcial. Apenas uma pequena parte destas organizações seguiu este caminho, fazendo com que as outras organizações recorressem cada vez mais a capacitações em gerenciamento administrativo de seus quadros para poderem sobreviver (Laranjeira, 1997: A-7). Acredito que houve com isso um processo de racionalização burocrática, além de uma diferenciação interna no campo das ONG's que ficou mais marcado pela existência de entidades “profissionais” e “amadoras”, “grandes”, “médias” e “pequenas”, mais influentes e menos influentes em níveis diferenciados (local, regional/estadual, nacional, internacional). Pode-se dizer que este processo trouxe uma certa “rotinização” do carisma da ideologia-utopia ambientalista até mesmo porque ela se disseminou por diversos setores da sociedade e do Estado.

No plano da política ambiental, como é o caso do PD/A e do PP-G7, Barros (1996: 127) notou que apesar da ascensão difusa do ambientalismo, sua consolidação estaria ocorrendo por um processo de definição e centralização de poderes, onde determinados agentes se tornariam cada vez mais estratégicos. A autora chama estes agentes de “agentes-núcleo” e identifica como tais a Organização das Nações Unidas (ONU); as grandes agências financeiras multilaterais, como o Banco Mundial; e determinadas ONG's ambientalistas e outras que não se definiriam enquanto tais mas que incorporariam a questão ambiental (idem: 127-28), correspondendo àquelas que estou chamando de socioambientalistas. Desta forma, Barros fala de um “campo polinucleado de poder” no qual

“os principais agentes traduzem-se em núcleos que atuam como matrizes geradoras e difusoras de ideários; lógicas; modelos de intervenção; regras e normas que orientam a criação de novos direitos e deveres; sistemáticas de financiamento; princípios, critérios e recomendações básicas para a formulação de políticas ambientais globais, nacionais e locais” (Barros, 1996: 127).

Barros está mais preocupada com a escala global da política ambiental mas toma o devido cuidado em não reproduzir determinismos que descartam a importância dos Estados nacionais no sistema da política ambiental internacional. Contudo, lembra ela, nesta escala, princípios de integração e ordenação mínimos precisam ser estabelecidos

para que haja alguma eficácia nestas políticas. Deste modo, sobretudo nos países “em desenvolvimento”, a autonomia dos Estados-nacionais seria relativizada pois suas atividades seriam cada vez mais reguladas por outros atores (Barros, 1996: 128). Isso demonstra como o jogo de forças internacional reflete-se na temática ambiental. O poder dos países do Sul em intervir ou influenciar nas políticas dos países do Norte praticamente nem se coloca, como fica claro nas dificuldades em fazer os Estados Unidos assinarem o Protocolo de Kioto, para redução da emissão de gases provocadores do efeito estufa.

Mas se nas relações entre Norte e Sul as “condicionalidades ambientais” estabelecem polarizações evidentes, nas relações entre as ONG's no espaço nacional também ocorrem polarizações, porém com menos evidência. Na atuação política em relação ao meio ambiente e ao desenvolvimento em nível nacional destacam-se ONG's “grandes”, “institucionalizadas” e “profissionais”. Por “grandes” não só estou entendendo aquelas com mais de um escritório no Brasil, com um número de integrantes avantajado e com volume de recursos expressivo, mas também instituições que apesar de não serem grandes são influentes, têm prestígio tanto no seu meio quanto no meio governamental e acadêmico - como o Centro de Trabalho Indigenista, por exemplo. Por “institucionalizadas” quero me referir àquelas que têm um mínimo de instalações e infra-estrutura, organização administrativa e quadros especializados. Por “profissionais” estou pensando nas que têm em seus quadros pessoas com terceiro grau completo, frequentemente com pós-graduação, muito ligadas portanto ao universo científico e técnico, tendo como característica fundamental a produção de informação e conhecimento por meio de pesquisas, mapas, produção audiovisual, periódicos, boletins (Cf. Ferreira, 1999). Portanto, para além das condições institucionais, burocráticas e administrativas, o que define o poder destas “grandes ONG's” é sua “capacidade de geração de informação, de ingerência sobre sua circulação, e de atração, concentração e distribuição de recursos financeiros” (Barros, 1996: 131).

Arnt e Schwartzman (1992: 132) chamaram atenção para um grupo de organizações sediadas fora da Amazônia, mas que atuam na região, cuja característica principal seria a sua *articulação e capacidade de mobilização*. Estas entidades são compostas justamente por profissionais de formação universitária ou são oriundos de centros de pesquisa, sendo mais capazes de arremeter recursos materiais e humanos, revelando grande capacidade de mobilização e articulação, nacional e internacional.

Eles citam como exemplo a Campanha Nacional de Defesa e pelo Desenvolvimento da Amazônia (CNDDA), o Centro de Trabalho Indigenista (CTI), o Centro Ecumênico de Documentação e Informação (CEDI) (fundido com o Núcleo de Documentação Indígena, se tornou Instituto Socioambiental em 1994), a Comissão Pró-Índio de São Paulo (CPI-SP), o Instituto de Antropologia e Meio Ambiente (IAMA) e o Instituto de Estudos Amazônicos (IEA, extinto em 1996). Quase todos com uma presença marcante de antropólogos, contribuidores para a emergência e a difusão do discurso ambientalista no Brasil.

A quantidade de organizações não-governamentais que se encaixam nestes parâmetros é relativamente pequena num universo de 725 organizações ambientalistas brasileiras (Mater Natura e WWF, 1996: xxiv). Segundo declarações de Samyra Crespo, do ISER (Instituto de Estudos da Religião, uma ONG), em 1996, mais de 70% das ONG's existentes não tinham sido legalizadas, não tendo sede ou estatuto. Mesmo as maiores dentre elas dificilmente ultrapassavam a barreira de 20 militantes (Scharf, 1996: 5). Além disso, Crespo as dividia em dois grandes grupos, segundo suas linhas de ação. No primeiro, e majoritário, estariam organizações onde o amadorismo e o voluntariado prevaleciam; onde haveria um vínculo com a comunidade com a qual trabalham, prevalecendo também posturas mais radicais, ligadas a campanhas de denúncia e reivindicação. No segundo grupo estariam organizações de perfil profissional, que recebem verbas de outras organizações, em geral estrangeiras, e trabalham com projetos específicos.

Arnt e Schwartzman (1992) já haviam notado esta divisão entre as organizações existentes na ou voltadas para a Amazônia em 1992. Por um lado, grupos de denúncia e crítica com falta crônica de meios para realizar ações; por outro, grupos prestadores de serviços que giram em torno da órbita do Estado, que são mais estruturados e tecnicamente capacitados. Segundo os autores, estes grupos sofrem de problemas complementares. Carências de recursos, de capacidade técnica, jurídica e de pesquisa incapacitam a sustentação de programas e estreitam as denúncias, tornando-as, às vezes, ineficazes. Ao mesmo tempo, a cooptação e a cooperação com o Estado induzem à indulgência crítica e ao distanciamento dos movimentos sociais (Arnt e Schwartzman, 1992: 131). Quanto mais uma entidade depende de fontes de financiamento oficiais, menor será a sua capacidade de aglutinação e pressão política, especialmente se carece de base política fora do governo, completam os autores (idem: 132). Esta relação entre

fontes de financiamento das entidades não-governamentais e sua autonomia será melhor abordada ainda neste capítulo.

As “grandes ONG's” são de suma importância para o ambientalismo nacional no que tange à sua influência sobre as políticas do Estado e sobre os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMD's). São estas as instituições mais *articuladas* que fazem as pontes entre o nível internacional e o nível local passando pelo nacional e o regional. São elas que colocam questões, estabelecem prioridades, agendas e pensam o próprio campo em que estão inseridas, criando-lhe os contornos. Não se pode negar também a própria influência da produção científica e da própria comunidade acadêmica nas suas mais diversas áreas, nas discussões sobre políticas públicas e soluções para os “dilemas e desafios” que a questão ambiental coloca. Este setor proporciona subsídios básicos para a tomada de decisões embora muitas vezes não seja levado em conta por políticos e planejadores. O setor das ONG's ambientalistas com ênfase na atuação técnico-científica (e menos “ativistas”) e o setor científico-acadêmico compõem o “núcleo duro” destes ideais e práticas. Deixar o “utopismo” e o “radicalismo” como disseram Viola e Leis (1995), pressupõe uma postura “propositiva”, “negociadora”, “articulada” e “realista”. Esta tem sido a postura que parece ter prevalecido na discussão e execução do Subprograma Projetos Demonstrativos tipo A (PD/A) do PP-G7.

A confecção e implementação do PD/A se constituiu, ao meu ver, num momento relevante para o ambientalismo brasileiro e suas organizações, no sentido de que o Subprograma tem procurado equacionar grandes questões que já vinham sendo discutidas em fóruns, encontros, conferências e órgãos internacionais, governamentais e não-governamentais, desde pelo menos a década de 70, e traduzi-las em políticas e ações específicas. Criou uma segunda oportunidade de colocar as ONG's socioambientais e as ONG's ambientalistas em diálogo entre si e com os governos dos países mais ricos do mundo, as agências de cooperação internacional, o governo brasileiro, as populações locais e suas organizações sob o guarda-chuva da ideologia do “desenvolvimento sustentável”.

O processo de discussão do PD/A incentivou a formação do Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), criado em 1991, rede de ONG's e movimentos sociais formada inicialmente por 13 membros e que em 2001 eram 430 entidades. Também houve a consolidação da Rede de ONG's da Mata Atlântica (RMA), criada em 1992 de forma independente ao PP-G7. O objetivo do trabalho destas duas redes era divulgar a



existência do PD/A em suas respectivas regiões e desenvolver trocas de experiências entre projetos, assessorando as entidades em linhas gerais. No entanto, a quantidade e a diversidade de entidades envolvidas, especialmente no GTA, trouxe problemas básicos de funcionamento e operacionalização das atividades, além de ter causado uma certa concentração de poder em torno de algumas entidades, como veremos no Capítulo 4.

A necessidade de se escolher três entidades da sociedade civil da Amazônia e duas da Mata Atlântica para representarem as organizações das respectivas regiões dentro da Comissão Executiva do PD/A que selecionava os projetos a serem financiados confirmou, em larga medida, esta concentração de poder em torno das ONG's com maior capital simbólico no campo. Os projetos aprovados pelo PD/A expressam, em parte, as características do campo das ONG's e suas especificidades regionais, assim como a Comissão Executiva do PD/A parece ter representado um microcosmo destas relações entre ONG's e regiões diferentes. Se na região da Mata Atlântica predominam ONG's de caráter conservacionista, na região amazônica, predominam ONG's socioambientalistas, movimentos sociais e organizações de base.

A competição entre as ONG's existe mas é velada, afirmava Fernandes em 1985. Segundo este autor, como as ONG's se constituíram dentro de um imaginário de mediação, cooperação e democracia, “um comportamento mais agressivo pode ser uma imperdoável quebra de etiqueta, revelando descabidas pretensões de poder” (Fernandes, 1985: 21-22). A competição não é um valor a ser cultivado e muito menos demonstrado pelas ONG's. Por isso, elas evitam confrontarem-se, especialmente em público, já que “roupa suja se lava em casa” (idem: 22). Não só se evitam “bate-bocas”, mas a própria pluralidade inerente ao campo possibilita uma distribuição diferenciada por uma série de quesitos que diminuem as zonas de eventuais conflitos.<sup>28</sup> Cada ONG constitui a sua rede, ou redes, de apoio e estabelece o seu próprio nicho de atuação (idem: 22).

Conforme algumas ONG's se consolidam enquanto interlocutoras privilegiadas com os órgãos de governo, as agências multilaterais de financiamento e os agentes do capital privado, mais a “negociação”, a “articulação” e a “parceria” são enfatizados.

---

<sup>28</sup> Pode-se citar a diferenciação quanto a região de atuação; tipo preferencial de atividade e finalidades específicas; quanto ao tipo de categorias sociais a que se vinculam (menores, mulheres, índios, camponeses, negros, associações de moradores, operários, etc.); quanto às instituições que se aproximam e estabelecem parcerias (igrejas, sindicatos, universidades, órgãos de governo, outras ONG's, BMD's etc.); quanto às finalidades ideológicas; quanto ao estilo de trabalho; quanto às relações com e interesses no nível local; quanto às agências financiadoras; quanto ao nível de institucionalização das próprias ONG's; quanto às relações pessoais progressas, etc. (Fernandes, 1985: 22).

Neste sentido é que a figura das “redes” toma um significado importante. Apesar das idéias democratizantes e de horizontalidade nas relações de poder e de decisão implícitas nesta noção, reproduzem-se hierarquias que relativizam o ideal de descentralização do poder. Barros interpreta este processo como uma “recentralização” de poder já que se desdobra em novas formas de centralização, num ambiente onde as redes formam um sistema “multicêntrico” (Barros, 1996: 131).

### **Pequenos projetos de desenvolvimento sustentável: uma definição**

Colocado o contexto e a ideologia dos pequenos projetos de desenvolvimento sustentável, cabe neste momento defini-los. Chamo atenção, porém, para o fato de que esta “definição” é antes de tudo uma caracterização *idealizada*, que faz parte do discurso dos atores sociais do campo do ambientalismo e que não significa necessariamente a realização destes ideais e princípios nas práticas correspondentes.

Lembremos que o paradigma de desenvolvimento sustentável procurou abranger todas as outras noções de “desenvolvimento alternativo” a partir de seu conhecido *slogan*, equilibrado ecologicamente e justo socialmente e também pela formulação das várias dimensões da sustentabilidade. A partir disso, então, são valorizados os princípios da diversidade, da conservação ambiental, da pequena escala, da tecnologia racional e eficiente, da democracia e da educação, todos interligados entre si. Houve uma agregação de preocupações ambientais aos objetivos dos projetos de desenvolvimento social ou comunitário.

O princípio da *diversidade* inclui a valorização da sociodiversidade, isto é, das especificidades culturais, sociais e históricas; da biodiversidade; e dos múltiplos caminhos possíveis para o desenvolvimento. Este princípio está contido na noção de “desenvolvimento endógeno” e portanto contrapõe-se ao princípio de uniformidade.

A *conservação ambiental* é obviamente um dos elementos centrais do “desenvolvimento sustentável”, prevendo o “uso racional dos recursos naturais”, isto é, um uso que leve em conta a finitude dos recursos naturais (especialmente os não-renováveis) e por isso preocupa-se com a manutenção da “capacidade suporte” dos ecossistemas, com a eficiência energética e o uso de fontes alternativas de energia.

O princípio da *pequena escala* está diretamente relacionado não só à dimensão local, das sociabilidades humanas, do controle social sobre processos como também à contraposição ao tamanho das iniciativas de intervenção para o “desenvolvimento”, tradicionalmente “gigantes” ou “massivas”. Enquanto a noção de “grande” liga-se às de “grande capital”, “altos, centralizados e autoritários círculos políticos de decisão” e a grandes “impactos sociais e ambientais”, a noção de pequeno, ao contrário, procura articular a “proximidade do povo aos círculos de discussão e decisão”, o desenvolvimento “de baixo para cima”. A pequena escala sugere também modelos tecnológicos alternativos, “racionalis”, “eficientes” e acessíveis, ou seja, com “pequenos impactos sociais e ambientais” (negativos). Desta forma, o princípio da pequena escala está relacionado diretamente às noções de descentralização, de democracia e de modelos tecnológicos apropriados.

O princípio da *democracia* fundamenta a defesa de direitos (humanos, civis), a esfera da cidadania que valoriza a participação igualitária e a autodeterminação dos povos e setores sociais excluídos, isto é, procura criar, fortalecer e/ou consolidar a sua capacidade de agência. Neste caso, as ONG's teriam um papel de assessoria, apoio, coordenação e/ou estímulo aos grupos de reflexão e às ações para a participação destas populações, valorizando o saber popular e/ou étnico. Para tanto educação torna-se um fator central.

O princípio da *educação* sempre foi importante nas ideologias progressistas como forma de conscientizar e libertar as pessoas de situações sociais onde elas ocupariam o lugar de “oprimidas”, “dominadas” ou “subalternas” (de classe, de gênero, de raça ou étnica). A *emancipação* ocorreria fundamentalmente a partir da possibilidade das pessoas, grupos ou sociedades terem acesso à informação, à capacitação, ao aprendizado, enfim, a uma “consciência” que neste momento não é mais “de classe” (ou exclusivamente de classe), mas é também “ambiental”. Este acesso abriria as possibilidades para se ensinar novos valores ou reafirmar os tradicionais, para uma reflexão crítica, criativa e libertária que consubstanciaria uma ação política no sentido da transformação social. Assim, o foco da ideologia dos pequenos projetos é a “comunidade”, o “povo”, as “bases”, tomados como sujeitos da sua própria história e não mais como vítimas do desenvolvimento econômico concentrador de renda que as exclui do processo, procurando assim inverter prioridades e o sentido das tomadas de decisão.

Assim, estou chamando de “pequenos projetos de desenvolvimento sustentável” os projetos que seguem os princípios da diversidade, da conservação ambiental, da pequena escala, da tecnologia racional e eficiente, da democracia e da educação, objetivando atividades produtivas que gerem renda com um mínimo de degradação ambiental, o fortalecimento e/ou consolidação da capacidade de agência de grupos e/ou populações subordinados.<sup>29</sup> Estão geralmente voltados para populações de baixa renda ou para grupos étnicos e são pequenos tanto pelos recursos envolvidos, quanto pela circunscrição de seus objetivos e pela limitação de seu alcance. O seu “valor” fundamental seria a “experimentação” de novas abordagens metodológicas, organizacionais e produtivas, com sentido de aprendizagem e acumulação de conhecimento para a transformação social.

### **Pequenos projetos de desenvolvimento sustentável: entre o projetismo e a ideologia da sustentabilidade**

As atividades mais comuns das ONG's são viabilizadas por “projetos”, em geral, “pequenos projetos” sejam eles de caráter educacional, informacional ou político; de assessoria técnica, de pesquisa, documental; de prestação de serviços, apoio material, logístico e de solidariedade; de articulação de experiências congêneres (Scherer-Warren, 1995). Dentre eles estão os projetos de caráter produtivo ou ainda os de preservação ou conservação ambiental *strictu senso*. O orçamento de uma ONG é constituído a partir de um conjunto de projetos, cada um com seus recursos, objetivos, temas, público-alvo etc. Um único projeto, quando bem concebido, pode dar origem a uma ONG, que poderá reproduzi-lo várias vezes (Fernandes, 1985). Mas é preciso continuar aprofundando na caracterização dos “pequenos projetos”.

Em primeiro lugar, um projeto constitui-se a partir de um objetivo a ser alcançado, formulando para isso meios eficazes para se atingir tais objetivos em determinado espaço de tempo, sempre limitado. Seguem, assim, uma lógica pragmática peculiar à lógica do planejamento desenvolvimentista. Os “meios” arrolados no projeto são quantitativamente traduzidos em uma soma determinada que conforma o seu orçamento. Um projeto “em si” passa por pelo menos seis “momentos”: o seu desenho e

---

<sup>29</sup> Inspiro-me aqui na definição de “microprojetos de desenvolvimento social” de Martinez Nogueira (1991a: 6).

concepção; a sua negociação; a sua implementação; a auto-avaliação e/ou monitoramento durante a implementação; a sua avaliação final; e o seu término.

Em segundo lugar, a idéia de “projeto” faz parte de um mundo que é anexo ao social, isto é, insere-se num contexto abrangente e afeta apenas algumas dimensões da vida dos participantes dificilmente atingindo a todos de forma igual (Martinez Nogueira, 1991b: 8). Neste contexto há determinada distribuição de recursos e poder que o projeto pode afetar em alguma medida ou pode ser ele mesmo objeto de manipulação por agentes específicos para benefícios pessoais ou grupais (idem: 114).

Quanto ao contexto e à natureza geral do projeto, é preciso lembrar das tradições político-partidárias locais e extra-locais que o afetam em alguma medida (relações autoritárias, clientelísticas, truculentas ou democráticas), do caráter das políticas públicas pertinentes ao tema do projeto, da situação histórica, social e cultural da população “beneficiária” e portanto do perfil do grupo envolvido (pobreza, acesso a bens públicos e a direitos, organização e mobilização comunitária, grau de escolaridade, segregação étnica), do tipo de ONG que participa, da racionalidade específica da cada ator social envolvido, e da natureza dos modelos de ação do projeto (suas metodologias) (Martinez Nogueira, 1991b; Benencia, 1991: 64). Este contexto obviamente influencia e às vezes define os rumos da execução do projeto e os resultados alcançados.

Entre os pontos mais importantes do desenho (e da função) de um projeto estão os seus objetivos que costumam serem definidos em termos qualitativos, ainda que haja aspectos quantitativos a serem considerados. A qualidade do produto é que tende a ser realçada. Esta é uma característica usual entre as instituições “sem fins lucrativos” (Fernandes, 1985: 19). A valorização da qualidade dos projetos ocorre pelo fato de que, via de regra, eles não produzem um retorno monetário capaz de repor os gastos feitos na sua execução. Segundo Fernandes, o “lucro” pode eventualmente ocorrer, mas não é o objetivo do projeto e também não é o que ocorre na maioria das vezes. Portanto, as ONG's dependem, estruturalmente, de apoio financeiro de outras fontes que não os seus próprios projetos.

Cabe aqui uma observação pois Fernandes publicou este texto em 1985 e está se referindo especificamente ao financiamento tradicional das ONG's – as ONG's do Norte. Atualmente, com a entrada de agentes financiadores com orientações político-ideológicas neoliberais na seara dos pequenos projetos de desenvolvimento sustentável, incluindo-se aqui o Estado e possivelmente alguns bancos estatais, tende haver uma

pressão sobre os pequenos projetos de cunho produtivo serem “auto-sustentáveis” (economicamente). A sua “não-sustentabilidade” econômica pode torná-los também cada vez mais “não-financeáveis”. Assim, é possível que o financiamento destes agentes seja acessível a somente uma pequena parte do universo das “entidades civis sem fins lucrativos” que tenham condições de corresponder às exigências técnicas, burocráticas e de eficiência dos financiadores. Por outro lado, os financiamentos tampouco têm um caráter “sustentável” já que dependem de muita articulação política e da pressão de organizações interessadas, associado a momentos históricos específicos. O processo político é bastante atravessado por ciclos eleitorais e por condicionalidades no plano macroeconômico, político e simbólico. Assim, a durabilidade destes programas é altamente problemática.

Para Fernandes (1985), o fato dos projetos não serem autofinanceáveis acarreta consequências importantes. Uma delas é pressionar para baixo o seu valor orçamentário. Já que as ONG's não são empresas, o princípio de quanto maior o investimento, maior deverá ser o lucro, não funciona. Neste caso, o risco parece aumentar conforme cresce o investimento. As agências doadoras têm um fundo limitado e, assim, tendem a diminuir a margem de risco de suas avaliações aumentando o número de projetos financiados. Desta forma, quanto maior for o número de projetos financiados pela agência, menor será o valor individual de cada um.

Diante disso, é preciso saber como pedir, o quê pedir e quanto pedir para se ter chances de se aprovar o projeto. Ou seja, é preciso um *know how* mínimo para que um “deslize” no pedido não acarrete numa imagem negativa da ONG solicitante (Fernandes, 1985: 19-20). Além disso, outros fatores concorrem para a aprovação de um projeto, tais como a tradição da ONG proponente e seu reconhecimento dentro do campo; a experiência daqueles que elaboram o pedido e sua própria competência profissional e/ou retórica na articulação das palavras-chave do momento, da temática que está sendo financiada prioritariamente pela agência (o que supõe algum conhecimento da mesma), elaborando o projeto em sintonia com a pauta de interesses do financiador. Contam também as relações pessoais estabelecidas entre os membros da ONG solicitante e os membros da agência financiadora; o acesso a redes de informação; além, é claro, de um pouco de sorte. De qualquer forma, é um processo que se constrói dentro do campo da micropolítica, ou da retórica e da lealdade mútua, conforme notaram Fernandes e Carneiro (1991).

A questão do baixo valor orçamentário traz consequências também para o pagamento dos funcionários de uma ONG. Já que alguns custos não podem fugir aos valores de mercado (tais como aluguel, contas de luz, água, telefone, correios, passagens, diárias, gastos com publicações, instrumentos de trabalho etc.) o item “pessoal” é aquele que é achatado no orçamento geral de um projeto. Em geral, as ONG's pagam mal os seus funcionários, dependendo, portanto, de uma dedicação mais ou menos voluntária de seus membros (Fernandes, 1985: 20) que precisam se desdobrar em múltiplos papéis simultâneos para cobrir as diversas atividades necessárias para manter a instituição e desenvolver os projetos. Este é um dos fatores limitantes para a profissionalização do trabalho das ONG's já que profissionais liberais com boa formação universitária custam caro e nem sempre estão dispostos a desenvolver trabalhos voluntários ou mal-pagos.

Seguindo o mesmo padrão de classificação de *status* das sociedades ocidentais, as ONG's valorizam mais aqueles que têm maior “qualificação profissional”. Assim, quando um projeto inclui também o pagamento pelo trabalho de pequenos produtores e de índios, como é o caso por exemplo do Projeto Frutos do Cerrado, estes recebem um valor correspondente a esta escala de classificação. Como geralmente eles estão situados no nível “menos qualificado”, frequentemente recebem um salário mínimo. Neste sentido, a valorização do saber local (e do trabalho) presente entre os princípios destes projetos encontra, neste ponto, sua limitação calcada nos valores hegemônicos de *status* e classificação social.

Ainda com relação aos financiamentos recebidos pelas ONG's, é preciso destacar a redução do fluxo de recursos financeiros para as ONG's do Sul.<sup>30</sup> Neste contexto, as ONG's seriam obrigadas a reduzir seus custos cortando pessoal e outras despesas e a procurar outras fontes de financiamento, entre elas, os órgãos de governo via provisão de serviços com contratos de curto prazo. Assim, se abrem para o risco de serem cooptadas politicamente, perdendo sua autonomia e postura crítica. Leroy acrescenta a este ponto o fato das “ONG's estarem na moda” e aquelas que estão incluídas no novo “circuito” (via consultorias, editais, execução de componentes de projetos públicos, etc.) podem captar novos tipos de recursos. Porém, com isso, podem se criar múltiplas

---

<sup>30</sup> As razões para esta redução ainda precisam ser estudadas. Podem ser resultado das recessões econômicas nos países financiadores que afetam de alguma forma a contribuição voluntária às ONG's do Norte, ou mesmo uma guinada à direita das grandes políticas de cooperação. Uma alternativa não exclui a outra.

entidades que escapam a qualquer controle social. Isso está ligado inclusive ao fato das ONG's não terem tradição e suficiente respaldo da sociedade, sendo frequentemente fracas (Leroy, 1997: 269).

Uma outra consequência da pressão para baixo dos orçamentos dos projetos é de natureza paradoxal, desestimula projetos de longa duração. Ora, se os objetivos são qualitativos, ou seja, são resultados de processos longos e contínuos de educação, conscientização, aprendizagem, como então restringir o tempo de financiamento a um período insignificante frente à tarefa? Mas é isso o que acontece. Fernandes afirma que um compromisso de “três anos” já parece excessivo na linguagem dos projetos. Já que os “investimentos” não produzem retornos que garantam a reprodução do trabalho no longo prazo, quanto maior a duração do financiamento, maior parece ser o risco. Assim, ao invés de jogar para um futuro incerto, as financiadoras preferem fazer contratos anuais, mesmo que elas mantenham uma relação de parceria de muitos anos com a mesma entidade via muitos projetos ou diversas renovações de um mesmo projeto. Geralmente elas argumentam que um financiamento de longo prazo causaria uma dependência permanente (Fernandes, 1985: 20-21), o que é questionável já que as mesmas fontes costumam financiar as mesmas entidades durante anos, com ou sem projetos de duração anual (no caso das ONG's). Já no caso das fontes governamentais e de cooperação internacional este curto prazo está relacionado também a uma noção de “risco”, mas estes são de natureza política e macroeconômica, além de simbólica e técnica, pois refere-se a imagem social destes atores e ao caráter de “experimentação” destes pequenos projetos.

A pressão do tempo, associada à pouca quantidade de pessoas disponíveis nas ONG's, causa por um lado, um estímulo à criatividade, mas por outro, como a criatividade tem limites, pode resultar também em estímulo à superficialidade, quando não mesmo à “picaretagem” (idem: 21). Isso traz consequências sérias aos objetivos principais que regem os pequenos projetos, especialmente quanto à efetiva participação da população (como um todo) no processo de elaboração e execução dos projetos.

Ligado a isso está a busca incessante por novas fontes financiadoras e/ou novos projetos. A relação entre as ONG's e as entidades financiadoras foram marcadas pela ambiguidade pois a própria natureza institucional das entidades brasileiras é colocada em cheque a partir das políticas de financiamento que secundarizam os custos de infraestrutura e salários dos quadros que proporcionam a profissionalização das mesmas.



Fernandes chamou isso de uma relação paternalista pois a resistência destas agências de conceder verbas de cunho “institucional” é justificada frequentemente sob o argumento de que as verbas para projetos não sejam “desviadas” para gastos burocráticos e por isso predomina a forma de financiamento via “projetos” (Fernandes, 1985: 27). Esta “forma” de apoio cria um “tipo de instituição” que não é discutido, promovendo consequências para a qualidade e efetividade dos projetos, já que as ONG's do Sul vivem num ambiente instável de financiamento, sendo obrigadas frequentemente, a se preocupar mais com a procura de novas fontes de financiamento e a aprovação de novos projetos do que com a qualidade dos projetos em andamento.

Ramos (1998: 274) observou que a institucionalização e a burocratização das ONG's indigenistas vem transformando os meios em mais importantes que os fins. Isto é, enquanto nos “tempos heróicos” do indigenismo (final dos anos 70 e anos 80) a defesa dos direitos indígenas era primordial e os meios para tanto eram improvisados, flexíveis e pragmáticos, atualmente é frequente a preocupação principal das ONG's com levantamento de fundos, contabilidade, salários, equipamentos de alta tecnologia, redação de relatórios e, em alguns casos, publicações.

O fato dos projetos seguirem uma lógica pragmática e complexa que envolve um planejamento (mesmo que a curto e médio prazos) somado à limitação de tempo para concebê-lo, restringe muito o tipo de pessoas que podem fazê-lo. Geralmente a confecção de um projeto precisa partir de uma idéia clara daquilo que se quer, e em seguida, requer a capacidade de seu(s) redator(es) de transformar aquelas idéias em itens como “objetivos gerais”, “objetivos específicos”, “metas”, “atividades”, “diagnóstico”, “metodologias”, “cronograma de atividades”, “cronograma de desembolsos ou financeiro”, “orçamento detalhado”, entre outros. Se já é difícil para pessoas bem qualificadas realizarem esta “objetivação”, para pessoas analfabetas, semi-analfabetas, ou com grau de escolaridade muito baixo, esta é uma tarefa senão impossível, certamente muito difícil de ser realizada. Estas questões são ainda mais evidentes quando se trata de povos indígenas que além de tudo pertencem a outros universos culturais cujas lógicas diferem substancialmente da lógica cartesiana e positivista dos projetos de desenvolvimento. As demandas indígenas são “irracionais” se observadas do ponto de vista da burocracia e do funcionamento de escritórios (de entidades) e dos projetos. Isso causa tensões e conflitos entre as entidades assessoras e as comunidades indígenas e suas associações. Esta é a realidade de grande parte das

organizações de base e dos movimentos sociais. Neste contexto, as ONG's assumem importância fundamental e aí reside grande parte dos riscos de traduzir ideais em práticas.

Ao tomar a frente das organizações de base e movimentos sociais como seus “representantes” ou “assessores”, sem ao mesmo tempo investir na “capacitação” mínima ou adequada destas para as diversas atividades, as ONG's correm o risco de incorrer em atitudes que vão contra as suas aspirações declaradas. Obviamente as ONG's não podem resolver o problema da falta de um sistema educacional público acessível ou da falta de oportunidade de estudo para as camadas mais baixas, trazendo à tona a limitação dos pequenos projetos geralmente desligados do contexto abrangente das políticas públicas.

A composição das ONG's frequentemente é de membros das elites, de “técnicos”, que imediatamente são diferenciados e se diferenciam das populações às quais se dedicam. O “assessor” é geralmente uma pessoa “de fora”, pertencente a outro grupo social, que traz um conhecimento e/ou uma técnica especializados mas que não deve, em tese, ter poder de encaminhamento do problema e muito menos da totalidade da vida do grupo (Fernandes, 1985). Feijoo (1991: 24) definiu este fato como uma “assimetria objetiva” entre ONG's de promoção e populações locais, seja pela diferença de classe social, capital cultural ou nível de vida. Em geral, a natureza do trabalho do “assessor” faz com que ele circule constantemente e aceleradamente entre diversos projetos simultaneamente, dedicando pouco tempo para cada projeto e população ou grupo em particular.

A elaboração do projeto também revela um descompasso entre os interesses de longo prazo das ONG's e as necessidades urgentes dos grupos, portanto, a visão de curto prazo e pragmática dos agricultores ou índios que as ONG's assessoram (Hall, 1997: 293). Isso faz com que as ONG's tenham que saber gerenciar conflitos e também compreender visões e demandas específicas que nem sempre se adequam às suas. O perigo, aqui, está na possibilidade das ONG's desenvolverem um relacionamento paternalista e dependente com as comunidades, tornando-se muito direcionadas e inacessíveis aos movimentos de base a quem elas supostamente devem servir, o que solaparia as bases e o discurso da participação e da democracia veiculados por elas (idem). Além disso, o fato de frequentemente as ONG's exercerem um papel de intermediação entre financiadores estrangeiros e comunidades, faz com que corram o

risco de ser tentadas a forçar a mão para acelerar o ritmo da mudança, já que frequentemente os financiadores exigem “ação” ou maior rapidez em processos que tomam muito tempo como, por exemplo, o de discussões de estratégias de gerenciamento ambiental ou de desenvolvimento. Se isso acontecer, a confiança local na capacidade das ONG's em desempenhar com sucesso os papéis de articular necessidades pode ficar seriamente abalada. Para Hall, é preciso um equilíbrio entre a necessidade de autodeterminação local, por um lado, e o imperativo de executar projetos mais amplos e reformas políticas, por outro (Hall, 1997: 293).

Estas limitações mencionadas por Hall são também frequentemente apontadas por outros autores. Lená, por exemplo, afirma que a competição das ONG's por “bases” pode ocasionar o estabelecimento de relações clientelistas justamente pelo fato das ONG's se colocarem como intermediárias entre populações locais e agências financiadoras na expressão das “necessidades” daquelas, frente às prioridades destas, para lograr o financiamento (Lená, 1997: 324).

Lená também interpreta com cuidado as ênfases recentes na “gestão local de recursos” que traz à tona a ambiguidade da relação local/global. Isto é, não se pode jogar responsabilidades que são do âmbito legal (ou jurídico) e do poder público para populações locais resolverem. Com isso elas correm o risco de suportar todo o peso da falta do Estado, digladiando-se entre seus interesses divergentes e diferenciações internas. Segundo ele,

“as regras promulgadas por uma coletividade não podem ter a força da lei, e as sanções aplicadas pela coletividade àqueles que a transgridem, chegam ao banditismo social, sem falar no possível desencadeamento da violência quando se trata de conflitos entre duas localidades vizinhas” (Lená, 1997: 326).

O autor propõe a articulação das ONG's com associações locais, com sindicatos, com agências de desenvolvimento etc. de forma a permitir que cada um mantenha sua função (idem: 327). Concordando com autores já citados anteriormente, Lená afirma que os movimentos sociais se constituem em oposição a um *certo* Estado, mas o colocam como parceiro incontornável.

Fazer um projeto e tê-lo aprovado é muitas vezes uma tarefa árdua. Mas mais desafiador são a implementação do mesmo, o seu monitoramento, a avaliação final de seus resultados e finalmente, o seu término.

O processo de implementação apresenta algumas dificuldades semelhantes à elaboração do projeto. Seus executores frequentemente devem cumprir uma certa rotina burocrática de “prestações de contas” aos financiadores e de gestão técnica e financeira do projeto. Isso envolve noções básicas de contabilidade, habilidade na gestão de recursos muitas vezes vultosos para os padrões locais e a apresentação de resultados “palpáveis” em curtos espaços de tempo (numa temporalidade capitalista). Da mesma forma, poucos serão aqueles no âmbito local que terão a capacidade de desempenhar estas tarefas sem apoio de uma assessoria. Certamente a administração contábil pode constituir-se num ponto de tensão do projeto não só entre população local e a ONG mas internamente à própria população. Práticas participativas e transparentes neste caso podem ser raras ou muito difíceis (Feijoo, 1991: 24-25; Robirosa, 1991: 95).

A rotina institucional e de atividades do projeto inclui também reuniões periódicas, coordenação de atividades, realização de cursos de capacitação, viagens para troca de experiências, implantação de infra-estrutura física, em alguns casos, plantios, coleta, beneficiamento e comercialização, em outros. Geralmente é preciso que alguém ou algumas pessoas da associação e/ou cooperativa local assumam a coordenação do projeto e tenha a assessoria de uma organização não-governamental, quando não é a própria ONG a proponente do projeto. A escolha desta(s) pessoa(s) pela organização pode ocasionar conflitos e alianças internas que minem ou auxiliem a execução do projeto.

A auto-avaliação ou monitoramento do projeto durante a sua implementação é comum, mas segundo Feijoo (1991: 27), uma vez iniciado o projeto, poucas são as ONG's e associações locais que têm capacidade de modificá-lo, já que o cálculo conservador daquilo que se pode perder é razoavelmente considerado. Mesmo sendo difícil modificar os rumos do projeto durante a sua execução, a auto-avaliação não deixa de ter um caráter pedagógico, lançando luz sobre rivalidades intra-comunidade em função de um maior ou menor envolvimento dos assessores com uns ou outros participantes, mostrando preferências e afinidades que se refletem em maior ou menor acompanhamento de campo das atividades. A assessoria técnica de entidades de apoio pode funcionar como um instrumento de dominação já que há um monopólio de saber fundamentado na ciência por parte dela, podendo dificultar a interlocução com as populações locais se não houver sensibilidade para este fato (Robirosa, 1991: 96).

Segundo os princípios dos pequenos projetos, para que haja um processo realmente participativo e transparente na execução do projeto é preciso um acúmulo de informações construídas e sistematizadas coletivamente de modo a configurar um processo de aprendizagem contínuo e disseminado entre todos os envolvidos. Por isso, a auto-avaliação deve ser uma rotina frequente dos projetos que queiram adequar suas atividades e metodologias aos objetivos propostos inicialmente (Robirosa, 1991: 99). Certamente essa não é uma tarefa fácil já que geralmente há pouca experiência por parte não só de associações locais mas também de ONG's em processos deste tipo.

A avaliação final do projeto e seu término são os momentos mais críticos por representarem a “hora da verdade”. É neste momento que fica claro se o projeto foi ou não participativo e quais foram os seus resultados. Evidenciam-se as maneiras diferentes de compreender o instrumental, a dimensão prática e concreta dos projetos (Feijoo, 1991: 28). Geralmente a ONG tem uma meta de médio e longo prazo e a comunidade uma meta de curto prazo, já que esta última tem problemas imediatos de resolução das necessidades básicas (geração de renda, habitação, emprego etc.). Como os pequenos projetos raramente atingem as metas “produtivas” ou “econômicas” desejadas, estas populações acabam por sair, às vezes, muito frustradas ou inseguras do processo. Para Feijoo (1991: 28) “estas discrepâncias quase nunca explicitadas geram insensatez e angústia e, com frequência, para além das metodologias, as avaliações culminam com um olhar otimista e benévolo. (...) No entanto, os problemas continuam em pé.” Isto é, permanece o desafio de conciliar metodologias participativas e os princípios ideológicos dos pequenos projetos com as dimensões quantitativas e sua forma específica de implementação.

Por fim, cabe apontar as implicações gerais do envolvimento das ONG's na política ambiental com outros atores e da definição de seu papel. Bernardo (1996) faz uma contribuição importante para esta reflexão, baseada que está na sua experiência de quinze anos como integrante do movimento ambientalista. A autora questiona a aura de “novidade” atribuída às ONG's. Para ela, o fato da questão ambiental ter se politizado, transcendendo assim o seu caráter especificamente ambiental, trouxe à arena relações e interesses que eram do mercado ou do Estado (do poder), principalmente pela noção de “desenvolvimento sustentável”, que ela chama de uma “marca registrada da Utopia liberal” (Bernardo, 1996: 164). Neste contexto, a questão ambiental estaria sendo reduzida cada vez mais à gestão ambiental, isto é, a “uma relação normativa e

empreendedora de agentes privados e poder público, dentro de um quadro de mudança tecnológica de razões mais endógenas do que paradigmáticas” (idem: 163).

Diante disso seria de se perguntar o que seria “novo” na esfera pública. Da mesma forma que o mercado tem que lidar com as contradições inerentes à sua articulação com outros agentes sociais que compõem o ambientalismo, o Estado é levado a gerir restritivamente a demanda ambiental, refletindo seus compromissos históricos e concretos, porém sem abrir mão de um discurso que leva em conta as expectativas com relação à qualidade de vida e à proteção ambiental.

As ONG's, por sua vez, seriam vistas como portadoras de valores solidários e democráticos e se auto-proclamariam representantes da sociedade civil na construção de mecanismos – institucionais e políticos – para a realização do desenvolvimento sustentável. Deste ponto de vista, elas seriam indispensáveis tanto ao Estado, quanto ao mercado que, por sua vez, legitimam suas ações atestando a sua “inovação” para procedimentos que, de fato, não são inovadores já que dependem, estruturalmente, da manutenção do bloqueio tradicional dos espaços públicos onde se forja uma inovação real (idem: 164-65). Bernardo completa:

“Cabe às ONG's, assim, a mais profunda das contradições inerentes à situação descrita: dependem, para sobreviver, da presunção do novo e da independência sobre suas ações, mas enredam-se em procedimentos políticos geradores e multiplicadores das fontes de poder do *desenvolvimento insustentável*” (Bernardo, 1996: 165, ênfase no original).

Bernardo ressalta, porém, que esta observação não pode ser tomada como avaliação absoluta, reconhecendo que há múltiplas direções simultâneas, inclusive aquela que ainda seria uma incógnita ligada à ação das ONG's ambientalistas comunitárias, de base. Esta observação se referiria mais às ONG's que “fazem política”. Isto posto, Bernardo seria levada à duvidar da existência, *strictu sensu*, de novos atores sociais, já que se oculta sob o discurso do “novo”, um provável pacto não expresso na ocupação tradicional do espaço público que seria, virtualmente, o da mudança social. Mas isso não quer dizer, adverte a autora, que estaríamos diante de uma farsa.

“Talvez fosse mais apropriado falar de híbridos, mas deve-se reconhecer que, dadas as lacunas de representatividade e as relações de dependência constatáveis (entre ONG's, Estado e mercado), há um sensível desequilíbrio, apontando para uma configuração mais próxima de velhos atores sociais (...)” (Bernardo, 1996: 166).

Um indício disto que Bernardo coloca seria a rapidez com que práticas relacionadas à inovação política – participação, construção de consenso, parcerias, decisões colegiadas etc. – são praticamente esvaziadas do novo e passam a descrever, em boa parte, maneirismos e lutas tradicionais pelo poder (idem). Não podemos deixar de levar em conta tais observações no que se refere aos desafios e contradições com os quais as ONG's se defrontam. Eles apareceram de alguma maneira no projeto analisado neste trabalho.

Finalizo este capítulo chamando a atenção para o *projetismo*, cujas características, em grande medida, foram apresentadas na exposição anterior. Este termo já foi utilizado por Fayerweather (1959 *apud* Pitt, 1976b: 11) para designar uma situação em que o plano é a única sagrada e inviolável realidade. Os projetos são construídos sob uma ideologia de sucesso inevitável, mesmo antes de qualquer implementação. As agências de desenvolvimento forneceriam o exemplo deste *projetismo* devido a sua tradicional inflexibilidade burocrática. Meu uso do termo procura mostrar o que estaria implícito neste “planejamento rígido” e quais as suas consequências sobre propostas de desenvolvimento sustentável. Como veremos no presente trabalho, a participação do Banco Mundial e de outras agências de cooperação internacional no PP-G7 e no PD/A, assim como a existência de um certo consenso entre os seus gestores a respeito da necessidade de planejamento que envolve a realização de projetos em geral, contribuiu para que os subprojetos financiados pelo PD/A sofressem uma pressão com relação à formulação e execução de projetos como um condicionante fundamental do “sucesso” ou do “fracasso” destas ações (expressos no potencial “multiplicador” e “demonstrativo”). O foco de avaliação permaneceu nos projetos em si e não em seu contexto mais amplo, seja o modo de vida dos grupos sociais ou entidades que o apresentaram, seja o das estruturas que condicionam e moldam de alguma forma a situação em que estes grupos e entidades se encontram. A ênfase na “mudança” implícita na noção de “projeto” – especialmente aqueles projetos que visam a transformação da sociedade a longo prazo - contrasta com as limitações operacionais e estruturais (inclusive das relações de poder) destes mesmos projetos, trazendo à luz sua natureza paradoxal. Em suma, as organizações não-governamentais, que vivem de projetos geralmente financiados por outras ONG's, também são obrigadas a incorrer no *projetismo* que dita uma temporalidade e uma organização de atividades particular, delimitando o campo de resultados possíveis das ações.

O debate em torno daquilo que pode ser chamado de “sustentável” e as práticas correspondentes conformam um campo de disputas complexo entre agentes sociais diferenciados que se aliam e/ou se enfrentam em momentos específicos. Os pequenos projetos de desenvolvimento sustentável passam então a constituir-se num palco privilegiado para serem observadas estas disputas que se desenrolam em vários níveis, do local ao internacional. Passemos para a apresentação o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PP-G7 e o seu Subprograma Projetos Demonstrativos – A, assim como as disputas que ocorreram em torno de sua elaboração.



### **CAPÍTULO 3**

#### **A CONSTITUIÇÃO DO PP-G7 E DO PD/A: POLÍTICA, IDEOLOGIA E TECNO-BUROCRAFIA**

Mostrei nos capítulos um e dois como a ideologia desenvolvimentista foi se transformando para se adequar às reivindicações de organizações da sociedade, de cientistas e movimentos sociais de uma forma geral, sendo os recentes financiamentos a pequenos projetos de desenvolvimento sustentável, pelas agências de desenvolvimento bi e multilaterais, uma forma de contemplar tais demandas. Também chamei atenção para o processo de institucionalização e burocratização de algumas ONG's que, por sua vez, estariam se constituindo como “agentes-núcleo” (Barros, 1996) da política ambiental. A transformação da “questão ambiental” em políticas públicas estaria reduzindo-a, segundo Bernardo (1996) a “gestão ambiental” e não implicando em mudança paradigmática. Com efeito, o equilíbrio de forças tende mais para os tradicionais agentes do “desenvolvimento insustentável”.

A criação e a implementação do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PP-G7) e de seu Subprograma Projetos Demonstrativos –A (PD/A) refletiram estas tendências de forma exemplar nos seus vários níveis, revelando que as tentativas de se por em prática um “desenvolvimento sustentável”, via programas “demonstrativos” e “experimentais” com aspirações participativas e democráticas, não estão imunes às estruturas e relações de poder ou às relações de reciprocidades estabelecidas no sistema social abrangente. Ao contrário, reproduzem-se no seu interior as ordenações e classificações hierárquicas entre países “desenvolvidos”/ países “subdesenvolvidos”; os “com dinheiro”/ os “sem dinheiro”; os “com saber técnico-científico”/ os “sem saber técnico-científico; a tecnocracia/ os “beneficiários”; o desenvolvimento econômico/ o desenvolvimento sustentável. Mas também estiveram presentes as relações de reciprocidade entre entidades e atores, criando-se consensos em torno de pontos específicos. Tais hierarquias, conflitos, reciprocidades e consensos manifestaram-se de diversos modos: nas disputas de poder em torno da estrutura do Programa e do papel de cada ator social no seu interior, no estabelecimento de regras para submissão de projetos, na aprovação ou reprovação de pequenos projetos, nas formas e quantidade de avaliações, redesenhos e reestruturações, na expectativa de determinados resultados.

As relações sociais estabelecidas ocorreram num ambiente altamente institucionalizado, porém não menos politizado, pela criação de uma super-estrutura tecno-burocrática, como veremos a seguir. Digo tecno-burocrática para poder utilizar tanto a noção de burocracia de Weber (1991) quanto a de tecnocracia e as diferenciações que Gouldner (1976) faz entre elas. A tecnocracia, para Gouldner (1976: 266), seria uma “nova” forma de burocracia porém, diferente desta, legitima-se não pelo conhecimento de regras mas pelo saber especializado de cientistas, engenheiros, técnicos, pesquisadores e, eu acrescento, economistas, cientistas sociais, advogados, entre outros. Estes tecnocratas fazem a mediação entre o quadro administrativo e os antigos funcionários de carreira, ou melhor dizendo, os que ocupam cargos de chefia. A tecnocracia não substitui a burocracia, coexiste com ela. Conforme Gouldner, a burocracia tem como base de sua autoridade fazer cumprir regras abstratas, geralmente de forma autoritária e punitiva. Já a tecnocracia, que tem consideravelmente menos ansiedade quanto ao seu *status* – ligado ao universo científico e portanto às elites, desenvolve um sistema de controle que pode focalizar-se mais em recompensas do que em punições, mais em incentivos materiais ou educacionais do que infligir custos e, por isso, pode entrar em colaboração tanto com as classes trabalhadoras quanto com as elites, buscando cooperação mais do que dominação (idem: 266-68).

O PP-G7 criou uma tecnocracia que teve que coexistir não só com os quadros burocráticos do Estado brasileiro, nos órgãos em que o PP-G7 estava vinculado, como também com a burocracia das diversas instituições doadoras, de cooperação técnica e financeira, além do Banco Mundial. Chamo uma de burocracia e outra de tecnocracia também me referindo ao grau de flexibilidade destas, sendo a segunda relativamente mais flexível, como apontou Gouldner.

Weber (1991: 146) afirmou que a burocracia se desenvolve como núcleo de toda administração de massas. Como o PP-G7 foi concebido para abranger alguns dos vários temas relacionados à conservação ambiental e desenvolvimento sustentável, dividiu-se em muitos componentes e projetos que deveriam estabelecer alguma integração entre si, envolvendo também muitas instituições governamentais, não-governamentais, nacionais e estrangeiras, duas grandes regiões – Amazônia Legal e Mata Atlântica – além, é claro de muitas pessoas. Configurou-se então uma estrutura tecno-burocrática para administrar esta “massa” de assuntos, regiões, pessoas e instituições. Não só o tamanho do PP-G7 e seus objetivos utópicos (em relações às condições concretas de sua

realização), mas o fato do dinheiro ser fruto de doações, justificou a criação deste aparato tecno-burocrático no sentido de controlar o uso do dinheiro e também vinculá-lo a um *saber-fazer* que seria passado especialmente pelas instituições financeiras e pelas agências de cooperação internacional, portadoras de uma “autoridade” no assunto “projeto de desenvolvimento”.

A burocracia, segundo Weber (1991: 141), se estabelece e se legitima pelo tipo ideal de “dominação legal” de caráter racional. Isto é, sobre a idéia de que para funcionar conforme os objetivos pretendidos, é preciso uma racionalidade (com respeito a fins, a valores ou os dois) e um ordenamento de instâncias com relações de hierarquia, determinação de competências, atribuições de poder de mando, limitação fixa de meios coercitivos e eventualmente admissíveis e das condições de sua aplicação, denominadas de “autoridade institucional” (idem: 142). A “dominação legal” também cria direitos estatuídos racionalmente a serem respeitados pelos membros da associação, no nosso caso, um Programa e um Subprograma, e também as regras para as pessoas que no âmbito deste poder realizem ações sociais ou entrem em determinadas relações sociais, no nosso caso, os “beneficiários” dos financiamentos do Programa e do Subprograma. O estabelecimento de direitos, continua Weber, é um cosmos de regras abstratas estatuídas com determinadas intenções e a aplicação destas regras impõe uma necessária “qualificação profissional” para ser atingida a racionalidade plena.

Mas como este é um tipo *ideal*, as práticas nem sempre – ou quase nunca - correspondem às regras e acordos firmados e nem a “racionalidade plena” é uma realidade. Como lembrou Gouldner (1976: 270), o saber técnico só se legitima em função de valores, ideais, objetivos e interesses daqueles de que se pretende receber legitimidade (Gouldner, 1976: 270). Herzfeld (1992), por sua vez, lembra que a burocracia é antes de tudo uma convenção social e como tal, está sujeita às interpretações e manipulações. Portanto, a implementação de uma proposta de desenvolvimento sustentável, com objetivos nobres que incluíam a demarcação de terras indígenas, regularização fundiária de reservas extrativistas, melhoria de vida para populações “tradicionais”, fortalecimento das organizações da sociedade civil, participação, conservação ambiental etc, justifica a criação de uma tecno-burocracia voltada para se atingir tais objetivos.

Mas na medida em que a criação desta estrutura e de procedimentos correspondentes apresenta-se como necessária, os objetivos vão ficando relativamente

ofuscados pelo próprio funcionamento da máquina, suas regras e operações padrões. Esta tendência se confirmou mais ao nível da gestão do Programa como um todo do que dentro do PD/A, onde houve mais flexibilidade para incorporar outras demandas, especialmente vindas das ONG's e movimentos sociais.

No âmbito de gestão do Programa – que relacionava o governo brasileiro com o Banco Mundial, as representações dos doadores e ONG's (estas sem muito poder diante das relações de forças) – o estabelecimento desta estrutura, dos papéis de cada ator social dentro dela e dos procedimentos tecno-burocráticos cristalizaram tais hierarquias, embora a maior parte das instâncias de decisão fossem sempre colegiadas. Este foi um dos objetos de disputa e tensão dentro do Programa. Estas relações ocorriam num campo de poder onde as decisões eram tomadas mais nos bastidores, por meio de articulações e negociações, do que nas instâncias formais estabelecidas. O *projetismo*, como uma forma de intervenção social especialmente vinculada à ideologia do desenvolvimento, manifesta estas estruturas tecno-burocráticas e as hierarquias nelas contidas, imprimindo uma dinâmica própria, geralmente alheia às condições reais em que é aplicada, contrariando, de certa forma, os objetivos que o justificam, como o da sustentabilidade social, ambiental e econômica.

Este capítulo apresentará as discussões ocorridas durante o processo de elaboração do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PP-G7) e do Subprograma Projetos Demonstrativos (PD/A) para, em seguida expor suas regras e tecno-burocracia. Porque esta tecno-burocracia é extensa, ocupará todo um capítulo. Os conflitos e os consensos mais significativos que ocorreram durante a implementação do Programa e do Subprograma em relação à tensão entre o ideal de sustentabilidade – social, econômica e ambiental – e a forma de operacionalizá-lo em práticas políticas com múltiplos atores, serão tratados no capítulo seguinte. Este processo despendeu bastante energia dos diversos atores envolvidos, especialmente das ONG's, de alguns movimentos sociais e de alguns representantes do governo ligados aos ideais ambientalistas, no sentido de costurar alianças, articular entidades e interesses e aproveitar o momento político que favoreceu o surgimento destes programas.

A apresentação deste quadro institucional e de suas relações é um ambiente árido, mas necessário para familiarizar-nos com as categorias utilizadas pelos “nativos”, com as disputas de poder e consensos em torno do PP-G7 e do PD/A e a sua

manifestação na forma do *projetismo*. O foco, nestes dois capítulos, estará no centro de poder e de gestão dos programas.

## **O Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil - PP-G7**

### ***Antecedentes***

A criação do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PP-G7 esteve relacionada a um contexto de críticas e pressões dos movimentos ambientalista e de defesa dos direitos humanos internacionais e brasileiros sobre os governos dos países ricos, do Banco Mundial e do governo brasileiro. Durante a década de 80 houve uma crescente consciência de que os problemas ambientais tinham dimensões globais. Dentre eles, o buraco na camada de ozônio e o efeito estufa figuraram como os principais. O problema do clima começou a ganhar espaço nas preocupações de cientistas e de políticos, o que se refletiu, por exemplo, na criação, em 1988, do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas na Organização Mundial de Meteorologia e no Programa de Meio Ambiente da ONU (PNUMA). Outro exemplo foi o “Protocolo de Montreal”, estabelecido neste mesmo ano, que determinou o banimento dos CFC’s (gases cloro-fluor-carbono), que provocariam o buraco da camada de ozônio (Fatheuer, 1993a: 86).

Entre os problemas ambientais entendidos como “globais” começaram a figurar a destruição da biodiversidade e das florestas tropicais em função do desmatamento predatório e das queimadas, que contribuiriam para a emissão dos gases formadores do efeito estufa (entre eles o CO<sub>2</sub>), além da poluição dos mares e oceanos, da água em geral. Expressam estas preocupações o estabelecimento de programas e políticas de âmbito internacional, tais como o Plano de Ação de Florestas Tropicais (*Tropical Forestry Action Plan - TFAP*), de 1986; o Fundo Mundial para o Meio Ambiente (*Global Environmental Facility – GEF*), de 1989; e o próprio PP-G7, embora este destinado somente a um país, o Brasil, lançado como idéia em 1990.

O Plano de Ação de Florestas Tropicais foi uma primeira tentativa de tratar internacional e politicamente a questão da exploração comercial “sustentável” de florestas tropicais. Tratava-se de um acordo geral, sem obrigações, do ponto de vista do direito internacional, de estabelecer estratégias setoriais para um política florestal, e que

ao mesmo tempo, servisse de orientação para os planejamentos nacionais das políticas florestais (Fatheuer, 1994: 15). No entanto, desde o seu início foi detectado que a taxa de exploração configurava-se bem acima daquela estabelecida, enquanto que a de proteção ficou bem abaixo, até cair para 0%, quando as organizações internacionais de proteção ambiental deram por fracassado o Plano (Nachtigäller, 1991 apud Fatheuer, 1994: 15).

O GEF, por sua vez, constituiu-se como uma iniciativa do governo francês, apoiada pelo governo alemão, durante a reunião do Comitê de Desenvolvimento do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, no mês de setembro de 1989 (Ros Filho, 1994: 37). Depois de uma série de negociações foi lançado oficialmente em novembro de 1990. Sua fase piloto deveria durar três anos (1991-1994). O GEF é um fundo multilateral para o qual mais de 25 países contribuíram para o seu fundo central, inclusive o Brasil. Seus recursos são compostos também por financiamentos bilaterais constituídos de doações ou empréstimos com juros concessionais. É administrado por três instituições: o Banco Mundial, o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) e o Programa de Meio Ambiente também das Nações Unidas (PNUMA). Está voltado justamente para o financiamento de projetos de investimento e de assistência técnica nos temas a) aquecimento global; b) biodiversidade; c) águas internacionais e d) destruição da camada de ozônio (Ros Filho, 1994: 37-38). Em dezembro de 1992, o GEF contava com US\$ 345 milhões (idem: 38), praticamente o mesmo valor do orçamento do PP-G7 em 2000.

A Alemanha tem sido o país que mais tem se destacado na cooperação internacional voltada para a proteção e a conservação do meio ambiente. É o país que mais contribuiu financeira e tecnicamente com o PP-G7. Este envolvimento está relacionado às particularidades políticas, econômicas e históricas deste país que contribuíram para que no início da década de 90 surgisse a idéia do Programa. Na Alemanha, assim como em vários outros países da Europa e nos Estados Unidos, a forte campanha das organizações da sociedade contra o modelo de desenvolvimento promovido por seus próprios países e induzido aos do Terceiro Mundo resultou em algumas tomadas de posição do governo e do Parlamento alemães. A partir de 1988 o governo alemão definiu que os projetos de meio ambiente seriam a principal área de cooperação internacional (Fatheuer, 1993b: 88). O Parlamento alemão criou uma comissão de estudos para a proteção do clima mundial promovendo um esforço de

discussão amplo (Hagemann, 1993: 91). A comissão concluiu seus trabalhos em 1990 reconhecendo que a responsabilidade na proteção das florestas tropicais seria global, exigindo assim que os países ricos apoiassem financeiramente projetos neste sentido. Enquanto a bancada governista sugeria que a cooperação técnica e financeira e uma convenção internacional sobre florestas seriam os encaminhamentos adequados, a bancada dos “verdes” e dos social-democratas sugeriam um programa amplo que exigia ajustes nas estruturas econômicas mundiais, incluindo a redução das dívidas externas, redução no comércio de madeiras tropicais, apoio aos direitos humanos etc, combinados com a cooperação técnica e financeira (idem: 91-92). No entanto, o governo alemão e a Comunidade Européia evitavam qualquer política econômica sensível, propondo apenas o aumento da ajuda aos países com florestas tropicais (idem: 92).

No Brasil, as taxas de desmatamento e de queimadas foram consideradas alarmantes durante toda a década de 80, sendo divulgadas amplamente no exterior, juntamente com as ameaças aos povos indígenas e às populações de seringueiros. Em 1987, por exemplo, o Brasil ocupou o terceiro lugar no ranking mundial de emissões de gases formadores do efeito estufa, e situou-se em primeiro lugar na emissão de CO<sub>2</sub> (Simonis, 1991 apud Fatheuer, 1994: 13). Como resultado das sucessivas políticas de ocupação e exploração do governo brasileiro fomentadas a partir dos anos 50 e intensificadas durante o período militar (1964-1985), a Amazônia observou saltos em suas taxas de desmatamento após 1975, especialmente nos estados de Rondônia, Roraima, Mato Grosso e Acre (Arnt e Schwartzman, 1992: 83). Somente entre 1985 e 1989 foi destruída uma área de 142.541 Km<sup>2</sup>, área equivalente a duas vezes a superfície da Áustria (Fearnside, 1989 apud Arnt e Schwartzman, 1992: 83). Fearnside estimava que até 1988, 11,7% da área original da Amazônia teria sido desmatada (s.d. apud Arnt e Schwartzman, 1992: 84). Segundo o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), somente de 1985 a 1990, a Mata Atlântica teve seus exíguos remanescentes florestais (cerca de 7% do original) reduzidos em 5,6% devido ao desmatamento (MMA/SCA/PP-G7, 1998: 7).

No que tange a biodiversidade, o total de gens, espécies e ecossistemas existentes em uma região (WRI, UICN e UNEP, 1992: 2), o Brasil se destaca, segundo os números estimados por uma série de entidades ambientalistas. Embora grande parte da biodiversidade existente no mundo ainda permaneça ignorada especialmente no que se refere a usos potenciais (WRI, 1985 apud Arnt e Schwartzman, 1992: 53), estima-se

que entre 50 e 90% de todas as espécies de plantas e animais do mundo se encontrem em florestas tropicais (WRI, UICN e UNEP, 1992: 7). Estima-se também que 10% de toda a biodiversidade mundial esteja localizada no Brasil (WWF-International, 1994: 13) que detém 33% do que resta das florestas tropicais do mundo (Arnt e Schwartzman, 1992: 53). Grande parte da matéria-prima da indústria farmacêutica e de cosméticos vem de plantas e animais oriundos de florestas tropicais.

A divulgação de tantos dados a respeito da destruição das florestas brasileiras e dos potenciais em biodiversidade que florestas tropicais contêm somou-se ao contexto de preparação da Rio-92, momento propício para se lançar internacionalmente idéias no sentido da proteção às florestas e aos seus povos, em especial, os povos indígenas e os seringueiros brasileiros.

O cálculo político-eleitoral do Chanceler alemão, Helmut Kohl, pendeu naquele momento para a sugestão de criação de um programa voltado para as florestas tropicais brasileiras, leia-se Amazônia, já que o Brasil, e a Amazônia em particular, representavam os ícones de uma imagem positiva a ser capitalizada pelo representante alemão e pelo seu país. Desta forma, Kohl desviava a atenção da crítica ao próprio modelo de desenvolvimento alemão, cujas indústrias também têm contribuído com a poluição ambiental global e incentivado, direta ou indiretamente, a destruição das florestas tropicais (Moser, 1993: 98-99).

Na reunião dos países integrantes do Grupo dos Sete (G7),<sup>31</sup> em julho de 1990 em Houston, Helmut Kohl fez a sugestão de que o programa tivesse um caráter piloto, que pudesse se estender posteriormente a outros países, e cujo objetivo principal seria contribuir para o declínio nas taxas de desmatamento. A Cúpula assumiu a idéia do programa e convidou o governo brasileiro a elaborar um projeto inicial com o apoio do Banco Mundial e da Comunidade Européia (Hagemann, 1993: 92). O governo brasileiro aceitou e ficou de entregar uma primeira versão na reunião seguinte do G7, que ocorreria um ano depois em Londres. Falava-se, em meados de 1991, em Bruxelas, num programa com duração de cinco anos com um orçamento total de US\$ 1,6 bilhão (MMA/SCA/PP-G7, 1997b: 10).

---

<sup>31</sup> O G7 é composto pelos Estados Unidos, pela França, Alemanha, Itália, Canadá, Reino Unido e Japão.



### *O desenho e a concepção: negociações*

As negociações do Programa Piloto são quase um capítulo à parte. Entre a concepção inicial lançada em julho de 1990, a sua elaboração em um programa, acordado em 1992, e o início efetivo em 1995 de apenas 5 dos 12 projetos originalmente concebidos, muitas discussões, tensões e atrasos se somaram. Isto mostra o quão complexo tem sido lidar com a diversidade institucional, de nacionalidade, de interesses e expectativas envolvidas no processo. Detalho aqui alguns acontecimentos no sentido de revelar a “microfísica do poder” e as disputas entre atores, ideologias e “regimes de verdade” (Foucault, 1988) que procuram definir o falso do verdadeiro, atribuindo ao verdadeiro, efeitos de poder e também de legitimidade.

A fase de negociação pode ser dividida em duas etapas. A primeira, de outubro de 1990 a março de 1991, tripartite, envolveu o governo brasileiro, o Banco Mundial (BIRD) e a Comissão das Comunidades Européias (CEC). A segunda etapa, incorporou gradativamente a participação de organizações não-governamentais no processo de discussão, a partir de março de 1991 até pelo menos novembro de 1993, quando o Subprograma Projetos Demonstrativos - A (PD/A) foi aprovado, originalmente o único projeto que previa a participação de ONG's. A participação inicial contou com algumas poucas ONG's e somente em maio do mesmo ano entraram outras organizações no processo.

Quanto ao governo brasileiro, uma parte dele, especialmente representado naquele momento por integrantes da então Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República (SEMAN/PR), ligados ao movimento ambientalista, recebeu positivamente o convite de elaborar um programa piloto para a conservação das florestas brasileiras. Os primeiros passos do governo foi o estabelecimento, em 12 de outubro de 1990, de uma Comissão Interministerial para discutir e formular o Programa, composta por representantes da SEMAN/PR, do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, pelos Ministérios da Economia, Relações Exteriores e Infra-Estrutura, além das Secretarias de Desenvolvimento Regional, Ciência e Tecnologia e Assuntos Estratégicos da Presidência da República (Ros Filho, 1994: 55).

Segundo o então Secretário-Adjunto da SEMAN/PR, também à época integrante da ONG WWF (Fundo Mundial para Natureza), a proposta do G7 causou diferentes reações no governo Collor (1990-1992). Por um lado, o Itamaraty inicialmente não

valorizou a proposta e o Ministério da Agricultura se recusou a participar de qualquer atividade relacionada ao Programa. Por outro, a SEMAN/PR, a Secretaria de Desenvolvimento Regional, o Ministério da Fazenda, do Planejamento e de Ciência e Tecnologia se dispuseram a discutir as propostas e possibilidades de financiamento (Martins, 1993: 67). A preparação para a Rio-92 colocava o Brasil e o governo Collor, em evidência e esta seria uma oportunidade ímpar para o então Presidente se afirmar como estadista, favorecendo que a área ambiental do governo liderasse as negociações.

A concepção inicial do Programa foi elaborada pela SEMAN/PR e estava voltada para o desenvolvimento e a política ambiental, procurando incluir o controle social com a participação de organizações sociais para que não houvesse desvios de recursos pelas elites regionais (Martins, 1993: 67-68). Procurava identificar elementos centrais de ação tais como o zoneamento ecológico-econômico, a inclusão das florestas nacionais e das reservas extrativistas, a demarcação de terras indígenas, a pesquisa dirigida e um fundo para projetos que posteriormente constituiu-se no PD/A.

As discussões dentro da Comissão Interministerial rondaram em torno de polêmicas tais como a tese da “internacionalização da Amazônia”, qual tipo de pesquisa seria necessária para a região, em torno da inclusão ou não dos pólos florestais da Companhia Vale do Rio Doce (monoculturas de eucaliptos para produção de celulose e carvão vegetal) no Programa e em torno da participação ou não da sociedade civil (Martins, 1993: 68-69). É bom lembrar que como em qualquer atividade voltada para a Amazônia e de origem estrangeira, a presença militar rondava fortemente as negociações, inclusive pela participação da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) na Comissão Interministerial. Destaca-se o fato de que se procurou transformar o zoneamento ecológico-econômico em um instrumento militar de fiscalização e controle via satélite, sem presença no campo ou qualquer participação social, algo que acabou se concretizando com a volta do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), anunciado em 1996, concebido anteriormente como continuidade do Projeto Calha Norte. Embora a “participação” de organizações da sociedade civil não fosse bem vista por vários órgãos de governo, a exigência do BIRD e dos países do G7 de que ela existisse fez com que estes órgãos brasileiros fossem obrigados a discuti-la e a formular maneiras de como tais organizações poderiam participar.

Segundo Martins (1993: 69), também havia conflitos entre alguns países doadores e o BIRD, pois alguns destes não confiavam no Banco Mundial como

intermediário do Programa. A França, por exemplo, não contribuiu com nenhum recurso para o Fundo Fiduciário do Programa (*Rain Forest Trust Fund*) criado e administrado pelo BIRD, preferindo fazer acordos bilaterais. Mancin (2001: 84) afirma que isso se deve ao fato de haver fracassado a tentativa francesa de aplicação de seus recursos no outro fundo que o BIRD administra, o GEF. Além disso, o BIRD e a Comissão das Comunidades Europeias (CEC) também tiveram problemas relacionados a questões de disputa pelo poder de liderança durante não só a fase inicial mas também durante toda a implementação do PP-G7, como apontaram vários atores envolvidos (IAG, 1999b: 3 e 6; IAG, 2000: 4-5; IAG, 2001b:5; Mancin, 2001: 84).

O Itamaraty e alguns países do G7 que não queriam o Programa freavam as negociações para que tudo fosse retardado (Martins, 1993: 69). Com estes entraves, os países interessados em financiar o Programa começaram a colocar mais recursos nos mecanismos bilaterais de financiamento (em detrimento do Fundo multilateral) para que o processo político e burocrático fosse acelerado, diminuindo a quantidade de agentes envolvidos nas negociações.

Somente em março de 1991 houve um primeiro encontro da Comissão Interministerial com algumas ONG's e movimentos sociais brasileiros (Fatheuer, 1994: 16), mais ligadas à Amazônia florestal e às suas populações mais tradicionais: índios e extrativistas (Leroy, 1993: 134). Conforme Mancin (2001: 50), por falta de qualquer cadastro de entidades ambientalistas naquele momento, o convite da SEMAN/PR para participação nas discussões sobre o Programa baseou-se no cadastro de ONG's existente no Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA). Também foram convidadas outras entidades com as quais a Secretaria vinha mantendo contato (idem). Ao que tudo indica, o Instituto de Estudos Amazônicos (IEA) foi a entidade que liderou os primeiros contatos com o governo (idem).

Em abril de 1991, quando foi apresentada uma segunda versão em português do Programa, já havia a incorporação de algumas sugestões colocadas pelas ONG's e movimentos sociais brasileiros. Mas somente em maio é que se iniciou uma discussão mais ampla com a divulgação desta segunda versão do Programa (Fatheuer, 1994: 16). As organizações envolvidas até aquele momento eram o IEA, a Sociedade de Preservação aos Recursos Naturais e Culturais da Amazônia – SOPREN, a Associação SOS Amazônia, o Centro de Estudos Avançados de Promoção Social – Projeto Saúde e Alegria – CEAPS, a Fundação Pró-Natureza – FUNATURA, a Fundação Mata Virgem,

a Fundação Vitória Amazônica - FVA, o Instituto de Pré-história, Antropologia e Ecologia, o Centro de Trabalho Indigenista – CTI, a Associação Brasileira de Antropologia – ABA, o Movimento pela Sobrevivência da Transamazônica - MPST, o Projeto Estudos sobre Terras Indígenas no Brasil, a Comissão pela Criação do Parque Yanomami – CCPY, o Conselho Nacional dos Seringueiros – CNS e a União das Nações Indígenas – UNI (Hagemann, 1994 apud Mancin, 2001: 67; Fatheuer, 1994: 16).<sup>32</sup> Este grupo de organizações redigiu um primeiro parecer sobre o Programa onde colocavam algumas condições para oferecerem seu apoio ao mesmo, embora concordassem com os objetivos gerais apresentados. Esta seria a formação germinal do Grupo de Trabalho Amazônico – GTA, composto inicialmente para congregar as ONG's e movimentos sociais da região e possibilitar a participação dos mesmos no PP-G7.

Ausentes de tudo o que se passava, outras ONG's e os movimentos sociais brasileiros ligados ao meio ambiente e ao desenvolvimento organizados no Fórum Brasileiro de ONG's e Movimentos Sociais preparatório para a ECO-92, só foram ouvir falar na elaboração do PP-G7 um pouco depois, o que resultou em algumas divergências e rivalidades iniciais entre o Fórum e o GTA.

Em junho de 1991, em Luxemburgo, as ONG's Amigos da Terra da Itália e da Inglaterra, que vinham acompanhando de perto as negociações do Programa Piloto, organizaram um encontro com ONG's européias e brasileiras para discutir o Programa (Hagemann, 1993: 92). Neste encontro, o Fórum Brasileiro de ONG's se posicionou contra o Programa e o GTA a favor. A questão principal que se colocava era a urgência de definição da posição das ONG's e movimentos sociais já que o Programa estaria na pauta da reunião do G7 que seria realizada em julho do mesmo ano, ou seja, um mês depois de iniciadas estas discussões. A posição crítica do Fórum era compartilhada por algumas ONG's alemãs especializadas (como a Campanha pela Vida da Amazônia e o Grupo de Trabalho de Florestas Tropicais – ARA) (idem: 92-93). O Fórum Brasileiro explicitou suas críticas numa carta elaborada pelas ONG's IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas) e FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional) e por um assessor do CNS (Conselho Nacional dos Seringueiros),

---

<sup>32</sup> Há diferenças entre as duas referências citadas quanto a algumas entidades. Enquanto em Mancin (2001) são citadas as entidades Fundação Mata Virgem, CNS e UNI que não estão presentes na relação feita por Fatheuer (1994), neste último há a indicação da presença da SOPREN que não consta na primeira referência. Optei por incluir as duas indicações.

endereçada ao Seminário de Luxemburgo (Acserald, 1993b: 108). Em primeiro lugar, segundo estes críticos tanto das ONG's alemãs, quanto do Fórum, o Programa tinha sido elaborado de forma sigilosa com limitada e tardia participação das organizações da sociedade (Hagemann, 1993: 93) e a “participação” das mesmas nestas condições seria burocrática com riscos de serem cooptadas, significando apenas legitimar um projeto socialmente vazio (Fatheuer, 1994: 17). Em segundo lugar, haveria deficiências técnicas no subprograma de zoneamento da Amazônia que contribuiria para a ocupação irracional da região (Hagemann, 1993: 93). Em terceiro lugar, no caso específico das ONG's alemãs, questionava-se o conceito de Florestas Nacionais (idem) que na verdade foram criadas para exploração florestal inclusive por grandes empresas privadas e não para manejo sustentável. Em quarto, havia uma preocupação com o desvio ou a ineficiência dos recursos do Programa (idem). Em quinto lugar, não havia qualquer relação entre o Programa e as outras políticas setoriais brasileiras ou internacionais para a região (agrícola, agrária, infra-estrutura, comércio, dívida externa etc), sendo então impossível reverter o quadro (Hagemann, 1993: 93; Fatheuer, 1994: 17). O problema fundiário ao qual o Programa se limitava era a regularização de reservas extrativistas e demarcação de terras indígenas sem atentar para a pressão que estas áreas sofriam pelo avanço da grande propriedade ou do interesse privado (Fatheuer, 1994: 17). Em sexto, a “participação” prevista das ONG's brasileiras estava somente nos projetos demonstrativos e não no componente estrutural do mesmo, além do Programa não explicitar uma articulação interna e coerente entre todos os seus projetos (idem). Em sétimo, o Programa não partia de nenhum diagnóstico da situação que ele pretendia modificar, não identificando assim as causas da desordem social e ecológica presentes na Amazônia. Desta forma, simplesmente reproduziria as mesmas estruturas. Ao ignorar a realidade social sobre a qual pretendia atuar, o Programa se restringiria a um enfoque estritamente conservacionista, com o estabelecimento de ilhas de conservação (idem). Em oitavo lugar, nenhum peso teria sido dado ao saber tradicional da cultura Amazônica e à pesquisa nacional sobre a região (idem). Em nono lugar, o Programa ignorava as cidades amazônicas, privilegiando apenas os espaços que interessavam ao modelo dominante (idem). Finalmente, as ONG's alemãs especificamente, preocupavam-se também com o fato de que a dedicação das ONG's e movimentos sociais ao Programa poderia significar grande perda de tempo, fazendo parar ou adiar projetos de cooperação bilateral possivelmente mais adequados (Hagemann, 1993: 93).

Neste mesmo clima, em julho de 1991, em Brasília, houve um encontro de 49 entidades civis brasileiras onde foi apresentada a terceira versão em português do Programa e também se formalizou a criação do Grupo de Trabalho Amazônico, - GTA, inicialmente chamado de GT-G7, constituído de forma provisória para garantir a participação da “sociedade” no Programa. Ao final do encontro, foi redigido um documento que reiterava seu apoio ao PP-G7 mas propunha modificações no mesmo como condição de participação.

O Fórum Brasileiro de ONG's enviou em 7 de julho, ao que parece, a mesma carta que havia enviado ao encontro de Luxemburgo, aos governos do G7, ao Banco Mundial e à Comunidade Européia, declarando-se contra a aprovação do Programa no encontro de Londres do G7 porque ele não tinha sido discutido pela sociedade civil. Em 10 de julho, o Instituto de Estudos Amazônicos (IEA) enviou uma carta ao Fórum pedindo para que este revisasse a sua posição. Para o IEA era uma questão estratégica, aprovava-se o Programa na reunião de Londres, assegurando os aspectos positivos, e depois influenciava o mesmo G7 a elaborar outras emendas que tomassem por base as propostas das ONG's (Fatheuer, 1994: 17). Mesmo com o apelo do Fórum Brasileiro, o Programa foi aprovado pela reunião de Londres do G7. Mas ao contrário do que se dizia no começo, o Programa foi aprovado para ter apenas três anos, a título de uma primeira fase, com apenas US\$ 250 milhões em doações, com a inclusão da contrapartida do governo brasileiro de 10%, e não os US\$ 1,6 bilhão para cinco anos. O receio dos países do G7 de que os órgãos do governo brasileiro não tivessem condições de levar a cabo este Programa de maneira séria e eficaz os fez recuar e diminuir o volume de recursos prometidos assim como o tempo de duração (Moser, 1993: 100; Mancin, 2001: 51). O compromisso de financiamento do G7 só foi confirmado na reunião de 7 e 8 de dezembro de 1991 em Genebra entre o governo brasileiro, os representantes dos governos do G7, a Comissão das Comunidades Européias e o Banco Mundial (Ros Filho, 1994: 55).

As tensões e rivalidades entre o GTA e o Fórum Brasileiros de ONG's ainda estavam presentes no Seminário de Estudos sobre o Programa Piloto para a Amazônia, em Belém, de 1 a 4 de fevereiro de 1993, coordenado pela Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional - FASE e pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE, duas “grandes ONG's” com reconhecido capital simbólico dentro do campo da “sociedade civil”. Este Seminário teve o intuito de discutir o

Programa entre as entidades da sociedade e contou com 79 participantes de 49 entidades, algumas governamentais, ligadas à Amazônia, inclusive do GTA, e somente uma ligada à Mata Atlântica. A Rede de ONG's da Mata Atlântica, constituída durante a ECO-92 só veio a saber do PP-G7 durante este último evento, tendo sido convidada a participar do Seminário em 1993 e entrando na discussão do PD/A a partir da quarta versão em português do Subprograma, em agosto de 1992 (Scannavino, 1993: 82). O estranhamento entre o Fórum e o GTA expressou-se pelos questionamentos, por diversos participantes do Seminário, quanto à legitimidade e ao papel do GTA. Por um lado, diversos participantes do Seminário já haviam se vinculado ao GTA devido inclusive ao esforço que este tinha feito após a sua constituição de divulgar o PP-G7 pelos diversos encontros regionais, ampliando assim o seu tamanho. Em sua Assembléia Geral de Marabá (de 31 de julho a 2 de agosto de 1992), o GTA já contava com um expressivo número de 230 entidades filiadas. Por outro lado, o papel do GTA não estava claro para muitos deles e os mais críticos, especialmente aqueles vinculados a fóruns e movimentos pré-existentes ou em constituição, atentavam para os riscos do GTA esvaziar outros fóruns, advertindo-o para não se considerar o fórum da Amazônia. Segundo estes críticos, o GTA deveria procurar cooperar, trocar informações e experiências e articular ações conjuntas com estes outros movimentos. Os representantes do GTA, por seu turno, colocavam-se na defensiva e explicavam que o GTA estava no começo e que pretendia ganhar a sua legitimidade, reconhecendo ser apenas uma articulação entre as tantas outras existentes. Mas, se por um lado, o GTA tinha se constituído com uma finalidade e um horizonte temporal bem definidos, por outro, a sua diretoria procurava enfatizar a potencialidade do Grupo se estender para além destes limites. Apesar da posição dos críticos quanto ao GTA, todos reconheceram que o mesmo deveria ser fortalecido, ampliado e democratizado, estabelecendo-se como veículo de comunicação e articulação eficaz entre as ONG's e movimentos da Amazônia.

Este Seminário parece ter sido bastante importante para as ONG's ligadas à Amazônia pois a partir dele houve maior interlocução e conhecimento entre elas, consolidando alianças estratégicas e também melhorando a avaliação destas entidades em relação ao Programa Piloto e o seu contexto. Verificou-se que os recursos destinados ao Programa eram insignificantes frente ao orçamento brasileiro despendido na região amazônica nos últimos anos. Entre os temas mais discutidos pelos participantes estavam

as mesmas questões levantadas pela carta do Fórum Brasileiro de 1991, já mencionada. Questionava-se também que a participação das organizações da sociedade não deveria se limitar ao componente “demonstrativo” do Programa, devendo se estender para o componente estrutural que concentrava 88% dos recursos (US\$ 220 milhões) previstos para todo o Programa.

Se, por um lado, poucos foram os elogios ao Programa, por outro, ninguém o rejeitou por completo. Leroy (1993), integrante da FASE e um dos organizadores do Seminário, apontou porque esta foi a posição predominante. Em primeiro lugar, afirmou ele, a demarcação das reservas indígenas e extrativistas seria vital para ambas populações e o Programa Piloto poderia contribuir para a resolução destes problemas passando por cima, por ser um financiamento internacional, da má vontade da política brasileira em executar tais ações. Em segundo, as políticas públicas em geral seriam um espaço de luta cidadã e não se poderia abrir mão da democracia. Em terceiro, porque as questões ambientais representariam uma cunha, senão para mudar, pelo menos para rachar a hegemonia do modelo dominante. Neste sentido, Leroy interpreta que o Programa Piloto e junto com ele outros programas deveriam se tornar instrumentos políticos, nacional e internacionalmente, questionadores da ordem dominante (Leroy, 1993: 138-39). Poderia-se acrescentar uma quarta razão não elencada por Leroy que se refere ao fato do PD/A estar voltado para o financiamento das iniciativas de organizações não-governamentais e movimentos sociais que, na sua maioria, não dispunham de acesso a fontes governamentais e para as quais a questão “recursos” apresentava-se muitas vezes como um “gargalo” de suas atuações.

Nestes embates entre diferentes agrupamentos de ONG's e movimentos sociais, governo e entidades representativas dos países do G-7, houve, acima de tudo, uma construção ou uma afirmação identitária de seus agentes (críticos) no sentido de se firmar uma representação social de si mesmos e de uma sociedade ideal que se desejava. Marcaram-se diferenças entre os portadores legítimos da defesa do meio ambiente e das populações dominadas ou vitimadas pelo desenvolvimento e aqueles considerados não-legítimos para falar em nome deste tema ou destas populações, acusando-se, de certa forma, aqueles que tinham se “aliado” (o GTA) a este último lado de terem sido cooptados. No entanto, se as críticas fossem levadas às suas últimas consequências, as ONG's e movimentos sociais não participariam do Programa. Mas como estes partilham do ideal de “fortalecimento da sociedade civil” como meio de democratização e de



alcance da justiça social no qual ocupam uma tarefa “humanizadora” do desenvolvimento, as críticas são atenuadas e passa-se a afirmar que o PP-G7, junto com outros programas, deveriam se tornar “instrumentos políticos, nacional e internacionalmente, questionadores da ordem dominante”.

Enquanto o ambientalismo e seus atores forjam representações sociais e identidades em torno de uma cosmologia de equilíbrio, solidariedade, justiça social e respeito à diversidade sociocultural, as práticas políticas engendradas pelos múltiplos atores envolvidos tendem a cristalizar estruturas tecno-burocráticas regidas por hierarquias, lutas por posições e pelo controle dos enunciados. Entremos na estrutura tecno-burocrática.

### *Os objetivos do PP-G7 e os projetos*

O PP-G7 foi criado oficialmente no Brasil pelo Decreto no. 563, de 5 de junho de 1992, estabelecendo a Comissão de Coordenação do mesmo. Este decreto foi revogado pelo Decreto no. 2.119, de 13 de janeiro de 1997, que aumentou sensivelmente o número de atribuições da Comissão, atualizou os nomes dos órgãos federais envolvidos tais como Ministérios, Secretarias e Departamentos (por exemplo, inicialmente o órgão federal responsável pelo meio ambiente era a SEMAN/PR, mas em novembro de 1992 houve a criação do Ministério do Meio Ambiente - MMA), além de aumentar e modificar a composição da Comissão e passar toda a responsabilidade de gerenciamento de recursos para o MMA. O Decreto de 1997 ampliou a composição da Comissão de Coordenação de 12 para 17 componentes, incluindo dois representantes dos órgãos estaduais de meio ambiente e planejamento dos estados da Amazônia Legal, um representante da SUDAM, um do IBAMA e um da FUNAI, além de um representante da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), do Ministério das Relações Exteriores. A Secretaria de Coordenação dos Assuntos da Amazônia Legal (SCA), atualmente Secretaria de Coordenação da Amazônia, do MMA, preside a Comissão, que conta também com um representante do Ministério da Justiça, outros dois do Ministério das Relações Exteriores (mais o da ABC), um do Ministério de Planejamento e Orçamento, um do Ministério da Fazenda, um do Ministério da Ciência e Tecnologia, um da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), dois

representantes das organizações não-governamentais da Amazônia Legal e um da Mata Atlântica.

Segundo a Resolução de criação do *Rain Forest Trust Fund* do Banco Mundial, de 3 de março de 1992, o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil “é um esforço amplo do Governo do Brasil e da população brasileira com apoio técnico e financeiro da comunidade internacional”. Seu objetivo geral é

“maximizar os benefícios ambientais das florestas tropicais brasileiras de forma consistente com os objetivos de desenvolvimento, por meio da implementação de uma abordagem de desenvolvimento sustentável que irá contribuir para a redução contínua da taxa de desmatamento” (BIRD, 1992: 6).

Para atingir este objetivo geral, o Programa Piloto propõe quatro objetivos específicos, quais sejam:

“i) demonstrar que o *desenvolvimento econômico sustentável* e a conservação do meio ambiente podem ser perseguidos ao mesmo tempo nas florestas tropicais; ii) preservar a biodiversidade das florestas tropicais; iii) reduzir a contribuição das florestas tropicais na emissão mundial de gases provocadores do efeito estufa; iv) prover um exemplo de cooperação entre os países industrializados e os em desenvolvimento quanto aos problemas ambientais globais” (MMA/SCA/PPG-7, s/ d.: 1, *itálico meu*).

Vê-se claramente, por estes objetivos, que a “sustentabilidade” se refere mais ao “desenvolvimento econômico” do que à conservação ambiental. As “florestas tropicais” são tomadas como ícones da biodiversidade e as queimadas como uma das contribuições importantes na emissão dos gases produtores do efeito estufa, uma verdade parcial, já que a atividade industrial e a queima de combustíveis fósseis por automóveis contribuem muito mais.

A Resolução segue dizendo: o PP-G7 tem um caráter “experimental” que procura “testar a aplicação de uma abordagem ampla para a proteção da maior floresta tropical do mundo” (BIRD, 1992: 8). Como fica claro neste trecho do texto, a única floresta tropical existente no Brasil para os doadores era a Amazônia. A Mata Atlântica só foi incorporada, de forma periférica, pelo PD/A em agosto de 1992. Em nenhum outro projeto do Programa há recursos destinados à Mata Atlântica, a não ser em um Subprograma específico que estava em preparação em 2000.

Cada projeto dentro do PP-G7 teve um ritmo de preparação e negociação específico, tendo cada um deles versões e aprovações diferentes em datas diferentes. A composição inicial do Programa, em 1992, contava com doze projetos agrupados em três Subprogramas Estruturais e um Subprograma Demonstrativo. O primeiro Subprograma Estrutural era o de Política de Recursos Naturais (SPRN) que incluía os projetos: zoneamento ecológico-econômico; monitoramento ambiental e vigilância; controle e fiscalização ambiental; fortalecimento institucional dos órgãos estaduais de meio ambiente; e educação ambiental. O segundo Subprograma Estrutural era o de Unidades de Conservação e Manejo dos Recursos Naturais, incluindo os projetos: reabilitação de áreas degradadas; parques e reservas; florestas nacionais e reservas extrativistas; manejo dos recursos naturais; e reservas indígenas. O terceiro Subprograma Estrutural era o de Ciência e Tecnologia, incluindo os projetos de pesquisa dirigida e de centros de excelência. Finalmente, o Subprograma Demonstrativo incluía o Projetos Demonstrativos tipo A e tipo B. Os de tipo A seriam destinados a grupos de base, ONG's e governos municipais no sentido de implementarem soluções alternativas aos problemas socioambientais locais. Os de tipo B seriam projetos de âmbito mais regional que combinariam governos estaduais, municipais e organizações da sociedade visando a ampliação da escala dos projetos locais para o nível das políticas públicas (MMA/SCA/PP-G7, 1997b:151).

Mas ao longo das negociações e da implementação do Programa, os projetos foram se reagrupando, desaparecendo ou sendo reconcebidos, além de irem surgindo outros não inicialmente pensados. Houve com isso uma progressiva ampliação tecno-burocrática do Programa sem que se conseguisse estabelecer a integração entre estas estruturas, projetos e programas da forma como se esperava inicialmente. Em 1993 e 1994, foram concluídos as versões finais e os contratos de doação de cinco projetos, que iniciaram em 1995: o Subprograma Projetos Demonstrativos A (PD/A); o Subprograma Política de Recursos Naturais (SPRN); o Projeto Integrado de Proteção a Terras e Populações Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL); o Subprograma de Ciência e Tecnologia e seus dois projetos: Pesquisa Dirigida (PD) e Apoio aos Centros de Excelência (CE); e o Projeto Reservas Extrativistas (RESEX).

Até o final de 2001, quatro dos projetos concebidos originalmente não “saíram do papel”, ou foram preparados mas não veio o dinheiro prometido: Projetos Demonstrativos tipo B, Corredores Ecológicos (antigo Parques e Reservas),

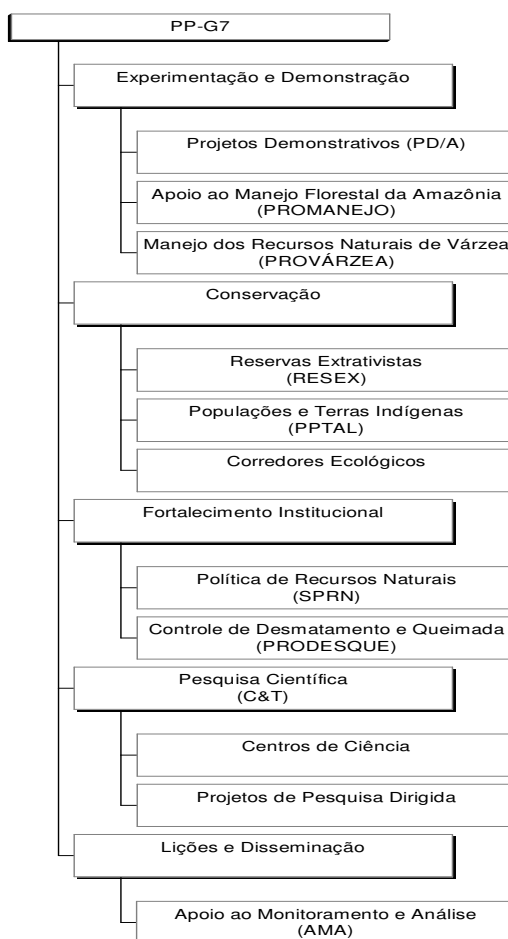
Componente de Educação Ambiental (CEDUC) e Projeto de Monitoramento e Controle de Desmatamentos e Queimadas na Floresta Amazônica (PRODESQUE). Dois outros projetos e um subprograma foram concebidos durante a implementação dos outros projetos mas somente um deles tinha começado (em agosto de 2001): Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PD/PI). Os outros permaneciam em negociação e preparação: o Projeto de Negócios Sustentáveis (PNS) e o Subprograma da Mata Atlântica<sup>33</sup>. Além disso há o apoio institucional às duas redes de ONG's do Programa, o GTA e a Rede de ONG's da Mata Atlântica (RMA) que estavam em negociação em junho de 2000. Outros projetos concebidos desde o início só se concretizaram a partir de 1999: o PROMANEJO (Projeto de Apoio ao Manejo Florestal da Amazônia), o PROVÁRZEA (Projeto de Apoio ao Manejo de Recursos Naturais de Várzea) e o Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise (AMA).

Em 1999 houve uma reorganização temática no PP-G7 que transformou a antiga divisão entre componentes estruturais e demonstrativos em cinco áreas estratégicas, reabrindo os projetos existentes de outra maneira: a) experimentação e demonstração; b) conservação; c) fortalecimento institucional; d) pesquisa científica; e) lições e disseminação (ver Figura 1).

---

<sup>33</sup> O PNS ainda não tem um nome definido pois no Relatório Anual do PP-G7 1999/2000 este mesmo projeto é chamado de três formas diferentes: “Sustainable Production Project”, “Sustainable Business Project” e “Sustainable Business Practices”. No entanto, como em outras publicações e em entrevistas aparece o nome que citei no texto, este parece ser o “nome definitivo” deste projeto.

Figura 1  
Organização Temática do PP-G7



### ***A organização institucional e o funcionamento***

O desenho do Programa envolve os doadores (os países integrantes do Grupo dos Sete, G7, por intermédio do *Rain Forest Trust Fund* – RFT e de acordos bilaterais de cooperação, a Comunidade Européia, e o governo da Holanda); o Banco Mundial, como agente administrador dos fundos e supervisor; o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD na cooperação técnica; o Banco do Brasil, como agente intermediário entre as Secretarias Técnicas de alguns projetos e as ONG's e

organizações de base; os Ministérios do Meio Ambiente, da Justiça, das Relações Exteriores, do Planejamento e Orçamento, da Fazenda, e da Ciência e Tecnologia; a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, órgãos federais tais como a SUDAM, o IBAMA e a FUNAI; governos estaduais da Amazônia Legal e organizações não-governamentais (ONG's), representadas por duas grandes redes de organizações das regiões envolvidas: o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) e a Rede de ONG's da Mata Atlântica (RMA).

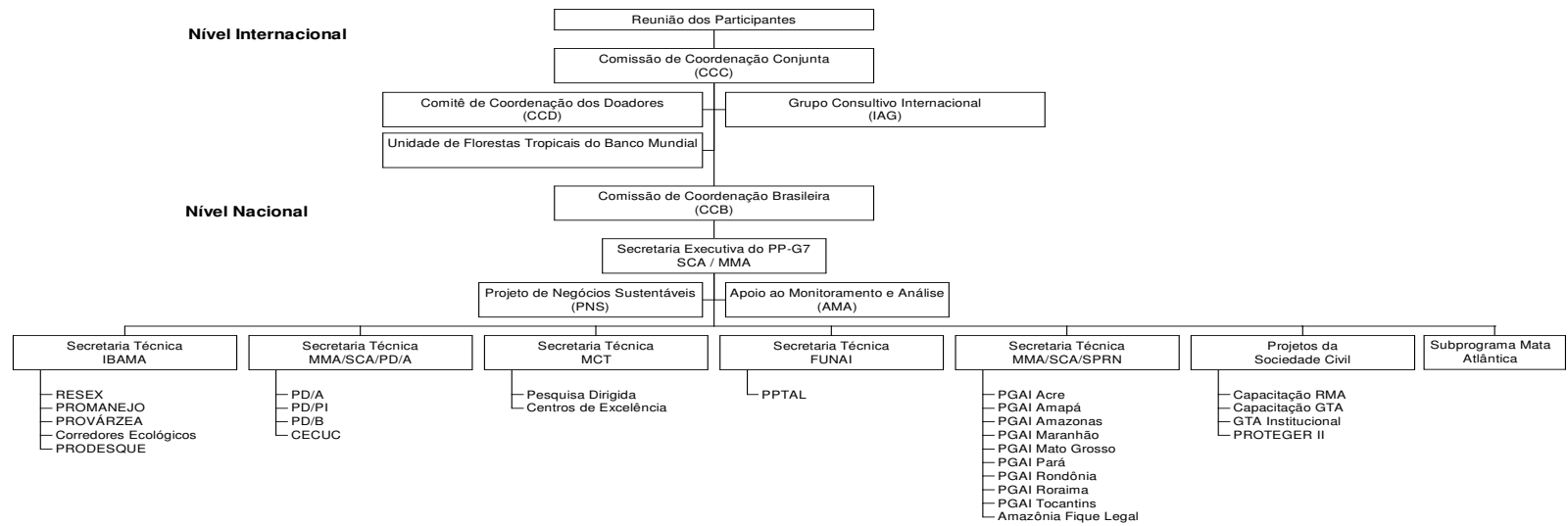
O PNUD não contribui financeiramente com o Programa, apenas administra os recursos doados ou do Tesouro Nacional, cobrando uma taxa de 3% do total dos recursos. Pelo PNUD se realizam as contratações de pessoal das Secretarias Técnicas, as licitações do Programa, compra de equipamentos, entre outros. O Banco Mundial foi escolhido pelos países do G-7 como administrador do RFT e como supervisor porque, segundo o documento original do PP-G7 de maio de 1991, “o Banco é uma organização internacional não ligada a nenhum doador em particular, e que possui a experiência e a capacidade técnica para orientar a formulação de projetos e supervisionar sua implementação” (*apud* Lima, 2000: 105).

A coordenação do Programa Piloto é bastante complexa e foi modificada após a Revisão Institucional do Programa ocorrida em 1999. Ela está dividida entre dois níveis: o internacional e o nacional (ver Figura 2). No nível internacional há a **Reunião dos Participantes**, nível mais alto de discussão e decisão do PP-G7, que se reúne a cada dois anos em países diferentes, delibera sobre os ajustes nas estratégias gerais do Programa e inclui representantes de alto escalão dos países doadores. É presidida pelo Ministro do Meio Ambiente do Brasil (Martins et. al. 2000: 61; MMA/SCA/PP-G7, 1999: 16; MMA/SCA/PP-G7/BIRD, 2000: 29). Imediatamente abaixo vem a **Comissão de Coordenação Conjunta (CCC)**, instância nova que se reuniu pela primeira vez em dezembro de 1999 e que congrega seis representantes do governo federal, dois de governos estaduais da Amazônia Legal, dois da sociedade civil, sete representantes dos governos dos países doadores e um do Banco Mundial. O Secretário Executivo do Ministério do Meio Ambiente preside a Comissão. As ONG's ganharam este espaço que não tinham anteriormente. As “decisões são tomadas por consenso” e o Banco Mundial secretaria a Comissão “enquanto o governo federal gradualmente aumenta o seu papel de inteira responsabilidade” (MMA/SCA/PP-G7/BIRD, 2000: 5). Os encontros da CCC devem ser precedidos das reuniões de duas outras instâncias: o **Comitê de**

**Coordenação dos Doadores (CCD)**, no nível internacional, e a **Comissão de Coordenação Brasileira (CCB)**, no nível nacional. O CCD foi criado também após a Revisão Institucional, composto dos representantes dos países doadores, cuja presidência deve ser rotativa (MMA/SCA/PP-G7/BIRD, 2000: 29; MMA/SCA/PPG-7, 1999).

Ainda no nível internacional há a **Unidade de Florestas Tropicais do Banco Mundial (*Rain Forest Unit*)** e o **Grupo Consultivo Internacional (*International Advisory Group – IAG*)**. Segundo o estabelecimento formal de atribuições, o Banco Mundial deve facilitar a relação entre os doadores ao secretariá-los no CCD, e entre estes e o governo brasileiro na CCC. O Banco continua administrando os Fundos multilaterais do PP-G7, provê apoio técnico e financeiro ao IAG, contribui para o melhoramento administrativo do Programa, estabelece pontes entre o programa e outros possíveis países doadores além de outros programas ou fontes de financiamento internacionais (tais como o GEF e o BID) e nacionais (setor privado, por exemplo), além de se responsabilizar pela assistência e coordenação na preparação, avaliação e supervisão dos projetos, pelas avaliações do Programa (revisões institucionais, de meio termo e avaliação final), pela comunicação, publicação e divulgação de material informativo e de pesquisa sobre o Programa, pela confecção de relatórios anuais do PP-G7, entre outros (MMA/SCA/PP-G7/BIRD, 2000: 29 e 35).

Figura 2  
Estrutura Institucional do PP-G7





O Grupo Consultivo Internacional (IAG), por sua vez, foi estabelecido em março de 1993 com uma composição inicial de doze pessoas de alta qualificação técnica e científica, além de ampla experiência profissional, entre antropólogos, sociólogos, geógrafos, ecólogos e engenheiros florestais (Ros Filho, 1994: 61-62)<sup>34</sup>. Contou com mais dois integrantes posteriormente. Atualmente o IAG tem dez integrantes.<sup>35</sup> Sua função inicial era “fornecer uma apreciação técnica independente sobre o planejamento e a implementação de projetos individuais, e sobre a eficiência do Programa Piloto como um todo” (IAG, 1999a: 14). Para exercer esta função, o IAG foi diversas vezes requisitado como mediador de conflitos entre as diferentes instituições do PP-G7 resultado da “má definição dos papéis e responsabilidades dos Participantes” (IAG, 1999a: 11). Após a Revisão Institucional, seu papel foi definido a partir de quatro pontos principais: a) auxiliar os participantes a formular e atualizar a estratégia do Programa; b) sugerir de que forma é possível obter efetividade no Programa; c) assessorar o Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise (AMA) com suas avaliações e metodologias; e d) contribuir para o desenho de uma estratégia de aprendizagem para o Programa Piloto (MMA/SCA/PP-G7/BIRD, 2000: 11). A figura do IAG constitui-se como ícone da autocrítica do Programa, cuja característica principal deve ser a “autonomia” ou “independência” no julgamento. Várias modificações estruturais do programa foram sugeridas pelo IAG e acatadas pelo PP-G7, inclusive a da Revisão Institucional, mas nem sempre suas críticas foram bem aceitas ou foram dadas todas as condições para a sua atuação, como veremos no próximo capítulo.

No nível nacional está a **Comissão de Coordenação Brasileira (CCB)** que é apenas um novo nome para a anterior Comissão Interministerial criada pelos decretos de 1992 e 1997 anteriormente citados. Mas ela estava sendo reestruturada em 2000 para

---

<sup>34</sup> A composição inicial era Gerd Kohlhepp (geógrafo), como presidente do Grupo; Mary Helena Allegretti (antropóloga), vice-presidente; Bertha Koiffman Becker (geógrafa); Dietrich Burguer (engenheiro florestal); Henrique Brandão Cavalcanti (empresário); Philip Martin Fearnside (ecólogo); Adrian Forsyth (biólogo); Anthony Hall (sociólogo); Twig Johnson (antropólogo); Toshie Nishizawa (geógrafo); Paulo Nogueira Neto (ecólogo); e Hervé Théry (geógrafo) (Ros Filho, 1994: 62).

<sup>35</sup> Não tenho informações sobre quais teriam sido os dois outros integrantes. Segundo os Relatórios das 12<sup>a</sup>, 13<sup>a</sup> e 14<sup>a</sup> Reuniões do IAG afirma-se que o número original de integrantes era de quatorze. Em dezembro de 1999, saíram voluntariamente do IAG Toshie Nishizawa, Twig Johnson e Dietrich Burguer. Durante o ano de 2000 saíram também Tom Lovejoy (biólogo) e Jean Dubois (agrônomo). Paulo Nogueira Neto (ecólogo) ficou até 31 dezembro de 2000. Permaneceram no IAG Anthony Hall, que completava os seus três anos de presidência passando-a para Hervé Thery (em julho de 2000), Bertha Becker (como vice-presidente), Gerd Kohlhepp, Philip Fearnside, Derk de Groot (engenheiro florestal), Adilson Serrão (agrônomo), Roberto Esmeraldi (jornalista). Mais dois integrantes foram indicados para compor o IAG em junho de 2001, durante a Reunião dos Participantes, os senhores Manfred Nitsch e John Forgach, completando assim o total de 10 integrantes (MMA/SCA/PP-G7, 2001: 4).

incorporar novos representantes do governo federal, tais como o Ministério da Integração Nacional e o do Desenvolvimento Agrário, agências públicas de fomento tais como o Banco da Amazônia (BASA) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A Secretaria de Coordenação da Amazônia Legal (SCA) preside a CCB (MMA/SCA/PP-G7, 2001: 9).

Abaixo da CCB está a **Secretaria Executiva do PP-G7**, que executa e coordena as ações do Programa, o **Projeto de Negócios Sustentáveis – PNS** e o **Projeto Apoio ao Monitoramento e Análise – AMA**. O PNS e o AMA foram concebidos como “projetos transversais”, isto é, que atravessam vários projetos do Programa. O PNS, ainda em preparação, deve encaminhar as questões relativas à comercialização dos produtos agroflorestais produzidos com o apoio dos vários projetos do Programa tais como o PD/A, o PROMANEJO, o PROVÁRZEA, o RESEX e o PD/PI. O AMA, por sua vez, deve funcionar como o coordenador programático do PP-G7. O AMA tem três funções: a) monitorar os resultados alcançados em relação aos quatro grandes objetivos do Programa e de seus projetos; b) realizar análises estratégicas amplas; c) desenvolver e implementar de forma ampla as estratégias de disseminação do Programa. Funções estas muito parecidas com as do Grupo Consultivo Internacional. Por fim há também as **Secretarias Técnicas** de cada um dos Subprogramas e Projetos do PP-G7. Há ainda os Projetos Institucionais da Sociedade Civil que antes estavam sob o PD/A mas que ao longo da implementação foram se expandindo para abranger não só o PD/A mas outras ONG's e movimentos sociais presentes em outros projetos do PP-G7 que prevêem sua participação. As redes de ONG's – Grupo de Trabalho Amazônico e Rede de ONG's da Mata Atlântica - recebem recursos quase que exclusivamente do PP-G7 (ver Figura 2).

O ciclo de projeto do PP-G7 segue de perto a estrutura padrão do Banco Mundial, dividindo-se em pelo menos sete fases: a) a avaliação inicial (*appraisal*) em que se levantam os conceitos fundamentais do projeto e/ou programa e as condições de negociação do mesmo; b) a negociação e preparação do projeto; c) o acordo de doação ou assinatura do contrato; d) a implementação; e) as “missões de avaliação” que ocorrem uma ou duas vezes por ano, realizadas por técnicos do Banco (da sede em Washington e da Unidade de Florestas Tropicais do escritório do Banco no Brasil), de peritos das agências de cooperação técnica e financeira dos projetos e acompanhadas por pessoas das secretarias técnicas dos projetos respectivos; f) revisão de meio termo e/ou institucional, que se realiza em algum momento no meio do período de

implementação do projeto/ programa, levada à cabo por equipes independentes do projeto ou programa avaliado; e finalmente g) a avaliação final do projeto e/ou programa.

Os projetos podem ser propostos e preparados pelo governo brasileiro, em qualquer de seus vários níveis, tendo que ser aprovados e discutidos pelo Comitê de Coordenação dos Doadores e pelo Banco Mundial que podem fornecer cooperação técnica, quando solicitada, além de propor doadores líderes e um pacote financeiro. Definido um doador líder, este monitora o processo e sugere condições para o envolvimento de outros doadores. O Banco Mundial pode dar opiniões, quando requisitadas, e também prover fundos de pré-investimento quando o governo precisar. A avaliação inicial (*appraisal*) de um projeto deverá ser feita pela Comissão de Coordenação Brasileira. Neste caso, o Banco Mundial só é responsável pela avaliação quando o Fundo Fiduciário Central (*Rain Forest Trust Fund*) por ele administrado for o doador líder. Se o RFT dá apoio ao projeto, o BIRD participa da avaliação inicial mas não é responsável por ela. A implementação está a cargo, logicamente, das agências governamentais brasileiras e das organizações e entidades não-governamentais.

O PP-G7 está completando a sua Primeira Fase, de seis anos de implementação (desde 1995) e dez desde o início das negociações em 1991. Está sendo elaborada uma Segunda Fase para se iniciar em 2003 com duração prevista até 2010 (MMA/SCA, 2001: 15). Para isso, a coordenação do Programa prevê uma fase de transição de 18 a 24 meses na qual irá ser revista a estratégia a ser adotada pelos Participantes (MMA/SCA/PP-G7, 2001: 2).

### ***Os recursos e os doadores***

O PP-G7 tem pelo menos 3 formas de composição de recursos. A primeira é o Fundo Fiduciário Central gerido pelo Banco com as doações de todos os países integrantes, da Comunidade Européia, exceto a França e, mais recentemente, com a contribuição da Holanda. A segunda é a forma bilateral ou de co-financiamento, entre um país interessado e o Brasil, para projetos específicos. Este co-financiamento pode ser doação ou um empréstimo em termos concessionais que segue as regras específicas dos países acordados mas que deve passar, em tese, pelo conhecimento do Banco Mundial. Todos os projetos do PP-G7, independentemente de quem os financia, passam pelas

regras e métodos padrões de avaliação do Banco Mundial, no seu papel de supervisor. A terceira forma é a contrapartida do governo brasileiro que deve ser de 10% do total alocado nos projetos de co-financiamento. O Brasil não precisa apresentar contrapartida para os recursos do Fundo Fiduciário Central. Soma-se a isso, as contrapartidas das organizações não-governamentais e outras entidades que submetem projetos ao PD/A, que variam de no mínimo 10 a 30% de acordo com o valor orçamentário geral pedido em cada projeto específico.

O *Rain Forest Trust Fund* – RFT foi criado pelo BIRD em março de 1992 após longas negociações com a Comunidade Européia (CEC) sobre o mecanismo financeiro adequado para viabilizar o Programa. Inicialmente, o Fundo Fiduciário contava com US\$ 53,67 milhões oriundos de quase todos os integrantes do G7 e da CEC (BIRD, 1992), sendo US\$ 37,5 garantidos pela reunião de Genebra pela CEC, Alemanha e Grã-Bretanha (Ros Filho, 1994: 56). Compunham os recursos do Programa os financiamentos bilaterais também da Comunidade Européia, da Alemanha, do Japão, dos Estados Unidos e do Canadá, totalizando US\$ 211,4 milhões, que somados aos recursos do Fundo correspondiam aos US\$ 250 milhões inicialmente acordados em Genebra, contando com a contrapartida do Governo brasileiro de 10% do total (idem; MMA/SCA/PP-G7/BIRD, 2000: 26).<sup>36</sup>

Estes recursos cresceram em 27% até junho de 2000, chegando a US\$ 350,60 milhões (MMA/SCA/PP-G7/BIRD, 2000: 26). Os recursos bilaterais, contratados, comprometidos ou indicados<sup>37</sup>, somavam US\$ 240,88 milhões mais as contrapartidas do governo brasileiro (US\$ 35,68 milhões) e das comunidades brasileiras participantes nos projetos do PD/A que chegou a US\$ 15,80 milhões. Ao observar a Tabela 1 pode-se notar que as comunidades brasileiras contribuíram mais que cinco países doadores. Esta contribuição não significa exatamente dinheiro pois as contrapartidas de projetos como o PD/A podiam incluir a estimativa do valor do trabalho de pequenos agricultores, ou a

---

<sup>36</sup> Os valores em dólares norte-americanos variam de acordo com as cotações das moedas dos países doadores em relação a este nas datas de depósito e desembolso dos recursos. As variações cambiais ao longo da implementação do PP-G7 fizeram as contribuições em Euro se desvalorizarem em relação ao Dólar. Este fato foi compensado, de certa forma, pela desvalorização do Real frente ao Dólar a partir de 1999.

<sup>37</sup> Segundo o Banco Mundial, recursos “contratados” são oriundos de projetos já assinados, “comprometidos”, seriam aqueles recursos que algum doador assumiu o compromisso de contribuir; e “indicados” são aqueles que tiveram apenas uma sinalização de intenção. Assim, de recursos “contratados” a “indicados” há uma gradação de certeza ou firmeza com relação a entrada ou não destes recursos, sendo os “contratados” os certos e os “indicados”, os incertos. De qualquer forma, tanto os comprometidos quanto os indicados podem ser retirados a qualquer momento e isso varia quase que diariamente segundo as informações do Banco Mundial.

utilização de uma infra-estrutura já existente ou provida por outras fontes, privadas ou públicas. Pode-se notar também que a Alemanha foi, de longe, o país que mais contribuiu financeira e tecnicamente, chegando a 42,8% do total de recursos do Programa. A Comunidade Européia contribuiu com 22,57% dos recursos totais, seguida pela Grã-Bretanha, com 7,84% e dos Estados Unidos, com 5,56%. O governo brasileiro contribuiu com 10,17% e as comunidades brasileiras contribuíram com 4,5%.

Cada país se interessou mais por alguns projetos e canalizou suas contribuições por meio de suas respectivas agências de cooperação técnica. Ressalto apenas a Alemanha como maior contribuinte que distribuiu seus recursos prioritariamente entre projetos ligados a conservação ambiental e a “comunidades”: o SPRN (conservação e órgãos estaduais de meio ambiente), o PD/A (ONG's e organizações de base), o PPTAL (índios) e no PROMANEJO (camponeses e extrativistas).

**Tabela 1 – Orçamento do PP-G7, por fonte, junho de 2000**

Em US\$ milhões

| Fonte                   | Rain Forest Trust Fund - RFT | Para Projetos (bilateral) |              |              | Total Bilateral | TOTAL         |
|-------------------------|------------------------------|---------------------------|--------------|--------------|-----------------|---------------|
|                         |                              | Contratado                | Comprometido | Indicado     |                 |               |
| Alemanha                | 19,35                        | 76,25                     | 39,22        | 15,40        | 130,87          | <b>150,22</b> |
| União Européia          | 14,05                        | 37,81                     | 11,30        | 16,00        | 65,11           | <b>79,15</b>  |
| Grã-Bretanha            | 2,32                         | 18,45                     | 2,25         | 4,50         | 25,20           | <b>27,52</b>  |
| EUA                     | 6,25                         | 3,00                      |              | 10,25        | 13,25           | <b>19,50</b>  |
| Países Baixos           | 4,88                         |                           | 4,53         |              | 4,53            | <b>9,41</b>   |
| Japão                   | 6,80                         | 0,49                      |              |              | 0,49            | <b>7,29</b>   |
| Itália                  | 3,85                         |                           |              |              |                 | <b>3,85</b>   |
| França                  |                              | 1,43                      |              |              |                 | <b>1,43</b>   |
| Canadá                  | 0,74                         |                           |              |              |                 | <b>0,74</b>   |
| Gov. Brasileiro         |                              | 27,48                     | 1,00         | 7,20         |                 | <b>35,68</b>  |
| Comunidades Brasileiras |                              | 7,50                      |              | 8,30         |                 | <b>15,80</b>  |
| <b>TOTAL</b>            | <b>58,25</b>                 | <b>172,41</b>             | <b>58,29</b> | <b>61,65</b> | <b>240,88</b>   | <b>350,60</b> |

**Fonte:** Adaptado de MMA/SCA/PP-G7/BIRD, *Pilot Program Annual Report 1999-2000*, 2000: 26.

**Obs. 1:** A tabela não inclui a renda de investimento não desembolsada pelo RFT que está disponível ao Programa e somava US\$ 18,06 milhões em 30 de junho de 2000.

**Obs. 2:** Os recursos para projetos incluem o valor estimado das cooperações técnicas dos doadores informadas por estes.

Não só o volume de recursos empregado pelo governo alemão, mas a forma de acompanhamento dos projetos, transformam o PP-G7 praticamente em um programa alemão. Segundo as regras da cooperação alemã, o apoio financeiro não pode estar desvinculado da cooperação técnica. Desta forma, o banco oficial alemão (Kreditanstalt

für Wiederaufbau - KfW) atua de forma conjunta com a agência de cooperação técnica (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit - GTZ*). Em todos os projetos em que o KfW colabora financeiramente há “peritos” da GTZ que acompanham sistematicamente o trabalho de cada Secretaria Técnica respectiva, ficando lotados nestas instâncias. A GTZ conta, ainda, com recursos para realização de seminários, capacitação de técnicos ou de organizações da sociedade civil, para viagens, entre outros.

O PP-G7 estabeleceu-se por meio de um grande aparelho tecno-burocrático e um intrincado relacionamento entre burocracias e procedimentos, instâncias, temas, regiões e agentes sociais. Segundo a Revisão de Meio Termo do Programa (Martins et. al., 2000: 57) de 1993 a 1999 os custos administrativos da Unidade de Florestas Tropicais do Banco Mundial foi de cerca US\$ 14 milhões, 16% do total de gastos do Programa. Somam-se a estes gastos, os gastos administrativos das agências de governo implementadoras, das secretarias técnicas, das agências doadoras e do projeto de fortalecimento institucional das duas redes de ONG's que remontam a uma estimativa de cerca de 40% do total dos gastos do Programa (idem). Passemos para a estrutura do PD/A.

### **O Subprograma Projetos Demonstrativos – A / PD/A**

A idéia do Subprograma Projetos Demonstrativos A (PD/A) teve início a partir de uma proposta que o governo brasileiro apresentou em uma das reuniões do PPG-7, em Bruxelas em março de 1991, pelo então Secretário de Meio Ambiente, José Lutzenberger. O Banco Mundial, o governo da Alemanha e a União Européia manifestaram seu interesse em viabilizar a participação da “sociedade civil” no contexto do Programa Piloto. Como descrevi anteriormente, a preparação do PD/A foi aquela que contou com a maior participação de organizações da sociedade civil pois era o único componente que previa esta “participação”, embora o Projeto Reservas Extrativistas também fosse uma demanda das próprias populações extrativistas congregadas no Conselho Nacional dos Seringueiros.

Assim como o Grupo de Trabalho Amazônico - GTA, constituído em 1991, com o objetivo principal de representar e articular os interesses das entidades a ele vinculadas no PP-G7, a Rede de ONG's da Mata Atlântica - RMA, constituída em 1992,

independentemente do PP-G7, criou a Comissão Mata Atlântica, em 1993, com oito entidades integrantes, para representar a RMA dentro do PP-G7. No entanto, esta comissão durou muito pouco sendo mais fácil lidar diretamente com a RMA, que na época, contava com 80 entidades vinculadas. Em 2001 contava com cerca de 200 entidades. O GTA, por sua vez, tem no momento 430 entidades filiadas, estruturado em oito estados da Amazônia Legal (com exceção de Mato Grosso) dividido em 16 regionais ([www.gta.gov.br](http://www.gta.gov.br), 2001).

Segundo o Documento de Projeto do PD/A, as duas redes – RMA e GTA - deveriam facilitar o planejamento baseado nas demandas e nos problemas percebidos pelas populações; o envolvimento de organizações da sociedade civil na preparação e implementação dos subprojetos de comunidades; a difusão de experiências bem sucedidas promovidas pelas comunidades e organizações e o apoio ao trabalho da Secretaria Técnica do PD/A no nível regional, garantindo que este fosse amplamente disseminado. Sem dúvida, estas funções apresentaram-se demasiadas, especialmente para o GTA, frente a sua fragilidade institucional, multiplicidade e número de entidades vinculadas, além das distâncias regionais que têm dificultado a sua constituição enquanto rede. As duas redes eram consideradas interlocutoras das entidades junto à execução do PD/A, embora as características de cada uma delas tenham estabelecido por si só funções um pouco diferenciadas. Enquanto o GTA tinha uma função mais básica, a de promover a participação de ONG's e entidade de base da Amazônia Legal na preparação e execução de políticas, programas e projetos voltados para o desenvolvimento sustentável da região, a RMA agiria como facilitadora entre a Secretaria Técnica do PD/A e as entidades a ela vinculadas, utilizando sua estrutura de comunicação já existente mas aprimorada pelo PD/A.

Como se tratava de uma proposta “inovadora” e por isso “experimental” ou “demonstrativa”, tanto do ponto de vista institucional, quanto de políticas públicas socioambientais, o formato atual do PD/A, foi fruto de inúmeras discussões (e versões, nove ao todo) entre os atores envolvidos durante o processo de concepção e implementação, caracterizando-se negociações contínuas. A novidade do PD/A está no fato de ser ao mesmo tempo um programa governamental, um projeto de cooperação internacional e um programa de ONG's ambientalistas (no sentido amplo) que procuram incorporar algumas organizações da sociedade em todos os níveis da sua implementação.

O PD/A foi aprovado definitivamente na quinta missão de avaliação, coordenada pelo Banco Mundial, em novembro de 1993. Entre 1993 e 1994 negociaram-se os contratos, inclusive com o Programa para o Desenvolvimento das Nações Unidas - PNUD, para atuar na cooperação técnica do projeto com o Ministério do Meio Ambiente - MMA na estruturação da Secretaria Técnica, cujo contrato foi assinado em 25 de janeiro de 1995. Naquele momento também foram criados mecanismos legais e estruturais para o funcionamento do PD/A. O Subprograma iniciou-se em março de 1995, ainda com alguns ajustes para serem feitos que foram sendo solucionados ou discutidos ao longo da implementação.

Segundo um dos documentos do PD/A, este subprograma foi construído para abrigar as “diversas categorias de projetos de ONG's, grupos comunitários e governos locais (...) visando à redução dos impactos sociais e econômicos decorrentes da degradação ambiental” (MMA/SCA/PPG-7, 1998: 12 e 16). Conforme este último documento, “a maioria dessas iniciativas são de interesse e, realmente, contribuem para a resolução dos problemas locais. Contudo, sofrem restrições orçamentárias e seus canais de financiamento são limitados. Somente as ONG's mais proeminentes têm conseguido acesso a ajuda financeira externa” (idem:16).

Os objetivos específicos do Subprograma são:

- “a) gerar conhecimentos sobre a conservação, a preservação e o manejo sustentável dos recursos naturais, por meio de atividades demonstrativas e com o envolvimento e a participação das populações locais;
- b) transferir o conhecimento resultante das experiências para outras comunidades, outras ONG's, tomadores de decisão e técnicos de governo;
- c) fortalecer a capacidade de organização e articulação das populações locais, bem como a sua capacidade de elaborar e implementar subprojetos” (PD/A, *Manual de Operações*, 1998: 6).

Interessante ver que um dos objetivos do PD/A é capacitar as entidades a elaborar e implementar projetos. Parece estar implícito que elaborar e implementar projetos seria a solução para a “independência financeira” destas entidades e para a resolução de seus problemas.

Enfim, a idéia central do PD/A é “reforçar a capacidade da sociedade para que ela própria, em associação com o governo, desenvolva soluções factíveis para a



conservação e o desenvolvimento da Região Amazônica e regiões de domínio da Mata Atlântica, testando, aplicando, desenvolvendo e disseminando métodos alternativos de gerenciamento e conservação dos recursos naturais, que sejam econômica, social e ecologicamente sustentáveis” (MMA/SCA/PPG-7, 1998: 14-15). Isto é, “testar e ampliar modelos de desenvolvimento sustentável que possuam um alto potencial multiplicativo, estruturados com base na experiência existente no nível da população” (idem: 15). Os “pequenos projetos de desenvolvimento sustentável” que o PD/A financia distribuem-se em quatro áreas temáticas: sistemas de preservação ambiental; sistemas de manejo florestal; sistemas de manejo de recursos aquáticos e sistemas agroflorestais e recuperação de áreas degradadas.

### *Arquitetura institucional e fontes de recursos*

Assim como o PP-G7, o PD/A também criou a sua pequena estrutura tecno-burocrática e suas regras de funcionamento, estabelecendo os “critérios de elegibilidade” para seleção e avaliação dos pequenos projetos a ele submetido. Vamos a elas.

O PD/A constitui-se em três componentes. O primeiro é o de financiamento de projetos de ONG's, associações de base e/ou entidades públicas nas quatro áreas temáticas já descritas acima, chamado de Fundo de Pequenas Doações ou informalmente de “balcão”. O segundo é o fortalecimento institucional das duas redes de ONG's que o compõe, o GTA e a RMA. O terceiro, é o de disseminação das experiências. Cada componente assim constitui-se como um dos objetivos do PD/A. Para o primeiro componente foram destinados cerca de 90% dos recursos, para o segundo, cerca de 3,6% e para o terceiro, cerca de 7% do total (Carvalho e Soares, 2000: 23).

O PD/A contou, até 2000, com recursos do banco do governo alemão – KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) (DM 35 milhões, equivalendo a US\$ 20,03 milhões), da Fundação Francesa para o Meio Ambiente Mundial (FFEM) com 1,52 milhões Euros (US\$ 1,37 milhões), e da Comunidade Européia, com US\$ 3 milhões. Ao todo, seu orçamento para projetos foi de US\$ 24,403 milhões. Além disso o PD/A contou com os recursos do Fundo Fiduciário Central (US\$ 3 milhões) e da cooperação técnica alemã, a GTZ (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*), que tem financiado

seminários, *workshops*, capacitações dos técnicos da Secretaria Técnica e de “executores” de projetos PD/A. O valor desta cooperação foi de DM 3,90 milhões (ou cerca de US\$ 1,88 milhões). O orçamento total do PD/A girou em torno de US\$ 30 milhões, incluindo a cooperação técnica da GTZ, para ser executado em cinco anos (ver Tabela 2). Os projetos do PD/A contribuíram com uma contrapartida que chegou a US\$ 15,8 milhões. A primeira fase do PD/A foi considerada finalizada em 2000, havendo um prolongamento de mais dois anos (até junho de 2002) do contrato com o PNUD, através do qual passam os recursos para a administração do mesmo, prevendo mais US\$ 1.878.341,00, incluindo a preparação para o Projetos Demonstrativos do Povos Indígenas - PD/PI.

**Tabela 2 – Recursos e Fontes do PD/A (Fase I – 1995 a junho de 2000)**

|                    | Em US\$ milhões |                |               |
|--------------------|-----------------|----------------|---------------|
|                    | Projetos        | Administração* | TOTAL         |
| FFEM               | 1,37            |                | 1,37          |
| CEC                | 3,00            | 0,314          | 3,314         |
| KfW                | 20,03           | 4,02**         | 24,05         |
| RFT                |                 |                |               |
| Governo Brasileiro |                 | 0,100          | 0,100         |
| GTZ                |                 | 1,88           | 1,88          |
| <b>TOTAL</b>       | <b>24,403</b>   | <b>6,314</b>   | <b>30,714</b> |

**Fontes:** MMA/SCA/PP-G7/BIRD, *PP-G7 Annual Report 1999-2000*, junho de 2000; Documento de Projeto PNUD BRA/93/044; Revisão Substantiva “J” do Projeto BRA/93/044, de junho de 2000; Carvalho, I & Soares, M.C.C. (2000); MMA/SCA/PP-G7/PD/A, *PD/A 5 Anos. Uma Trajetória Pioneira*, fevereiro de 2001.

\* Incluída a taxa de administração do PNUD (3%) e os custos das missões do mesmo, além dos recursos da GTZ que não foram necessariamente para a administração da Secretaria Técnica do PD/A. As taxas de administração da Agência de Cooperação Brasileira (1%) e do Banco do Brasil (1,65%) chegaram a US\$ 17.703,00 e US\$ 29.210,00 respectivamente, em junho de 2000.

\*\* A doação original ao projeto foi de US\$ 3.350.075,00 oriunda do RFT e do KfW, incluindo US\$ 20.000 para o monitoramento do projeto de fortalecimento do GTA. Houve sobras de US\$ 227.917,79 do RFT além de uma contribuição adicional do KfW de US\$ 444.000,00, chegando-se então a este valor, computado conjuntamente.

Em 2000, havia negociações para uma segunda fase a ser iniciada em 2002 com duração prevista até 2005. Estimava-se, em fevereiro de 2001, um orçamento de US\$ 11,05 milhões para esta segunda fase que incluía a consolidação de “iniciativas promissoras” (projetos bem sucedidos já financiados, especialmente nas regiões de Marabá, Santarém e Transamazônica no Pará e os projetos Frutos do Cerrado, no Maranhão e Tocantins), parcerias em projetos de preservação, sistematização e disseminação dos resultados alcançados, capacitação dos técnicos e produtores como agentes de difusão, em diagnósticos rápidos participativos e em metodologias de

formação de empreendedores e empresas, além de aumentar a quantidade de material informativo e técnico no sentido de divulgar às populações dos municípios onde se realizam projetos PD/A a importância destas iniciativas para a região.

O PD/A está inserido na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, subordinado à Secretaria de Coordenação da Amazônia Legal. Sua operacionalização está a cargo de uma Secretaria Técnica (ST-PD/A) e de uma Comissão Executiva (CE-PD/A). Compete à Secretaria Técnica a coordenação, a avaliação, a análise e o acompanhamento dos projetos, no processo de sua implementação, bem como a articulação com os organismos governamentais, não-governamentais e com os agentes financiadores do PD/A.

A ST-PD/A é composta por um Secretário Técnico e uma equipe de profissionais nas áreas financeira, técnica e administrativa. Esta equipe, bem como o Secretário Técnico variaram ao longo dos anos. Houve desde janeiro de 1995 até o presente momento, cinco Secretários Técnicos diferentes. A equipe de profissionais começou muito reduzida (com dois técnicos, sendo um antropólogo e um agrônomo, dois profissionais na área financeira e dois na área administrativa) e aumentou sensivelmente, embora aquém das enormes demandas que sofreu. Em 2001, a equipe era composta de cinco técnicos (antropólogo, agrônomo, engenheiro florestal, economista e jornalista), dois profissionais na área financeira e três na área administrativa, além do Secretário Técnico Adjunto e do “perito” da agência de cooperação técnica alemã, a GTZ, que acompanha o trabalho diariamente.

Vinculadas à ST-PD/A estão duas outras instâncias: o GAP (Grupo de Análise de Projetos) e o GAPEP (Grupo de Apoio à Execução de Subprojetos). O GAP é composto por consultores eventuais que elaboram pareceres técnicos dos projetos submetidos ao PD/A. O GAPEP é composto por consultores eventuais que apoiam a Secretaria Técnica do PD/A na reelaboração e acompanhamento da execução dos projetos.

A Comissão Executiva é a instância que julga os projetos, depois que eles passaram pelo GAP, deliberando sobre todos os assuntos referentes aos mesmos. Esta Comissão é paritária entre representantes de governo e de ONG's, sendo presidida pelo Secretário Técnico, totalizando 11 pessoas. Há três representantes das ONG's da Amazônia, dois das ONG's da Mata Atlântica, um representante de uma das Secretarias Técnicas dos projetos do PP-G7 sob responsabilidade do IBAMA, um representante da

Secretaria Técnica do Subprograma de Ciência e Tecnologia sob responsabilidade do Ministério da Ciência e Tecnologia, um representante da Secretaria Técnica do Projeto de Proteção às Terras e Populações Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL) sob responsabilidade da FUNAI, um representante da Secretaria de Coordenação da Amazônia Legal (SCA) e um do Banco do Brasil.

O Banco do Brasil é receptor dos recursos de doação e o agente financeiro do PD/A que agiliza o repasse dos recursos deste às entidades e órgãos proponentes dos projetos, devido a sua vasta rede de agências e postos de serviços espalhados pelo Brasil. É por meio dele que as organizações cujos projetos foram aprovados enviam os relatórios de prestações de contas e de atividades e é com ele que as entidades celebram o Contrato de Doação do PD/A. O Banco recebe 1,65% do valor da operação a título de taxa de administração.

A Comissão Executiva se reúne trimestralmente para deliberar sobre os projetos recomendados pelo GAP, sobre o planejamento anual e para avaliar as experiências implementadas, além de outros assuntos pertinentes.

### ***Funcionamento, critérios para apresentação de projetos e tramitação***

Os manuais de operações do PD/A constituíram-se na informação básica que as entidades tinham que ter para poder apresentar os seus projetos ao Subprograma e seguir uma rotina burocrática de prestações de contas e de atividades implementadas. Porque estes definem as regras do *projetismo* neste campo específico, exponho aqui o que o PD/A considerava um projeto “elegível” (passível de ser aprovado) e demonstrativo de sustentabilidade.<sup>38</sup> Esta definição reflete interesses, momentos e processos específicos deste Subprograma e de seus agentes sociais, além de configurar “verdades” e “poderes”. As regras, a supervisão e/ou exigência de seu cumprimento correto constituíram-se em fontes de diversas ansiedades, tensões, mal-entendidos e relações negativas entre a Secretaria Técnica do PD/A e os executores dos projetos, inclusive os projetos da Rede Frutos do Cerrado. Estes detalhamentos nos permitirão a familiarização com os procedimentos do *projetismo* no PD/A – sua temporalidade, seus

---

<sup>38</sup> Uso o tempo verbal no passado porque a primeira fase do PD/A finalizou-se em 2000. Desde então, somente alguns poucos subprojetos estavam sendo aprovados de acordo com os recursos disponíveis do Subprograma e com as características dos subprojetos. As regras de submissão dos projetos podem ser modificadas durante as negociações da segunda fase.

termos, categorias classificatórias - e as contradições de seu uso na perseguição dos objetivos do desenvolvimento sustentável que pressupõem uma “mudança estrutural” (Leach, 1996: 73). Isto é, não só a mudança na posição de indivíduos com respeito a um sistema ideal de relacionamentos de *status*, mas também mudanças no próprio sistema ideal, na estrutura de poder. Está claro que um Programa pontual ou uma profusão de pequenos projetos não poderia lograr qualquer mudança deste tipo. A compreensão dos atores envolvidos na gestão do PP-G7 e do PD/A é de que este é só o começo de um processo mas que a “mudança estrutural” realmente depende de luta política e de “demonstração de resultados”.

O PD/A teve três Manuais de Operações diferentes. O primeiro foi o de setembro de 1994, o segundo de março 1996 e o terceiro de 1998. Houve mudanças quanto às regras gerais de apresentação dos projetos, quanto aos critérios de elegibilidade, ao teto de financiamento, às faixas diferenciadas de financiamento e de contrapartidas, à duração dos projetos (com possibilidade para uma segunda fase complementar), entre outras. Do ponto de vista de quem tem saber técnico e científico, os manuais foram ficando progressivamente melhor escritos (com linguagem mais clara e acessível ao seu público-alvo) e com itens organizados conforme uma ordem lógica de tramitação da proposta no PD/A e de implementação do projeto. No entanto, a linguagem ainda era considerada difícil para muitas entidades. A descrição que faço aqui se refere predominantemente ao Manual de Operações de 1998 (vigente) com algumas referências a mudanças significativas que ocorreram de um manual para outro.

As organizações interessadas em submeter projetos ao PD/A formalizaram seus pedidos por um formulário fornecido pelo PD/A juntamente com os manuais de preenchimento. As propostas podiam ser encaminhadas à ST-PD/A em fluxo contínuo, não havendo datas ou prazos para o recebimento das mesmas. A partir de 1998 o PD/A criou duas linhas de financiamento separadas. A primeira, para Pequenos Projetos, tinha como teto de financiamento US\$ 20 mil, com uma contrapartida mínima de 10% do total dos recursos pedidos pelo proponente. O formulário para apresentação do projeto assim como a tramitação eram simplificados. A segunda linha, para Médios e Grandes Projetos, de US\$ 20 mil até US\$ 210 mil, implicava em contrapartidas variadas. Até US\$ 45 mil a contrapartida mínima era de 10%; de US\$ 45.001,00 a US\$ 80 mil, uma contrapartida de 20%; e de US\$ 80.001 a US\$ 210 mil, a contrapartida deveria ser de no mínimo 30% do total. Neste aspecto houve, por um lado, um aumento do rigor com

relação às contrapartidas se comparado com o Manual de 1994 e, por outro, uma facilitação relativa do procedimento de apresentação e tramitação dos projetos.

O PD/A considerava contrapartida não só recursos em dinheiro próprios ou de outras fontes da entidade, mas também os valores correspondentes a salários dos membros da equipe ou de técnicos envolvidos na execução do projeto, financiados por outras fontes, o valor do trabalho voluntário estimado a partir de valores de mercado, a doação ou contribuição em trabalho, bens ou dinheiro da população, equipamentos e material permanente já existentes (máquinas, equipamentos, construções, veículos) cujo valor seria estimado pelo uso do mesmo durante o projeto e não pelo seu valor de venda. Mas estes não eram os únicos cálculos que os “proponentes” dos projetos tinham que fazer. Se um projeto solicitasse valor igual ou superior a US\$ 150 mil, sua contrapartida financeira deveria ser em um terço em dinheiro. O PD/A cobria parte dos custos administrativos da entidade, tais como pagamento de contas de água, luz, telefone, aluguel, mas tinha regras bem estabelecidas para isso. Cobria os custos administrativos até 15% do valor solicitado pela entidade ao PD/A, para projetos de até US\$ 80 mil e até 10% do valor solicitado ao PD/A para projetos de mais de US\$ 80 mil. Não bastando tantas porcentagens e cálculos, o proponente ainda tinha que planejar quanto de recursos podia gastar por ano de projeto. Os projetos Médios e Grandes com duração de um ano não podiam solicitar ao PD/A mais que US\$ 105 mil para ser gasto no primeiro ano de execução. Para projetos com dois anos de duração, o proponente não podia solicitar mais que 50% do valor pedido ao PD/A (ou no máximo US\$ 105 mil) para o primeiro ano. Para projetos com três anos de duração, o orçamento do primeiro ano não podia ser superior a 40% (no máximo US\$ 84 mil) do valor pedido ao PD/A. Diante disto fica claro que para a grande maioria de entidades de base – compostas de pessoas geralmente sem acesso à educação ou que tiveram uma educação de má qualidade - era necessária a assessoria de uma entidade familiarizada com este esquema ou de alguém que pudesse compreender os códigos e cálculos e elaborar o projeto ou o orçamento.

O processo de tramitação levava em média 120 dias para projetos Médios e Grandes e 60 dias para Pequenos Projetos. No entanto, após a Revisão de Meio Termo do PD/A (1997), houve um aumento nas responsabilidades da Secretaria Técnica na avaliação dos projetos antes de enviá-los às instâncias seguintes de tramitação, aumentando também o tempo de tramitação para 6 a 8 meses em média (Carvalho e

Soares, 2000: 31). Todos os projetos eram enviados primeiramente para a Secretaria Técnica do PD/A que verificava se estavam formalmente completos, se atendiam aos critérios de elegibilidade e se apresentavam informações suficientes para a sua análise “técnica”. Entre os critérios de elegibilidade incluía-se a necessidade, para projetos que tivessem ênfase em atividades econômicas (como o Frutos do Cerrado, por exemplo), de declarar a falta de acesso a outras fontes de financiamento (tais como crédito rural, fundos ambientais etc.), descrever os aspectos gerais de viabilidade econômico-financeira pela elaboração de um estudo mínimo de mercado, cujo modelo é proposto dentro de um dos manuais oferecidos pelo PD/A. Esta última exigência já estava presente no Manual de Operações de 1996 mas não constava no de 1994, demonstrando que a preocupação com a “viabilidade econômica” dos projetos passou a ser considerada como fundamental.

Quando considerados “elegíveis”, os Pequenos Projetos eram enviados a um membro do Grupo de Análise de Projetos (GAP) e a um membro da Comissão Executiva que tinham um prazo de 15 dias para emitirem seus pareceres. Caso houvesse dois pareceres favoráveis o Secretário Técnico homologava a aprovação. Caso os pareceres fossem divergentes, o Secretário Técnico decidiria sobre a aprovação. As propostas de Projetos Médios e Grandes eram enviadas a dois pareceristas do GAP que emitiam suas avaliações separadamente, dando um dos dois pareceres: recomendado e não recomendado (nos manuais de operações de 1994 e de 1996 havia um terceiro parecer, recomendado sob condições, que foi retirado do manual de 1998). Cada um tinha 15 dias para se manifestar. Se os dois primeiros pareceres fossem contraditórios, era pedido um terceiro parecer. Tendo duas avaliações de recomendação pelo GAP, o projeto era enviado para a Comissão Executiva que decidia pela aprovação, reprovação ou sobre a necessidade de informações adicionais. No caso do projeto ter dois pareceres negativos do GAP, eram relacionados para conhecimento da Comissão Executiva e devolvidos aos proponentes/executores, incluindo justificativas e sugestões para uma posterior reformulação e reenvio à Secretaria Técnica do PD/A. Devido às características da maioria dos proponentes, entidades em geral sem assessoria técnica e sem experiência neste tipo de pedido, os projetos costumavam chegar com muitas falhas “técnicas” e “estratégicas”, indo e voltando pelo menos duas vezes antes de serem aprovados ou reprovados. Isso teria causado o “efeito bumerangue”, como afirmaram os gestores e técnicos do PD/A, isto é, a volta de muitas solicitações, que associado à

grande quantidade de projetos que chegavam, dificultou sobremaneira o cumprimento de um dos objetivos propostos do Subprograma: o acompanhamento detido dos projetos e a avaliação de resultados considerados “demonstrativos” de sustentabilidade social, ambiental e econômica. A própria tecno-burocracia foi vítima de seu *projetismo*.

O PD/A apoiava os projetos de um a três anos de duração para a linha de Médios e Grandes Projetos e de seis meses a um ano para Pequenos Projetos. Uma mesma entidade poderia ter mais de um projeto aprovado desde que respeitasse o teto de financiamento de US\$ 210.000 ao todo. Este máximo de três anos representou um dos pontos de negociação entre ambientalistas e instituições financeiras e de cooperação internacionais em que os ambientalistas tiveram que ceder, embora soubessem desde o início que para a implementação de plantios e sistemas agroflorestais eram necessários no mínimo cinco anos. As instituições financeiras – Banco Mundial, KfW, Banco do Brasil – por seu turno, achavam uma temeridade “dar dinheiro” para um público que tradicionalmente não tem acesso a crédito bancário e ainda por cinco anos. Estas mesmas instituições exigiam resultados “econômicos” ou minimamente quantificáveis dos pequenos projetos financiados que envolviam produção e venda de alguma coisa.

Dentre os quatorze critérios de seleção utilizados pelos membros do GAP destacam-se a) a viabilidade técnica da proposta; b) a participação e o envolvimento da população no planejamento, execução, monitoramento e na avaliação do subprojeto; c) a viabilidade social, entendida como o atendimento ou não às necessidades identificadas e sentidas pela população envolvida; d) clara definição de indicadores e métodos de verificação que permitissem o monitoramento e a avaliação dos resultados esperados; e) a capacidade técnica e administrativa da entidade; f) a coerência interna; g) o potencial de sustentabilidade ambiental e social; h) aspectos inovadores da proposta e o seu potencial de multiplicação dos resultados; i) potencial de sustentabilidade econômica para subprojetos com ênfase em atividades econômicas; e j) definição clara no projeto de metodologia e atividades de monitoramento interno, com destaque para aquelas de cunho participativo.

É interessante observar o quanto estes critérios vão sendo especificados, criados ou em parte flexibilizados ao longo da implementação do Subprograma, indicando que a experiência de implementação foi marcada por diferentes momentos de reflexão sobre os seus efeitos. Alguns critérios que pareciam rígidos no começo do Subprograma foram ficando mais ainda como, por exemplo, a “viabilidade ou sustentabilidade



econômica” que constava no manual de 1994 como “atividades produtivas financiadas *deverão demonstrar viabilidade econômica...*”. No manual de 1996 flexibilizou-se o termo para “*potencial de sustentabilidade econômica futura...*”, mas exigia-se estudos que “demonstrem a sua viabilidade econômico-financeira”. No manual de 1998, talvez por uma redundância textual, retirou-se o “futura” mas pedia-se a descrição desta viabilidade por meio de um modelo proposto no Formulário de Subprojeto que era bastante detalhado, representando, na verdade, um trabalho de pesquisa. Esta preocupação com a viabilidade econômica foi seguida pela preocupação de qualidade técnica das propostas, de planejamento e avaliação das entidades. O critério “viabilidade técnica do projeto” não existia no Manual de 1994 e passou a figurar nos dois seguintes. Também foi acrescentado a partir do Manual de 1996 o item “j” acima relacionado, sugerindo o aumento da preocupação do PD/A com a auto-avaliação dos projetos e de seu caráter “participativo”, repassando maiores responsabilidades aos proponentes no sentido de seu próprio monitoramento. Vê-se claramente que enquanto se enrijeciam os critérios e regras relativos a questões consideradas objetivas e quantificáveis (viabilidade econômica facilmente medida pelo lucro ou pelo prejuízo, qualidade técnica das propostas e capacidade de planejamento e auto-avaliação dos formuladores dos projeto), flexibilizavam-se os critérios considerados mais subjetivos e qualitativos como os ligados à “sustentabilidade social e ambiental”. O item sobre “viabilidade social” constava no manual de 1994 como “*efetiva viabilidade social...*”, permaneceu igual no de 1996 e passou a ser somente “viabilidade social” no de 1998, talvez porque a “efetiva” viabilidade só possa se confirmar a longo prazo e não em três anos. O último manual acrescentou a “potencial sustentabilidade *social*” à “sustentabilidade ambiental” (item “g” acima relacionado), que nos faz perguntar se seria diferente da “viabilidade social” especificada no mesmo texto. Como discuti no Capítulo 2, o conceito de sustentabilidade é ainda uma caixa preta, preenchida por muitos significados e de muita imprecisão, já que ninguém pode dizer com certeza aquilo que pode ser considerado “sustentável” ou não, ainda mais socialmente. Esta imprecisão refletiu-se no próprio processo de monitoramento pelo PD/A dos subprojetos apoiados, sendo necessário contratar (em 1999) os estudos de consultor específico para que se definissem alguns indicadores de sustentabilidade econômica, social e ambiental que o PD/A seguiria, havendo treinamento dos integrantes da ST-PD/A nestes quesitos. Aquilo que pode ser considerado “demonstrativo” de sustentabilidade permaneceu como a grande questão não respondida pelo PD/A, segundo seu Secretário Técnico atual, porque o tempo não

foi suficiente para que alguém se dedicasse a isso. No entanto, se nem as “autoridades tecno-científicas” têm estas respostas, porque insistir que os projetos apresentassem “aspectos inovadores”, “caráter demonstrativo” e “potencial multiplicador dos resultados”?

Uma outra mudança significativa no Manual de 1998 foi a possibilidade de “refinanciamento” de um mesmo projeto, ou melhor, de uma “segunda fase com atividades complementares à proposta original”, algo impensável até 1994. Novamente prevaleceu uma visão rígida quanto às expectativas de resultados dos pequenos projetos. Para ser aprovado o refinanciamento, a Secretaria Técnica estipulou que o projeto deveria ter tido êxito na sua primeira fase, pelo seu caráter demonstrativo e multiplicador. Três critérios de seleção eram básicos: a) que as atividades propostas para a segunda fase fossem complementares às executadas na primeira e apresentassem um caráter inovador e demonstrativo; b) que o projeto deveria ter tido êxitos comprovados por meio de indicadores e resultados na primeira fase; c) que os subprojetos com ênfase na geração de renda deveriam dispor de *contrapartida de 50%* do orçamento previsto para a segunda fase, seja proveniente de fundos próprios, seja de linhas de crédito comerciais. Além disso, um dos pareceristas do Grupo de Análise de Projetos - GAP faria, obrigatoriamente, uma visita a campo para embasar o seu parecer. Quanto a aplicação destas regras e a tensão gerada por elas, especialmente a contrapartida de 50%, discorrerei nos capítulos posteriores, já que algumas entidades da Rede Frutos do Cerrado tentaram submeter seus projetos ao refinanciamento e nem sempre obtiveram êxito.

Finalmente, quando um projeto era aprovado, assinava-se o Contrato de Doação com o Banco do Brasil que iniciava os desembolsos e recebimento das prestações de contas e relatórios de atividades pelas entidades ao longo da execução. As entidades deviam seguir regras rígidas de prestações de contas e atividades. Além de elaborarem cronogramas semestrais de desembolsos e de atividades e uma matriz de monitoramento, os proponentes tinham que enviar a comprovação mensal de gastos até no máximo 75 dias após a data do depósito, e os relatórios semestrais de andamento da implementação (RAI's), físico-financeiro (RFF) e de bens adquiridos (RBA). Este prazo relativamente estendido foi resultado das sugestões da Revisão de Meio Termo (RMT) de 1997 (Santilli, et. al., 1997) que identificou as dificuldades dos proponentes em cumprir os prazos *mensais* anteriormente estipulados resultando numa grande

quantidade de bloqueio de recursos. Também foi sugerida pela Revisão de Meio Termo uma maior flexibilização na mudança dos orçamentos dos projetos, para remanejamentos de recursos, que foi atendida pela ST-PD/A.

O envio destes relatórios à Secretaria Técnica do PD/A seria uma das formas de monitoramento dos subprojetos pelo PD/A. Outra forma seria a das visitas de campo que, teoricamente, seria em todos os subprojetos aprovados, porém, devido ao tamanho reduzido da equipe, estabeleceu-se a meta de atingir pelo menos 20% deles. Além disso, projetos que apresentassem problemas de implementação também estariam sujeitos a visitas da ST-PD/A (especialmente com relação a irregularidades no uso de recursos, a não apresentação dos relatórios e prestações de contas sem justificativas aceitáveis, a desvios dos objetivos originais). Os projetos que necessitassem de assessoria técnica tinham a possibilidade de contar com o apoio dos técnicos do Grupo de Apoio à Execução de Subprojetos - GAPEP, pagos inteiramente pelo PD/A. Consultorias de outros técnicos e/ou entidade não integrantes do GAPEP, deveriam estar previstas nos orçamentos dos próprios projetos.

Caso as entidades atrasassem o envio das prestações, ou fossem detectadas irregularidades no uso dos recursos ou, ainda, enviassem as prestações de maneira não adequada, o desembolso da próxima parcela (liberada mensalmente) era imediatamente suspenso até que a entidade regularizasse a situação. No caso de uso de recursos em itens não previstos no orçamento e sem autorização da ST-PD/A, estes deviam ser ressarcidos à conta do projeto atualizados monetariamente. Se esta devolução não ocorresse em 30 dias, o proponente seria enquadrado na Dívida Ativa da União, com suspensão total do projeto. Enquanto os bloqueios foram recorrentes, inclusive com várias entidades da Rede Frutos do Cerrado, os “inadimplentes” do PD/A parecem ter sido muito poucos. Segundo o Relatório de Atividades do PD/A de julho de 1997, dos 72 projetos em execução naquele momento, 37 (ou 52%) estavam “em situação de bloqueio temporário de recursos” (MMA/SCA/PP-G7, 1997a :19). Segundo a declaração do atual Secretário Técnico do PD/A, somente três projetos, dos 175 aprovados até outubro de 2000, estavam na situação de “inadimplentes” em janeiro de 2001, isto é, usaram os recursos para outros fins que não os previstos e sem devolvê-los, ou não entregaram os relatórios necessários. O Secretário Técnico considerou este número um êxito bastante grande, dadas as preocupações iniciais dos bancos. Quase todos os projetos Frutos do Cerrado sofreram estes bloqueios. A exigência dos próprios

formuladores do Projeto Frutos do Cerrado de serem tratados em conjunto, enquanto Rede, fez com que os bloqueios de recursos em função de alguns projetos se estendessem para os outros que estavam em dia com as prestações de conta. Este tratamento em conjunto em termos de bloqueio de recursos foi desativado somente próximo ao final do prazo de execução dos projetos Frutos do Cerrado.

Um mecanismo que se mostrou eficiente foi o estabelecimento dos orçamentos em dólar dos projetos, sendo convertidos em Reais apenas no momento do desembolso, o que significou uma entrada maior de recursos em moeda nacional a partir da desvalorização da mesma, em 1999, não ocasionando perdas financeiras aos proponentes.

Ao término do projeto, a entidade era obrigada a enviar um relatório final. Quando a entidade envia este relatório, gasta todo o dinheiro previsto e está em dia com todas as prestações de conta e relatórios de atividades, o projeto é considerado formalmente terminado.

A aplicação destas regras e critérios durante a implementação do PD/A oscilou entre um maior e um menor rigor “técnico” aliado a uma maior ou menor solidariedade ou reciprocidade entre pareceristas (que julgavam os projetos), integrantes da Secretaria Técnica, ONG's e representantes do governo no interior da Comissão Executiva com as propostas que eram enviadas. Além disso, as propostas de projetos que chegaram ao PD/A estiveram relacionadas também, especialmente no começo do Subprograma, à divulgação e à articulação, ou falta delas, das duas redes de ONG's com as entidades de suas respectivas regiões. Mas este é um assunto para o próximo capítulo.

## CAPÍTULO 4

### PD/A e PP-G7: espaços de disputas

Qualquer projeto ou programa deve ser visto tanto pelo seu lado formal quanto pelo seu lado informal ou paralelo, isto é, sua dinâmica social. Na verdade, são as estruturas intersticiais e informais que determinam em grande parte os resultados e a implementação de um projeto. São nelas que se desenrolam as lutas de poder, as alianças e solidariedades assim como os conflitos, as tensões e os enfrentamentos. Também é aí onde ocorrem as trocas e as negociações nem sempre aparentes, já que são, a um só tempo, objetivas e subjetivas, constituindo parte ou extensão do poder simbólico, político e econômico que cada agente social carrega consigo, poder relativo às suas posições em um campo (Bourdieu, 1989).

Um Programa como o PP-G7 que interrelaciona e administra uma “massa” de interesses, níveis, temas, regiões, instituições e pessoas situadas em diferentes posições de poder em função de um objetivo ainda controverso e utópico – o desenvolvimento sustentável – constitui-se claramente num “espaço de disputas”. Na minha análise conjugo com esta noção, os conceitos de “campo” de Bourdieu (1983; 1989), já apresentado anteriormente, de “intermediário” (*brokers*) de Wolf (1974) e Adams (1974) e o de “efeitos de verdade” de Foucault (1988).

O PP-G7 está imerso no campo ideológico e político do “desenvolvimento sustentável” que congrega “agentes-núcleo” portadores de legitimidade do campo socioambientalista assim como do campo do desenvolvimento, cada um deles com suas diferenciações internas. Enquanto a noção de sustentabilidade dos primeiros se aproxima de uma percepção mais “sociológica” e “ambiental”, a dos segundos está mais ligada a uma tendência “economicista”, como vimos no Capítulo 2. Como a segunda tendência é a predominante porque compartilhada por agentes dominantes no sistema social mais geral, cabe aos primeiros forçar a sua entrada no campo para impor o seu modo de ver e fazer. Por outro lado, aos segundos interessa uma imagem social positiva que os legitime também como agentes deste desenvolvimento considerado ideal, sendo necessário ceder em negociações.

Porque ambos campos procuram recortar desde o nível local até o internacional por intermédio de suas questões universalizantes, poucos são os atores sociais que têm

capacidade de circular em todos estes níveis e dialogar ou enfrentar os agentes situados nos níveis mais altos. Neste sentido, a noção de “agentes-núcleo” de Barros (1996) será instrumentalizada por mim pela noção de “intermediário”. Para Wolf, os “intermediários” são pessoas que articulam interesses de um nível (frequentemente o seu) em outro, entre pessoas ou instituições situadas em posições de poder diferenciadas. Atuam como se fossem mediadores de conflitos de interesses entre os níveis (Wolf, 1974: 79). Como Wolf estava preocupado com as relações das “comunidades” mexicanas com os níveis mais amplos, como o nacional, o sentido do conceito de “intermediário” refere-se a pessoas cuja origem estaria no nível local. Adams (1974) adaptou o conceito ao seu estudo sobre mobilidade de carreira a intermediários cuja origem podia estar no nível nacional e a ligação poderia ser feita também de cima para baixo. Além disso distingue dois tipos de intermediários: os “culturais” e os “de poder”. Enquanto os “culturais” seriam professores, médicos ou extensionistas rurais que trabalham num nível local mas representam estruturas maiores, concebidos como “fracos” no sentido de não intermediar interesses locais em estruturas nacionais de poder, os “de poder” seriam líderes sindicais, de movimentos de massa, de partidos políticos, comerciantes locais e regionais, agentes de crédito, advogados, etc. Estes últimos seriam os principais na interligação entre unidades ou atores em diferentes níveis onde a diferença de poder é tal que o inferior não tem chance real de confrontar o superior (Adams, 1974: 87). De acordo com as particularidades do objeto concreto de estudo desta tese – um programa de financiamento de pequenos projetos e uma rede de pequenos projetos -, minha concepção de “intermediários” engloba estas duas anteriores: pode tanto se referir a pessoas de origem no nível local que articulam interesses em níveis mais abrangentes, como pessoas de níveis intermediários (de ONG's, por exemplo) que procuram articular os interesses de pessoas do nível local e/ou regional, com níveis nacional e internacional, ou ainda pessoas localizadas em níveis internacionais e nacionais que articulam estes interesses nos níveis menos abrangentes. Basta que a pessoa ou instituição seja reconhecida (ou faça se reconhecer no seu campo) como legítima para poder efetivar articulações entre níveis diferentes.

Além disso, projetos de desenvolvimento (sustentável ou não) estão imersos nos códigos culturais que o criaram e a partir dos quais se elabora aquilo que se considera desejável ou indesejável, falso ou verdadeiro, sucesso ou fracasso. Produzem, auxiliados pela ciência e pela técnica, aquilo que Foucault (1988) chama de “efeitos de verdade”. E

a verdade não existe fora do ou sem poder. Cada sociedade, afirma Foucault, tem seu “regime de verdade” que *não* se constitui no “conjunto de coisas verdadeiras a descobrir ou a fazer aceitar” *mas* no “conjunto de regras segundo as quais se distingue o verdadeiro do falso e se atribui ao verdadeiro efeitos específicos de poder” (Foucault, 1988: 13). É este “regime de verdade” que regula a produção, a lei, a repartição, a circulação e o funcionamento dos enunciados, ligando circularmente os sistemas de poder que produzem a verdade e a apoiam e os efeitos de poder que ela induz e que a reproduzem (idem: 14). O que está em jogo na luta política, afirma Bourdieu (1989: 142), é o conhecimento do mundo social e, mais precisamente, das categorias que o tornam possível. Esta é uma luta ao mesmo tempo teórica e prática pelo poder de conservar ou transformar o mundo social conservando ou transformando as categorias de percepção deste mundo. Neste sentido, a ideologia-utopia do desenvolvimento sustentável (Ribeiro, 1991), ancorada que está em saberes científicos, pode ser interpretada também como uma produtora de verdades pelas quais se luta. Nas sociedades ocidentais, a “economia política” da verdade tem, segundo Foucault (1988: 13) cinco características historicamente importantes:

“a ‘verdade’ é centrada na forma do discurso científico e nas instituições que o produzem; está submetida a uma constante incitação econômica e política (necessidade de verdade tanto para produção econômica, quanto para o poder político); é objeto, de várias formas, de uma imensa difusão e um imenso consumo (circula nos aparelhos de educação ou de informação, cuja extensão no corpo social é relativamente grande, não obstante algumas limitações rigorosas); é produzida e transmitida sob controle, não exclusivo, mas dominante, de alguns grandes aparelhos políticos ou econômicos (universidade, exército, escritura, meios de comunicação); enfim, é objeto de debate político e de confronto social (as lutas ‘ideológicas’)” (Foucault, 1988: 13).

Então, se por um lado, a ideologia ambientalista entra, de certa forma, em confronto com a ideologia do desenvolvimento, procurando estabelecer um outro “regime de verdade”, por outro, ela compartilha deste mesmo regime por vezes reafirmando-o quando enfatiza a mesma autoridade ao saber técnico e científico e à racionalidade do planejamento via projetos.

Não por acaso o PP-G7 e o PD/A constituíram-se em grandes produtores de estudos, pesquisas e avaliações sobre seus agentes, suas questões, seus resultados. A sua auto-avaliação seguiu uma rotina estabelecida de “missões” do Banco Mundial, de

doadores, do Grupo Consultivo Internacional, de avaliações de meio termo e avaliações finais. Estudos e pesquisas procuraram traduzir processos sociais e políticos de longa maturação em dados objetivos que pudessem de alguma forma “medir” o sucesso ou o fracasso, a demonstração de sustentabilidade, o potencial de replicabilidade, para reformulações no planejamento das atividades e da estrutura tecno-burocrática. Processos, de um lado, resultados, de outro.

Para realizar estes estudos, foram contratados, em geral, pessoas e/ou empresas com alto capital simbólico especialmente no campo científico e no campo das ONG's, cuja experiência nestas questões se traduzem em notoriedade e popularidade. Conhece-se e se reconhece aqueles que detêm este capital ou poder que é um crédito firmado na crença e no reconhecimento (Bourdieu, 1989: 187). O capital pessoal de *notável* é acumulado lenta e continuamente a partir de lutas passadas, ocupação de postos, etc., constituindo nome e reputação a zelar. Este capital é passado pela instituição ou pelo campo ao qual o agente pertence e é por ele atribuído.

O PP-G7 constitui-se num espaço de disputas na medida em que conforma um campo de lutas entre instituições e/ou pessoas situadas em níveis diferentes - internacional, nacional, regional, local - ou no mesmo nível. Jogam este jogo intermediários dotados de capital simbólico, político ou econômico e, ao fazê-lo, procuram produzir efeitos de verdade relacionados a categorias de percepção do mundo diferenciadas.

Este capítulo procura lançar luz sobre este espaço de disputas refletido nas ações e procedimentos tecno-burocráticos e nas relações de afinidade e solidariedade. Não pretendi mapear todas as lutas ocorridas e nem isso seria possível, mas sim algumas que manifestam com maior clareza tensões e consensos. As informações sobre as mesmas aparecem nas entrevistas que realizei, nos documentos internos do PP-G7 e do PD/A (nem sempre de forma auto-evidente), nas avaliações independentes feitas sobre o PP-G7 e o PD/A, e em dois trabalhos acadêmicos recentes: uma dissertação de mestrado elaborada por um dos integrantes da Secretaria Técnica do PD/A (Mancin, 2001) que pode também ser considerada, de certa forma, como uma fonte primária de dados, e uma tese de doutorado em antropologia cuja autora (Lima, 2000) também trabalhou no PP-G7, porém no projeto de demarcação das terras indígenas (PPTAL).

O poder é, antes de tudo, algo que se sente e não necessariamente algo que se veja. Mesmo Foucault (1988: 75) questiona: “esta dificuldade - nosso embaraço em



encontrar as formas de luta adequadas - não viria do fato de ainda ignorarmos o que é o poder?” O poder, segundo ele, é uma coisa enigmática, ao mesmo tempo visível e invisível, presente e oculta e investida em toda parte. Ninguém seria propriamente o seu titular e, no entanto, ele sempre se exerce em determinada direção, com uns de um lado e outros de outro; não se sabe ao certo quem o detém, mas se sabe quem não o possui (idem).

“Cada luta se desenvolve em torno de um foco particular de poder (...). E se designar os focos, denunciá-los, falar deles publicamente é uma luta, não é porque ninguém ainda tinha tido consciência disto, mas porque falar a este respeito – forçar as redes de informação institucional, nomear, dizer quem fez, designar o alvo – é uma primeira inversão de poder, é um primeiro passo para outras lutas contra o poder. (...) O discurso de luta não se opõe ao inconsciente: ele se opõe ao segredo” (Foucault, 1988: 75-76).

Minha intenção aqui não é exatamente “inverter poderes”, mas apontar que as relações de poder que ocorrem dentro de projetos e programas como o PP-G7 e o PD/A, assim como o Projeto Frutos do Cerrado, são-lhe parte constitutiva e estão relacionadas não só à lógica de projeto – o *projetismo* –, que operacionaliza de forma específica, ou tenta, comportamentos, relações, processos e resultados, mas também ao campo social mais geral constituído de relações entre atores sociais localizados em posições hierarquicamente distintas.

### **Gestão dos recursos, “liderança” do PP-G7 e o controle dos enunciados: disputas e alianças**

As disputas e alianças em torno da gestão dos recursos, da liderança do PP-G7 e do controle dos enunciados do Programa – seus objetivos, suas táticas, suas estratégias – envolveram atores situados nos níveis nacional e internacional, tais como o Banco Mundial, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a agência de cooperação alemã (GTZ), o banco do governo alemão (KfW), o Grupo Consultivo Internacional (IAG)<sup>39</sup>, os doadores - os países integrantes do G7, a Comunidade

---

<sup>39</sup> Mantenho aqui a sigla do nome do Grupo em inglês porque é assim que os atores do Programa os chamam. Da mesma forma, mantive em algumas ocasiões a sigla em inglês do nome do Fundo Fiduciário Central, o *Rain Forest Trust Fund*, RFT.

Européia e os Países Baixos – e finalmente, o governo brasileiro representado pelo Ministério do Meio Ambiente e sua Secretaria de Coordenação da Amazônia.

Antes de falar das tensões em torno da gestão dos recursos é preciso levar em consideração o interesse, ou sua falta, por parte de alguns doadores no Programa Piloto. As relações entre os doadores situam-se no plano das políticas econômicas (especialmente comerciais) internacionais, sua arena mais visível, mas também interrelacionam-se aos poderes simbólicos de cada doador. Deixo aos especialistas em políticas internacionais a tarefa de descrever estas relações.

A maior parte dos doadores não se interessou muito em acompanhar o PP-G7 de perto. A Revisão Institucional do PP-G7 (de 1999) afirmou, por exemplo, que a maior parte dos doadores não se envolveu na administração do Programa. O governo alemão, maior doador e participante, delegou responsabilidades às suas agências de cooperação técnica (GTZ) e financeira (KfW) que tinham “peritos” em praticamente todas as Secretarias Técnicas do PP-G7, mas informalmente delegou a administração geral do Programa ao Banco Mundial. De forma similar, a Comunidade Européia deixou questões importantes para o governo brasileiro e para o Banco Mundial resolverem. A Grã-Bretanha e os Estados Unidos, permaneceram também ausentes da administração e das questões relacionadas a políticas públicas do Programa, deixando para o Governo brasileiro e o Banco resolverem (*apud* Martins et. al. 2000: 62). Os outros países doadores, além de contribuírem com quantias irrisórias, não se envolveram praticamente. Isso reflete a sua falta de interesse em programas como o PP-G7, embora tenham doado, e não emprestado, recursos. Segundo uma entrevistada do campo da cooperação internacional, na Reunião dos Participantes, ponto mais alto de decisão do PP-G7, a participação dos governos dos Estados Unidos e do Japão era sempre muito periférica. Portanto, para estes países o PP-G7 representaria somente uma forma de se vincular a uma imagem internacional positiva, ligada à doação de recursos para um Programa ambiental voltado para a “proteção das florestas tropicais” – especialmente a Amazônia - com participação de ONG's e movimentos sociais.

Um dos representantes do Banco Mundial declarou que colocar todos os interesses dos doadores em um denominador comum era muito difícil, custando muito trabalho e às vezes sendo impossível fazê-lo. Um dos maiores problemas enfrentado pelo PP-G7, na opinião unânime de todos os envolvidos com a gestão do Programa, esteve relacionado à sua operacionalização. A quantidade de procedimentos

burocráticos específicos de cada agência e doador imprimiu lentidão aos processos de discussão, elaboração e assinatura dos contratos dos projetos. Para alguns, esta lentidão foi representativa da intensa participação nas discussões de todos os agentes envolvidos e da necessária negociação e conciliação de interesses diversos. Uma sugestão colocada pelo governo brasileiro, expressada pela Secretaria de Coordenação da Amazônia do MMA, seria a de unificar procedimentos pela flexibilização de regras e mecanismos para agilizar o ciclo de projeto. No entanto, os doadores já sinalizaram que tal unificação não é viável pois teria que ser feita por um fundo único (MMA/SCA, 2001: 7 e 11). Este fato ilustra a rigidez dos doadores em ceder neste ponto específico e as relações de força envolvidas em propostas como essa. Este foi um dos pontos de tensão que atravessou todo o PP-G7 e que esteve relacionado não só às regras burocráticas dos doadores mas também às brasileiras.

Conforme vários entrevistados da área tecno-burocrática do PD/A e do PP-G7, relatórios do IAG e a Revisão de Meio Termo do Programa (Martins et. al., 2000) uma das grandes dificuldades do Programa foi internalizar dinheiro de doações, devido à impropriedade da legislação e burocracias brasileiras. Um dos técnicos envolvidos no PD/A declarou que demorou um ano para que o PD/A conseguisse receber os recursos doados pela França para o Subprograma. Esta demora se repetiu nos diversos projetos do Programa Piloto.

O princípio de que quem dá o dinheiro o controla, ou controla o Subprograma ao qual está destinado, esteve presente nas tensões entre o Banco Mundial, a Comunidade Européia, a França, o KfW, a GTZ, o PNUD, o Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria Técnica do PD/A. Já relatei no capítulo anterior as interações da França com o Banco Mundial relacionadas, no caso específico do PP-G7, ao fato deste país ter se recusado a colocar seus recursos no RFT (Fundo Fiduciário Central) em função de desentendimentos em outra esfera, a de incorporação pelo BIRD de recursos franceses para o *Global Environmental Facility* - GEF, por ele administrado. A passagem de recursos pelo Banco significa deixar o poder de decisão sobre estes nas mãos dele, sendo daí, em parte, que emana o seu poder no Programa Piloto, embora o volume de recursos no RFT seja bastante menor se comparado com aqueles que entram via bilateral e que portanto não estão sob o seu comando direto.

Se a França preferiu não deixar seus recursos sob o domínio do Banco Mundial, os outros financiadores aparentemente não tiveram problema neste âmbito,

exceção feita à Comunidade Européia. A atuação da Comunidade Européia (CEC), segundo diversos relatos e afirmações em documentos específicos, foi uma das mais citadas como entrave para a realização de atividades e projetos. Nos relatórios das 13ª e 14ª reuniões do Grupo Consultivo Internacional (IAG) e nos comentários do mesmo sobre a Revisão de Meio Termo (IAG, 2001b), por exemplo, o Grupo chama atenção para o fato da CEC sistematicamente atrasar o encaminhamento de propostas devido à sua burocracia, atrasando também a assinatura e aprovação de contratos, o repasse dos fundos comprometidos, “o *feedback* sobre o uso dos recursos do RFT” (IAG, 1999b: 3), além de prolongar as negociações com o Banco Mundial a respeito da Fase II do Projeto de Reservas Extrativistas (RESEX) em função da regulação dos fundos e da burocracia (IAG, 1999b: 3; 2000 a: 4; 2001b: 5). O IAG chega mesmo a classificar o caso como “um problema estrutural que necessita ser discutido, em alto nível, entre o Banco e a União Européia” (IAG: 1999b: 3). Segundo o Grupo, este era um problema que teria tido origem no início do Programa, na Reunião de Cúpula do PP-G7, em torno das discussões sobre o papel de liderança do Banco Mundial e o papel da União Européia (IAG, 2001b: 4-5), problema que ainda afetava a implementação dos projetos. O IAG cita a “recente disputa de 28 meses sobre a continuação do projeto RESEX” como exemplo.

Mancin (2001: 84) afirma que a Comunidade Européia, inicialmente, colocou seus recursos no RFT e depois dos conflitos com o Banco Mundial, criou um fundo próprio. Também relata o fato das negociações em torno da criação do RFT entre a CEC e o BIRD terem durado um ano (idem: 51). Na mesma direção, um integrante da Secretaria Técnica do PD/A e outro do Banco Mundial relataram que dois projetos com financiamento da CEC, que ainda não tinham saído do papel, não sairiam mais: o Projetos Demonstrativos - B (PD/B) e o Componente de Educação Ambiental - CEDUC. Sobre o PD/B, uma delas dizia: “não vai sair, é dinheiro da Comunidade Européia, pode esquecer. A União Européia nos enrolou cinco anos com este projeto!” A outra, do Banco Mundial, dizia, apontando desta vez o recuo do financiamento da Grã-Bretanha como uma das razões para o PD/B “não sair”: “...os ingleses retiraram seu apoio indicativo. Houve muitos seminários, discussões conceitos mas nunca houve uma idéia clara do que seria o PD/B e estamos esquecendo [deste projeto]. Estamos de acordo com o Ministério [do Meio Ambiente] de que não dá mais para levá-lo adiante. É bom porque limpa um pouco a nossa agenda.” Quanto ao CEDUC, uma delas fala: “o

CEDUC foi preparado, descrito, definido, tudo. Teve financiamento do RFT mas o financiamento da União Européia nunca chegou. Estamos esquecendo isso. (...) É uma pena, sobretudo o CEDUC teria sido interessante.” No PD/B, a Comunidade Européia tinha recursos apenas indicados em junho de 2000, isto é, no status mais incerto.

A partir destas declarações percebe-se que houve interesse tanto do PD/A e do Ministério do Meio Ambiente quanto do Banco Mundial em viabilizar alguns projetos que, no entanto, não foram possíveis em função das dificuldades burocráticas e da falta de interesse real dos supostos financiadores. Isso criou arestas entre o Ministério do Meio Ambiente e a Comunidade Européia.

Houve tensões entre o Banco Mundial e o PNUD geradas em função de disputas em dois níveis: no primeiro, está a disputa com relação ao GEF que ambos administram mas o BIRD detém a maior parte dos recursos; no segundo, está a incompatibilidade entre as formas burocráticas de ambos organismos, fonte de atritos já que os termos de referência para consultorias elaborados pelo PNUD para o PD/A, por exemplo, não se adequavam aos termos de referência do BIRD. A presença do PNUD no Programa expressa uma aliança do governo federal firmada em acordos de relações internacionais que se impuseram na administração da contrapartida brasileira.

O que está em jogo é a imagem destes organismos internacionais como promotores de projetos ambientais voltados para os “pobres” do Terceiro Mundo, incluídos aí os índios, os extrativistas, os pequenos produtores, localizados nas “florestas tropicais” brasileiras, leia-se Amazônia, com “participação” das “comunidades” envolvidas e das organizações da “sociedade civil”. Vê-se, neste caso, uma luta material e simbólica entre “formas de verdade” que procuram se impor sobre a outra. Esta luta fez parte da implementação do Programa, já que a reprodução de procedimentos burocráticos relaciona-se com papéis (e posições) institucionais não só contratualmente mas simbólica e politicamente definidos. Não só para os representantes do Banco Mundial como também para os da GTZ (agência de cooperação técnica alemã) e da Secretaria Técnica do PD/A, o PNUD teria um papel “inócuo” no PP-G7 (Mancin, 2001: 97-98). Um dos integrantes do PNUD, por sua vez, declarou que no Banco Mundial tinha “muito palpiteiro” que queria se imiscuir em tudo.

A relação entre o BIRD e a GTZ pareceu estar permeada por disputas mais sérias na medida em que “no PP-G7, manda quem paga”. Como a Alemanha é o país doador líder e conta com suas próprias agências de cooperação técnica e financeira ativas no

financiamento, acompanhamento e avaliação de quase todos os projetos do PP-G7, a posição do BIRD torna-se de certa maneira desconfortável e tensa. O Banco Mundial é o fiel mandatário dos recursos do RFT e também o supervisor do Programa mas não tem recursos próprios no mesmo. Assim, segundo uma das pessoas entrevistadas, quando o BIRD não tem recursos seus investidos num projeto, seu “poder de coerção” é muito reduzido. Estas duas agências (GTZ e BIRD) competem pelo poder de mando ou de direção do programa, colidindo, em alguns casos com o próprio Ministério do Meio Ambiente. Segundo o relato de um representante do BIRD a sua situação é desagradável pois a função de avaliação é do BIRD, mas como a GTZ colocou seus “peritos” de acompanhamento em todos os pontos do PP-G7, estes não davam espaço ao Banco que se viu desautorizado em várias ocasiões. Duas delas, por exemplo, foram situações em que já havia um certo acordo tácito entre a GTZ, o KfW (banco alemão de financiamento ao desenvolvimento) e o BIRD sobre o apoio dos “alemães” às propostas do Banco Mundial quanto à supervisão e modificações na direção da atuação das Secretarias Técnicas de dois projetos do PP-G7 (o PD/A e o PPTAL). Os “alemães” se alinharam com as respectivas secretarias técnicas, deixando o Banco Mundial isolado. Vejamos um relato a este respeito:

“...Durante uma missão de supervisão, os funcionários do BIRD ocupam uma função desconfortável de fazer a supervisão de projetos que contam com poucos ou nenhum recurso do RFT, como é o caso do PPTAL e do PD/A (onde o RFT está praticamente esgotado). E os alemães, até onde os convêm, usam o trabalho do pessoal do Banco como *front* para fazer o que eles querem e no momento que a gente precisa de algum apoio - no caso, suspender a triagem, deixar os técnicos da Secretaria [Técnica do PD/A] se ocupar de outras funções (de monitoria, de avaliação e sistematização dos dados) - e se o pessoal do governo não mostra exatamente interesse de se fazer [isso], na hora que você precisa que eles engrossem a tua voz (...), nestes momentos eles tiram, dizem que o governo não quer assim, eles não querem, não sei o quê. E aí, você se vê assim...um maior esforço para chegar perto de negociar com o pessoal da ST que suspenda a triagem de fato, aí eles tiram o apoio deles àquela proposição e você fica no chão (...). Tendo vontade de não parar e com os alemães fazendo corpo mole, deixando que eles decidam [na Secretaria Técnica], nunca vão parar. E quem é o Banco? (...)... o que o Banco, que dá 10% dos recursos, está discutindo com o KfW que dá 80%?”

A questão a que se refere é uma das mais levantadas em diversas entrevistas, avaliações e documentos do PD/A: o fato do “balcão” de recebimento e triagem de

projetos ter prevalecido sobre os objetivos outros do PD/A que eram os de monitoria, avaliação e sistematização dos dados produzidos pelas experiências de financiamento, necessários para criar massa crítica sobre os seus efeitos “demonstrativos” ou não, os modelos, enfim. Houve uma divisão clara entre as ONG's e parte da Secretaria Técnica do PD/A a favor da continuação da triagem e as outras instâncias e agências administradoras do PP-G7 contra a mesma, especialmente o Banco Mundial. Obviamente as ONG's não iam se colocar contra elas mesmas, já que o PD/A constituiu-se como a única fonte de financiamento acessível para muitas organizações. E parte da Secretaria Técnica do PD/A, pressionada e de certa forma solidária às ONG's e entidades de base, também não queria cortar a oportunidade rara para estas.

Por um lado, havia uma discussão sobre os rumos que o PD/A deveria tomar, que deveria levar em conta o contexto geral de financiamentos existentes e acessíveis às ONG's. Por outro, os objetivos “demonstrativos” do PD/A exigiam um acompanhamento dos projetos de forma detida e também uma sistematização das “experiências” para se tirar modelos financiáveis ou que poderiam receber outros tipos de apoio posteriormente. Neste caso, só alguns projetos seriam escolhidos e o “balcão” tinha que ser fechado. Observa-se uma luta entre poderes, permeada por alianças e confrontos de posturas e propostas entre agentes diferenciados. A troca simbólica não correspondida, entre BIRD e os “alemães”, reiterada várias vezes ao longo do processo de implementação, acumulou-se, desgastando as relações institucionais e pessoais. Não obstante, não houve rupturas.

O Grupo Consultivo Internacional (IAG) teve outros tipos de problemas, não só com o Banco Mundial, mas também com o Ministério do Meio Ambiente, expressos nas atribuições a ele delegadas dentro do Programa. Segundo alguns relatos, o modo como o Banco Mundial e o Governo brasileiro organizaram a forma de trabalho do IAG foi contraproducente, fazendo com que as contribuições dos especialistas fossem menores do que se esperava: “não era dado a eles [do IAG] a oportunidade de fazer as visitas que quisessem, no momento que quisessem, nas Secretarias por eles escolhidas, à altura do PP-G7.” Mas também, completa a mesma pessoa, os integrantes do IAG “não tiveram a sabedoria de intervir nisso e dizer, “nós não estamos aqui para isso!””.

Por um lado, argumentos do Banco Mundial e do MMA colocam em dúvida a vantagem de se ter um Grupo Consultivo Internacional que “custava muito caro” em relação à contribuição oferecida ao Programa. Por outro, há os argumentos do próprio

IAG, que contestam estas duas afirmações dizendo quais foram suas contribuições, que não são pouco importantes e o quanto “custaram” para o Programa, relativamente bem menos do que a contratação da equipe da Revisão de Meio Termo do PP-G7 para o produto que ofereceu e o tempo que trabalhou. Segundo o IAG, as condições de trabalho que lhe foram dadas impossibilitava de fazer avaliações melhores. A partir do Relatório da 13<sup>a</sup>. Reunião do IAG, realizada em Brasília, de 29 de novembro a 3 de dezembro de 1999, o Grupo reclama que desde dezembro de 1998 não recebia nenhuma informação detalhada e atualizada do progresso dos projetos, não podendo, assim, analisar seus desempenhos e sugerir melhoras. Esse processo foi se agravando na medida em que continuaram sem receber estas informações, chegando ao que parece ao seu ponto máximo, em dezembro de 2000 e janeiro de 2001, quando foram solicitados pelo PP-G7 comentários sobre o Relatório Final da Revisão de Meio Termo – RMT (entregue em outubro de 2000) que deveriam ser feitos não pela Reunião Anual do IAG, marcada para dezembro de 2000, mas por uma reunião “virtual” entre os integrantes do Grupo. Numa carta aberta aos Participantes do PP-G7 que antecede os comentários do IAG à Revisão de Meio Termo, o presidente do Grupo Consultivo Internacional se coloca de forma enérgica em relação a toda situação. Segundo ele, vários sinais indicavam o declínio gradual do papel do IAG no PP-G7:

- “- a persistente falta de informação adequada sobre os projetos, que constitui uma limitação séria a sua capacidade de auxiliar a elaboração de estratégias;
- a distância crescente entre o IAG e os doadores, devida à criação de várias comissões que intermediam essa relação e a própria ausência de reunião com os doadores por mais de um ano;
- o argumento, repetido constantemente a cada oportunidade, do alto custo das reuniões do IAG, um argumento que não se justifica quando se comparam as despesas do IAG com outras despesas do Programa, tais como os custos administrativos do Banco Mundial – e a importância de um órgão independente dentro da estrutura do PP-G7;
- a decisão de que o IAG avalie a RMT através de uma reunião ‘virtual’, em vez de sua reunião programada para dezembro de 2000” (IAG, 2001 a).

Mais abaixo na mesma carta o presidente do IAG afirma: “O IAG fez uma contribuição importante (reconhecida por todos, inclusive a RMT), ao estabelecimento e andamento inicial do Programa, no papel do único órgão plenamente independente do PP-G7, que respondia a todos os Participantes (...)” (IAG, 2001 a). O IAG vincula o declínio de seu papel a uma crise mais abrangente que seria a do próprio status geral do PP-G7.



Estão implícitas tanto na sua carta, quanto nos comentários sobre a RMT críticas ao Banco Mundial, o que sugere que os conflitos ocorreram de forma mais intensa entre estes dois grupos de agentes. Isso foi de certo modo confirmado quando um dos representantes do Banco, ao ser questionado sobre o funcionamento do IAG, preferiu não tecer comentários. Confirma também esta relação conflituosa a afirmação do IAG de que, no passado, as suas observações sobre o BIRD não teriam sido bem acolhidas pelo mesmo (IAG, 2001b: 6). O fato do IAG apontar tanto na Carta Aberta quanto no Comentário à RMT que os custos administrativos do Banco Mundial tinham sido muito mais expressivos do que os de funcionamento do IAG, assim como os da RMT, contratada pelo Banco, indicam, mais uma vez, parte do caráter conflitivo desta relação. Além disso, dentre as críticas que o IAG faz à RMT, está a própria designação de seu coordenador geral, ex-presidente do IBAMA, considerado por eles uma escolha não isenta. Para o IAG, várias afirmações colocadas pela RMT enfatizam algumas opiniões já expressas pelo Banco Mundial, transformando-as em propostas para o futuro do Programa, tais como a de participação do setor privado. Porém, isso equivale, para o Grupo, “a usar fundos de doação para pesquisa de mercado de modo a assegurar que o investimento privado não deixe de render dividendos” (IAG, 2001b: 2).

Apesar dos comentários apontarem os pontos positivos do Relatório da RMT, as críticas são maiores e mais ácidas, atingindo o Banco Mundial e também o Governo brasileiro, criando uma diferença entre eles, até mesmo com as afirmações reiteradas de que o IAG seria o único órgão realmente “independente” do Programa. Esta é uma alusão também ao nome das avaliações externas do Programa e dos Subprogramas e projetos do PP-G7 qualificadas como “independentes”. O IAG questionava a real “independência” da avaliação da Revisão de Meio Termo não só pela indicação de seu coordenador, pelas opiniões e sugestões que coloca, mas também pelos procedimentos que adotou na coleta de dados e na redação do Relatório Final. Para o IAG, o Relatório tenta satisfazer a todos, evita fazer críticas. Além disto não foram chamados para participar de suas oficinas de avaliação sequer um representante de ONG, e as versões preliminares da Revisão de Meio Termo foram submetidas aos “comentários” do Banco Mundial e das missões de doadores antes de fechar a versão final. Para o IAG isso contrastava com os seus próprios procedimentos, já que emitiria seus relatórios independentemente de revisão prévia de qualquer uma das partes. O IAG afirma que “tal procedimento obviamente garante que os papéis destas instituições sejam

apresentados em termos favoráveis, pois amplas oportunidades lhes foram dadas para suprimir ou “corrigir” quaisquer afirmações desfavoráveis” (idem: 2).

O que vemos aqui? Uma disputa entre concepções diferenciadas a respeito dos objetivos do PP-G7, a respeito do papel institucional de algumas de suas instâncias e do seu desenho renovado. Vemos também, disputas simbólicas e políticas pelo poder legítimo da palavra, das recomendações, dos enunciados, de determinado agente em relação a outro. Quando as críticas dirigidas ao IAG são formuladas nos parâmetros de um “custo/benefício” que coloca o Grupo como “inócuo”, destitui-se de poder todo e qualquer enunciado proveniente do mesmo, assim como ameaça-se a sua existência no Programa. Mas ao mesmo tempo, os que criticam o IAG parecem não oferecer-lhes as condições necessárias para o seu funcionamento, fazendo com que suas críticas ganhem maior sentido. O IAG defende-se apontando suas qualidades, dentre elas, a sua independência e, portanto, o seu valor. Acusa, por sua vez, aqueles que o desvalorizam, de serem mais “caros” às expensas do PP-G7, além de “tendenciosos”, imprimindo suas impressões de forma sub-reptícia numa avaliação que deveria ser isenta.

Houve também relações solidárias e articulações entre os agentes da cooperação internacional, já que todos partilhavam de algum modo de uma visão de “cooperação internacional” que provê recursos e métodos (um saber-fazer) para um país do “Terceiro Mundo”. Independentemente do Programa ou do PD/A se auto-entitularem de *desenvolvimento sustentável*, os termos da “cooperação internacional” e seus agentes permanecem os mesmos, assim como as concepções que a cercam. Reproduz-se uma relação de dominação em todos os momentos do projeto ou do programa já que em um lado há recursos sendo doados e, de outro, a falta deles. De um lado, um saber técnico, operacional, *moderno*, supostamente flexível e aberto à mudança e, de outro, uma falta de saber, uma ineficácia operacional, *tradicional*, supostamente inflexível e resistente à mudança, razões que justificam a “cooperação técnica e financeira” dos países que se consideram “desenvolvidos” para os países considerados “em desenvolvimento”. Doar recursos não é o suficiente. É preciso passar também um *modus operandi moderno* de como trabalhar com ele. Estes são os pólos engendrados pelo discurso desenvolvimentista, aos quais pode-se acrescentar outros como *ordem / desordem*; a iniciativa privada (ONG's, mercado)/ iniciativa pública (Estado) (Escobar, 1995). Os, portadores de modernidade, procurariam, assim, passá-la aos receptores da mesma (Segato, 1999).

Neste sentido, a dinâmica de execução de programas e projetos financiados por estes agentes muda muito pouco, tratando-se da temática desenvolvimentista ou da temática ambiental. Se, por um lado, os projetos de cooperação têm começo, meio e fim, diferente dos projetos governamentais sem estes financiamentos, por outro, a lógica de projeto é a mesma, só muda o tema (ou o título), afirmou uma das pessoas da cooperação técnica. Para esta pessoa, muitas vezes se fazem estudos que já foram feitos por universidades ou outros pesquisadores porque não houve um esforço de procura destas referências ou porque é preciso gastar o dinheiro. A lógica do monitoramento seria, segundo esta mesma pessoa, a do desembolso. É preciso se gastar com seminários, estudos, *workshops*, avaliações, missões etc. Outra pessoa envolvida na cooperação internacional fazia também uma avaliação crítica desta relação. Ela perguntava: “será que a cultura de projeto é a melhor forma de grupos indígenas e não indígenas suprir suas carências, suas dificuldades de inclusão? Eu acho que não”. Na sequência ela completa:

“os métodos de projeto parecem ‘Inglaterra na África’. Mas não se sabe de que outra forma esses recursos podem chegar, que outra forma seria necessária para eles suprirem suas necessidades. Não acho que o ideal seja: do lado de cá tem quinze milhões de marcos, do lado daí, há necessidade. Se vira para chegar aqui. Não sei como poderia ser também.”

Esta é uma angústia legítima daqueles que trabalham dentro destas agências e procuram de alguma forma ajudar estas populações ou dar atenção ao meio ambiente. No entanto, está aí o paradoxo e a dualidade da ideologia desenvolvimentista. Por um lado, macropolíticas em favor do crescimento econômico de elites de alguns países; por outro, empobrecimento e marginalização da grande massa da população mundial que pode então receber algum dinheiro destas mesmas agências por meio de projetos compensatórios, ambientais, sociais, de saúde etc., dentre eles, os pequenos projetos de desenvolvimento sustentável. Aqui reside a temática central do PP-G7 e especialmente do PD/A. Veremos nos capítulos cinco, seis e sete como esta questão se apresenta no financiamento dos projetos Frutos do Cerrado.

Esta relação de dominação – e as resistências a ela – expressou-se nas disputas e alianças em torno da “liderança” do PP-G7, especialmente entre o Ministério do Meio Ambiente e o Banco Mundial. Segundo Mancin (2001: 80) a visão do Ministério do Meio Ambiente era de que o “Banco Mundial sempre quis avançar o seu papel,

interferindo em demasia nas questões de soberania nacional e atrasando a implementação de projetos, em função da sua excessiva burocracia e da aplicação de procedimentos um tanto draconianos”. Um dos entrevistados de Mancin usou a seguinte expressão para explicar o período: “vivia-se o imperialismo do *no-objection*” (idem). Este *no-objection* do Banco Mundial é o termo utilizado pelo mesmo para a aprovação formal de procedimentos e projetos. Ainda segundo Mancin, o auge da crise ocorreu em torno da disputa sobre a “geração de conhecimento” do PP-G7, em 1997. Por um lado, o Banco Mundial, defendia o Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise - AMA, enquanto a Comunidade Européia aliada ao Ministério do Meio Ambiente defendiam o Núcleo de Apoio às Políticas Integradas para a Amazônia - NAPIAM, por outro. Ambos fariam as mesmas coisas: auxiliariam o Ministério do Meio Ambiente a integrar o PP-G7 nas políticas gerais para a Amazônia - junto com outros ministérios – além de integrar os projetos do próprio PP-G7. Isto seria conseguido por estudos e articulações políticas.

Mancin (idem) afirma que a entrada de Mary Allegretti na Secretaria de Coordenação da Amazônia, em 1999 parece ter começado a neutralizar estes conflitos. Tanto Allegretti quanto o então Ministro do Meio Ambiente, José Sarney Filho, foram qualificados nas entrevistas que realizei como pessoas mais interessadas nos objetivos e destinos do PP-G7. Até então, segundo os relatos de várias pessoas da área técnica do PP-G7 e PD/A, “sobrava Banco e doadores e faltava governo”. E na falta de governo, outros agentes ocupavam o espaço vazio. A indicação de Allegretti para o cargo revelou uma afinidade entre o Ministério do Meio Ambiente e o campo das ONG's, do qual ela fazia parte e tinha apoio.

Procurando dar um fim nos conflitos internos ao Programa em torno da liderança do mesmo, o IAG sugeriu a realização da Revisão Institucional em março de 1998, em seu nono relatório, no sentido de deixar claros os papéis de cada agente social no Programa Piloto (IAG, 1999 a: 11). A Revisão Institucional sugeriu, por sua vez, que um dos princípios a serem seguidos para que os papéis ficassem claros era de que o “domínio” tinha que ser do governo brasileiro, com a responsabilidade de ligar o PP-G7 às demais políticas públicas brasileiras, e que as funções de direcionamento e de administração deveriam ser definidas e separadas, restringindo a administração ao governo brasileiro que, por sua vez, deveria tentar incorporar a perícia técnica do Banco Mundial à sua estrutura de implementação (*apud* IAG, 1999 a: 11).

Após esta Revisão houve a criação da Comissão de Coordenação Conjunta, o Comitê de Coordenação dos Doadores e a antiga Comissão Interministerial mudou de nome para Comissão de Coordenação Brasileira, além de ser elaborada uma matriz de papéis específicos do governo brasileiro, do Banco Mundial e dos doadores. Ganhando a disputa com o Ministério do Meio Ambiente (da gestão de Gustavo Krause, ministro do Meio Ambiente, e José Seixas Lourenço, secretário de coordenação da Amazônia Legal), o Banco Mundial viu sair do papel o Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise em 2000. Este projeto fazia parte do reforço ao “domínio” brasileiro sobre o PP-G7. O financiamento da Comunidade Européia foi retirado e entraram os financiamentos da GTZ, do RFT e do próprio governo, embora este último represente menos de 15% do total.

Junto com as discussões sobre o aumento de “domínio” do governo brasileiro no PP-G7 estava em fase final de elaboração, em maio de 2001, mais um projeto: o Projeto de Coordenação do Governo. Este projeto tem o objetivo de contratar mais pessoas para as tarefas de articulação e coordenação do Ministério do Meio Ambiente que foram aumentadas depois da reformulação do Programa. Este projeto tem financiamento do RFT, da Holanda e do governo brasileiro. Não deixa de ser contraditório que um projeto de coordenação do governo brasileiro, que procura aumentar o “domínio” sobre o Programa, seja financiado majoritariamente por outras fontes que não o próprio governo federal. Aqui está um dos calcanhares de Aquiles dos projetos ambientais do governo brasileiro: são financiados em sua maioria por fontes estrangeiras.

Mas se o Banco Mundial “ganhou” as disputas em torno do AMA, obtive várias declarações e documentos do governo brasileiro que afirmam que, após a Revisão Institucional, o governo passou a ter mais “domínio” do Programa. Com isso, o Banco Mundial perdeu parte de seu poder. O relato de um dos representantes do Banco sobre esse assunto procura negar esta percepção mas acaba confirmando-a em parte. Segundo ele

“existem dois lados. Um, o que aparece e o que se percebe. Outro, é o que realmente existe. Desde o início do PP-G7, digamos, 1992, não houve esta coisa que se descreve muito na Revisão Institucional, que o Banco coordenava todo o Programa. Nunca houve. A coordenação sempre foi do MMA, a última palavra sempre foi deles. (...) Então esta visão de que o Banco coordenava tudo simplesmente não é verdade, mas é a percepção. Nós atuávamos forte. Nós estávamos atrás dos projetos, dávamos as dicas dos desenhos dos projetos, lógico! Hoje a

percepção é de que o Ministério assumiu (...) muito mais o PP-G7, internalizou, toma propriedade e responsabilidade do Programa e o Banco recua alguns passos para trás. Tudo bem. Eu acho que na realidade o governo tomou umas iniciativas maiores no último ano e meio. Mas nós ainda estamos fortemente envolvidos. Em parte porque nós temos o *Rain Forest Trust Fund* e o governo não tem. Então se ele quer uma parte, ele terá que negociar conosco. Muitas vezes, vamos tomar um exemplo, na preparação dos projetos o governo precisa de dinheiro para fazer estudos, consultorias, escrever propostas, cadê o dinheiro? Não tem. O Banco tem o RFT e pode financiar isso. E assim foi feito no passado. O governo escreveu os termos de referência, nós fizemos nossos comentários, chegamos a uma versão comum, acordada, dos termos de referência. E aí, nós, Banco, contratamos os consultores todos para fazer os trabalhos preparativos. Comercialmente, os consultores eram *nossos* consultores. Mas no sentido substancial, eles eram consultores do governo. Foi praticamente tudo assim e funcionou muito bem porque o governo adorava que o Banco contratasse as pessoas porque é rápido, sem muita burocracia e ainda hoje é assim. (...) Nós temos nossas idéias também sobre o Programa e vamos elaborá-las para contribuir com nossos pensamentos, estudos e todas estas coisas. Isso é mais na área estratégica. Nós ficamos envolvidos naturalmente em todos os projetos que têm uma contribuição do RFT como uma parte dos recursos e normalmente nós somos supervisores fiduciários dos projetos, para ver se o dinheiro está sendo bem utilizado. Este papel nós temos e teremos até que os doadores digam que não querem mais o Banco Mundial como administrador deste Fundo.”

Na sequência, falando sobre os recursos que não foram gastos ainda e aqueles que foram gerados pela aplicação do dinheiro do RFT somente em juros (US\$ 19 milhões), este representante lembra que a decisão sobre a utilização dos mesmos é atribuição da Comissão de Coordenação Conjunta – CCC e não mais somente do Banco, como era antes. Conforme seu relato, antes o Banco tinha mais liberdade embora sempre acordado com o governo brasileiro e, atualmente a CCC é o mecanismo competente para discutir e decidir sobre o uso do RFT. Então, completa ele, “o Banco diminuiu um pouco o papel, sobretudo na filosofia do Programa mas na realidade ainda temos muito e muito trabalho. (...) Mas gradualmente pensamos numa transferência de funções para o governo”.

Como se vê, há por um lado, uma disputa em torno das diferentes concepções do Programa e seus rumos que se expressava prioritariamente pelo “monopólio” do Banco sobre os recursos do RFT, mas também, por outro, há uma relação de aliança, quando ele cita o fato do governo preferir que o Banco faça as contratações. Como não obtive

relatos de representantes do MMA, não pude ter uma outra versão com relação a estes fatos.

Mas o Ministério do Meio Ambiente situa-se num contexto igualmente adverso quando se relaciona com outros órgãos de governo e outras políticas públicas, onde a temática ambiental é relegada ao segundo plano. Não vou entrar aqui na história das políticas e legislações ambientais brasileiras. Somente menciono que apesar de ter havido mudanças no sentido da incorporação pelo Estado e pela legislação brasileira das questões ambientais, estas estão longe ainda de representarem alguma prioridade no planejamento de políticas para o desenvolvimento e outras.

Com relação aos problemas enfrentados pelos órgãos ambientais brasileiros Bursztyn (1993: 97-98) resume classificando-os em quatro categorias: 1) problemas relativos à degeneração das instituições públicas; 2) problemas relativos à cultura burocrática do aparelho de Estado; 3) problemas relativos à fragilidade dos instrumentos e à carência de meios; 4) problemas de natureza política. A estes somam-se outros relacionados à crise dos paradigmas tradicionais do progresso que, tendo como base as teorias econômicas, colocam em conflito a racionalidade econômica com a ecológica, tendendo a privilegiar os princípios produtivistas em detrimento dos ecológicos.

Problemas como os de carência de meios acabam sendo “resolvidos” por financiamentos internacionais que compõem a maior parte do orçamento de órgãos como o Ministério do Meio Ambiente, via projetos como o PP-G7. Mas a carência de meios soma-se aos problemas de natureza política. Por isso, como disseram os representantes da tecno-burocracia do Programa, o PP-G7 não conseguiu se integrar no quadro de políticas gerais do governo.

Embora a partir da gestão de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, tenha sido elaborada uma “Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal”, constituindo-se na única política ampla de desenvolvimento que procura incorporar as questões ambientais, a sua proposta está muito mais vinculada às demandas do desenvolvimento “tradicional” do que às do “sustentável”. Nesta Política, o termo “desenvolvimento sustentável” é sinônimo de “crescimento sustentado”. Ela representa uma síntese das contradições existentes entre os diversos interesses com relação ao desenvolvimento. Incorpora as propostas *desenvolvimentistas* baseadas no “melhoramento” das condições em que as velhas políticas para a Amazônia foram traçadas, incentivando a produção mínero-metalúrgica de Carajás, no incremento da qualidade e da produtividade das

empresas da Zona Franca de Manaus, além de visar implantação de áreas de livre comércio na região e na adoção, pelas frentes agropecuárias e agro-industriais e seus complexos, de práticas agrícolas de manejo sustentável assim como procedimentos tecnológicos avançados que aumentem as oportunidades de trabalho. Incorpora, também, por outro lado, as políticas voltadas para a *sustentabilidade* pela atenção dada ao desenvolvimento de novos setores relacionados com os recursos naturais renováveis e a biodiversidade, tais como as agroindústrias de produtos agrofloretais, a indústria da pesca, os complexos agrofloretais e madeireiros, a bioindústria e o turismo ecológico. Becker (1997) chamou estas duas tendências de dois vetores distintos, o vetor tecno-industrial, correspondendo às práticas e atores da tendência desenvolvimentista e o vetor tecno-ecológico, que envolve projetos conservacionistas e preservacionistas e atores como as ONG's, as igrejas, as comunidades locais e até o G7 e o Banco Mundial, já que a autora está falando da cooperação internacional como uma nova forma de geopolítica que define políticas de desenvolvimento regional.

Neste sentido, a Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal está bem de acordo com os Programas Brasil em Ação (de 1996) e Avança Brasil (de 1998) do governo federal já que suas duas estratégias principais são o crescimento econômico e a integração da região. Ela reforça os projetos que tiveram prioridade nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, a saber, a implantação de corredores de integração regional, nacional e internacional pelo incremento da malha viária e a ênfase na produção de energia por hidroelétricas, plantas e dutos para gás natural.

Mas no contexto dos ajustes estruturais e das políticas financeiras voltadas para investidores estrangeiros, programas como o PP-G7 tiveram pouquíssima atenção e, portanto, o lado “sustentável” da Política ficou esquecido. Embora o interesse do Ministério do Meio Ambiente (MMA) no PP-G7 pareça ser grande, este Ministério não goza de prestígio na Esplanada. A própria confecção dos Programas Brasil em Ação e do Avança Brasil não contou com a participação do MMA sendo que a ênfase destes dois programas é a implantação de infra-estrutura por meio de eixos nacionais e internacionais de integração voltados principalmente para produtos de exportação (principalmente soja) incidindo sobre várias áreas que o PP-G7 pretende proteger ou conservar (o Projeto Corredores Ecológicos, por exemplo) e melhorar a qualidade de vida das populações mais pobres, especialmente no caso da Amazônia Legal.



Se há uma tentativa de integrar políticas setoriais expressa na Política, relembrando os planejamentos de políticas feitos durante o regime militar, as ações permanecem desconexas, havendo um privilégio de áreas econômico-financeiras em detrimento de sociais e/ou ambientais. Continua sendo muito difícil integrar políticas agrícolas e fundiárias a imperativos “sustentáveis”, por exemplo.

Diante deste contexto institucional e político, as ações do PP-G7 e do PD/A sofreram de um crônico isolamento das políticas públicas mais gerais, cuja integração é fundamental para imprimir um início de mudança para o desenvolvimento sustentável. Embora fale-se em avanços na “capacitação dos quadros”, na percepção dos envolvidos na burocracia do PP-G7, inclusive dos órgãos estaduais de meio ambiente, o desmonte da máquina estatal, do qual nos fala Bursztyn, determina uma terceirização da inteligência. Contrata-se fora da burocracia estatal pessoal qualificado para pensar políticas, sugerir e executar ações. Mas de nada adianta “ciência” sem uma vontade política de executá-la. Além disso, o desmonte é patrocinado e incentivado pelas políticas de “reforma do Estado” de instituições como o Banco Mundial que, ao mesmo tempo, financia órgãos de Estado como o IBAMA para “reforçá-lo institucionalmente”.

As dificuldades e contradições existentes de um Programa destinado à preservação ambiental e ao manejo sustentável dos recursos financiado pelos agentes portadores da lógica hegemônica do desenvolvimento, veio a público com a crise orçamentária de 1998 para 1999, quando o governo federal cortou praticamente toda a sua contrapartida ao PP-G7 em função do ajuste fiscal exigido pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo próprio Banco Mundial. É preciso lembrar que o PP-G7 ocupava um espaço bastante residual no interior do Banco Mundial, como um dos seus representantes declarou, inclusive porque o dinheiro não era do Banco mas administrado por ele, diminuindo o seu “poder de coerção” sobre o Programa, conforme outro representante do Banco afirmou. Naquele momento de crise orçamentária, diversas ONG's – lideradas pelo Instituto Socioambiental, reconhecidamente forte no campo das ONG's – aliaram-se ao Ministério do Meio Ambiente para protestar contra estes cortes junto à área econômica do governo. A pressão foi exitosa embora tenha revertido apenas parcialmente este corte orçamentário. Ao que tudo indica, a contrapartida do governo brasileiro ao PP-G7 foi aquém daquilo estabelecido contratualmente, embora oficialmente estes números não sejam divulgados.

## **Alianças e disputas no interior do PD/A**

Mencionei anteriormente a tensão ocorrida entre o Banco Mundial, “os alemães” e a Secretaria Técnica do PD/A relacionada à manutenção ou não da triagem de projetos pelo PD/A. Esta questão deixou o Banco Mundial isolado diante da articulação da agência de cooperação técnica alemã, GTZ, e do banco alemão de desenvolvimento, KfW, com a Secretaria Técnica do PD/A. Esta situação pode ser explicada de algumas formas. Em primeiro lugar, pela relação que o “perito” da GTZ estabeleceu com a Secretaria Técnica do PD/A. Em segundo, pelo fato do “balcão” de projetos ser um dos itens de maior propaganda positiva do PD/A, e portanto, da GTZ e do KfW que financiavam o Subprograma.

A relação da Secretaria Técnica do PD/A com o perito da GTZ tem sido positiva, ao contrário do que acontece em outros projetos do PP-G7. Segundo os técnicos da Secretaria, o “perito” da GTZ alertava sempre para as obrigações contratuais de cada parte, lembrando o que podia dar problema em caso de uma avaliação, especialmente quando a ST-PD/A sofria algum tipo de pressão para aprovar algum projeto, seja porque fosse de uma entidade específica, seja porque alguém estava interessado. Um dos integrantes da ST-PD/A disse:

“A gente teve apoio integral dos alemães para tudo. Todos os tipos de projetos. Foi boa a receptividade. Eu digo os alemães porque eles são o forte do Programa, eles colocam a maior parte dos recursos e participam muito mais do que os outros. Tem também a delegação da Comissão Européia, que a Alemanha também faz parte, mas a participação é mais tímida. A própria participação do Banco Mundial no projeto é, sei lá, mais burocrática. (...) Os alemães não. Têm uma metodologia de trabalho altamente interessante, participativa. (...) A gente teve um ambiente de trabalho muito interessante com os alemães. Não são intervencionistas, não dizem o que a gente tem o que não tem que fazer, o que o governo tem que fazer, não. Estão lá para construir junto com a gente.”

Mas esta não foi uma visão unânime sobre a GTZ por parte de todos os agentes sociais envolvidos no PD/A, pois as ONG's integrantes da Comissão Executiva reclamaram da sua atuação. Para estas, ao contrário da visão colocada acima,

“a cooperação técnica seria muito mais útil se trouxesse dados de experiência para colaborar. Os cooperantes não contribuem de maneira sistemática, mesmo se já passaram pela África e pela Ásia. Não trazem suas experiências passadas. A cooperação da Alemanha só

quer saber de fiscalizar a aplicação de recursos. Quer saber apenas se estão sendo aplicados os recursos e não o que fazer para melhorar isso. E acabam entrando no jogo de articulação interna dentro do Ministério” (citação tirada de Almeida, 2000: 101).

Na disputa sobre a manutenção ou não dos financiamentos pelo “balcão”, obviamente não interessava às ONG's e entidades de base representadas na Comissão Executiva do PD/A, a paralisação dos financiamentos aos pequenos projetos para se passar a uma fase “demonstrativa”, na qual somente muito poucas teriam acesso aos recursos, afinal de contas, eram doações e não empréstimos. Além disso, os integrantes da Secretaria Técnica e um dos representantes da GTZ consideravam importante a multiplicação de experiências que vinham sendo implementadas, já que atingiriam um maior número de pessoas e de lugares. Isso só seria possível com a manutenção do “balcão”. Pelo fato do PD/A constituir-se na única fonte governamental acessível e voltada para estas populações e entidades, este era mais um ponto que pesava a favor da manutenção da triagem dos projetos. Assim, como sabemos, tanto os “alemães” quanto a Secretaria Técnica tenderam a apoiar a continuidade da triagem, em benefício das entidades, ao contrário do Banco Mundial que ansiava em obter resultados minimamente objetivos, pela análise dos efeitos demonstrativos dos projetos, que pudessem ser posteriormente financiados em larga escala, com crédito e não mais com doações. Mais ao final da primeira fase do PD/A, em 2000, os integrantes da Secretaria Técnica e os peritos da GTZ concordaram que deveria se passar para a fase demonstrativa.<sup>40</sup> Vejamos algumas declarações sobre este assunto:

“O PD/A é a fábrica de modelos. Então nossa tarefa agora é ver todos os projetos, determinar onde teve sucesso ou onde teve pelo menos chance para ter sustentabilidade. Nunca podemos dizer categoricamente o que é sustentável ou não (...). O PD/A sempre se elogia que já financiou mais de 150 projetos... isso não interessa. O que interessa são as lições tiradas destes projetos porque eles são um campo de experimentação. (...) O PD/A, como já falamos, teve muitos esforços bem intencionados e entusiásticos das comunidades. Falta em 99% dos casos o sentido de ‘negócios’, *business*, saber como, *know-how*, preparar um bom *business plan*, treinar o teu pessoal em tecnologias para mercados exigentes, pesquisar os mercados, tecer as

---

<sup>40</sup> Esta fase seria constituída de financiamentos selecionados para a consolidação de subprojetos que apresentassem maiores potenciais “demonstrativos” de sustentabilidade assim como da análise dos resultados de todos os subprojetos financiados para que dali fossem tiradas “lições” que pudessem ser utilizadas nos novos programas de financiamento, seja das agências bi ou multilaterais de cooperação, seja do governo brasileiro.

parcerias com o setor privado, procurar financiamento, porque o PD/A é de doação agora, mas isso não pode continuar. É de doação porque estamos experimentando, caso falhe algum projeto do PD/A, pelo menos a comunidade não perdeu dinheiro emprestado. No futuro, as coisas, ao nosso ver, devem ser financiadas com créditos” (representante do Banco Mundial).

“A idéia [do PD/A] era usar recursos de doação para arcar com inovações para os pequenos agricultores que não teriam condições de arcar com os riscos. Com isso, conseguiria-se implementar uma série de experiências e só agora estamos começando a colher os frutos. (...) Três anos são absolutamente insuficientes para fazer projeto agroflorestal e que se consiga avaliar minimamente o impacto ambiental. Os projetos deveriam ser todos demonstrativos. A maior parte é. Mas não está muito claro o que é que eles teriam que demonstrar. (...) O encaminhamento das propostas que foi dado foi tudo correto. Só que o grupo da Secretaria Técnica ficou totalmente imerso num mar de 1100 projetos, cada um vai e volta pelos menos duas vezes, com isso a parte de disseminação e demonstração ficou... (...) não funcionou porque não teve como se dedicar a isso. (...) Acho que o principal foi feito. É hora de colher resultados, então é isso que nós vamos fazer, junto com os agricultores” (representante da Secretaria Técnica do PD/A).

“...por serem atividades novas, inovadoras, pelo fato das entidades em geral não terem muita experiência neste tipo de atividade, eu acho que o PD/A tinha que estar acompanhando de perto, conhecendo o contexto onde elas estão até poder articular, se tiver alguma dificuldade, e não tempestivamente, depois que o leite tiver sido derramado. (...) [Mas o que aconteceu de fato?] O que aconteceu foi o *balcão*. O *balcão* que prevaleceu, deu atração política, deu atenção aos proponentes, pela própria posição dos secretários técnicos. Muitas vezes a gente preparava e agendava a monitoria e na hora ‘H’ abortava para poder fazer as outras coisas. (...) Acabou que o *balcão* prevaleceu e tomou muito mais o tempo que se tinha” (integrante da Secretaria Técnica).

“Até o momento trabalhamos mais o ‘P’ do PD/A, financiou-se projetos. Agora temos que entrar no ‘D’, demonstrar” (representante da cooperação técnica).

Não tenho declarações de representantes de ONG's para poder compará-las. Mas é possível perceber por estas citações o que estava em jogo na decisão de parar ou não a seleção de projetos. Por um lado, a solidariedade com as populações marginalizadas e entidades não-governamentais que historicamente não tiveram acesso a recursos e que com o PD/A poderiam fazer alguma coisa, mesmo que pontual e limitada. Por outro lado, uma visão de mais longo prazo, do efeito destes financiamentos tanto para estas

entidades quanto para a proposta de desenvolvimento sustentável enquanto “experiências” financiáveis por crédito, no caso da visão do integrante do Banco Mundial, ou por políticas públicas em geral, no caso dos integrantes da Secretaria Técnica. O representante da GTZ que entrevistei esteve ligado historicamente ao universo das ONG's e partilhava das visões dos integrantes da Secretaria Técnica. Embora todos concordem que o PD/A deveria ser “demonstrativo”, um campo para “experimentação”, há uma diferença entre eles quanto ao objetivo final desta experimentação. Aqueles mais ligados ao universo das ONG's (da Secretaria Técnica e um dos representantes da GTZ) valorizavam a demonstração de sustentabilidade no sentido “social” e “ambiental”, sendo o econômico parte integrante mas não fundamental. Já na visão do representante do Banco, os aspectos econômicos aparecem realçados, inclusive para obtenção de crédito bancário.

Contudo, durante a implementação do PD/A, as próprias características dos projetos aprovados, especialmente na Amazônia, fizeram a Secretaria Técnica centrar sua atenção nos aspectos econômicos, pois muitos pequenos projetos tinham ênfase em geração de renda por intermédio de coleta, beneficiamento e comercialização de produtos naturais (associadas a implantação de sistemas agroflorestais e agroindústrias) e não tinham, na sua maioria, experiência ou infra-estrutura adequada para realizar este tipo de empreendimento. Aquelas áreas temáticas do PD/A que incluem manejo estão geralmente vinculadas às atividades geradoras de renda (ver Tabela 3).

**Tabela 3 – Distribuição dos Projetos por Área Temática – PD/A**

| <b>Região</b>         | <b>Sistemas de Preservação Ambiental</b> | <b>Sistemas de Manejo Florestal</b> | <b>SAF's e Recuperação de Áreas Degradadas (1)</b> | <b>Sistemas de Manejo dos Recursos Aquáticos</b> | <b>TOTAL</b> |
|-----------------------|--|-------------------------------------|--|--|--------------|
| <b>Amazônia Legal</b> | 7  | 47                                  | 63   | 20   | 137          |
| <b>Mata Atlântica</b> | 2  | 4                                   | 30   | 2  | 38           |
| <b>TOTAL</b>          | <b>9</b>                                 | <b>51</b>                           | <b>93</b>  | <b>22</b>  | <b>175</b>   |

Fonte: MMA/SCA/PP-G7/PD/A, *PD/A Cinco Anos, uma trajetória pioneira*, Brasília, fevereiro de 2001.

(1) – SAF's significa Sistemas Agroflorestais

Houve uma certa concentração geográfica e temática dos projetos PD/A em torno de produção, beneficiamento e comercialização agroflorestal em algumas áreas, tanto da Amazônia Legal quanto da Mata Atlântica. Estas concentrações foram chamadas pela Secretaria Técnica do PD/A de pólos de produção sustentável, ou pólos

regionais de desenvolvimento sustentável, aos quais o PD/A estava destinando grande atenção desde 1998 no sentido de dar continuidade e apoio por meio de cursos de capacitação em metodologias de planejamento participativo, diagnóstico rápido participativo e de formação de empreendedores e empresas. Segundo a Secretaria Técnica, a estratégia era “criar condições para superar a perspectiva demonstrativa/local, característica do atual modelo PD/A”, consolidar “os experimentos e ampliar o seu raio de influência – do local para o regional” (MMA/SCA/PP-G7/PD/A, 2001: 17).

Entre os pólos destacados pelo PD/A, mais uma vez o Pará se destacou com quatro: um pólo em Marabá (com oito subprojetos voltados ao extrativismo do cupuaçu e à implantação de sistemas agroflorestais), um na região do médio e baixo rio Amazonas, incluindo municípios como Santarém, Oriximiná, Gurupá e Porto de Moz, com produção de fibras, vegetais, pescado, frutos e artesanato; o município de Abaetetuba, com produção de açaí e outras frutas; e a região da Transamazônica, com cinco municípios (Medicilândia, Pacajás, Placas, Uruará e Anapu) produtores de mel, óleos, palmito e pescado. Além do Pará, há a área do Projeto Frutos do Cerrado, com os doze subprojetos da Rede Frutos do Cerrado (um no Tocantins e 11 no Maranhão) com produção de polpa de frutas e outros derivados; os projetos do Acre com produção de pescado, castanha do Brasil, borracha e óleos; o município de Pauini (AM), no rio Purus, com três projetos voltados para produção de óleos, castanha e frutas desidratadas; a região do entorno de Manaus e sul de Roraima com projetos produtores de mel, frutas e derivados; e o sul do Amapá com castanha do Brasil. Na Mata Atlântica destacam-se o sul da Bahia e Pernambuco; o leste de Minas Gerais e o Espírito Santo todos com produção de frutas e serviços ambientais em tecnologia agroecológica. Ao todo são onze pólos se considerarmos dois diferentes na Mata Atlântica, nordeste e sudeste.

Em função disso, a Secretaria Técnica estabeleceu contatos com bancos nacionais e regionais de desenvolvimento (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, Banco da Amazônia - BASA, Banco do Nordeste - BND, Banco do Brasil), agências como o SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena Empresa), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, o SACTES (Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social) que trabalha diretamente com ONG's, com instituições de pesquisa governamentais (como Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA) e não-governamentais, com instituições de

extensão rural, com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária -INCRA e com o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA. Estas negociações têm se estendido até o presente ainda não resultando em algo concreto. Aos Bancos, por exemplo, caberia a abertura de linhas de crédito e/ou o financiamento de atividades agroextrativistas para pequenos produtores. Às instituições de pesquisa caberia o desenvolvimento e a disponibilização de conhecimento pertinente às atividades e demandas destes produtores, além da assistência técnica que poderia ser proporcionada tanto pelo SEBRAE quanto pelas empresas de extensão rural governamentais e pelo SACTES. Ao INCRA e ao IBAMA caberia estabelecer parcerias para a resolução de problemas fundiários, agrícolas e ambientais relacionados.

O fato da maior parte dos projetos da Amazônia Legal se concentrar em atividades voltadas para a geração de renda é um reflexo da falta de atenção histórica das políticas públicas brasileiras às populações camponesas, extrativistas, ribeirinhas, indígenas e outras, e do processo de “desenvolvimento” na Amazônia. Portanto, a atenção do PD/A a estas entidades representativas destas populações é louvável. No entanto, o contato com os bancos é ainda muito prematuro pois a estes interessa não somente a imagem social mas principalmente o lucro que podem obter oferecendo créditos. E a grande maioria dos pequenos projetos de geração de renda estava muito longe de qualquer “sustentabilidade econômica” para conseguirem entrar num circuito bancário.

As dificuldades com atividades econômicas, novas para muitas entidades, possibilitaram que tanto o KfW quanto o Banco Mundial insistissem mais na avaliação da qualidade técnica e da viabilidade econômica dos projetos aprovados e que também houvesse consultorias com enfoque econômico a projetos considerados problemáticos neste sentido. Assim a Secretaria Técnica foi pressionando os pequenos projetos com atividades de comercialização a produzirem resultados econômicos eficientes a partir de planejamentos e capacitações, criando em alguns casos, relações bastante tensas com as entidades proponentes ou executoras, como foi o caso do Projeto Frutos do Cerrado.

Assim, as disputas entre os diferentes atores envolvidos na gestão do PD/A ou na aprovação dos projetos penderam, em um primeiro momento, para o lado da solidariedade com as entidades não-governamentais e, num segundo momento, para um lado mais desenvolvimentista e técnico, focalizado na tentativa de estabelecer contatos de algumas entidades (consideradas mais promissoras) com bancos estatais e capacita-

las em planejamentos, diagnósticos rápidos participativos, formação de empreendedores. Flexibilidade num primeiro momento, maior rigidez num segundo momento quanto aos aspectos técnicos, estratégicos e econômicos.

Uma outra instância de decisões favoreceu tanto coalizões, quanto divergências de interesses entre atores diferenciados: a Comissão Executiva do PD/A que selecionava os projetos. Nesta Comissão estavam intermediários, tanto do campo das ONG's, quanto do governo e do Banco do Brasil.

A Comissão Executiva tem representação paritária entre governo e ONG's (três do GTA e dois da RMA), havendo voto de Minerva do Secretário Técnico em caso de empate nas votações. Em geral, as ONG's se preparavam para as reuniões discutindo a pauta, consultando algumas de suas “bases”, isto é, as outras ONG's das respectivas redes e também se articulavam entre si. Já os representantes do governo, que não tinham interesse direto nos projetos, não se articulavam entre si para votar posições em bloco. No caso dos representantes do governo, as opiniões eram muito mais pessoais do que institucionais. Então, na dinâmica das reuniões da Comissão em que se julgavam projetos podiam prevalecer as opiniões das ONG's em detrimento do governo. As opiniões dos representantes do governo tendiam a ser mais técnicas e as dos representantes de ONG's mais políticas (Mancin, 2001: 90). Como bastavam seis votos para se aprovar um projeto, se as ONG's estivessem articuladas e pegassem um membro do governo mais desatento, estava aprovado. Além disso, Abers, que realizou um estudo encomendado pelo Banco Mundial sobre a participação das organizações não-governamentais no PP-G7 afirma que “muitos informantes observaram que os representantes do governo selecionados pelas suas instituições para o assento na Comissão Executiva, tendem a ser indivíduos simpáticos a projetos baseados em comunidades” (Abers, 2000: 35 *apud* Mancin, 2001: 90). Isso certamente refletiu na demanda aprovada de projetos pelo PD/A.

Como o PP-G7 foi pensado exclusivamente para a Amazônia, a Mata Atlântica tendo sido incluída depois, os recursos do Subprograma foram inicialmente repartidos em 80% para a Amazônia e 20% para a Mata Atlântica. Como pode ser visto na Tabela 4, dos projetos aprovados até outubro de 2000, houve 137 na região da Amazônia e 38 na Mata Atlântica, isto é, a Amazônia teve 78,2% de propostas aprovadas, totalizando cerca de US\$ 16 milhões (74% do total de recursos doados pelo PD/A) e a Mata Atlântica teve 21,7% de propostas aprovadas, perfazendo US\$ 5,55 milhões (26% do



total). Dentro da Amazônia, os estados campeões de projetos foram o Pará, em primeiro lugar, com 43 projetos, seguido do Acre, com 22, e depois o Maranhão, com 20, onde a Rede Frutos do Cerrado ajudou bem a aumentar este número com 12 subprojetos (incluindo o de refinanciamento da *Vyty-Cati*, a associação dos povos Timbira).

**Tabela 4 – Projetos aprovados pelo PD/A até outubro de 2000**  
(valores em US\$)

| Estado                      | Aprovados  | PD/A              | Contrapartida     |
|-----------------------------|------------|-------------------|-------------------|
| Pará                        | 43         | 4.759.615         | 2.403.041         |
| Acre                        | 22         | 2.833.485         | 1.270.266         |
| Maranhão                    | 20         | 1.839.241         | 758.418           |
| Amazonas                    | 15         | 1.408.273         | 694.826           |
| Rondônia                    | 13         | 2.029.529         | 996.950           |
| Amapá                       | 07         | 1.109.500         | 885.290           |
| Tocantins                   | 07         | 709.974           | 416.305           |
| Mato Grosso                 | 07         | 654.453           | 405.076           |
| Roraima                     | 03         | 503.024           | 261.413           |
| <b>Total Amazônia</b>       | <b>137</b> | <b>15.847.097</b> | <b>8.091.587</b>  |
| São Paulo                   | 09         | 1.017.571         | 603.952           |
| Minas Gerais                | 07         | 886.777           | 691.638           |
| Bahia                       | 05         | 990.082           | 463.125           |
| Santa Catarina              | 04         | 514.985           | 218.027           |
| Espírito Santo              | 03         | 584.546           | 342.228           |
| Paraná                      | 03         | 566.742           | 270.142           |
| Pernambuco                  | 03         | 362.557           | 300.113           |
| Rio de Janeiro              | 02         | 352.307           | 161.162           |
| Rio Grande do Sul           | 02         | 301.783           | 116.015           |
| <b>Total Mata Atlântica</b> | <b>38</b>  | <b>5.557.372</b>  | <b>3.152.905</b>  |
| <b>TOTAL GERAL</b>          | <b>175</b> | <b>21.404.469</b> | <b>11.244.493</b> |

**Fonte:** PD/A-PP-G7, *PD/A Cinco Anos. Uma Trajetória Pioneira*, fevereiro de 2001, Brasília, p. 117. A fonte contabiliza para efeito de número de projetos tanto projetos “aprovados” quanto “aprovados sob condições” além daqueles que foram cancelados: dois no Mato Grosso e um em São Paulo. Mas não contabiliza os cancelados para o volume de recursos.

A quantidade de projetos em cada estado pode ser em parte relacionada com a presença ou ausência de organizações sociais fortes e articuladas, ligadas ou não à temática ambientalista, ou à mobilização em torno das questões agrárias ou de desenvolvimento. Mas está relacionada também ao trabalho de divulgação e assistência feito tanto pelo Grupo de Trabalho Amazônico quanto pela Rede da Mata Atlântica que não foi necessariamente homogêneo, seja por área dentro da região, seja por entidades. Neste sentido, o Pará realmente apresenta-se como um estado destacado, onde movimentos de trabalhadores rurais são expressivos regionalmente, carregando uma história de lutas e articulações. Entre estes se destacam o Movimento pela

Sobrevivência da Transamazônica - MPST (embora este não tenha nenhum projeto no PD/A mas participe do GTA desde o início), as associações de produtores rurais e/ou pescadores, associações de moradores ou comunitárias e sindicatos de trabalhadores rurais (somando 24 proponentes). Há também no Pará um número razoável de proponentes que são ONG's (14) dentre os 43 projetos. Seguindo a mesma linha de raciocínio, o Acre apresenta-se como o estado mais importante das reivindicações dos seringueiros, sendo o Conselho Nacional dos Seringueiros uma das entidades que esteve presente desde o início das discussões sobre o PD/A (embora o CNS envolva mais três estados além do Acre). Também neste estado, destacam-se as associações de pequenos produtores (15 em 23), algumas das quais carregam em seu nome a vinculação com a atividade seringueira. Municípios como Rio Branco, Brasiléia e Plácido de Castro concentram mais de três projetos cada um.

No estado do Maranhão, por sua vez, estão presentes vários sindicatos e associações de trabalhadores rurais, associações de assentados e assentamentos e principalmente cooperativas de pequenos produtores, todos com longa trajetória mobilizadora em torno da questão agrária. Este é o caso, por exemplo, do Centro de Educação e Cultura do Trabalhador Rural, uma das ONG's assessoras do Projeto Frutos do Cerrado e das cooperativas de pequenos produtores agroextrativistas vinculadas a ele. Também é o caso do Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB), que congrega mulheres de quatro estados diferentes (Pará, Maranhão, Tocantins e Piauí) vinculadas a outras associações como a ASSEMA (Associação em Áreas de Assentamento do Estado do Maranhão) e a ASMUBIP (Associação Regional das Mulheres Trabalhadoras Rurais do Bico do Papagaio –TO).

Somente no estado do Maranhão encontram-se 11 das 19 cooperativas que tiveram apoio do PD/A, embora duas delas tenham servido apenas de proponentes para outras entidades executoras: uma é a Associação Agroextrativista dos Pequenos Produtores de Carolina – AAPPC, executora do projeto Frutos do Cerrado em Carolina cuja proponente é a Cooperativa Agrícola de Riachão, e a outra é a Cooperativa Mista dos Pequenos Produtores Agroextrativistas de Montes Altos (COOPEMI), executora do projeto Frutos do Cerrado em Montes Altos e cuja proponente é a Cooperativa dos Pequenos Agricultores Agroextrativistas de Amarante.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> O PD/A estabeleceu duas categorias classificatórias para possibilitar que entidades com menos de um ano de existência legal pudessem submeter projetos para sua apreciação. Assim, “proponente” seriam

É bom lembrar que algumas entidades tiveram mais de um projeto aprovado ou conseguiram o refinanciamento do mesmo projeto pelo PD/A. Na Amazônia, dos 137 projetos aprovados até outubro de 2000, 26 eram de entidades com mais de um projeto, totalizando 12 entidades distribuídas pelos estados do Acre, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Tocantins.<sup>42</sup> Os recursos do PD/A alocados a estas entidades foram de US\$ 2,65 milhões, correspondendo a 16,72% dos recursos totais para Amazônia Legal. Em 24 de janeiro de 2001, aparecia outra entidade com mais de um projeto aprovado, o Centro de Trabalho Indigenista - CTI, com um projeto entre os Guarani em Mongaguá (SP), somando-se ao seu primeiro projeto aprovado, o dos Waiãpi no Amapá, ou seja, um projeto na Amazônia e outro na Mata Atlântica. O CTI aparece como “proponente” destes dois projetos, mas é também “executor” do projeto de Acompanhamento e Monitoramento do Frutos do Cerrado, no qual o proponente é o CENTRU. É ainda assessor da associação indígena *Vyty-Cati* das Comunidades Timbira do Maranhão e Tocantins nos seus dois projetos (um de refinanciamento), totalizando uma presença em cinco projetos do PD/A que, juntos, somaram US\$ 743.040,60 (PD/A, listagem de projetos aprovados, janeiro, 2001).<sup>43</sup>

No seu estudo sobre o projeto de “Fortalecimento Institucional do Grupo de Trabalho Amazônico (GTA)” do PP-G7, Almeida (2000) aponta para a relação entre o número de projetos aprovados por estado da Amazônia Legal e as entidades integrantes

---

aquelas legalizadas há mais de um ano e “executoras” aquelas sem este registro, necessitando de uma outra entidade que entrasse como “proponente” de seu projeto. Porém, quem era responsável pela implementação do projeto era a entidade “executora”, exercendo a “proponente” um papel formal de assinatura de relatórios entre outros. Este não foi o caso, porém, do Centro de Trabalho Indigenista e do Centro de Educação e Cultura do Trabalhador Rural, um executor, outro proponente, do projeto de “acompanhamento e monitoramento” da Rede Frutos do Cerrado. Ambos atuaram intensamente no projeto.

<sup>42</sup> Comissão Pró-Índio do Acre, com três projetos diferentes; a Associação de Pequenos Produtores Nossa Senhora de Fátima (Brasiléia-AC), com um refinanciamento; a Associação dos Moradores de Vila Céu do Mapiá (Pauini-AM), com dois projetos diferentes; a Associação em Áreas de Assentamento do Estado do Maranhão (ASSEMA), com dois projetos diferentes (Lago do Junco e Pedreiras - MA); o Sindicato de Trabalhadores Rurais de Esperantinópolis (MA), com dois projetos diferentes; a Associação das Comunidades Indígenas Gavião do Maranhão, proponente do projeto da *Vyty-Cati* (dos Timbira do Maranhão e Tocantins), com um refinanciamento; a Associação Rural Juinense Organizada para Ajuda Mútua (Juína-MT) com refinanciamento; a Cooperativa dos Trabalhadores Agroextrativistas de Nova Ipixuna (Nova Ipixuna-PA), com um refinanciamento; o Centro de Estudos Avançados em Promoção Social - Saúde e Alegria, com dois projetos diferentes em Santarém (PA); a Associação dos Pequenos Agrosilvicultores do Projeto RECA, com dois projetos diferentes, um em Plácido de Castro (AC) e outro em Nova Califórnia (RO); a Associação dos Trabalhadores Rurais do Vale do Corda (Wanderlândia-TO) com um refinanciamento; e finalmente, a Associação Regional das Mulheres Trabalhadoras Rurais do Bico do Papagaio (ASMUBIP) (São Miguel do Tocantins-TO), com um refinanciamento.

<sup>43</sup> O fato do PD/A abrir a possibilidade de haver um “proponente” e um “executor” dos subprojetos sendo o “proponente” o responsável legal, torna possível que uma entidade esteja presente em vários projetos sem aparecer como responsável legal por ele. Mesmos que os projetos sejam de associações indígenas, a assessoria das ONG's a elas vinculadas está sempre presente.

do GTA. Segundo o seu levantamento, o Pará é também o estado que conta com maior número de entidades no GTA (16,7%), seguido do Acre (13,9%), dentre os estados da Amazônia Legal. Da mesma forma, nas quatro gestões do GTA desde 1992, entidades e dirigentes destes dois estados se revezaram nos cargos de presidente e secretário-geral. Além disso, completa Almeida, de fins de 1995 a fins de 1998, a Secretaria Executiva do GTA esteve sob a direção de um mesmo representante do Acre (Almeida, 2000: 75). Segundo este autor, a distribuição de poder político está relacionada à distribuição dos recursos do PD/A, sendo que o capital político acumulado corresponde ao econômico. Em outras palavras, aqueles que tinham maior capital político acumulado no campo das ONG's, foram as entidades que mais conseguiram aprovar projetos no PD/A, inclusive porque faziam parte de um círculo de entidades que se revezaram na direção do GTA. Assim, as entidades vinculadas ao GTA tiveram, somadas, 56% dos projetos aprovados pelo PD/A e 64,2% dos recursos totais para a Amazônia Legal.

Já na Mata Atlântica houve uma demanda mais equilibrada entre os estados, embora São Paulo tenha encabeçado a lista com nove projetos, seguido de perto por Minas Gerais. Bahia e Santa Catarina também tiveram mais projetos aprovados. De certa forma, isso reflete o fato da Rede de ONG's da Mata Atlântica (RMA) ser forte nestes estados que detêm um dos maiores números de ONG's ambientalistas, embora o Rio de Janeiro conte também com muitas ONG's ambientalistas, junto com o Rio Grande do Sul e ambos tenham tido poucos projetos aprovados (e/ou submetidos) no PD/A. As observações de Almeida (2000) parecem se adequar em parte à Rede Mata Atlântica pois os estados de Minas Gerais, da Bahia e de Santa Catarina são aqueles que já ocuparam a Comissão de Coordenação da RMA, com a Fundação Biodiversitas (MG), o Grupo Ambientalista da Bahia (GAMBÁ) e a Associação de Preservação do Meio Ambiente do Alto Vale Itajaí (APREMAVI), de Santa Catarina, entre outras. O estado de São Paulo contou com projetos de várias organizações não filiadas à RMA, inclusive de moradores de reserva extrativista e dois de organizações indígenas. Apenas duas entidades são filiadas à RMA (RMA, 1994).<sup>44</sup>

Dos 38 projetos aprovados até outubro de 2000 para a Mata Atlântica, 10 eram de entidades com mais de um projeto, envolvendo cinco organizações diferentes de

---

<sup>44</sup> Infelizmente não disponho de dados mais atualizados sobre as filiadas à RMA. Estes se referem a abril e maio de 1994, colocados no boletim informativo da Rede *Jornal da Mata Atlântica*, ano 2, no. 5.

quatro estados: Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais e Santa Catarina.<sup>45</sup> Somente estas cinco entidades arrebatarem 34,18% do total de recursos alocados para a Mata Atlântica (cerca de US\$ 1,899 milhões), volume bastante significativo.

Percebe-se a partir destas observações que o acúmulo de capital simbólico no campo das ONG's contribuiu significativamente para a presença de algumas entidades na representação da Comissão Executiva que, por sua vez, podiam votar à favor ou contra projetos de entidades aliadas, desconhecidas ou “inimigas”. Conforme Mancin (2001: 124), prevaleceria na representação das ONG's nesta comissão “relações de amizade e ‘compadrio’, assim, ninguém ousou votar contra um projeto de uma entidade com assento na Comissão Executiva”. Estas constatações não invalidam as decisões da Comissão, já que muitos projetos que não tinham nenhuma relação com o GTA ou com as “grandes-ONG's” também foram aprovados. Mas, para além dos “aspectos técnicos”, percebe-se uma tendência de favorecimento entre as entidades que se conhecem e se reconhecem dentro do campo.

O julgamento dos projetos pela Comissão Executiva suscitou diversos comentários positivos, pela sua isenção, e negativos, pelo favorecimento de projetos de ONG's conhecidas, integrantes ou não da Rede de ONG's da Mata Atlântica (RMA) ou do Grupo de Trabalho Amazônico (GTA).

Segundo relatos de integrantes da Secretaria Técnica do PD/A, havia sempre uma tendência de alinhamento entre o perito da GTZ, a Secretaria e a parte governamental da Comissão Executiva, contra as ONG's da Comissão Executiva (CE) quando o assunto eram projetos considerados, pelos primeiros, com muitos problemas técnicos para serem aprovados e pelos segundos, como demandas legítimas de comunidades que não deveriam ser descartadas em função de “problemas técnicos”. As ONG's acusavam a ST-PD/A de invadir demais as atribuições da Comissão Executiva, interferindo no processo de julgamento (Mancin, 2001: 91-92). Segundo Mancin, os conflitos dentro da própria Comissão, entre ONG's e governo, seriam decorrentes de diferenças institucionais, a exemplo do IBAMA negando a aprovação dos Planos de

---

<sup>45</sup> Grupo Ambientalista da Bahia (GAMBA), com um refinanciamento; Centro de Desenvolvimento Agroecológico do Extremo Sul da Bahia – Terra Viva, com dois projetos diferentes; a Associação de Programas em Tecnologias Alternativas (APTA), com um refinanciamento; o Centro de Tecnologia Alternativa – Zona da Mata (MG), com um refinanciamento; a Associação de Preservação do Meio Ambiente do Alto Vale Itajaí (APREMAVI), com um refinanciamento. Todas estas entidades são filiadas à RMA, sendo que a APREVAMI, o GAMBA e a APTA já foram ou são da Comissão de Coordenação da Rede.

Manejo comunitários (financiados pelo PD/A), ou da FUNAI questionando algum projeto envolvendo populações indígenas (Mancin, 2001: 92).

Eis o relato de um dos técnicos da ST-PD/A,

“as ONG's têm um comportamento corporativista. A Comissão [Executiva] é política, não é uma coisa técnica. Na Comissão, algumas divergências técnicas surgiram. As ONG's da Mata Atlântica têm uma visão mais de conservação e as ONG's do GTA, tinham uma visão mais produtivista da coisa, algo que tinha que ter algum rendimento, mas nada assim que pudesse causar algum tipo de atrito.”

Outro integrante disse: “... a Comissão Executiva, enquanto instância política, passava coisas que não necessariamente eram boas tecnicamente, principalmente no início.” Um dos representantes da GTZ afirmou que a Comissão Executiva era um modelo interessante de como pode funcionar um Fundo de projetos. Segundo ele, a Comissão barrou pressões particularistas, especialmente de prefeitos, prevalecendo o julgamento dos aspectos técnicos dos projetos, com algumas exceções. Para ele, se por um lado havia uma pressão de relações pessoais e de ONG's conhecidas para a aprovação de determinados projetos, por outro, no começo do PD/A não havia muita clareza ou definição por parte da própria ST-PD/A sobre quais seriam os “aspectos técnicos” a serem julgados. Foi também por esta razão que o Manual de Operações do PD/A mudou duas vezes, procurando-se aprimorar estes aspectos.

Os representantes do Banco Mundial tiveram opiniões divergentes com relação à Comissão Executiva. Um apontou para o caráter político da Comissão como prejudicial à qualidade dos projetos aprovados, dizendo que preferia o sistema do Fundo Nacional de Meio Ambiente, cuja triagem passava primeiramente por um Câmara Técnica que verificava esta qualidade técnica para depois o seu mérito ser julgado numa comissão política. Ele julgou que os “pareceres técnicos” elaborados pelos consultores do Grupo de Análise de Projetos (GAP) não eram de boa qualidade “técnica”. O outro representante disse que na Comissão Executiva viu-se de tudo. Discussões que tocavam nos temas sensíveis que tangem as relações entre as ONG's e entre as ONG's e o governo. Disse que não viu *lobbies* por exemplo do GTA defendendo projetos da Amazônia, ou a RMA os projetos da Mata Atlântica. Chegou mesmo a se surpreender com o nível das discussões entre ONG's e governo, tendo havido apoio de instituições

como o IBAMA a projetos de ONG's que já criticaram-no bastante e de ONG's pequenas. Para esta pessoa, houve isenção dos julgadores.

A seleção dos projetos também refletiu as diferenças entre os tipos de ONG's predominantes nas duas regiões abrangidas (ver Tabela 4). As ONG's da Mata Atlântica são de caráter mais conservacionista e em geral as mais antigas do ambientalismo brasileiro, correspondendo as mais ativas aos estados onde o ambientalismo também é forte. Já na Amazônia, as entidades são mais diversas e predominantemente recentes, voltadas para o desenvolvimento sustentável e muito ligadas aos movimentos sociais de pequenos produtores e extrativistas, tradicionais ou imigrados para a região nas muitas frentes de expansão que caracterizaram a região. São poucas ONG's e muitas associações, sindicatos e cooperativas de populações locais. Por isso, para o caráter conservacionista ser incorporado, tem que mostrar sua “serventia” em termos práticos da sobrevivência diária destas populações. Ocorre então uma certa oposição entre “técnicos” e “bases”, entre “conservacionismo” e “produtivismo” e que reflete, em última instância, as relações entre classes sociais diferentes com ideais também diferentes. Carvalho e Soares (2000: 34-35) afirmam que esta tensão é oriunda do próprio campo da sociedade civil representada pelo GTA e pela RMA, traduzida em torno da disputa pela legitimidade da representação social de base e ONG's. Enquanto o Grupo de Trabalho Amazônico coloca como critério de legitimidade de representação social a relação orgânica com sua base social, a Rede de ONG's da Mata Atlântica não aceita este critério para “medir” a sua legitimidade, evocando o reconhecimento político e a identidade que estabelece com as comunidades e grupos sociais cujos interesses defende. Mas há entre os dois grupos de entidades consenso e solidariedade que as situa do mesmo lado que é “estar na luta” por uma vida melhor, por uma transformação social, embora cada ator possa ter sua própria concepção de “vida boa”. Não foram relatados conflitos entre as redes de ONG's no interior da Comissão Executiva.

**Tabela 5 – Distribuição dos Projetos por Tipo de Instituição – PD/A**

| <b>Tipo de Instituição</b>          | <b>Amazônia Legal</b> | <b>Mata Atlântica</b> | <b>TOTAL (absoluto/<br/>Porcentagem)</b> |
|-------------------------------------|-----------------------|-----------------------|--|
| <b>ONG</b>                          | 26                    | 31                    | <b>57 (32,57%)</b>                       |
| <b>Associação de Produtor Rural</b> | 63                    | 2                     | <b>65 (37,14%)</b>                       |
| <b>Sindicato de Produtor Rural</b>  | 15                    | 1                     | <b>16 (9,14%)</b>                        |
| <b>Cooperativa</b>                  | 19                    | -                     | <b>19 (10,85%)</b>                       |
| <b>Organização Indígena</b>         | 9                     | 3                     | <b>12 (6,86)</b>                         |
| <b>Caixa Agrícola</b>               | 2                     | -                     | <b>2 (1,14%)</b>                         |
| <b>Organização Quilombola</b>       | 1                     | -                     | <b>1 (0,57%)</b>                         |
| <b>Entidades Públicas</b>           | 2                     | 1                     | <b>3 (1,71%)</b>                         |
| <b>TOTAL</b>                        | <b>137</b>            | <b>38</b>             | <b>175 (100%)</b>                        |

**Fonte:** MMA/SCA/PP-G7/PD/A, PD/A *Cinco Anos, uma trajetória pioneira*, Brasília, fevereiro de 2001.

Pode-se perceber que as entidades de base somaram 65,7% do total de projetos do PD/A, sendo as ONG's 32,5%, número que não deixa de ser significativo, e entidades públicas apenas 1,7%. Destas três entidades públicas, somente um projeto é realmente realizado pela prefeitura municipal, o de Rolante (RS), sendo os outros dois executados por outras entidades que na época da proposta não tinham condições de serem as suas próprias proponentes. É o caso da prefeitura de Pauini (AM) e o da prefeitura de Santa Maria do Tocantins (TO). Este último projeto tem como entidades executoras duas associações de pequenos produtores rurais, analisadas mais adiante nesta tese. A baixa participação de prefeituras e governos estaduais explica-se, por um lado, pela falta de interesse político local neste tipo de iniciativa, não só do ponto de vista ambiental e social como também do ponto de vista administrativo, em que as prefeituras e os governos não podem controlar da forma como querem as fontes de recursos e os seus destinatários, embora o valor de projetos do PD/A fosse em vários casos, superior à arrecadação municipal ou um montante bastante significativo localmente. Por outro lado, é um indicativo de que os projetos apresentados por prefeituras municipais e/ou governos estaduais não conseguiram cumprir os “critérios de elegibilidade” do PD/A, não sendo aprovados, além do fato do PD/A limitar a um máximo de 20% dos fundos alocados para este tipo de proponente. Esta limitação encontra justificativa no fato do Fundo Nacional de Meio Ambiente - FNMA (do Ministério do Meio Ambiente) ser o fundo que por excelência tem os mecanismos mais adequados para financiar entidades públicas ao invés de ONG's.

A indicação do Secretário Técnico do PD/A foi objeto de disputa na medida em que no início do Subprograma tinha havido um acordo tácito entre a SEMAN/PR e o GTA que este faria as indicações, por uma lista tríplice, acordo que teria sido quebrado



quando o Ministério do Meio Ambiente não aceitou as indicações do mesmo e empossou outra pessoa, considerada “neutra” (Mancin, 2001: 81), isto é, sem qualquer vinculação com as redes de ONG's. Estabeleceu-se então uma aresta entre o Ministério do Meio Ambiente e o GTA neste caso (idem). É preciso lembrar que num campo, não existem posições “neutras”. A própria classificação de “neutralidade” já se configura em uma tomada de posição, dizendo algo sobre o lugar de fala daqueles que se consideram ou daqueles que classificam atores sociais como “neutros”.

Em função do GTA ter o privilégio de poder indicar três nomes para o cargo de Secretário Técnico do PD/A, criou-se uma segunda figura para equilibrar as relações de poder entre as duas redes de ONG's: o Secretário Técnico Adjunto, indicado pela Rede de ONG's da Mata Atlântica (Carvalho e Soares, 2000: 30). Assim, houve uma relação favorável entre as redes de ONG's e o Ministério do Meio Ambiente neste ponto.

A presença de determinados secretários técnicos provavelmente estimulou a apresentação de projetos por entidades que viam neles pessoas conhecidas ou vinculadas ao seu campo de atuação.

Houve um fluxo de chegada de projetos razoável entre 1995 e 1996, respectivamente, 15,2% e 21,01% do total dos cinco anos, diminuindo sensivelmente em 1997 (18,6%) e mais ainda em 1998 (11,85%). A Secretaria Técnica do PD/A explica parcialmente este índice pelo término dos recursos da primeira doação, que foi sanado com a contribuição da Alemanha de mais 15 milhões de marcos alemães (cerca de 8,5 milhões de dólares) e da França, com cerca de 1,3 milhões de dólares. Em 1999 houve um salto na demanda, a mais alta em todos os anos, de 24,92%. Vários fatores podem ser apontados para justificar este acontecimento. Por um lado, pode ser indicativo da entrada de mais recursos, do resultado do trabalho de divulgação e capacitação realizado pelas duas redes de ONG's, do resultado das oficinas de intercâmbio entre projetos do PD/A e das ações de divulgação por boletins bimestrais, *folders*, publicações, seminários e outros, ocorridas, com mais veemência, a partir do ano de 1998. Por outro, pode-se presumir que o fato de ter entrado, em 1999, na Secretaria de Coordenação da Amazônia do Ministério do Meio Ambiente uma das conhecidas integrantes do ambientalismo brasileiro e da defesa dos seringueiros, ex-integrante do Grupo Consultivo Internacional, juntamente com a indicação de outra assessora conhecida dos movimentos sociais do Pará para a Secretaria Técnica do PD/A, fizeram as entidades não-governamentais aumentarem suas expectativas quanto a

aprovação de seus projetos. Todos estes fatores juntos podem ter resultado neste índice alto de apresentação de propostas. No ano 2000, já no final da primeira fase do PD/A, a demanda foi a menor de todos os anos, apenas 8,35% (MMA/SCA/PP-G7/PD/A, 2001: 117).

Houve conflitos e também consensos entre a equipe técnica do PD/A e seus diversos secretários técnicos. Ouvi relatos que variaram entre uma maior ou menor abertura de cada secretário técnico que assumiu a ST-PD/A para as sugestões da equipe, revelando em sua forma de trabalho não só suas pré-concepções a respeito da equipe e do PD/A como um todo, como também as posições que ocupavam no campo social, político e simbólico do ambientalismo, dos movimentos sociais ou do governo. Enquanto uns secretários técnicos foram elogiados pelo seu caráter democrático e respeitoso com a equipe, nunca tomando decisões sozinhos, outros foram criticados pela relação de desconfiança e autoritarismo que causaram a saída de um dos integrantes da ST-PD/A e deixaram “a cabeça à prêmio” de outros. Mesmo estes secretários técnicos não deixaram de receber elogios respeitosos, já que ao final de suas gestões parecem ter mudado suas posturas. Outros ainda não foram nem lembrados ou receberam menções inexpressivas. A própria mudança de secretário técnico trazia muita insegurança a toda equipe já que não se teria a estabilidade empregatícia garantida e também não se sabia que tipo de pessoa poderia assumir o cargo. Esta instabilidade era aumentada pelo tipo de contrato feito pelo PNUD (que chegou a ser de renovação mensal), até que se conseguiu um prazo um pouco mais estendido de renovação semestral.

A localização física da Secretaria Técnica do PD/A foi também marcada por sucessivas mudanças no interior no Ministério do Meio Ambiente, para em 2000 dele sair, juntamente com a secretaria técnica de um dos projetos do PP-G7 e a própria Secretaria Executiva do Programa. Segundo uma técnica do PD/A, as relações com os funcionários do Ministério do Meio Ambiente era conflitiva pois estes entendiam que um projeto de cooperação internacional não deveria utilizar os recursos do Ministério, tais como material de escritório, sendo muitas vezes negado o acesso a eles. No entanto, isto fazia parte da “contrapartida” do governo brasileiro.

Relações de conflito e resistência entre os técnicos da Secretaria Técnica de outro projeto do PP-G7, o dedicado à demarcação das terras indígenas (PPTAL) e o quadro de funcionários da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), e entre estes e os agentes da cooperação internacional, foram minuciosamente analisadas por Lima

(2000). Lima revelou que por traz do discurso do “novo”, da “demonstração” e da “flexibilidade” firmavam-se práticas inflexíveis, dos agentes da cooperação internacional sobre os representantes do governo, funcionários da FUNAI, que assim se opunham também aos técnicos da Secretaria do projeto. Neste contexto, as missões de supervisão podiam ser encaradas como rituais, que firmavam as posições sociais dos atores ali presentes, refletindo a polarização dominantes / dominados; os passadores de modernidade/ os receptores de modernidade. Como rituais, afirmavam aquilo que seria perene na sociedade, reproduzindo as mesmas relações (Lima, 2000: 291). Se referindo ao trabalho de Souza Lima (1995: *apud* Lima, 2000: 220), Lima coloca que as proposições “inovadoras”, no fundo, “refletem um panorama subliminar configurado no PP-G7 e entre os doadores: o de minimizar o monopólio do poder do Estado, ou de um mecanismo imaginado como governo nacional, enfraquecendo-lhe o exercício do controle sobre as populações indígenas e sobre o espaço ambiental amazônico, afinal um ‘patrimônio da humanidade’”. Lima se valeu de sua experiência como *insider* do projeto para poder observar e experimentar as relações de poder que ali se desenvolviam. Como o poder é antes de tudo algo que se sente (Foucault, 1988: 75) e algo que dificilmente pode ser apontado, o segredo sobre o seu exercício faz parte das relações. Por isso, não pude ter acesso a estas relações mais fundamentais porque envoltas em segredo, sendo possível somente ver a “ponta do *iceberg*” a partir das declarações que consegui e dos documentos produzidos pelo PD/A e pelo PP-G7.

Outros indícios de força também se expressaram, por exemplo, na resistência reiterada pelo Banco Mundial e doadores de permitir a contratação de mais pessoas para a Secretaria Técnica do PD/A, sobrecarregada de trabalho, alegando que a contrapartida brasileira não estava sendo cumprida. Isto causava tensão entre os doadores, o Banco e o governo na medida em que até contas de aluguel e condomínio da sede da Secretaria Técnica estavam sendo pagas, em 2000, com recursos de doação. Agregado a isso, ainda está o fato do próprio “Projeto de Coordenação” do governo, concebido para “aumentar o seu domínio” no PP-G7, depender fundamentalmente de recursos estrangeiros, enquanto o Ministério procura aumentar o seu orçamento disponível.

O “fortalecimento institucional” das redes de ONG's, especialmente do Grupo de Trabalho Amazônico, também refletiu relações polarizadas e concentração de poder no interior das mesmas. Passemos a este tema.

### **As redes de ONG's e o PP-G7: entre a centralização e a descentralização de poder**

A duas redes de ONG's – Grupo de Trabalho Amazônico e Rede de ONG's da Mata Atlântica - atuam como intermediárias entre os níveis local e nacional, além do internacional. Elas se relacionaram mais intensamente com o Banco Mundial, o Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria Técnica do PD/A, embora as relações internas entre as entidades de cada uma delas seja também um ponto importante.

As duas redes instituem representantes a várias instâncias de decisão ou de consulta do PP-G7. Obviamente o GTA indica muito mais representantes na medida em que o Programa é predominantemente voltado para a região que esta rede representa. O GTA tem direito a pelo menos 42 “assentos” entre titulares e suplentes distribuídos entre 10 comissões deliberativas ou consultivas do PP-G7. Já a Rede de ONG's da Mata Atlântica tem direito a ocupar assentos de pelo menos 10 assentos, entre titulares e suplentes em quatro comissões e virão a ocupar espaço no Subprograma da Mata Atlântica.

A participação dos representantes das ONG's não ocorreu de forma homogênea em todos os projetos, sendo o Subprograma de Proteção aos Recursos Naturais, voltado aos órgãos estaduais de meio ambiente, onde ela é menor e esvaziada. Segundo diversos atores da área técnica e de cooperação do PD/A e do PP-G7, a participação das ONG's é mais efetiva no PD/A, mesmo, na opinião de alguns, com algumas restrições. O “modelo PD/A”, mais especificamente, o envolvimento das entidades da sociedade na discussão de elaboração do Subprograma e a existência da Comissão Executiva deliberativa e paritária entre representantes de ONG's e de governo, foi considerado positivo e por isso foi expandido para os projetos mais recentes do PP-G7, tais como o Projeto de Manejo de Várzea, o de Manejo de Recursos Florestais, o Corredores Ecológicos, o Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas e o Subprograma da Mata Atlântica (Mancin: 2000: 61) e para o Projeto de Proteção às Terras e Populações Indígenas da Amazônia Legal. Neste último caso, a Comissão Paritária Consultiva foi constituída posteriormente ao início do Programa. O estudo de Abers (2000 *apud* Mancin, 2001: 61) sobre a “participação da sociedade civil no PP-G7” confirma este consenso generalizado em torno do PD/A.

Com relação à participação das ONG's na Comissão de Coordenação Brasileira CCB, por exemplo, Abers constatou três coisas: que embora a participação das ONG's da CCB seja minoritária, se comparada com a do governo, os representantes declararam

que suas posições exerciam influência nas decisões em plenário; que a capacidade do representante em representar a complexidade e a diversidade da sua rede é tida como um problema constante no processo; e que os representantes das ONG's vêm a CCB como uma instância relativamente sem importância dentro das cadeias decisórias do PP-G7, com reuniões irregulares (Abers, 2000: 6 *apud* Mancin, 2001: 60). A autora indica que há na verdade mecanismos informais de decisão que fazem parte do processo de tomada de decisões. Segundo ela, não só as decisões formais tomadas nas comissões podem ser compreendidas como mecanismos de decisão, mas também “todo os aspectos do ciclo de projeto” que ocorrem tanto formalmente, “por meio da aprovação de propostas pelos escalões superiores e pelas comissões oficiais, como informalmente, por meio de uma gama complexa de negociações relativa ao estabelecimento da agenda, gerenciamento do projeto e ajustes pragmáticos que ocorrem constantemente durante o ciclo de projeto” (Abers, 2000: 3 *apud* Mancin, 2001: 60).

Como dito no início deste capítulo, os papéis definidos contratualmente ou a partir de estrutura tecno-burocrática não definem inteiramente as relações estabelecidas entre atores dentro do Programa, prevalecendo uma gama complexa de negociações em torno de diversos assuntos que envolvem a implementação do Programa e do PD/A. Aqueles integrantes de ONG's, como eles mesmo revelam, que tinham por missão “representar” o campo se sentiam muito inseguros com esta tarefa já que dificilmente tal representação seria possível. Villamizar Sayago (2000: 47) lembra que “participação tornou-se uma palavra mágica, quase uma panacéia” que, se por um lado foi defendida pelas organizações não-governamentais para democratizar o desenvolvimento e resolver a crise social, por outro, quando apropriada por organismos internacionais ou programas de governo, corre o risco de tornar-se uma “participação burocrática”. A oscilação entre o coletivismo e o individualismo dos tempos modernos nos faz passar do “local” ao “global”, ora ressaltando o “próprio”, ora ressaltando o “estrangeiro” (idem: 48), e a estratégia da participação permitiria que as comunidades superassem sua condição de sobrevivência e supressões, passando a ser protagonistas de seu próprio bem-estar (idem: 51).

Como já afirmei no Capítulo 2, a noção de sociedade civil, que se evoca nos embates políticos, incorpora uma série de conceitos e tendências diferenciadas da ciência política, da sociologia e da filosofia trazendo no seu bojo a associação e organização dos cidadãos em torno de interesses coletivos ou compartilhados

reivindicando-os frente ao Estado. Por isso, a valorização da participação está associada ao “fortalecimento” desta sociedade civil, pressupondo uma solidariedade entre agentes na formulação de demandas comuns e na representação destas demandas em instâncias de luta política. No entanto, redes integradas de muitas organizações com interesses díspares entre si dificultam as relações de solidariedade e tendem a sofrer um processo de hierarquização ao invés de descentralização de poder. Isso foi o que ocorreu com o Grupo de Trabalho Amazônico e seu projeto de fortalecimento institucional fomentado pelo PP-G7.

O relatório de Almeida (2000) sobre o “Projeto de Fortalecimento Institucional do GTA” aponta para esta tendência, bem como para uma relação dúbia entre o Banco Mundial e o GTA. O objetivo de “fortalecer as organizações da sociedade civil” amazônica traduziu-se numa dinâmica de institucionalização do GTA que, ao invés de horizontalizar as decisões e as informações, criou sucessivas mudanças estatutárias e operacionais que foram se cristalizando numa estrutura cada vez mais cara, burocrática, verticalizada e pouco democrática, expressa, por exemplo, na pouca rotatividade de pessoas e instituições nos cargos de direção do GTA. Neste sentido, o GTA sofreria da “falta de memória administrativa” porque não adotava procedimentos consistentes, sistemáticos e impessoais de registro de atividades ou mesmo critérios claros de filiação de entidades. Predominava a “pessoalidade” e a estratégia de entidades sobre a “impessoalidade”, a transparência e a estratégia de rede. Ao invés de se administrar relações, que Almeida julga ser mais próxima da estratégia de uma rede, a estratégia do GTA foi administrar posições (Almeida, 2000: 137-38).

No contexto das relações do GTA com a burocracia oficial do PD/A e do PP-G7, predominou uma relação de poder especialmente calcada na incapacidade do GTA de administrar seus escritórios e realizar uma gama de atividades que lhe eram solicitadas. Enquanto os técnicos da agência multilateral e da burocracia oficial reforçam uma compreensão de “fortalecimento institucional” via independência financeira do GTA e o estabelecimento de indicadores de avaliação, Almeida lembra que os objetivos estabelecidos no projeto do GTA são muito mais voltados para um fortalecimento político do que financeiro e, portanto, exigir planejamento e organização burocrática como condição de apoio passa significar o predomínio de procedimentos burocráticos sobre os objetivos finais do projeto.

Para os representantes do GTA, o Banco assumia um discurso para fora do PD/A e do PP-G7 de que a relação com o GTA seria perfeita e para dentro apertava demais em cada negociação com a rede (Almeida, 2000: 20). Almeida tende a concordar com as declarações na medida em que os dados que levanta corroboram esta impressão. O GTA vivia constantemente a “síndrome do fechamento das portas” como classificou Almeida (2000: 7), não conseguindo se constituir como rede propriamente, mas como um agregado de entidades e pessoas cujos trâmites operacionais variam conforme a tradição institucional daqueles que assumem as funções diretivas, seja pendendo para uma forma sindical ou de ONG mas nunca de rede. A “síndrome” da urgência de recursos colocava o GTA numa posição frágil, posto que a rede passava a ter um horizonte muito curto para qualquer planejamento, ditado pelas crises sucessivas e resolvidas pelo expediente de “adiantamento dos recursos” que, por sua vez, eram descontados do valor total do projeto institucional quando aprovado. Como colocou Almeida (2000: 20) “a solução caso a caso, ponto a ponto prevalece e propicia um quadro desconfortável para todos já que dota de mais força o quadro técnico do Banco Mundial na relação com o GTA e, em decorrência, debilita mais a rede”. Vale lembrar que somente as negociações em torno de um dos projetos de apoio institucional do GTA duraram mais de dois anos, sendo que o projeto tinha prazo para ser de três.

Por outro lado, foi graças ao empenho pessoal de um dos representantes do BIRD, que o GTA conseguiu recursos adiantados do Banco e a resolução do pagamento da dívida do GTA junto ao PNUD entre o final do primeiro projeto institucional do GTA (1991-1994) até o início do segundo projeto (1996-1999). Estas atitudes revelaram um esforço muito grande em apoiar de qualquer maneira o GTA, procurando nos meandros das “rubricas” do Banco Mundial a categoria mais adequada e menos burocrática para o repasse destes recursos para o GTA. Este apoio não foge às conclusões de Almeida de que isso confere mais força ao Banco Mundial, fragilizando as organizações do GTA.

A própria definição do papel do GTA no PP-G7 criou expectativas irreais quanto à sua capacidade. Esperava-se dele, no projeto institucional de 1992: a) a criação de uma direção nacional consolidada e atuando de forma eficaz; b) 16 escritórios regionais estruturados e operando de forma eficiente; c) estratégia de comunicação vertical e horizontal consolidada; d) GTA estruturado para acompanhar Programas e Políticas da Amazônia fora da esfera do PP-G7 (*apud* Almeida: 2000: 144). Enquanto o Ministério

do Meio Ambiente e o Banco Mundial esperavam que o GTA exercesse um acompanhamento dos projetos do PD/A caracterizado como técnico, o GTA sabia que não tinha capacidade operacional para tanto e não poderia ter levado a cabo esta tarefa. Neste sentido, Almeida conclui que “cobra-se praticamente tudo do GTA e não discutem a sua relação com o Estado, nem que o executor dos projetos é o próprio governo. Tratam-no como mera extensão do aparato burocrático do Estado” (idem: 38).

Vê-se, portanto, que apesar dos discursos da participação e do fortalecimento institucional, o projeto do GTA definiu objetivos para além da capacidade desta rede de ONG's e as relações com os financiadores do projeto concentraram-se na institucionalização da Rede enquanto organização burocrática, resultando num inevitável enfraquecimento da articulação horizontalizada em favor da manutenção de escritórios e da resolução de problemas de gestão de projetos.

Enquanto interessa ao Banco Mundial e ao governo dizer que há uma abertura para o apoio das ONG's e entidades de base, inclusive pelo financiamento de vários eventos promovidos pelas redes, além de publicações e estudos e de seus escritórios, a relação com o GTA, por exemplo, foi tensa e marcada pela desqualificação técnica e gerencial. Atualmente, tanto o GTA quanto a RMA se encontram em situação fragilizada na medida em que praticamente sustentam-se com os recursos do PP-G7, especialmente o GTA (Martins et al., 2000; Almeida, 2000).

### **Uma visão geral do *projetismo* no nível local**

Até dezembro de 2000, o PD/A chegou a receber 1018 projetos, dos quais somente 46% foi considerado “elegível”, isto é, puderam seguir o processo de tramitação conforme o Manual de Operações. Destes 460, somente 175 foram aprovados, isto é, apenas 38% das propostas elegíveis foi aprovada, ou ainda 17% do total de propostas submetidas (Mancin, 2001: 106).

Os problemas mais frequentes encontrados nos projetos foram a inelegibilidade temática; a solicitação de recursos acima do teto estipulado; a pouca clareza sobre as metodologias de implementação e sobre os resultados desejados (com ênfase nos ambientais e sociais); a grande concentração na compra de máquinas, equipamentos e pagamento de pessoal; indicação de falta de experiência e capacidade instalada para executar as atividades propostas; erros formais no orçamento (PD/A/PP-G7/GTZ/BIRD,



2000: 7). Estes problemas indicam a falta de familiaridade dos proponentes com a formulação de projetos, o que o PD/A procurou sanar com a criação, em 1998, da linha para pequenos projetos, simplificando procedimentos e a linguagem explicativa. Mesmo assim, estas medidas parecem não ter sanado por completo as dificuldades encontradas pelos proponentes como atestaram declarações de um representante do Grupo de Trabalho Amazônico a Carvalho e Soares (2000: 31-32) para quem o formulário de apresentação dos projetos significava um impedimento para muitas entidades. A mesma opinião não era compartilhada por um representante da Rede da Mata Atlântica, para quem nem os formulários nem as prestações de contas físico-financeiras eram um problema (idem: 30). Esta divergência reflete os diferentes tipos de entidades predominantes nas duas grandes regiões do PD/A, Amazônia e Mata Atlântica, de um lado entidades de base e movimentos sociais, de outro, ONG's de “técnicos”.

O PD/A foi considerado por todos os envolvidos com a gestão do PP-G7 e do PD/A como o “mais participativo e eficiente” projeto do PP-G7, inclusive pelas ONG's, representadas pelas duas redes – GTA e RMA (Carvalho e Soares, 2000: 35). O PD/A era o único dos projetos do PP-G7 que tinha uma Comissão de seleção de projetos paritária entre governo e organizações não-governamentais, embora a Mata Atlântica ainda fosse minoritária. O modelo desta comissão foi expandido para outros projetos do PP-G7 que ainda estão no seu início tais como o Projeto de Manejo de Várzea, o de Manejo de Recursos Florestais, o Corredores Ecológicos, o Projetos Demonstrativos do Povos Indígenas e o Subprograma da Mata Atlântica (Mancin: 2000: 61) e para o Projeto de Proteção às Terras e Populações Indígenas da Amazônia Legal. Há portanto um consenso generalizado da positividade do PD/A que reflete, no entanto, diferentes razões.

Para as agências de cooperação internacional e os doadores o PD/A representa uma forma de se vincular às propostas de “novidade” e “mudança” no paradigma do desenvolvimento associando-as às iniciativas das ONG's e movimentos sociais. Para os técnicos e cientistas envolvidos nos vários níveis e momentos do Programa (IAG, Ministério do Meio Ambiente, Secretaria Executiva do PP-G7, Secretaria Técnica do PD/A, algumas ONG's, pareceristas e consultores), o PD/A representou um avanço no fortalecimento de organizações não-governamentais, na criação de massa crítica a respeito de propostas de desenvolvimento sustentável, ajudou as organizações a planejarem atividades, metas, projetos para procurar mudar uma realidade indesejada,

além de contribuir com o amadurecimento nas relações entre ONG's e governo. Contudo, todos ressaltaram o longo caminho de adversidades que ainda existe para além do PD/A e as limitações do formato do Subprograma (máximo de três anos de projeto, exigências tecno-burocráticas ainda grandes para muitas organizações e pressão para obtenção de resultados minimamente quantificáveis). As organizações não-governamentais e entidades de base viram no PD/A uma fonte de recursos mais acessível para suprir suas demandas, representando para aquelas com mais experiência e maior rede de relações e apoios mais uma fonte e para aquelas que iniciavam seus trabalhos pela primeira vez, um incentivo a se organizar.

Mas é no nível local onde operam os projetos financiados pelo PD/A. Obviamente me restrinjo a oferecer uma visão geral e parcial dada a grande quantidade, complexidade e especificidades dos projetos como um todo. Detalhes serão proporcionados pelo estudo do Projeto Frutos do Cerrado nos capítulos seguintes, um exemplo do que aconteceu nestes pequenos projetos financiados pelo PD/A e que revela alguns pontos gerais da iniciativa.

A partir dos relatos contidos nos diversos documentos produzidos pelo, para e sobre o PD/A, seja de avaliações independentes, de resultados de eventos, seja aqueles relatados por diversos executores para o informativo do PD/A (*PD/A Informa*), criado a partir de 1998, ou ainda tendo em vista os relatos que escutei em campo, há muitos pontos em comum com relação ao que se considera positivos ou negativo no PD/A. Entre aqueles que podem ser classificados como “negativos” e que trazem consigo a marca das diferentes racionalidades e temporalidades (as do projeto e as da dinâmica social e ambiental) estão a falta de uma assistência técnica constante e apropriada aos “executores”, o pouco tempo de duração do projeto, insuficiente para um ciclo ecológico mínimo de crescimento de sistemas agroflorestais e perenização de produção de frutas, por exemplo, além, é claro das dificuldades de grande parte das entidades em lidar com as regras burocráticas do PD/A, seja para elaborar os projetos, seja para prestar contas. Isso sem fazer referência aos problemas enfrentados pelos pequenos produtores de uma forma geral em colocar seus produtos no mercado e em aceitar sistemas alternativos de produção.

Relações conflituosas ou consensuais se estabeleceram entre os executores, a Secretaria Técnica do PD/A e o Banco do Brasil. Mas também houve problemas

internos às entidades executoras e com eventuais consultores que apareciam no nível local para prestar qualquer tipo de assistência técnica.

A relação com a Secretaria Técnica era ao mesmo tempo de parceria e de cobrança para os executores. Se por um lado, a Secretaria representava a burocracia governamental com suas exigências documentais específicas, ainda que de alguma forma simplificadas, por outro, também representava uma aliança importante para se resolver problemas, recursos, esclarecimentos e esperanças. Segundo os relatos que escutei, a ST-PD/A foi aprendendo aos poucos a lidar com as dúvidas e as dificuldades dos executores. Na visão da burocracia oficial, achava-se que se tinha feito todos os esclarecimentos de maneira simples e compreensível, quando na visão dos executores as explicações não tinham sido suficientemente claras. Mas, envergonhados de não terem compreendido as explicações, afirmavam ter entendido. No entanto, os problemas persistiam. Só depois é que a Secretaria percebia que realmente os executores não tinham entendido. Quando os problemas persistiam, especialmente os de comercialização, a ST-PD/A tomou a iniciativa de enviar aos locais de execução dos projetos consultores do Grupo de Apoio à Execução de Projetos (GAPEP) que não parecem ter resolvido as questões pendentes. Integrantes da Secretaria declararam que em geral os consultores do GAPEP eram pessoas ligadas às organizações não-governamentais e às universidades do Centro-Sul do país, com outra visão de mundo e que não contribuiriam para a autonomia em nível local (Carvalho e Soares, 2000: 32-33). Quando a Secretaria Técnica considerava que tinha escolhido as melhores e mais adequadas consultorias para os projetos, estas não eram necessariamente bem recebidas pelos mesmos, seja pela postura dos técnicos seja pelo tipo de trabalho desenvolvido, como foi o caso no Projeto Frutos do Cerrado. Deste modo, as consultorias foram muitas vezes percebidas pelos executores mais como uma ingerência externa do que como um apoio (idem: 33). Obviamente seria de se esperar que os consultores não poderiam resolver problemas, que se inseriam em contextos muito mais complexos. Mas esta expectativa faz parte de uma suposição de que os problemas enfrentados têm natureza “técnica” e desta forma podem ser resolvidos.

Estes fatos ilustram o desconforto que se estabelece entre agentes sociais dotados de diferentes capitais simbólicos, políticos e econômicos hierarquicamente posicionados, já que a maioria dos proponentes de projetos PD/A era composta por grupos sociais para os quais o “saber escolar” foi negado ou debilitado de alguma

forma. Envergonham-se de sua “falta de saber” ao lidarem com técnicos “doutores”, para usar uma expressão corrente que escutei em campo, dotados deste saber. Além disso, deveriam “prestar contas” por meio de um formato e de uma temporalidade estabelecidos não por eles, mas pelos “doutores”. Tal formato constituía-se em matéria estranha e até mesmo sem sentido para muitos grupos sociais, especialmente povos indígenas. Põe-se à prova, via operacionalização, as propostas colocadas no plano retórico-discursivo de “parceria”, de respeito à diversidade, de flexibilidade e de “aprendizado” presentes no ideário do *desenvolvimento sustentável*. Seria inconcebível dar dinheiro sem nenhuma forma de controle e de cobrança de resultados. Esta é a troca, desigual que se estabelece porque os agentes envolvidos situam-se em posições desiguais de poder. Aqueles que recebem, recebem porque não têm uma série de atributos, situando-se no pólo “pobre” do desenvolvimento. Aqueles que dão, dão porque têm dinheiro, conhecimento e habilidades específicas que os legitimam como doadores, situando-os no pólo “rico” do desenvolvimento. Quem dá, pode cobrar. Quem recebe, tem que agradecer prestando contas e mostrando resultados.

Com o Banco do Brasil os relatos de desentendimentos relacionaram-se a dois aspectos. Em primeiro lugar com o preconceito de certos gerentes de agências bancárias locais com os executores, em geral pessoas que nunca teriam condições de ter uma conta bancária ou de receber crédito rural. Em segundo, com situações de perda das prestações de conta, pelo Banco do Brasil, que deveriam ser enviadas à ST-PD/A.

Quanto aos problemas internos às entidades proponentes/ executoras, houve uma certa hierarquização entre integrantes de instituições locais, em alguns casos, na medida em que todo projeto exigia um coordenador local que podia ser o mesmo dirigente ou a liderança da entidade. Como o PD/A era em muitos casos a fonte única de recursos da entidade, aqueles que se situavam no cargo de coordenador acumulavam poder e *status* frente aos colegas, criando invejas e alianças, frequentemente reforçando animosidades e simpatias anteriores ao projeto. Veremos que isto aconteceu no caso do Projeto Frutos do Cerrado. Foi relatado à Almeida (2000: 79-80) a ocorrência nos estados do Pará, do Amazonas e do Maranhão, de uma certa desestruturação de sistemas preexistentes de liderança em função da ação de canalizar recursos e da introdução de intermediários cujo poder repousaria nos recursos captados. Almeida conclui:

“a lógica de prover bens coletivos para as comunidades, acentuando a sua diferenciação econômica interna e favorecendo uma facção em

detrimento de outras, altera o equilíbrio de poder que suporta o “sistema de tomada de decisões” e agudiza os conflitos, sobretudo se o novo núcleo de mandatários ou delegados tender a monopolizar as relações da comunidade com o mundo exterior e, em particular, com as agências de desenvolvimento” (idem).

Quanto aos pontos considerados positivos do PD/A pelos executores estão o apoio do Subprograma à estruturação de diversas pequenas entidades, ao fortalecimento daquelas já existentes e ao aumento de consciência dos grupos sociais com relação a métodos alternativos de produção que, embora considerados por muitos deveras vagarosos, traziam melhoras significativas ao solo e aos recursos hídricos das pequenas propriedades ou das aldeias, melhorando também a alimentação e a subsistência familiar. Houve também um incremento na renda de muitas famílias quando os projetos estavam voltados para este objetivo e tiveram certo sucesso tanto em adotar novas formas de gerar renda quanto na comercialização de seus produtos. Aqueles que se dedicaram a venda de sementes de espécies florestais nativas, de mel e derivados, de beneficiamento de produção extrativista e de peixes, pela piscicultura, tiveram retornos mais rápidos do que aqueles que se dedicaram ao plantio de frutíferas consorciadas com outras espécies. Em alguns casos a espera necessária ao crescimento dos sistemas agroflorestais desestimulou muitas famílias a continuar investindo em conservação ambiental. Em outros, por mais demorado que fosse, houve uma aceitação de que os sistemas agroflorestais eram um investimento de longo prazo muito vantajoso, por melhorar a qualidade das terras, já diminutas, e produzir frutas e outras espécies que mesmo que não vendessem, seriam consumidas pelas próprias famílias. Para muitos, o PD/A trouxe esperanças de um futuro melhor, abrindo horizontes para novas tentativas antes concebidas como inexistentes.

## CAPÍTULO 5

### **Projeto Frutos do Cerrado: significados e limitações de um pequeno projeto de desenvolvimento sustentável**

Mencionei em vários momentos anteriores que o Projeto Frutos do Cerrado é um conjunto de projetos distribuídos em vários municípios e terras indígenas do norte do estado do Tocantins e sul do estado do Maranhão. Em função da complexidade sociocultural desta Rede e das distâncias entre os seus diversos “pontos”, optei por pesquisar mais detidamente dois projetos específicos, sem no entanto deixar de obter informações da Rede como um todo, de suas ONG's assessoras e também das atividades desenvolvidas na Aldeia Nova, dos índios Krahó, como parte do projeto da Associação *Vyty-Cati* das Comunidades Timbira do Maranhão e Tocantins. Esta escolha ocorreu de forma a se poder comparar as relações de diferentes entidades de pequenos produtores com o projeto, com as ONG's assessoras e com o PD/A. Segundo as informações que colhi em campo e junto ao PD/A, as especificidades locais promoveram contornos e resultados diferenciados, embora ambos tenham sido classificados como relativamente bons dentro da Rede como um todo.

Este capítulo tratará mais detidamente do projeto Frutos do Cerrado desenvolvido pela Associação Agroextrativista dos Pequenos Produtores de Carolina (AAPPC) mas também faz uma apresentação geral da Rede Frutos do Cerrado e seus diferentes projetos, situando o contexto de implementação dos mesmos. O próximo capítulo tratará do projeto de Santa Maria do Tocantins mas deve ser visto como uma continuidade deste.

Em ambos casos abordo as limitações do *projetismo* que, de certa forma, são limitações do planejamento como um todo. Estas limitações são evidentes quando a melhoria de vida destas populações se traduz em atividades, conhecimentos e lógicas estranhas aos seus modos de vida, fazendo-as depender de outras entidades (ONG's, por exemplo) e outros conhecimentos para poderem dar continuidade a um projeto de mudança ao longo prazo. Também abordo os conflitos entre códigos sociais locais, ou o *habitus*, e os códigos da tecno-burocracia, além de apontar para a quebra de supostas relações de reciprocidade entre a Associação de Carolina e a assessoria indigenista. Ocorre um conflito entre os ideais do desenvolvimento sustentável das correntes mais

sociais (presentes entre as ONG's e alguns integrantes da Secretaria Técnica do PD/A, ligados a ou simpatizantes do movimento ambientalista) com os ideais de desenvolvimento sustentável das correntes mais economicistas (presentes nos agentes da cooperação internacional e dos escalões mais altos do PP-G7), manifestando-se em práticas e demandas que seguiram na maior parte do tempo uma racionalidade economicista e tecno-burocrática e não sócio-ambiental.

## **O Projeto Frutos do Cerrado**

### *Um panorama geral e seus atores*

A história do Projeto Frutos do Cerrado é a junção de pelo menos cinco histórias e processos de diferentes grupos que corriam paralelos e que em determinado momento se encontraram. Por um lado, a história de atores e uma entidade específicos, antropólogos integrantes em vários momentos da Fundação Nacional do Índio e também fundadores da organização não-governamental Centro de Trabalho Indigenista (CTI), relacionados ao povo Krahó, posteriormente aos Canela e outros Timbira. Por outro, a história do Centro de Educação e Cultura do Trabalhador Rural (CENTRU), criado e dirigido por trabalhadores rurais, que vinha assessorando a organização dos pequenos produtores rurais da região tocantina (sudoeste do Maranhão, especialmente em torno de Imperatriz) desde meados dos anos 80. Além disso, estão presentes também pequenos produtores de Carolina (MA) e de Santa Maria do Tocantins (TO). Os primeiros estão organizados na Associação Agroextrativista dos Pequenos Produtores de Carolina (AAPPC) e já tinham uma longa história de mobilização em torno das Comunidades Eclesiais de Base (CEB's), do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Carolina (STR) e do Partido dos Trabalhadores (PT), mas ainda com pouco tempo de organização em torno da Associação. Os segundos estão organizados em torno de duas associações: a Associação dos Pequenos Produtores Rurais da Comunidade de São José (também chamada de Projeto Alumínio ou simplesmente São José) e a Associação dos Pequenos Agricultores da Comunidade Soninho (chamada apenas de Soninho). Ambas têm o mesmo tempo de criação, são tão recentes quanto a Associação de Carolina. Por fim, há as histórias dos cinco povos indígenas envolvidos no projeto, os Krahó, os Gavião-Pykojê, os Apinayé, os Canela-Apãnjekra e os Krikati, cada uma com suas particularidades mas também com semelhanças entre si já que todos fazem parte da

família linguística Timbira, significando também o compartilhamento de códigos culturais muito próximos, além de terem estado sob influência praticamente das mesmas frentes de expansão da fronteira agropastoril brasileira para o centro do Brasil.

O nome do projeto surgiu primeiro na relação do CTI com os Krahó, em 1993, e posteriormente foi apresentado como um nome comum a um conjunto de 12 subprojetos da chamada Rede Frutos do Cerrado, submetidos à aprovação do Subprograma Projetos Demonstrativos – A (PD/A), em 1995, oriundos de 14 entidades diferentes, localizadas em 10 municípios do norte do estado do Tocantins e sul do Maranhão. São onze cooperativas e associações de produtores e de trabalhadores rurais dos municípios de Santa Maria do Tocantins (TO), Carolina, Estreito, Riachão, Imperatriz, João Lisboa, Montes Altos, Amarante do Maranhão, Loreto e São Raimundo das Mangabeiras; cinco grupos indígenas Timbira, já citados, congregados na Associação *Vyty-Cati* dos Povos Timbira do Maranhão e Tocantins, e duas ONG's “socioambientais” como assessoras (CTI e CENTRU).<sup>46</sup>

No município de Santa Maria do Tocantins estão as Associações Soninho e São José que, na época de apresentação dos projetos ao PD/A, não tinham um ano de existência legal, sendo necessário pedir à prefeitura municipal entrar como “proponente” e elas como “executoras”, divisão esta criada pelo PD/A para casos como este. No entanto, estas associações contam como um projeto apenas. Aconteceu o mesmo com a associação de Carolina, que teve como proponente a cooperativa de Riachão, e com a cooperativa de Montes Altos que teve a cooperativa de Amarante do Maranhão como proponente.

O Projeto Frutos do Cerrado foi um dos primeiros projetos aprovados pelo PD/A e um dos apontados como potencialmente importante enquanto exemplo de projetos de desenvolvimento sustentável, apesar dos muitos problemas que enfrentou. Chegaram ao PD/A em outubro de 1995, onze subprojetos, correspondendo a cada entidade, exceção feita a Santa Maria com duas entidades e um projeto, sendo um deles o projeto de Acompanhamento e Monitoramento de todos os outros, tendo como entidade

---

<sup>46</sup> No estado de Tocantins envolve a Terra Indígena (TI) Apinayés (nos municípios de Tocantinópolis e Iguatins), a TI Krahólândia (Goiatins e Itacajá). No Maranhão envolve a TI Krikati (Montes Altos), a TI Governador (Amarante do Maranhão e Sítio Novo) e a TI Porquinhos (Barra do Corda). No entanto não são todas as aldeias das áreas indígenas que estão envolvidas no Projeto. Durante a vigência do projeto no PD/A estavam quatro aldeias Apinayé (São José, Patizal, Cocalinho e Mariazinha), duas aldeias Krahó (Nova e Rio Vermelho), uma aldeia Krikati (São José), três aldeias Gavião (Governador, Riachinho e Rubiácea) e uma aldeia Canela (Porquinhos).



proponente o CENTRU e entidade executora o CTI. O projeto da Associação *Vyty-Cati* só foi apresentado dois anos depois por razões que colocaremos em seguida. O PD/A devolveu os projetos sugerindo que a Rede Frutos do Cerrado tentasse começar com menos entidades, por volta de três ou quatro, para depois ampliar. Também procurou julgar os projetos separadamente, mas os seus proponentes exigiram que os projetos fossem julgados em bloco e que, como Rede, não se poderia excluir ninguém. Então o PD/A solicitou a redução do valor individual de cada subprojeto. Em dezembro de 1995, os proponentes apresentaram novamente os onze subprojetos com valores menores. Embora aprovados, os primeiros recursos só foram liberados em abril de 1996, dando início então a sua execução. Tinha duração prevista para três anos, com valor médio individual de US\$ 94 mil, incluídas as contrapartidas das entidades de cerca de 25% do valor pedido para o PD/A. Três projetos tiveram orçamentos superiores a esta média, o de Santa Maria, com um pouco mais de US\$ 160 mil, o de “Monitoramento e Acompanhamento”, do CENTRU e CTI, com cerca de US\$ 300 mil e o da Associação *Vyty-Cati* com US\$ 300 mil.

A criação da Rede Frutos do Cerrado (RFC) foi resultado de um processo iniciado em 1993, pela ONG Centro de Trabalho Indigenista (CTI), sediada em São Paulo, a partir de um projeto de estudo de viabilidade do aproveitamento dos frutos nativos das regiões próximas às áreas indígenas Timbira que foi financiado pela Comunidade Européia.

O CTI se apresenta como uma “organização não-governamental formada por antropólogos comprometidos com o futuro dos povos indígenas no Brasil” (CTI, Portfólio da entidade, 2001: 1). Foi fundado em 1979 em São Paulo com cerca de 10 antropólogos que já tinham ligação, em função de seus trabalhos de pesquisa, com alguns povos indígenas com os quais iriam trabalhar na entidade. Hoje há cerca de 11 sócios sendo oito antropólogos, um linguista, uma historiadora e uma arquiteta. Cada um destes sócios coordena as atividades relativas aos povos indígenas com os quais já têm familiaridade. São eles: os Timbira, os Waiãpi, os Guarani, os Terena e mais recentemente os povos do Vale do Javari (AC/AM), Marubo, Mayoruna, Kanamari, Matis, Korubo, Kulina entre outros denominados “isolados”. Devido aos projetos desenvolvidos e/ou coordenados por alguns de seus integrantes e a necessidade de articulações e logística local, o CTI criou outros escritórios além do de São Paulo, sendo eles o de Macapá (AP), relacionado aos Waiãpi, o de Carolina (MA), relacionado ao

Projeto Frutos do Cerrado e à Associação *Vyty-Cati* dos Timbira e mais recentemente o de Brasília (DF), importante no que diz respeito ao contato da entidade com a sede da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), outros órgãos federais, assim como com os organismos internacionais de fomento a projetos de etnodesenvolvimento e/ou desenvolvimento sustentável.

No primeiro projeto “Frutos do Cerrado”, isto é, no seu estudo de viabilidade financiado pela Comunidade Européia, o CTI adquiriu uma máquina adaptada, chamada por eles de “vaca mecânica”, para processar experimentalmente alguns frutos da região. Obteve um espaço cedido (arrendado) pela Prefeitura de Carolina para que esta máquina fosse instalada. Durante a execução deste primeiro projeto entre 1993 e 1994, coordenado basicamente por um antropólogo e um engenheiro agrônomo, houve o contato com uma série de entidades de pequenos produtores, localizadas em municípios da região, que se mostraram interessadas em participar de uma rede de coleta e venda de frutos nativos em parceria com comunidades indígenas. Uma destas entidades foi aquela que seria a Associação de Carolina (AAPPC), na época da chegada do CTI ainda inexistente, mas cujos integrantes participavam em sua totalidade do Sindicato de Trabalhadores Rurais e das Comunidades Eclesiais de Base. O CTI, segundo o relato dos membros da AAPPC, foi um dos maiores incentivadores para que eles criassem a Associação e assim pudessem apresentar projetos a entidades ou linhas de financiamento que apoiassem atividades de “desenvolvimento sustentável”. A AAPPC foi fundada em março de 1995. As associações de Santa Maria do Tocantins, embora já criadas em meados de 1993, pouco tempo antes da chegada do CTI e com uma primeira experiência de projeto de desenvolvimento comunitário financiado pela, agora extinta, Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), ainda não tinham registro legal e tampouco experiência em apresentação de projetos de forma independente (digamos, separadas da Prefeitura). Enquanto isso, o processo de discussão e criação da Associação indígena *Vyty-Cati* estava em andamento, com reuniões em todas as aldeias que entrariam como associadas.

Em um segundo momento, no final de 1994 e início de 1995, intencionando garantir uma “economia de escala” que auto-sustentasse o projeto ao médio prazo pelo fornecimento de frutas para a unidade de beneficiamento experimental, além de garantir uma proteção suplementar às áreas indígenas com o fortalecimento dos “vizinhos de pequeno porte”, o CTI estabeleceu contato com o Centro de Educação e Cultura do

Trabalhador Rural (CENTRU). O CENTRU tem uma sede nacional em Recife (PE), fundada em 1980, e uma sede estadual em Imperatriz (MA), fundada em 1985, embora com registro de 1989.

O CENTRU é uma entidade conhecida pelo seu trabalho de organização e mobilização dos pequenos produtores e trabalhadores rurais da região em torno de Imperatriz, desde meados da década de 80, contra os latifundiários e os sindicatos “pelegos”. A proposta do Frutos do Cerrado encontrou eco em um dos trabalhos que o CENTRU já vinha fazendo, qual seja, o de incentivar o plantio de culturas permanentes (tais como o de frutíferas) nas pequenas propriedades ou posses no sentido de valorizar e melhorar as terras, embora até então tivesse se pensado mais em monocultura de caju. O CENTRU tem características bastante próprias que podem classificá-lo, no mundo dos projetos, tanto como uma “ONG” quanto como uma “organização de base” já que ele é criado e dirigido por trabalhadores rurais concebidos como “educadores”, mas também é integrado por técnicos contratados com terceiro grau completo que viabilizam os projetos. Seu trabalho é, segundo seus diretores, de “educação” segundo uma concepção marxista de história em que é preciso que as classes trabalhadoras tomem consciência da exploração a que estão submetidas e possam, a partir de uma educação e reflexão continuada, se libertar das relações de dependência. A entidade tem como emblema um trabalhador rural e “educador” com uma história de preso político durante a ditadura militar de 1964-85 em função de seu envolvimento com entidades de esquerda e de sua forte atuação na região do Bico do Papagaio, conhecida pela violência contra posseiros, trabalhadores rurais e pequenos produtores. Por isso, o CENTRU é uma das mais fortes organizações do Maranhão no que diz respeito aos pequenos produtores e trabalhadores rurais, assessorando e articulando em torno de si várias cooperativas, sindicatos e associações, entre elas, as cooperativas que apresentaram projetos ao PD/A em conjunto com a Rede Frutos do Cerrado que então se formava. O CENTRU também foi o incentivador da criação destas cooperativas que, tal como as outras associações de pequenos produtores do projeto, têm um tempo de vida bastante recente, sendo que a maioria delas surgiu entre 1992 e 1993.

A formação da Rede Frutos do Cerrado ampliou o projeto para mais oito localidades da mesma região envolvendo as cooperativas de pequenos produtores de Estreito, Riachão, Loreto, São Raimundo das Mangabeiras, Imperatriz, Montes Altos, Amarante e João Lisboa (ver Figura 3). Segundo os relatos de seus membros, discutiram

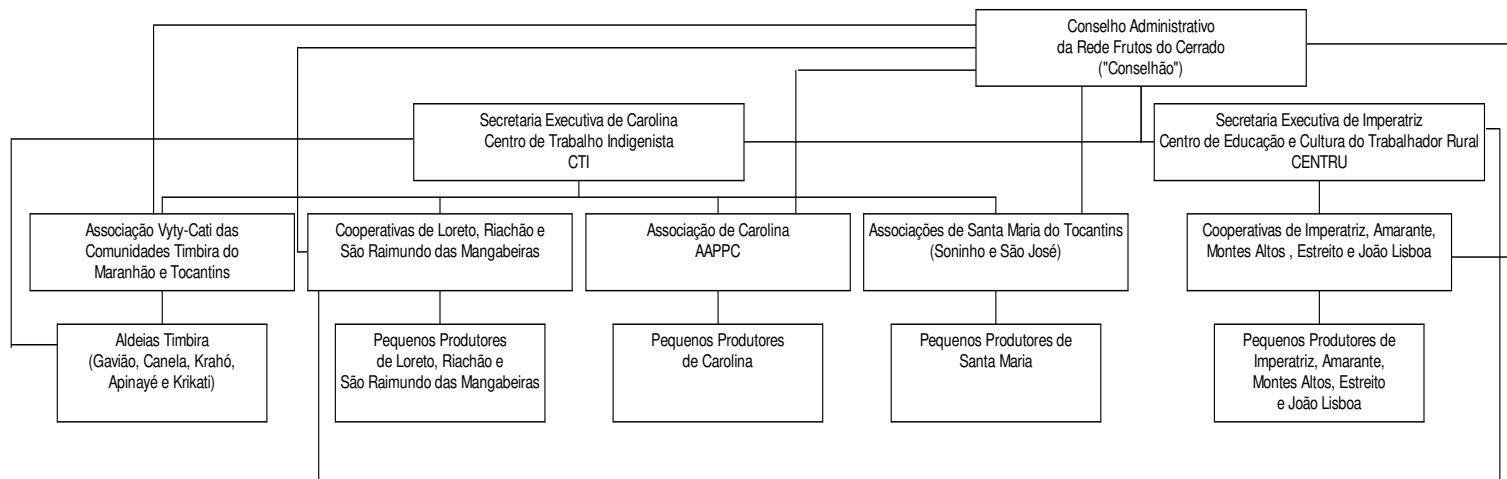
durante um ano as concepções e articulações dos projetos para só então serem submetidos de uma só vez à avaliação do Subprograma Projetos Demonstrativos. A Rede estabeleceu uma parceria entre indígenas e camponeses intermediada pelas ONG's assessoras respectivas, intencionando criar solidariedades entre os diferentes grupos de agentes. Esta união traz uma complexidade sociocultural e institucional que reflete uma tendência cada vez mais presente no âmbito dos projetos e políticas socioambientais no Brasil, especialmente dos pequenos projetos de desenvolvimento sustentável, mas mais do que isso, representa uma idealização de alianças que dificilmente são viáveis na prática, como foi o caso, por exemplo, da Aliança dos Povos da Floresta, constituída em 1989 pelo Conselho Nacional dos Seringueiros e pela União das Nações Indígenas (UNI). Esta última entidade pretendia ser uma representação indígena a nível nacional, porém devido a diversidade étnica, os interesses e as lutas localizados, foi enfraquecendo durante a década de 80 para se extinguir em 1992 (Ramos, 1998: 278). Junto com ela foi a Aliança dos Povos da Floresta.

O Frutos do Cerrado é um projeto de coleta, beneficiamento e comercialização dos frutos do cerrado na forma de polpa congelada, incluindo criação de viveiros de plantas para comercialização de mudas e plantio permanente.<sup>47</sup> Com isso, se esperam criar alternativas econômicas sustentáveis para os envolvidos assim como a proteção do Cerrado, já que procura evitar a sua derrubada. Cada projeto apresentado ao PD/A tinha definido algumas frutas que seriam coletadas de acordo com a ocorrência natural destas na região da entidade proponente/executora. Cada entidade deveria dirigir seu próprio projeto mas todas estavam ligadas entre si já que a máquina de processamento das frutas se encontrava num único local, em Carolina. A unidade de beneficiamento experimental era chamada por todos de “fábrica”. Era principalmente em função do fornecimento de frutas pelas diversas cooperativas e associações à “fábrica” que a Rede tinha que se organizar logisticamente e comercialmente para lograr a “geração de renda” objetivada pelo projeto. Enquanto as cooperativas e associações entravam com as frutas, os índios Timbira e a assessoria indigenista entravam com a “fábrica” e a marca de polpa de fruta que seria comercializada, *Fruta Sã*.

---

<sup>47</sup> Os frutos são buriti, bacuri, bacaba, juçara, caju, cajá, mangaba, murici, entre outros. Na comercialização de mudas, incluem-se também espécies não frutíferas como flores e aquelas destinadas a reflorestamentos.

**Figura 3**  
**Relações e Atores Sociais da Rede Frutos do Cerrado**



A fábrica começou em um terreno e um prédio arrendados pela Prefeitura municipal de Carolina por seis anos. Os sócios da Associação de Carolina (AAPPC) ajudaram com a mão-de-obra para reformá-lo e torná-lo adaptado para a função. O terreno tinha cerca de 6.000 m<sup>2</sup> (60x100), sendo metade dele ocupado pelo viveiro da AAPPC. O prédio era térreo com cerca de 60m<sup>2</sup> (6x10), dividido em quatro partes: a área de produção, o escritório, um sanitário e um pequeno almoxarifado. Mas em 2000, já havia um grande prédio construído com cerca de 340 metros quadrados nos arredores da cidade, próximo à saída norte de Carolina, que seria a futura fábrica da *Fruta Sã*. Ainda faltavam várias etapas para a transferência dos equipamentos da “fábrica” velha (dentro da cidade de Carolina) para a fábrica nova em novembro de 2000. Faltava inclusive a ligação da parte elétrica. Esta nova fábrica tinha previsão de ter pelo menos três máquinas pasteurizadoras, uma câmara de resfriamento e uma câmara de congelamento, entre outros equipamentos, com capacidade produtiva de 1.000 Kg/dia. A “fábrica” velha tinha inicialmente uma máquina que despulpava e pasteurizava as frutas e embalava as polpas, chamada de “vaca mecânica”. No entanto, como era uma máquina adaptada, quebrou diversas vezes imprimindo grande descontinuidade produtiva, custos operacionais e frustrações a todos os envolvidos na Rede Frutos do Cerrado. Por volta do segundo semestre de 1997 foi comprada uma nova máquina, desta vez apropriada, que tinha capacidade para processar até 400 Kg/hora. A “fábrica” velha contava também com um *container* frigorífico adquirido no final de 1996 para guardar as polpas processadas e algumas ainda *in natura*, além dos *freezers*. O *container* localizava-se na área externa do prédio, protegido das intempéries por um toldo de metal. Apesar desta máquina apresentar este potencial produtivo, ela estava sendo subutilizada porque não havia lugar suficiente para armazenamento da quantidade de polpas que esta máquina tinha capacidade de processar. Portanto, ela só podia produzir 400 Kg/dia, segundo as informações do representante do SACTES (Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social) que gerenciava a fábrica em 2000 (ver fotos no Anexo).<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> O SACTES (ou DED, em alemão) é uma entidade mista, meio governamental e meio não-governamental, caracterizada por um de seus “cooperantes” (profissionais que dela participam realizando trabalhos de auxílio técnico e social com entidades não-governamentais do Terceiro Mundo) como uma sociedade limitada, um órgão independente. Foi criada por volta de 1964. Os recursos são oriundos do governo alemão, canalizados via o Ministério da Cooperação Internacional. Em junho de 2000, o SACTES, contava com 1000 cooperantes que deveriam ter formação profissional, um mínimo de dois anos de experiência prática e terem aptidões específicas, entre elas, a fluência em línguas estrangeiras, especialmente daqueles países onde o cooperante pretende atuar. Os cooperantes atuam em três continentes, situando na África a grande maioria deles, depois na América Latina e em menor quantidade na Ásia. No Brasil há 48 cooperantes divididos em 3 zonas: a da Amazônia (Pará e Maranhão), a do

A “fábrica” contava apenas com três funcionários, sendo dois na linha de produção e um no escritório e gerenciamento. A fábrica nova talvez possa operar com uma dúzia de funcionários. A gestão da “fábrica” foi voluntária na maior parte do tempo do projeto sendo exercida pela entidade indigenista. Houve também a assessoria de alguns representantes do SACTES na sua gerência no sentido de organizá-la de forma mais profissional. De 2000 em diante, parece que a cooperação de um dos profissionais do SACTES conseguiu estabilizar o desempenho da “fábrica”, mas ainda haviam vários desafios a serem transpostos. Entre estes desafios estava regularizar a fábrica em relação à legislação vigente assim como a marca por ela comercializada pois ainda não estava constituída como empresa. Para isso, precisaria haver entre outras coisas, um conselho fiscal, diretores, gerentes, estratégia de marketing e comercialização, etc. A marca era dos índios mas a “fábrica” ainda não pois não tinham a menor condição de acompanhar, compreender ou gerenciar o seu funcionamento, embora o Projeto de Educação do CTI estivesse investindo neste ponto. Além disso, os preços das polpas oferecidas eram superiores àqueles encontrados no mercado nacional de outras marcas. Então a estratégia em 2000 era consolidar-se no mercado regional primeiro, onde a competição seria menor. Por fim, a construção do novo prédio foi resultado de um empréstimo (e não de uma doação) de uma fundação alemã de US\$ 140 mil, com 8% de juros ao ano e dois anos de carência. Para o cooperante do SACTES, este contrato foi um grande equívoco já que estipulado em dólares e com uma taxa de juros altíssima. A nova fábrica teria que produzir muito e vender bem só para pagar estes juros. Naquele momento ele pretendia renegociar os termos deste contrato para torná-lo mais favorável à fábrica, inclusive fixando o empréstimo em moeda nacional e não em dólares.

---

Nordeste (norte da Bahia, Ceará e Pernambuco) e a do Nordeste-Sudeste (incluindo o sul da Bahia, Minas Gerais e Espírito Santo). A zona Nordeste-Sudeste teve seus trabalhos finalizados em 2001. Segundo um dos cooperantes do DED no CTI em Carolina desde fevereiro de 2000, o DED tem como objetivo “fortalecer a democratização, promover o desenvolvimento social e a geração de renda para as populações mais pobres”. No Brasil, o SACTES tem atuado mais com organizações não-governamentais e organizações de base, já que o Estado, no Brasil, não se enquadra no perfil que a instituição tem de “parceiro”. Os cooperantes entregam seu *curriculum* na sede da instituição na Alemanha e passam por testes psicológicos, provas de aptidões e de línguas. Quando selecionados, ficam em uma lista de espera se encaixando somente quando há um projeto cuja demanda corresponde ao perfil do profissional. Então o técnico faz dois meses de estágio no país onde irá trabalhar, sendo no caso brasileiro em Recife, e depois fica lotado na cidade onde está localizada a entidade que trabalhará. O profissional pode ficar por cinco anos na entidade e depois renovar para mais cinco, se for de interesse dele, da entidade e do DED. Este cooperante do DED no CTI é mestre em fruticultura na Alemanha, sendo que antes dele já haviam passado dois outros, todos para auxiliar na organização, contabilidade e gerência da fábrica de polpas. Havia no CTI um outro cooperante que ocupava uma função de “estagiário da cooperação”, mestre em antropologia na Alemanha, podendo apenas ficar um ano na instituição, renovável por mais um. Este estagiário pôde ficar apenas um ano, de fevereiro a dezembro de 2000, depois retornando à Alemanha.

A produção e a venda das polpas de frutas ocorreram de forma irregular durante todo o projeto, sendo discutida e operacionalizada a cada safra de frutas. Na maior parte do tempo houve mais gastos do que lucros. Havia um contrato entre as cooperativas e associações com a “fábrica” de que 60% do valor das polpas vendido (referente à quantidade de frutas entregue por cada entidade) seria destinado a elas e 40% à própria fábrica no sentido de mantê-la funcionando. No entanto, a “fábrica” teve muita dificuldade de cumprir com este acordo visto que não conseguia obter o lucro esperado. Esta foi uma das grandes fontes de discórdias entre os integrantes da Rede Frutos do Cerrado.

A Rede Frutos do Cerrado criou um Conselho Administrativo, chamado de “Conselhão”, para discutir os problemas e organizar tarefas e papéis de cada entidade membro assim como para ajustar o quadro de pessoal disponível da assessoria às diversas e complexas atividades do projeto: acompanhamento de campo (plantios, instalação e manutenção de viveiros), cursos de capacitação (diversos cursos), fornecimento de frutas para a “fábrica” de polpas, processamento das frutas, comercialização das polpas, busca de novos financiamentos e parcerias e prestação de contas. O “Conselhão” tinha representação de todas as entidades e se reunia trimestralmente. Voltarei às formas organizacionais que a Rede tomou ao longo da execução do projeto PD/A no último capítulo.

Devido à inexperiência geral das entidades na realização de projetos coletivos, as organizações assessoras cumpriam um papel bastante importante não só na explicação e esclarecimento dos procedimentos necessários como também na confecção, para as entidades, dos primeiros relatórios de andamento das atividades e de prestações de contas dos projetos ao PD/A, o programa financiador. Além disso, o projeto de “Monitoramento e Acompanhamento” do CTI e do CENTRU tinha como finalidades fazer o acompanhamento de campo das atividades previstas por cada entidade, realizar cursos de capacitação nas diversas atividades relacionadas ao projeto (coleta, armazenamento, transporte, comercialização e replantio de frutas, administração e contabilidade), agilizar um melhor sistema de comunicação entre os diversos grupos, realizar a documentação e divulgação do trabalho realizado e ainda, estimular a abertura de canais de participação não só dos associados mas também da população não diretamente envolvida.



Embora a discussão em torno da criação da associação indígena *Vyty-Cati* tivesse sido iniciada por volta de 1993, ela foi criada em abril de 1994, fez sua primeira Assembléia Geral em março de 1995 e registrada em abril de 1996.<sup>49</sup> A Associação das Comunidades Indígenas Gavião do Maranhão, que iniciou as discussões sobre sua criação em 1994, fundou-se em 1995 e registrou-se logo em seguida (maio de 1995), podendo assim entrar como a “proponente” do projeto da *Vyty-Cati* no PD/A no final de 1996 já que cumpria a exigência do Programa de constituição legal de pelo menos um ano da entidade proponente. O projeto Frutos do Cerrado da *Vyty-Cati* só começaria no início de 1997 e teria apenas dois anos de duração, e não três como todos os demais, para poder acompanhar os outros. O projeto dos índios Timbira consistia basicamente na instalação de viveiros de mudas nas 10 aldeias envolvidas e na coleta de frutos de ocorrência natural no interior de suas áreas. Para isso, adquiriram rádios para a comunicação entre as aldeias e a sede da entidade em Carolina, material para a instalação dos viveiros e dois veículos (uma caminhonete Toyota e um caminhão Ford 12.000) para transporte de mudas, frutas e das pessoas.<sup>50</sup>

Os projetos dos *cupen* (que nas línguas Timbira significa “branco”, “estrangeiro” ou “civilizado”) seguiam também um padrão, qual seja, o de envolver recursos para compra de frutas com Fundo Fixo (dos associados e de terceiros, já que muitas áreas de ocorrência natural de frutas localizavam-se fora das propriedades ou posses dos pequenos produtores do Frutos do Cerrado), compra de material para a coleta de frutas e plantio de mudas, material para instalação dos viveiros, para armazenagem e transporte da coleta, para comunicação radiofônica e finalmente, veículos para o transporte das frutas até a fábrica em Carolina ou de mudas para o campo.<sup>51</sup> Havia também em quase todos os projetos da Rede, exceção feita ao projeto dos índios, uma equipe permanente paga pelo projeto que era composta basicamente de um ou dois coordenadores locais, geralmente presidentes das associações ou cooperativas, um ou dois viveiristas e um motorista (em alguns casos). Os salários eram equivalentes a um salário mínimo. No caso do projeto indígena, a equipe permanente era de dois assessores e apesar de haver

---

<sup>49</sup> O nome desta associação, seus objetivos e características são tratados com mais detalhes no Capítulo 7.

<sup>50</sup> A Toyota foi apropriada por um das aldeias Gavião (Riachinho) por entender que o veículo pertencia aos Gavião já que o projeto tinha como proponente a Associação Gavião. O caminhão circulou por volta de um ano, quando então seu motor quebrou. Ficou em uma oficina mecânica em Imperatriz até que se conseguisse recursos para o seu conserto. Isso foi acontecer após o término do projeto do PD/A.

<sup>51</sup> Em praticamente todos os projetos o veículo comprado foi uma caminhonete Toyota. No caso de Santa Maria do Tocantins compraram um caminhão Ford 4000, um veículo maior do que as Toyotas.

viveiristas em todas as aldeias, estes só foram pagos por curto período em função de remanejamentos de recursos, já que este item não foi orçado no projeto do PD/A.

A base para o estabelecimento das “parcerias” entre o CTI (e índios, ou *mehin*) e o CENTRU (e os pequenos produtores ligados a ele, ou *cupen*)<sup>52</sup>, parece não ter ficado muito clara desde o início do projeto para os diferentes grupos envolvidos, razão pela qual diversos desentendimentos ocorreram, culminando na desagregação da Rede Frutos do Cerrado no final do projeto PD/A no segundo semestre de 1999. Cada grupo, produtores e índios; CTI e CENTRU; CTI e índios; AAPP e CTI; Associação Soninho e Associação São José, estas últimas e CTI; interpretou a parceria de uma forma peculiar à sua perspectiva e ao contexto em que estava inserido, objetivando obter vantagens maiores do que o outro esperava que tivesse. As parcerias pressupõem trocas e reciprocidades que quando não retribuídas abalam as relações de confiança e solidariedade entre os seus participantes. A desagregação da Rede esteve também relacionada a fatores operacionais, entre os quais as grandes dificuldades logísticas encontradas pelos envolvidos para concretizar os objetivos de beneficiamento de frutas e vendas de polpas congeladas em um mercado cada vez mais competitivo e exigente. As frustrações generalizadas no campo econômico, juntamente com as quebras de reciprocidades no campo simbólico, foram minando as relações entre os agentes.

Mas, não houve apenas frustrações. As entidades de Santa Maria do Tocantins e a Cooperativa de São Raimundo das Mangabeiras se destacaram em termos de organização do trabalho coletivo e em produção relativamente “independente” da Rede Frutos do Cerrado, sendo os dois únicos projetos de pequenos produtores que tentaram o refinanciamento do PD/A após o término do primeiro projeto, obtendo atenção e assessoria das ONG's envolvidas. Estes pontos serão analisados neste capítulo.

---

<sup>52</sup> A grafia das palavras indígenas segue aqui uma notação intermediária entre a gramática e dicionário confeccionados pelos linguistas do *Summer Institute of Linguistics* (SIL), Jack e Josephine Popjes, a forma como foi grafada pelo CTI e registrada legalmente (como o nome da associação indígena) e as possibilidades gráficas do meu computador que não contém as acentuações necessárias para representar os sons exatos da fonética Timbira. A palavra *cupen*, por exemplo, deveria ter um acento til em cima do “e”, mas na falta deste símbolo o substituí pelo “n” no final para dar a nasalização necessária. O mesmo acontece com a palavra *mehin*, que deveria ter um til em cima do “i”. Quanto ao nome da associação indígena, registrado como *Vyty-Cati*, a grafia mais próxima da sonoridade da palavra poderia ser *wyty-cati* ou ainda *wiiti-cati*, como grafou Melatti (1978), pois o *w* é lido como se fala o nome “Wellington” e o *y* ou *ĩ* são lidos como um *u* não arredondado, não havendo som correspondente na língua portuguesa. A grafia da sonoridade da palavra poderia ser representada grosseiramente da seguinte forma: “uãã- cati”.

### *A região do Frutos do Cerrado: Amazônia Oriental e a fronteira em expansão*

É importante lembrar em que macro-região todos estes grupos pertencentes à Rede Frutos do Cerrado se encontram, pois desenvolver um projeto pequeno (aspirante a médio) com propósitos ambientais em um contexto de forte influência de Projetos de Grande Escala (Ribeiro, 1987) e de projetos de desenvolvimento tradicionais, significa uma tremenda desproporção de forças e poderes. De uma forma mais geral, eles estão inseridos no contexto das relações sociais de fronteira, nas suas variadas manifestações – frentes de expansão e frentes pioneiras, estas também muito diversas (ver Mapa 1). Não é minha pretensão aqui resgatar a complexa discussão sobre este assunto no interior das ciências sociais, relacionada à diferenciação entre frentes pioneiras e frentes de expansão e seus relativos tempos históricos (cf. Martins, 1997). Um ponto que todos parecem concordar é que embora a expansão da fronteira esteja relacionada à expansão do capitalismo, esta não se restringe aos aspectos econômicos e nem mesmo aos aspectos propriamente capitalistas. Como lembra Martins (1997), à luz da compreensão antropológica de frentes de expansão, a fronteira é essencialmente o lugar da alteridade, uma simultaneidade de descoberta do Outro e de desencontro manifestada no conflito de visões de mundo dos grupos que ali interagem. A fronteira é também lugar de conflito social. Quando o conflito desaparece, a fronteira deixa de existir, segundo Martins (idem: 151). A especificidade da fronteira, seguindo Becker (1990: 15-16), é justamente o fato de ser um espaço não plenamente estruturado, “gerador de realidades novas e dotado de elevado potencial político”. Isto é, ela contém uma virtualidade histórica pois a depender “da forma de apropriação das terras livres, das relações sociais e dos tipos de interesses dos agentes sociais aí constituídos, ter-se-á a formação de projetos políticos distintos” (idem: 16). É neste sentido que a mobilização de camponeses, índios, ONG's e ideologias *sustentáveis* articuladas com programas de cooperação internacional e governamentais, ainda que muito restritos, pode introduzir novos elementos no jogo das relações de força no interior da fronteira.

Obviamente, devido à implementação muito recente e limitada de pequenos projetos de desenvolvimento sustentável na Amazônia, não é possível avaliar ainda como tais dinâmicas ocorreriam em toda sua extensão. Esta seção procura apenas familiarizar o leitor com o processo histórico de expansão da fronteira ocorrido na região do Frutos do Cerrado.

## **Mapa 1 – Municípios e Terras Indígenas da Rede Frutos do Cerrado**

Tanto os camponeses<sup>53</sup> quanto os grupos indígenas que compõem a Rede Frutos do Cerrado sofreram influência ou estão relacionados ao avanço das frentes agro-pastoril e extrativista sobre o Brasil Central, ao longo de mais de dois séculos (Velho, 1972, 1979; Melatti, 1967; Da Matta, 1976). No entanto, este movimento da fronteira não foi caracterizado como uma ocupação progressiva e consolidada do território nacional mas, ao contrário, por avanços e retrações periódicos, isto é, num padrão de arquipélago (Velho, 1979: 114-15).

Este movimento foi lento e intermitente ocasionado pelas frentes pastoril e agrícola (com cultivos de algodão e arroz) entre meados do século XVIII e início do XIX (Melatti, 1967: 15) e pelas frentes extrativistas vegetal (caucho, borracha, castanha-do-Pará e babaçu) e mineral (cristais de rocha e diamantes) entre meados do século XIX e início do XX (Melatti, op. cit.; Velho, 1972). Algumas cidades ligadas ao projeto Frutos do Cerrado foram fundadas no século XIX tais como Carolina (fundada em 1818), Tocantinópolis (antiga Boa Vista do Tocantins, fundada em 1815), Imperatriz (inicialmente sob o nome de Santa Tereza e sob o domínio do Pará, fundada em 1852) e Pedro Afonso, cidade da qual desmembrou-se Santa Maria do Tocantins, criada em 1848 como uma missão para o aldeamento dos Krahó (Melatti, 1967; Velho, 1972). Apenas no século XX este movimento de expansão da fronteira iria se acelerar, principalmente a partir da década de 40.

---

<sup>53</sup> Na literatura relacionada ao campesinato há ênfases diferenciadas na caracterização do mesmo. Há ênfases mais "economicistas" (p. ex. Chayanov, 1966; Galeski, 1975; Tepicht, 1973), ênfases "culturalistas" (p. ex. Redfield, 1963; Wolf, 1976; Polanyi, 1971) e ainda uma contribuição de autores brasileiros que procuram repensar as duas vertentes anteriores, fazendo-lhes críticas, mesclando conceitos ou criando novos para dar conta das situações concretas (Velho, 1972 e 1979; Soares, 1981, Martins, 1981, 1984, 1997; Seyferth, 1992; Woortmann, E., 1995, entre outros). Há também sob esta designação uma grande variedade de atores e situações de produção e organização do trabalho (sitiantes, colono, posseiro, lavrador etc.). O termo "camponês" constitui-se em um termo mais abrangente congregando não só um processo produtivo específico mas uma conformação sociocultural também específica (uma organização social que inclui trabalho familiar, costumes de herança, tradição religiosa, formas de comportamento político etc.) (Moura, 1986: 69). Para efeito desta tese utilizo a definição de "campesinato" suficientemente ampla e cuidadosa de Soares (1981), complementada pela de Velho (1972 e 1979). Seriam os pequenos produtores que se utilizam predominantemente da força de trabalho familiar, cujo grupo doméstico constitui-se a um só tempo em unidade de produção e de consumo. Mantém uma relativa independência do mercado que varia conforme as circunstâncias. Isto é, as situações em que o grupo doméstico se encontra definem uma reorientação periódica do trabalho familiar redirecionando os produtos e assim se ligam mais ou menos ao mercado de acordo com tais circunstâncias (Soares, 1981: 205). Não importa aqui a propriedade ou não da terra em que o grupo doméstico trabalha. A ligação do campesinato com o mercado, especialmente o das áreas de fronteira da Amazônia Oriental, é em geral subordinada e marginal (Velho, 1972). Estas definições se adequam mais à minha pesquisa também na medida em que as regiões e os atores que estes dois autores estudaram estão na mesma área de influência de minha investigação.

Na década de 50 a região do então norte goiano e sul maranhense experimentou um processo de mudança mais intenso relacionado a diversos fatores, internos e externos à chamada Amazônia Oriental.<sup>54</sup> Segundo Velho (1972), ocorreu na década de 50 um expressivo incremento demográfico na região resultado de sucessivas frentes de migração “espontânea” oriundas da região Nordeste do país desde 1920 que fugiam das secas e do “cativeiro”, expresso pelo trabalho subordinado a um patrão, geralmente grande proprietário e/ou grileiro, que toma as terras destes camponeses (via supervalorização das terras, legislações e políticas de incentivos que o favorecem) e pelo qual nada recebem, a não ser alguma roupa ou comida (Velho, 1972: 129-131). O sistema de *plantation* nordestino já não absorvia a mão-de-obra disponível desde o final do século XIX. Esta população dedicava-se a uma agricultura de subsistência, sendo que alguns também produziam arroz para vender (idem: 95). Duas frentes migratórias citadas por Velho nos interessam particularmente: um ramo que parte de Floriano (PI) para oeste em direção a Pastos Bons, São Raimundo das Mangabeiras, Riachão, Carolina etc., praticando preferencialmente a pecuária. Outro ramo, saído de Caxias (MA), buscará o sudoeste sendo que uns irão para as matas ciliares dos altos cursos do Mearim, do Grajaú e do Pindaré e outros irão se dedicar à pecuária na direção de Barra do Corda e na direção de Carolina e Imperatriz (idem: 96-97).

Este incremento demográfico foi criando uma agricultura de terra firme em detrimento da pequena agricultura de várzea, fazendo a ocupação ocorrer cada vez mais para o interior, se afastando dos cursos fluviais principais, fixando um campesinato marginal na região do sul e oeste do Maranhão e no sul do Pará. A maior fixação da população na região ocorre justamente devido ao surgimento de atividades alternativas ou secundárias às atividades principais, geralmente extrativistas. A situação de uma fronteira aberta, isto é, sem um controle estabelecido por instituições governamentais ou por interesses privados de grande vulto, parece significar para o campesinato a possibilidade de uma trajetória social ascendente e o enfraquecimento de uma subordinação estrita e imediata (Soares, 1981: 101). Este campesinato passou a desempenhar um papel importante no fornecimento de arroz para o Centro-Sul do país

---

<sup>54</sup> Conforme a literatura, a Amazônia Oriental geralmente se refere ao sudeste do estado do Pará, a todo o estado do Tocantins e ao sudoeste do Maranhão (Velho, 1972 e 1978; Soares, 1982, Becker, Miranda, Machado, 1990). Cabe lembrar que embora parte do estado do Maranhão e todo o estado do Tocantins sejam compostos praticamente por vegetação de cerrado, estão incluídos na chamada Amazônia Legal, criada pela Lei no. 1806 de 1953 para fins de incentivos fiscais. Esta região cobre 59% do território brasileiro, isto é, 5.029 milhões de km<sup>2</sup> (Arnt e Schwartzman, 1992: 52).

(Velho, 1979: 197). O cultivo de arroz entre os anos 50 e 70 representou para este campesinato um produto por meio do qual se realizava a passagem entre a agricultura de subsistência e a agricultura de mercado no Centro-Norte do país (idem: 118), embora a grande maioria tenha permanecido à margem deste mercado, estabelecendo laços frouxos com o mesmo.

Houve também durante o período a criação de agências de desenvolvimento tais como a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, em 1958 e a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, em 1966, substituição da antiga Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia – SPVEA criada no contexto do ciclo da borracha na Amazônia (Magalhães, 1987: 27; Velho, 1979: 181). Também foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE (hoje BNDES, onde o “S” significa “social”) e o Banco da Amazônia. Todas estas instituições tinham como objetivo incentivar a ocupação e a exploração da região amazônica, a partir de incentivos fiscais, planos e programas voltados principalmente para o grande proprietário e para o capital, isto é, para a “empresa rural” (Velho, 1979: 181). Tais incentivos lograram estimular a ocupação do território da Amazônia Legal mas, por outro lado, estimularam a apropriação especulativa das terras associadas a atividades não produtivas efetuada pela fração monopolista do capital (Becker, 1990: 18), criando focos intensos de conflito entre camponeses e grileiros e entre índios e não-índios.

As construções de Brasília, a partir de 1956, e da rodovia Belém-Brasília (BR-153), que alcançou a cidade de Imperatriz em 1959, dinamizaram não só a migração de camponeses para a região como também de grandes e médios proprietários oriundos do “sul” (baianos, goianos, capixabas, paranaenses, catarinenses, rio grandenses etc.). A população da área de influência da rodovia Belém-Brasília, concluída em 1964, perenizada em 1967 e pavimentada em 1974, aumentou de 100 mil pessoas em 1960, para 2 milhões em 1970 (Mahar, 1978 *apud* Arnt e Schwartzman, 1992: 62). A criação das agências governamentais de desenvolvimento regional, a construção de estradas e infra-estrutura em geral, de núcleos urbanos e projetos de colonização, de pólos agropecuários e agrominerais faziam parte de uma ampla estratégia dos governos militares de expandir o capitalismo e a fronteira para o grande capital com a incorporação e o controle de terras, recursos naturais e pessoas (especialmente camponeses e índios) sob a ideologia redencionista e ufanista do desenvolvimento do

“Brasil Grande” e da “integração nacional” que traria um suposto equilíbrio na balança de pagamentos e uma posição privilegiada do Brasil no cenário econômico mundial.

Pressões dos movimentos camponeses fizeram o governo aprovar o Estatuto da Terra, em 1964, que pela primeira vez estabelecia a função social da terra e tornava-a passível de desapropriação para fins de reforma agrária (idem: 98). No entanto, mesmo a aprovação de tal legislação significou, na prática, uma estratégia do governo para driblar os protestos e não resolver os conflitos fundiários, já que as expropriações ocorridas com base em tal lei foram raras (Schmink e Wood, 1992: 62).

A construção de rodovias foi substituindo aos poucos o eixo principal de transporte e circulação da época, o fluvial, aumentando também a rapidez com que tal circulação era feita. Imperatriz tornou-se, ao final dos anos 60, a segunda maior cidade do Maranhão, depois de São Luís, devido as suas características de entreposto comercial para toda a circulação do arroz da região, incluindo municípios do Maranhão (Sítio Novo, Amarante, Montes Altos, João Lisboa e Grajaú, além dela própria), do então estado de Goiás (Iguatins, Sítio Novo de Goiás, Axixá, São Sebastião do Tocantins, Araguatins e Xambioá) e do Pará (São João do Araguaia, Marabá, Itupiranga e Paragominas) (Velho, 1972: 118-19). Pecuaristas do “sul” se instalaram na região firmando-se então a grande pecuária capitalista moderna, transformando parte da pecuária extensiva de pastos naturais, terras devolutas e gado “pé-duro” em uma pecuária intensiva, de pastos plantados, cuidados e cercados, de propriedades privadas e de gado zebu (idem: 77). Neste caso, a figura do vaqueiro “livre”, que antes podia se ocupar apenas parcialmente da lida com o gado, solto, em pastos naturais e que recebia a partilha (um bezerro a cada quatro nascidos), se transforma no vaqueiro “assalariado”. Passam a predominar na região o fluxo de arroz para o sul do país e de gado para Belém. Na década de 60, o estado de Goiás era o segundo estado produtor de arroz e o Maranhão o quinto no país (idem: 123).

Da década de 70 em diante, os governos militares intensificaram suas ações “integracionistas” para a Amazônia como um todo, transformando-a em palco dos diversos planos e programas nacionais de integração relacionados direta e indiretamente à necessidade de se aliviar as tensões sociais no campo (seja as da região sul ou do nordeste do país). Passaram a ocorrer, também, a exploração de amplas reservas de riquezas minerais descobertas na década anterior pelo Projeto RADAMBRASIL. Com isso, o Estado procurava orquestrar todo o processo de desenvolvimento nacional por



meio de empresas públicas ou de incentivos a iniciativas privadas nacionais e multinacionais. Este processo ocorreu fundamentalmente por meio de Projetos de Grande Escala (hidroelétricas, infra-estrutura viária, projetos de colonização e formação de cidades, pólos agroflorestais, mínero-metalúrgicos etc.) e da intervenção direta do Estado no controle de conflitos de terra. Destas intervenções destacam-se, na região do Norte do Tocantins e sudoeste do Maranhão, o Programa Grande Carajás e vários de seus projetos vinculados, e os incentivos à empresa agropastoril via SUDAM associados à criação do Grupo Executivo de Terras do Araguaia – Tocantins – o GETAT.

O Programa Grande Carajás (PGC) foi criado no final dos anos 70 por sugestão da então empresa estatal Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e aprovado pelo Estado em 1980, com o intuito declarado de suprir o país com as divisas necessárias para a superação do período crítico decorrente da crise mundial, oferecendo desenvolvimento à região e a eliminação das desigualdades (CVRD, 1980 *apud* Becker, 1990: 186). Tal como um projeto em grande escala (Ribeiro, 1987 e 1991b, entre outros), o PGC estabeleceu-se como um enclave na região já que estende-se por 900 Km<sup>2</sup> incluindo o norte do Tocantins, quase todo o Maranhão e o oeste do Pará, prevendo a construção de toda uma infra-estrutura viária (rodovias, ferrovias, portos, hidrovias) e de insumos básicos para a produção siderúrgica (como energia subsidiada em função da construção da Usina Hidroelétrica de Tucuruí – PA), a instalação de pólos agroflorestais (plantação de eucaliptos para transformá-los em carvão) e é claro, do próprio complexo mínero-metalúrgico. O investimento previsto para estes três segmentos era de 61 bilhões de dólares e os ganhos de 10 bilhões de dólares ao ano (Becker, 1990: 188).

Dentro desta área gigantesca de influência do PGC estão 220 municípios, incluindo áreas de controle do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA (criado em 1970 para efetuar a colonização em larga escala), do GETAT (extinto em 1987) e quase todas as Terras Indígenas dos povos Timbira, exceção feita aos Krahó e aos Canela Ramkokamekra. Por esta razão, a demarcação do território dos Gavião-Pykopjê, dos Canela-Apanyekra e as várias tentativas de demarcação das terras dos Apinayé e dos Krikati estiveram relacionadas a convênios entre a Fundação Nacional do Índio – FUNAI e o Projeto RADAMBRASIL, a Companhia Vale do Rio Doce e a Eletronorte, respectivamente, em diferentes épocas (Ladeira e Azanha, 1996). Em função da ação estatal muitas vezes conivente com as pressões políticas locais e regionais, estas áreas demarcadas, ou em tentativa de demarcação, são bastante exíguas

em termos da reprodução física e cultural destes povos, além de sofrerem diversas formas de pressão. Entre estas está a das elites locais sobre as parcelas de terra, seja pela ocupação ilegal e de má fé, seja pela violência física direta; a pressão de grupos econômicos que exploram os recursos naturais de seu território; e, ainda, a pressão causada por grandes projetos de desenvolvimento (através de linhas de transmissão da Eletronorte na área Krikati ou da exploração de madeira na área Gavião, por exemplo).

Os projetos agropecuários incentivados pela SUDAM coincidiram territorialmente em parte com os projetos de colonização do Estado ou privados, sendo também foco do maior índice de conflitos e mortes no campo (Becker, Miranda e Machado, 1990; Oliveira, 1988: 38). Entre estas regiões está a do chamado Bico do Papagaio, onde localiza-se grande parte dos municípios e áreas indígenas do Projeto Frutos do Cerrado. Em função da especulação e concentração imobiliária efetuada por grileiros e projetos da SUDAM que não cumpriram seus objetivos produtivos<sup>55</sup>, estabelecendo com isso um solo propício para os conflitos fundiários, foi criado o GETAT em 1980. Seu objetivo era aliviar as tensões nas áreas adjacentes ao Programa Grande Carajás.

O GETAT facilitou a instalação de mais companhias de colonização que contavam com os benefícios fiscais governamentais e que, no discurso oficial, modernizariam as relações de produção (Arnt e Schwartzman, 1992: 105). No entanto, a região do Bico do Papagaio experimentou um número crescente de conflitos e mortes de posseiros justamente durante a sua vigência, de 1980 a 1987 (Oliveira, 1988: 33), além da ocorrência reiterada de trabalho escravo (a escravidão por dívida ou a *peonagem*) em diversas fazendas dirigidas pelo grande capital tanto na região de atuação do GETAT quanto fora dele e da Amazônia a partir de 1970 (Martins, 1997: 82-83). A atuação principal do GETAT foi organizar remoções e remanejamentos de posseiros para terras devolutas do rio Xingu, intervindo também em situações de conflito extremo, por meio

---

<sup>55</sup> Na Amazônia Oriental, por exemplo, 30% dos projetos eram fictícios ou se encontravam em condições precárias, cerca de 10% foram cancelados, reembolsando o incentivo recebido sem correção monetária e menos de 20% foram efetivamente implantados, mesmo assim permanecendo deficitários com uma produção equivalente a apenas um quinto da prevista (Jornal do Brasil, 8/11/85 *apud* Becker, 1990: 30). No início de maio de 2001, depois da investigação e de denúncias do Ministério Público Federal de desvio de verbas públicas com fins eleitorais e enriquecimento pessoal de políticos do alto escalão governamental entre outros, a SUDAM e a SUDENE (do Nordeste) foram extintas. No entanto, as apurações e as responsabilidades ainda, em 2002, estavam sendo investigadas (Correio Braziliense, 19/05/2001: 17).

de decretos de desapropriação por interesse social, desvinculadas da política de colonização, onde a pressão camponesa se impunha (Arnt e Schwartzman, 1992: 105).

Tanto a legislação pertinente ao uso da terra, quanto as atividades econômicas que se instalaram, na região configuraram um panorama de retirada da cobertura vegetal original em favor de pastos, pois assim manifestavam a ocupação da terra e representavam benfeitorias. Mais de setenta por cento do emprego de trabalho escravo, conforme os dados de Martins (1997: 94), ocorreu fundamentalmente no desmatamento de floresta virgem para posterior formação de pastagens, o que sugere uma ligação entre o avanço da fronteira pelo capital, subsidiada pelo Estado, e a concentração de terras e exploração do trabalho camponês, na transformação da paisagem. A substituição da cobertura natural por pastos, aliada à degradação em larga escala provocada pelos grandes projetos (inundação de vastas áreas, exploração madeireira, mineral, garimpo, instalação de rodovias e cidades etc.) foi substituindo regiões de floresta úmida e de cerrado, inclusive aquelas de municípios como Imperatriz e outros do Maranhão, do Tocantins e do Pará, onde situa-se atualmente a grande indústria de exploração madeireira.

Na década de 80, os efeitos dos vários planos e programas governamentais para a Amazônia foram sentidos negativamente e começou haver uma pressão tanto de movimentos camponeses, indígenas e ambientalistas, quanto de cientistas, contra as políticas desenvolvimentistas governamentais, patrocinadas pelos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, como já vimos no Capítulo 1. Esta pressão tem resultado desde então em novas legislações, mais preocupadas com as questões ambientais e sociais, em novos órgãos, conselhos e comissões de gestão e discussão ambiental e também em algumas políticas e programas. No entanto, diversas são as fragilidades destes avanços pois as pressões de grupos poderosos dificultam tanto o cumprimento da legislação - que também é muitas vezes conflitiva entre si - quanto o funcionamento adequado dos órgãos ambientais, além das políticas de desenvolvimento dificilmente serem formuladas a partir de preocupações sociais, culturais ou ambientais.

No final da década de 80, com a promulgação da Constituição Nacional de 1988, foi criado o estado do Tocantins, depois de uma longa mobilização de oligarquias rurais do norte goiano (Vidal e Souza, 1992; Barbosa, 1999; Oliveira, 1998). A criação deste estado tem sido acompanhada do planejamento e concretização, paulatina, de uma larga rede de Projetos de Grande Escala (PGE's), sendo sua capital, Palmas, também um PGE

(Souza, 2000: 197). Entre estes grandes projetos estão principalmente a implementação da malha viária do estado, incluindo hidrovias, portos, ferrovias e rodovias, diversos projetos de hidroeletricidade ao longo de todo o rio Tocantins, seus tributários e no rio Araguaia, a transposição das águas do rio do Sono para a bacia do rio São Francisco e a implementação de vários projetos agrícolas e agropecuários com finalidade exportadora (especialmente a soja, que já se encontra em Pedro Afonso e será implantada também em Campos Lindos, próximo ao território Krahó).<sup>56</sup>

Conforme Ribeiro (1987), os PGE's são uma forma de produção que envolve fundamentalmente uma centralização de poder político e uma capacidade de recrutar força de trabalho para a realização de grandes obras. Confluem na execução de um PGE processos planejados e fortemente coercitivos e processos não planejados de intervenção e ordenamento. Os PGE's estão ligados a sistemas econômicos mais amplos (os do capital) e por isso tanto a sua concepção, o seu planejamento quanto a sua execução envolvem muitos interesses políticos, econômicos e ideológicos bastante poderosos. Estas intervenções de grande escala são justificadas pela ideologia redencionista (idem), isto é, a idéia de que supostamente trarão o “tão sonhado desenvolvimento” e que assim serão resolvidos os problemas sociais e econômicos de toda uma região ou até de um país. Tal ideologia se aplica perfeitamente à própria criação do estado do Tocantins e da realização de seus grandes projetos. Afinal, são comuns na TV as propagandas do estado “da livre iniciativa e da justiça social”. A produção de uma identidade estadual e de uma ideologia redencionista, estreitamente ligada à figura do “pai fundador” (Souza, 2000: 201) do estado e seu atual governador, merece um trabalho específico. O que é importante no caso, é que a lógica desenvolvimentista e de expansão da fronteira (para o capital) está plenamente presente no estado, estruturando as relações políticas, sociais, econômicas e institucionais sob sua “ideologia de redenção”. Assim, a implementação de propostas ambientais de maior alcance e efetividade que se oponham de algum modo à lógica hegemônica dependerá do jogo de forças políticas, econômicas e também simbólicas.

Vários grandes projetos do estado do Tocantins foram incorporados aos programas nacionais de integração lançados (ou reeditados) pelos dois governos de Fernando Henrique Cardoso a partir de 1995: o Programa Brasil em Ação (1996) e o

---

<sup>56</sup> Muitos destes projetos, como por exemplo a transposição das águas do rio do Sono para a bacia do rio São Francisco, são apenas idéias até o momento.

Programa Avança Brasil (1998). Isso demonstra que a lógica dos Projetos de Grande Escala, voltados para o grande capital e sem muitas considerações aos impactos socioambientais, ainda está presente nos governos mais recentes.

A Amazônia continua sendo um foco privilegiado de diversos tipos de interesse, sejam os preservacionistas, os desenvolvimentistas e tantos outros, devido à concepção da região como uma grande, rica e diversificada reserva de recursos naturais, conhecidos e potenciais. Em função disto, a “integração” da região tem sido encarada como estratégica por sucessivos governos. A criação do Conselho Nacional da Amazônia Legal (CONAMAZ), da Secretaria de Coordenação da Amazônia e da Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal (PONIAL), em 1995 refletiu este tipo de interesse estratégico do governo federal na região.

Embora eu já tenha mencionado esta Política no Capítulo 4, vale ressaltar o seu viés neoliberal no que diz respeito às concepções de desenvolvimento e de sociedade. Procurando agradar a toda sorte de interesses, esta Política faz eco tanto às preocupações das elites nacionais e internacionais quanto às dos ambientalistas e organizações da sociedade na medida em que reforça as tendências neoliberais voltadas para a integração de mercados e zonas de livre comércio, e reconhece que o Estado não é mais o único planejador e executor do processo de desenvolvimento, ainda que tenha funções mais amplas como as de regulação e de coordenação. Conforme seu texto, “novos atores sociais estão assumindo as responsabilidades que antes correspondiam ao poder público...” (MMA/CONAMAZ, 1995: 17), caracterizando o desenvolvimento sustentável como “uma soma de conhecimentos de todos os atores sociais” devido ao seu caráter democrático, sendo então necessário incentivar a construção e a regulação da associação entre diferentes esferas de governo e setores da sociedade, assim como consolidar associações que estão atuando como é o caso dos organismos da administração pública federal, as Forças Armadas, as igrejas e as ONG's (idem: 25). O desafio manifesto desta Política, de improvável realização, é abarcar todas as populações nos “benefícios previstos do desenvolvimento com sustentação, sem forçar a desnaturalização de sua identidade cultural” (idem: 25-26).

Mas com as políticas de ajustes estruturais e financeiras voltadas para investidores estrangeiros, nem o PP-G7 teve muita atenção, nem os diversos grandes projetos planejados nos dois programas de ação dos governos Cardoso foram levados a

cabo devido aos cortes orçamentários e ao aumento dos juros da dívida externa, particularmente a partir de 1999 (*Correio Braziliense*, 12/10/99: 15).

Ao longo destes anos, índios e camponeses tiveram seus deslocamentos e assentamentos condicionados ou influenciados pela expansão da fronteira, assim como suas relações com a sociedade envolvente e entre si. Estas relações são diversas, variando de acordo com o tipo de situação de fronteira em que estes grupos estão inseridos. Ribeiro (1957 *apud* Da Matta, 1976: 39) apontou para o fato de que entre as variáveis significativas no contato de grupos indígenas com frentes pastoril, agrícola ou extrativa está o valor do produto explorado pela frente. Seguindo esta orientação, Da Matta (1976), por exemplo, concluiu que no caso dos Apinayé, até a década de 70, a exploração do babaçu - por não ter um grande valor comparado ao valor da castanha-do-Pará na região de Marabá, e apresentar características específicas de ocorrência natural, sazonalidade, preços mais baixos mas constantes - não afetou os índios de forma tão impactante como ocorreu com os Gavião do Pará que foram obrigados a se envolver no sistema de exploração da castanha. Atualmente, os Apinayé costumam colher a fava-d'anta abundante em sua área e vender para atravessadores ou diretamente para a fábrica da Merk do Brasil, localizada no município de Barra do Corda (MA), que utiliza esta matéria prima para confecção de cosméticos. Esta atividade, tal como a coleta de babaçu, é compreendida como uma atividade complementar às tradicionais de roça, caça, pesca e coleta, de forma a se obter dinheiro para aquisição de bens industrializados na cidade de Tocantinópolis ou mesmo para a compra de gado ou carne. Obviamente, os índios são frequentemente lesados nestas vendas para atravessadores e grandes empresas já que dificilmente conseguem acompanhar as pesagens do produto e sua equivalência em dinheiro, além dos preços de compra estipulados para os índios serem geralmente abaixo do preço para não-índios.

Melatti (1967), por sua vez, destacou que a relação dos Krahó com a frente pastoril sempre fora conflituosa, em diversos momentos condicionando os seus deslocamentos – “espontâneos” ou forçados - desde o sul do Maranhão até a área que hoje se encontram, no noroeste do estado do Tocantins. A frente pastoril não absorvia os índios como mão-de-obra escrava, já que para esta atividade eram necessárias poucas pessoas sendo então mais que abundante a disponibilidade de mão-de-obra livre ou escrava na região. Mas o território por eles ocupado interessava tanto aos senhores quanto aos trabalhadores das fazendas. Como os Krahó, e outros Timbira, costumavam

roubar o gado da frente pastoril para seu próprio uso, os índios passaram a ser aniquilados ou afastados para bem longe (Melatti, 1967: 32). Os deslocamentos dos Krahó provocaram também conflitos entre índios já que ocorria sobre territórios anteriormente ocupados por outras etnias ou para lá deslocadas em função da pressão das frentes de expansão. O roubo de gado pelos Krahó resultou, em 1940, num ataque de fazendeiros a duas aldeias com a morte de 23 pessoas, sendo que mais poderiam ter sido vítimas se não pressentissem tal ataque e tivessem fugido. O crime ficaria impune se um missionário batista não tivesse telegrafado para o Rio de Janeiro e relatasse o acontecido. Depois disso, a área Krahó foi demarcada em 1944 pela doação do governo de Goiás e um posto do Serviço de Proteção aos Índios - agência que antecedeu a FUNAI, criada em 1968 - lá se instalou. Segundo Melatti, não é possível compreender a situação dos Krahó à luz apenas de suas relações com a frente pastoril e os sertanejos, sendo muito importante a ligação que estabeleceram com pessoas externas à região – como missionários, agentes do governo federal (e mais tarde com ONG's) que garantiram a sua sobrevivência (idem: 51).

Atualmente, a atuação das ONG's se faz sentir mais intensa entre os índios na medida em que a FUNAI, o órgão indigenista oficial, já não conta com os mesmos recursos de outrora além de estar se reestruturando para não atender mais às demandas de saúde e de educação destas sociedades, descentralizadas para outros órgãos e áreas do governo (cf. Souza, 2001). Com isso, há uma lenta substituição da ação estatal no campo indigenista, classificada como tradicionalmente assistencialista, pelas assessorias de ONG's que se declaram preocupadas com a “autodeterminação indígena”. Neste caso, a internalização de recursos vai ocorrendo predominantemente via projetos (de desenvolvimento sustentável, educacionais, entre outros), havendo o risco de haver uma substituição de agentes dos quais os índios dependem para conseguir assistência mais do que exatamente um processo de “autodeterminação”. De fato, ainda são poucos os índios que detêm um conhecimento necessário dos códigos da sociedade envolvente ou dos projetos. É inegável, por outro lado, que a atuação de muitas ONG's indigenistas tem sido bastante positiva na defesa dos direitos indígenas, entre eles o de demarcação de suas terras e de proteção física e sociocultural. De qualquer forma, as ONG's, os projetos de desenvolvimento sustentável e uma gama de outras intervenções e agentes compõem uma “diversidade de situações de contato” interétnico que para ser analisada deve contar com um conceito flexível que resgate as formas de organização, valores e

ideologias de cada ator envolvido. É neste sentido que o conceito de *situação histórica* de Oliveira Filho (1988: 57) mostra-se adequado para se referir a “modelos e esquemas de distribuição de poder entre os diversos atores sociais”. Esta questão será tangencialmente tratada no capítulo seguinte.

As alianças entre grupos camponeses e grupos indígenas com agentes externos, como ONG's, Igreja e cientistas, de camponeses entre si, de índios entre si e de camponeses e índios, tem se mostrado bastante importante nos últimos 30 anos na história da expansão da fronteira na Amazônia (Arnt e Schwartzman, 1992; Schmink e Wood, 1992; Ramos, 1998; Almeida, 1994). Embora sejam alianças muito variadas e nem sempre eficazes ou viáveis, a visibilidade regional, nacional ou internacional que algumas destas alianças conseguiram atingir em determinados momentos históricos conforma-as em grupos de pressão mais fortes nas negociações com o Estado ou com grupos econômicos. Desta forma, procuram impor suas demandas inclusive nas relações sociais estabelecidas nas situações de fronteira, geralmente dominadas pelas relações de exploração e subordinação capitalistas e não-capitalistas.

Estas pressões também forçaram, pelo menos ao nível do discurso, os planos de modernização e as coalizões entre militares e tecnocratas a terem que levar em consideração suas demandas, entre elas as ecológicas e sociais (incluídas as indígenas) (Schmink e Wood, 1992: 350). A incorporação, pelo governo, da proposta das Reservas Extrativistas em 1987 apresentada pelo Conselho Nacional dos Seringueiros representa apenas um destes exemplos. Estas novas formas de organização política e estas alianças demonstraram que embora os movimentos de base ainda permaneçam pequenos e situados à margem do poder, “o processo de resistência educou as pessoas na arte de explorar aberturas políticas que permitem novas iniciativas” (idem: 353). Segundo Leroy (1997), no processo de enfrentamento e negociação com o Estado, as mobilizações microregionais dos movimentos sociais da Amazônia têm alcançado alguns resultados interessantes. Entre eles está um

“lento, mas gradativo, embora reversível, rompimento das relações de clientelismo e o início da construção de uma nova prática política, na qual o Estado não se apresenta tão distante e unicamente com a “cara” dos coronéis e/ou grupos econômicos hegemônicos locais. O Estado torna-se assim algo alcançável e atinge-se a compreensão de que a política é feita de disputas e enfrentamentos e que há a necessidade de consolidação de atores políticos importantes para a negociação e avanço das demandas populares” (Leroy, 1997: 263-64).



## **A cidade de Carolina – MA e a Associação Agroextrativista dos Pequenos Produtores de Carolina - AAPPC**

Carolina é uma cidade antiga fundada em 1818 na margem direita do rio Tocantins sob o nome original de São Pedro de Alcântara. O seu sítio era lugar de uma quase extinta *taba* (vila) dos autóctones Mamecrans que eram comercializados como escravos pelo regatão de Francisco Pinto de Magalhães desde 1810 (Carvalho, 2000: 84) juntamente com outros índios entre eles os Krahó (Melatti, 1967). Existia na época cerca de uma dezena de fazendas de criação de gado nesta região (Carvalho, 2000: 84-85). Devido aos litígios sobre as fronteiras entre os estados de Goiás, Pará e Maranhão, São Pedro de Alcântara foi considerada parte da província de Goiás em 1836 e somente em 1854, por uma Resolução Régia, esta vila passou a pertencer ao Maranhão. São Pedro de Alcântara recebeu o nome de Carolina em 1836, em homenagem à primeira Imperatriz do Brasil, a princesa austríaca Carolina Leopoldina, esposa de D. Pedro I, nome anteriormente dado ao povoamento de Santo Antônio das Três Barras, do lado esquerdo do rio Tocantins, que se encontrava decadente (idem: 83-85).

Carolina já foi uma das mais importantes cidades do estado do Maranhão no início do século XX no que diz respeito à “cultura intelectual”, como destacou Carlota Carvalho (2000: 86) no seu clássico *O Sertão*, de 1924. Contou com vários colégios bem qualificados, músicos, literatos, teatro e cinema (Costa de Oliveira, 1998). Esta cidade se beneficiava também de sua localização privilegiada como entreposto comercial que redistribuía as mercadorias oriundas de Belém (tecidos, sal, ferragens) para o sertão e exportava para esta última cidade carne seca, couro e sola (idem: 21). O comércio de gado tem sido, desde a sua origem, a atividade econômica principal havendo também agricultura de subsistência (Cabral, 1992 *apud* Barbanti, 1998: 172-73). A atividade pecuária moldou a política do sul do Maranhão, quando no início do século XX o poder político local organizou-se a partir das importantes famílias de pecuaristas que têm se alternado no comando de Carolina até hoje (idem: 174). O sul do Maranhão desenvolveu-se à margem das relações com a capital do estado, São Luís, estabelecendo maiores ligações com o antigo norte goiano e com as cidades ao sul do Brasil. Estas características manifestaram-se a partir de duas tentativas, frustradas, dos coronéis locais declararem a independência do governo do Maranhão e depois da Coroa Portuguesa, no Rio de Janeiro, após o término da monarquia em 1889, pelo movimento

da República de Pastos Bons e pela Balaiada (idem: 174). Ainda hoje há propostas de criação de um estado separado que inclua o norte do Tocantins e o sul do Maranhão, havendo também um jornal em Carolina chamado *Folha do Maranhão do Sul* que cobre esta região. Atualmente uma de suas atividades econômicas principais é o turismo, em função das belas cachoeiras que atraem pessoas de Balsas e Imperatriz nos fins de semana e de outros estados durante o período de férias escolares. A cidade ainda mantém um sistema educacional que conta com diversos estabelecimentos de ensino, para o qual convergem alunos da cidade vizinha, Filadélfia, do outro lado do rio Tocantins, no estado do Tocantins.

A pesquisa de Barbanti (1998: 185) revelou que embora a atividade econômica principal do município de Carolina seja a pecuária, 40% da população rural não dispõe de gado. Isto sugere então uma grande concentração do rebanho em algumas propriedades e reflete as políticas agrícolas adotadas após os anos 70 que beneficiaram a pecuária, a especulação de terras e os agronegócios (Barbanti, 1998: 183). Além disso, culturas temporárias como o arroz, o feijão, o milho e a mandioca, comuns no município, decaíram em termos de áreas plantadas do ano 1980 para 1991, embora o arroz tenha voltado a subir em 1995 para um pouco mais da metade da área plantada em 1980. Este crescimento da área plantada de arroz está relacionado à produção de alguns poucos estabelecimentos rurais de grande porte e não à produção de camponeses. Culturas permanentes como as de banana, coco e laranja, que eram muito produzidas na década de 70, não pararam de decair a partir de então, com exceção da produção de coco que em 1991 apresentou uma elevação para depois cair novamente em 1995 para os níveis de 1980 (idem: 184-85). O Sr. Josué, sócio da Associação Agroextrativista dos Pequenos Produtores de Carolina (AAPPC), confirma em seus depoimentos que a situação do pequeno produtor piorou nos últimos anos. Sua produção diminuiu porque ele não consegue vender aquilo que produz.<sup>57</sup> Ainda se vende um pouco de farinha de mandioca porque os grandes proprietários não lidam com mandioca mas sim com arroz e gado. Segundo ele, a partir do final dos anos 70 até meados dos anos 80 se configurou esta situação que foi tirando “a condição dos pequenos”. A utilização de maquinário agrícola pelos médios e grandes fazendeiros torna a concorrência com os pequenos muito desigual.

---

<sup>57</sup> Os nomes aqui utilizados são fictícios assim como no Capítulo 6.

Não só a produção agrícola caiu em Carolina nestas duas últimas décadas como o número de estabelecimentos rurais, sugerindo uma concentração fundiária com a expulsão de posseiros e pequenos proprietários. Os novos donos de terra em Carolina são paulistas (idem: 186). Conforme o presidente do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Carolina (com cerca de 1300 filiados), também sócio da AAPPC, a maioria dos filiados do Sindicato é de agregados que segundo ele situam-se em antigas terras devolutas. A grande maioria dos camponeses, mesmo que seja proprietária de sua terra, não tem condições de pagar a documentação para tirar o título no cartório. O tamanho mínimo das propriedades estabelecido pela Lei Orgânica de Carolina é de 30 hectares, havendo pequenos produtores com até 600 hectares. Acima de 1000 hectares é considerado latifundiário. Mas segundo este mesmo sindicalista, o tamanho da terra do pequeno proprietário não diz muita coisa sobre sua capacidade de produção, podendo ocorrer casos em que uma família com 600 hectares não conseguir produzir o suficiente para viver e nem ter gado, enquanto que uma família com 50 hectares pode ter uma terra boa para produção e bastante gado. As melhores áreas para plantar são as áreas de matas não queimadas, mas como a terra é pouca, as roças são frequentemente feitas sobre áreas de mata que já foram queimadas e usadas anteriormente. As roças dos pequenos produtores têm de 1 a 13 hectares sendo suficiente para alimentar uma família de cinco pessoas por um ano uma roça de apenas um hectare. Cerca de 50% dos sócios da AAPPC têm propriedade da terra, 20% são posseiros ou ocupantes (isto é, sem título da terra) e 21% não têm terra (Barbanti, 1998: 273). A composição das fontes de renda deles gira em torno de pensões e aposentadorias rurais, venda de farinha de mandioca (21% cada), venda de animais, especialmente galinhas (17%), trabalhos temporários na cidade e venda de produção agrícola ou frutas (12,5% cada), negócio próprio (8,3%), trabalho permanente e remessa de dinheiro de filhos ou parentes que migraram (4,2% cada) (idem: 279). Na AAPPC há sócios com terras que vão de 30 ha até 115 ha, localizadas entre 9 a 100 Km de distância da cidade de Carolina. Poucos têm casa na cidade.

Segundo o Censo de 2000 do IBGE, Carolina tem uma população de 23.991 pessoas, sendo 14.362 na zona urbana e 9.629 na rural. Em 1991, a população de Carolina era de 24.665 pessoas, com 12.198 pessoas na zona urbana e 12.467 na zona rural, havendo portanto um decréscimo na população sugerindo uma migração de pessoas do campo não só para a cidade mas também para outras regiões fora de

Carolina. Tal tendência me foi confirmada pelas declarações do presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Carolina. Segundo ele, a partir no início dos anos 90, novos bairros surgiram na cidade com tamanha rapidez, habitados principalmente por pessoas que deixavam o campo sem condições de prosperar na agricultura de subsistência, com a venda de arroz ou da farinha de mandioca. Estes produtos são vistos pelos compradores como de qualidade inferior em relação aos industrializados comercializados nos mercados da cidade ou produzidos com tecnologias modernas por produtores maiores e mais abastados. Há inclusive um ditado corrente no Maranhão: “quem quiser melhorar, que vá para o Pará”. A sua interpretação é de que quando a cidade cresce, falta apoio para as pessoas permanecerem no campo. Mas ir para a cidade não significa tampouco melhora de vida para estas pessoas que dificilmente arrumam empregos ou atividades que supram as necessidades familiares. O próprio bairro onde se localiza a sede do STR, Nova Carolina, foi criado em 1998, inicialmente com lotes de R\$ 40 a 50,00, que agora são vendidos a R\$ 400,00.

A migração campo-cidade em função da deterioração das condições de sobrevivência dos camponeses também me foi apontada como uma tendência dos últimos vinte anos por outros integrantes da AAPPC e dos outros municípios onde há o Projeto Frutos do Cerrado, como aqueles em torno de Imperatriz, por exemplo. A maior parte dos que migram são jovens, em primeiro lugar para estudar nas cidades e em segundo para trabalhar. Vão ficando no campo as pessoas mais velhas e os pais, isolados e sem o apoio da mão-de-obra familiar. Com isso, as roças vão diminuindo de tamanho mas também de produtividade, já que a tradição de “roça de toco” vai desgastando o solo progressivamente, pressupondo um rodízio de áreas. Mas como a disponibilidade de novas áreas para camponeses é cada vez mais reduzida, restam aos que ficam ir para a cidade também, seja para o centro do município, seja para fora dele. Por isso um projeto como o Projeto Frutos do Cerrado, que procura conservar o cerrado e obter renda de pés de fruta existentes ou plantados nas áreas camponesas e indígenas, representou uma opção interessante a ser considerada por eles, já que vislumbraram um lucro mais fácil, que não estão conseguindo obter de suas roças, a melhoria das suas pequenas terras, além da possibilidade de permanecer no campo.

## **Contando a história e revelando os significados do Projeto Frutos do Cerrado em Carolina**

No processo de contar a história do projeto, os seus vários agentes sociais colocaram suas perspectivas em relevo apontando para os significados desta intervenção e das relações e objetivos por ela engendradas. Os seus “pontos de vista” estão marcados também por suas identidades e suas tradições, pois quem olha, olha com os olhos da tradição, revelando a teia de significados que dá sentido a sua perspectiva. Por intermédio de representações sociais próprias e do contexto a elas relacionado, a proposta planejada de um “projeto” entregue ao PD/A vai se transformando em dinâmicas e ações pontuais, fragmentadas e imprevistas, causando tensões, cooperação, entusiasmo e descrédito em diferentes momentos e entre diferentes agentes. Narrar estas histórias, tal como me foram apresentadas, nos ajuda a compreender em que medida o *projetismo* é construído, interpretado e apropriado pelos diferentes grupos sociais.

No meu primeiro dia na simpática cidade de Carolina (MA), no final de abril de 2000, tive a oportunidade de conhecer praticamente todos os integrantes do Centro de Trabalho Indigenista – CTI, pela manhã e, à tarde, por uma feliz coincidência, entrar em contato com vários membros da Associação Agroextrativista dos Pequenos Produtores de Carolina – AAPPC que tinham marcado uma reunião. O técnico agrícola do CTI, ao ver passar o presidente da AAPPC na rua, chamou-o, apresentou-me e perguntou se haveria alguém no Sindicato de Trabalhadores Rurais de Carolina aquela tarde. Como o espaço físico da Associação ainda não estava completamente em condições de uso, as reuniões da mesma eram sempre feitas no espaço do Sindicato, já que todos os associados eram também a ele filiados. O presidente da Associação informou que eles estariam fazendo uma reunião da Associação e também do Sindicato justamente aquela tarde e que eu poderia aproveitar para conhecer a todos.

Reuniões da Associação ou de outras entidades comunitárias rurais são raras oportunidades de ver um número expressivo de sócios agrupados de uma única vez, quase sempre na cidade, geralmente longe de seus locais de trabalho e moradia. A princípio eu imaginava que ia apenas observar uma reunião ordinária da Associação, pretendendo alterar o menos possível o andar natural das coisas. Ilusão. Minha simples presença alterou o planejamento inicial dos associados.

A reunião estava marcada às 15:00 h. Como o local de reunião, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Carolina – STR, ficava num local mais afastado do centro da

cidade e como eu não conhecia ainda, o cooperante do Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social – SACTES que auxiliava como estagiário o trabalho do CTI, se prontificou em me levar até o Sindicato. Caminhamos lentamente sob o sol abrasador e acabamos chegando às 15:20. Para a minha surpresa, ao invés de chegar discretamente e observar, do fundo, uma reunião que eu presumia já ter sido iniciada, todos aguardavam a minha chegada para começar. Dispostos em um círculo, me convidaram a entrar e sentar. Perguntei porque eles não tinham iniciado e disseram que tinham aproveitado o momento, difícil, de estarem mais de dez sócios da AAPPCC ali presentes para se apresentarem a mim e responderem àquilo que eu gostaria de saber sobre o Frutos do Cerrado. O projeto tinha encerrado seus recursos em 1999 e o grupo ainda não tinha tido muitas oportunidades para avaliar a experiência que teve e para discutir o que faria dali em diante. Minha presença era uma oportunidade para eles pensarem em conjunto e expressarem, para uma estranha que não estava envolvida com o Projeto Frutos do Cerrado, suas expectativas e opiniões. Imediatamente depois da minha apresentação, todos, na ordem da disposição circular, se apresentaram dizendo nome completo, posição (cargo) exercida na AAPPCC ou no STR naquele momento ou em momentos anteriores, quando era o caso, se eram sócios ou não da AAPPCC, que frutas tinham em suas propriedades e o nome de suas propriedades ou comunidades. Após estas apresentações iniciais, resolveram passar a palavra para um dos “companheiros” que tinha exercido o cargo de coordenador do Projeto Frutos do Cerrado na entidade, para que ele contasse a história do projeto.

A narrativa deste senhor ressaltou os aspectos da organização daquele grupo, em parte presente, que retrocedia a uma história de convivência desde os anos 1970, quando as Comunidades Eclesiais de Base – CEB’s começaram seus trabalhos na região. O trabalho das CEB’s, segundo um dos sócios presentes, é encarnado na realidade social, não se restringindo a rezas. Inicialmente com pouca adesão, as assembleias das CEB’s chegaram a ter de 30 a 50 pessoas. Muitas destas pessoas participaram da fundação do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Carolina em maio de 1987. A filiação ao STR, no entanto, está muito mais vinculada aos benefícios sociais conseguidos por sua intermediação, como aposentadorias, pensões, auxílios doença e maternidade e menos às questões trabalhistas, sendo mais procurado, nesta direção, quando ocorrem acidentes de trabalho. Para o presidente do Sindicato, poucos são aqueles que se filiam ao STR pensando em “entrar na luta”, entenda-se, na luta das classes trabalhadoras contra a

opressão dos poderosos, em favor dos direitos de cidadãos. Paralelamente às organizações sociais, este mesmo grupo de pessoas se mobilizou em torno da fundação do Partido dos Trabalhadores – PT em Carolina, em 1988, partido ao qual pertencem vários deles. Alguns inclusive foram candidatos a prefeito, vice-prefeito e a vereador em vários pleitos municipais.

O ex-coordenador do Projeto Frutos do Cerrado continuou sua narrativa, chegando, então, à criação da Associação em março de 1995, explicando qual era a diferença entre uma cooperativa de produtores e uma Associação. Segundo ele, a Associação é uma comunidade, sem fins lucrativos, não tendo quota-parte. Os integrantes da Associação ainda “não tinham conseguido se transformar em cooperativa” mas este era um desejo a ser realizado futuramente, quando alguma capitalização ocorresse. Apesar do CTI ter chegado em Carolina em 1993 e ter entrado em contato com os integrantes do Sindicato logo em seguida, este ex-coordenador destacou a chegada do CTI após a constituição da Associação, ressaltando então uma continuidade organizacional e identitária deste grupo. Esta sequência foi reafirmada em todas as falas dos demais sócios que entrevistei posteriormente confirmando as representações da história e da unidade própria de um grupo que define uma linha que delimita aqueles reconhecidamente pertencentes a ele e aqueles externos ao mesmo. Segundo ele, o CTI estimulou a vontade de iniciar um pequeno projeto que se concretizou na tentativa de se produzir doces e sucos de cajuína, financiado pelo Programa de Pequenos Projetos do *Global Environmental Facility* (PPP/GEF), administrado, no Brasil, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), organizações não-governamentais e governamentais brasileiras. Interessante notar que nas narrativas masculinas, este projeto é ressaltado como um dos passos dados na direção da constituição da AAPPCC e da apresentação do Projeto Frutos do Cerrado ao PD/A, sem que no entanto seja dada maior ênfase ao fato de que ele teve pouca continuidade após o término dos recursos doados. Obtive um relato feminino que explicou parcialmente o que aconteceu neste projeto e porque ele não teve a continuidade esperada. Segundo esta pessoa, o projeto dos doces não teve muito sucesso primeiro porque não consultaram as mulheres sobre as especificações adequadas dos tachos a serem feitos e acabaram arrumando tachos muito grandes e impróprios para a confecção dos doces. Em segundo lugar, todas as mulheres envolvidas na produção dos mesmos queriam desenvolver suas próprias receitas criando atritos entre elas e

resultando em qualidades muito variadas de doces. Isso fez com que elas desanimassem e deixassem o projeto de lado, embora o espaço de produção (a sede da AAPPC) e o material conseguidos com os recursos do PPP/GEF, ainda estivessem lá. Os sócios recorreram a estes recursos já ao final do Projeto Frutos do Cerrado, quando este não estava apresentando resultados satisfatórios. Conforme os relatos dos vários sócios, a produção de cajuína e de doces de frutas nativas da região poderá ser retomada tão logo a Associação consiga se reorganizar, inclusive financeiramente.

Quando o PD/A apareceu como possibilidade de se conseguir recursos, Seu Otávio, o ex-coordenador, afirmou que os membros do grupo se sentiram mais animados pois era uma coisa nova para eles: aproveitar o campo largado para plantar e produzir frutas. Conforme Seu Otávio ia falando, seus companheiros iam acrescentando pedaços da história e suas opiniões sobre o Projeto Frutos do Cerrado e sobre a Associação. O Sr. Marcelo, por exemplo, lembrou que o primeiro projeto coletivo anterior à constituição da AAPPC e aos projeto do Programa de Pequenos Projetos do *Global Environmental Facility* (PPP/GEF) foi uma roça coletiva de arroz e milho na propriedade de um dos sócios, financiada pela CÁRITAS, organização não-governamental ligada à Igreja Católica. Segundo Sr. Roberto, em entrevista posterior, o objetivo da roça coletiva era somente o consumo familiar dos sócios. Tinham planejado inicialmente fazer uma roça em cada propriedade dos envolvidos a cada ano, mas as distâncias entre eles, a dificuldade de acesso e de recursos para tais deslocamentos fizeram-nos desistir.

Quando da criação da AAPPC, havia 23 associados, chegando a 30 durante a implementação do projeto e baixando para 27 no segundo semestre de 2000. As adesões e desistências são sintomáticas quanto ao entusiasmo e ao desânimo com relação ao projeto. No momento em que ele estava em pleno funcionamento, mostrando “movimento” e abundância de recursos, mais camponeses queriam fazer parte desta iniciativa vista como promissora. Quando os recursos do projeto terminaram, vários fatores contribuíram para o desânimo de todos. Há que se destacar uma série de pendências a serem resolvidas com a fábrica, que era administrada pelo CTI, e entre eles próprios, e o fato de um dos sócios da Associação que exercia a coordenação do Projeto Frutos do Cerrado, tido como entusiástico por seus amigos, ter desistido de continuar em Carolina e se mudar para Brasília. A Associação entrou numa crise sobre o que fazer para dar continuidade a suas atividades sem nenhum recurso em caixa. Esta crise



resultou então no desligamento de alguns sócios da mesma e a uma baixa no “movimento”. O Sr. Rodolfo, filho de um dos sócios, afirmou que como eles eram “fracos”, as pessoas não se interessavam em fazer parte da AAPP. Mas se eles tivessem dinheiro, certamente a Associação teria mais de 1000 associados.

Os relatos dos sócios da AAPP sempre ressaltam o entusiasmo com que receberam a proposta do CTI de plantar, produzir e vender frutas, numa mentalidade de proteger a natureza existente em suas propriedades (“deixar o cerrado em pé”, tal qual o *slogan* do projeto) e ainda aproveitar os “pés de planta” que antes não tinham nenhuma “serventia”. Para alguns, o discurso do CTI encontrou ecos profundos em suas visões de mundo já que até então não surgira na cena municipal agentes externos dispostos a fazer uma aliança com eles dentro de “uma mesma luta”, isto é, valorizando os “pequenos”, os “lavradores” e a mudança de idéias, a transformação social pela qual eles se engajavam há muitos anos.

Mas este entusiasmo não foi imediato. O antropólogo e o engenheiro agrônomo que representavam o CTI e estavam em contato com estes grupos foram aos poucos os convencendo de que era possível trabalhar com frutas, mostrando exemplos positivos e revelando o potencial da região com relação a ocorrência natural das mesmas. Mas para que um projeto fosse feito, ambos postularam a necessidade de criação de uma associação que pudesse entrar como proponente. Finalmente convencidos, os pequenos produtores de Carolina resolveram fundar a AAPP, elaborando dois projetos, o do PPP/GEF e o do PD/A, sendo que o resultado do PPP saiu primeiro e o do PD/A demorou ainda uns seis meses para ser aprovado e começar.

A narrativa de Seu Otávio deixa de falar sobre o que aconteceu durante a implementação do projeto para já concluir o que dele resultou. Dizia ele: “A AAPP tem uma parceria não muito boa com esta fábrica que está aí. Mas nós acreditamos que há algo maior”. Segundo ele, os pequenos produtores mostraram que mesmo com toda simplicidade podiam fazer alguma coisa. A forma como Seu Otávio se referiu ao projeto e à “parceria” é indicativa, por um lado, de tensões nas relações com o CTI e de que as expectativas iniciais não foram correspondidas totalmente. Mas, por outro lado, se as expectativas e as relações não foram ideais, infere-se que o projeto foi positivo porque seria um primeiro passo para “algo maior”, destacando-se um aumento na auto-estima e no *status* daquele grupo frente aos outros produtores, grandes e pequenos, já que são

vistos por estes com ressalvas porque “pensam diferente”, forma oblíqua para referir-se ao fato de posicionarem-se à esquerda no espectro político local.

É importante lembrar que a cidade de Carolina, tal como a maioria das cidades do interior do Maranhão, se alinha tradicionalmente a partidos considerados de direita, nos quais estão os representantes das classes abastadas e poderosas. A visão de mundo dos membros da AAPPC está calcada, em primeiro lugar, na religião católica que, tal como toda religião, “é um sistema de símbolos que atua para estabelecer poderosas, penetrantes e duradouras disposições e motivações nos homens através da formulação de conceitos de uma ordem de existência em geral e vestindo estas concepções com tal aura de fatualidade que as disposições e motivações parecem singularmente realistas” (Geertz, 1989: 105). A religião católica na sua vertente progressista, isto é, pela teologia da libertação, dá a este “sistema de símbolos” contornos específicos, relacionando-o aos movimentos populares e às teorias marxistas das lutas de classes. Neste contexto originam-se as Comunidades Eclesiais de Base, CEB’s.

As CEB’s são *comunidades*, segundo Frei Betto (1981: 17), porque reúnem pessoas que têm a mesma fé, pertencem à mesma igreja e moram numa mesma região. São *ecliais* porque a Igreja é núcleo básico desta comunidade de fé. São de *base* porque integram pessoas pertencem às classes populares, sejam elas urbanas ou rurais, sejam elas comunidades indígenas ou não-indígenas. Caracterizam-se pela discussão entre seus membros sobre os problemas e dificuldades enfrentados cotidianamente pelo método *ver-julgar-agir*, isto é, expõem-se os problemas, reflete-se sobre eles e suas possíveis soluções e então se planeja ações que possam resolvê-los (idem: 30).

Segundo Frei Betto, a palavra *libertação* é aquela que sobressai no vocábulo das CEB’s pois “ajuda a comunidade a passar de uma consciência social reformista para a consciência da transformação social, da modificação do modo de produção capitalista” (Frei Betto, 1981: 24). Pelo fato das Comunidades Eclesiais de Base serem o ponto de partida das relações estabelecidas entre estes camponeses que posteriormente fundaram a AAPPC, a identidade do grupo manifesta-se contrária e contestatória ao *status quo*. No entanto, diante de uma potencial ascensão social idealizada a partir do sucesso de projetos como o Projeto Frutos do Cerrado, ou pelo menos de uma efêmera sensação de poder em função da movimentação de recursos vultosos para os padrões locais e de atividades diferentes apoiadas por instituições federais e internacionais, os camponeses da Associação sentiram-se satisfeitos em vislumbrar este “algo maior” como algo que

talvez pudesse ser alcançado pelo trabalho próprio deles, mas ainda com uma necessária assessoria de entidades que detinham saberes com relação ao “mundo dos projetos”.

### *A AAPPC e o Projeto Frutos do Cerrado*

Mas o quê era o projeto e o quê aconteceu na sua implementação?

É preciso notar primeiramente que o desenho do projeto foi proposto pelo CTI, embora discutido com os associados com base nas exigências do PD/A, também foi redigido pelo Centro, que dominava os códigos e o saber específico de como fazê-lo. No entanto, como o projeto teve que ser reformulado em seu orçamento devido a exigências do PD/A, a segunda versão teve alguns itens cortados, entre eles o financiamento dos tratos culturais que passou a ser uma das contrapartidas da entidade.<sup>58</sup> Assim, só posteriormente os sócios foram informados sobre o que o projeto acabou sendo concretamente, como funcionava e qual era a “contrapartida” deles para o PD/A. Alguns Relatórios de Andamento da Implementação da AAPPC enviados ao PD/A diziam da dificuldade dos coordenadores do projeto e diretores da entidade de “convencer” os sócios quanto à necessidade de uma contrapartida, além de apontar para as polêmicas sobre isso em assembléias de avaliação do projeto. De qualquer forma, a aliança do CTI com a AAPPC foi uma espécie de sustentáculo inicial do projeto, visto que os seus sócios se dispuseram a ajudar a fábrica e o projeto como um todo de diversas formas.

Como já expus no Capítulo 3, as regras do PD/A exigiam uma contrapartida local que poderia ser a tradução monetária do tempo de trabalho que estes cederiam ao projeto e a utilização de infra-estrutura, material e maquinário já existentes ou conseguidos via outros projetos. No caso da AAPPC, o projeto foi orçado em U\$ 99.692,00, sendo U\$ 79.692,02 do PD/A e U\$ 19.999,98 de contrapartida da associação para serem gastos em três anos. Os valores em reais permaneceram quase os mesmos durante a implementação do projeto visto que somente em fevereiro de 1999, já no último semestre do mesmo, a cotação do Dólar disparou frente a do Real. Aparentemente este valor pode ser considerado elevado, mas na verdade não era tanto já que entre os itens orçados, havia um veículo Toyota que consumiria sozinho cerca de 34 mil dólares, além do material permanente necessário para se fazerem as coletas, o transporte, o armazenamento e o plantio que chegava a quase 24 mil dólares. Somados,

---

<sup>58</sup> Os tratos culturais são os cuidados necessários para que a planta cresça e se desenvolva mais rapidamente e produza mais cedo. Entre esses cuidados estão a adubação, a poda, a roçagem e as pulverizações entre outros.

estes dois itens consumiriam 72,8% do orçamento pedido ao PD/A restando um pouco mais de 21 mil dólares. Havia também um fundo fixo de um pouco mais de 11 mil dólares (contabilizado no item de material permanente) que funcionaria como capital de giro para a entidade comprar frutos de sócios ou terceiros. Este capital deveria ser repostado com o dinheiro da venda das polpas de frutas pela fábrica ou por outras receitas oriundas da confecção de doces, cajuína ou da venda de mudas pelo viveiro da entidade. Foram orçados ainda o material de consumo (material de escritório, diesel para o carro, material para o viveiro etc.) em US\$ 7.775,00, não incluindo aí outras despesas necessárias com o carro tais como IPVA, manutenção, pagamento de motorista e emplacamento que tiveram que ser retiradas de outros itens ou não foram pagas. O PD/A também pagava os custos administrativos da entidade tais como contas de luz, água, telefone e correio, que foram previstos em US\$ 2,5 mil. Finalmente, havia o pagamento de salário de um coordenador local (cerca de 167 dólares por mês) e um viveirista (com o mesmo salário). No entanto, logo no começo do projeto os sócios viram que o trabalho seria muito pesado para um coordenador e um viveirista, colocando dois indivíduos em cada função e dividindo-se o salário entre eles. A contrapartida da entidade incluía hospedagem e alimentação para doze cursos de capacitação locais, mão-de-obra dos sócios nos tratos culturais das fruteiras plantadas em suas terras (podas das mudas, cobertura, limpeza, cuidados fitossanitários, adubação, entre outros) e a assessoria técnica do engenheiro agrônomo do CTI.

A Associação de Carolina tinha três atividades principais. A primeira era a coleta e compra de frutas (basicamente bacuri, caju e cajá) de sócios ou de terceiros para abastecer a fábrica. A segunda era a instalação e manutenção do viveiro de mudas e a terceira era o plantio, cada sócio em sua área, de árvores frutíferas do cerrado especialmente com as mudas, sementes ou estacas fornecidas pelo viveiro da entidade. O plantio deveria ser feito em áreas de roça largadas para haver enriquecimento das capoeiras, perenizando a vegetação, preferencialmente pelo consorciamento de espécies perenes e culturas anuais. Esperava-se com isso não só o aproveitamento da oferta natural de frutas da região, o enriquecimento de áreas já utilizadas em consorciamento com as roças (Sistemas Agroflorestais), como também “um estímulo à participação e o fortalecimento das organizações existentes, em especial a Associação de Carolina e o STR local (...)” (AAPPC, 1995: “objetivos específicos”). Discutirei mais tarde o que

significaria este “fortalecimento da entidade” à luz tanto das declarações dos representantes do PD/A, das ONG's assessoras e da AAPPCC.

Conforme os relatos dos associados e seus relatórios ao PD/A o projeto foi bem só no primeiro ano quando todos estavam animados, coletaram e compraram bastante frutas para a fábrica, plantaram muitas mudas em suas áreas, auxiliaram em praticamente tudo para apoiar a fábrica. A máquina que processava as frutas era uma máquina destinada originalmente para beneficiar soja, adaptada para beneficiar as frutas por um amigo de um dos integrantes do CTI, que morava em São Paulo. A máquina apresentou muitos problemas durante os seus trabalhos devido ao excesso de funcionamento, quebrando diversas vezes. A cada vez que a máquina quebrava, era necessário chamar o técnico de São Paulo para resolver o defeito, gastando-se com viagens, hospedagem e manutenção. Durante quase dois anos foi assim, até que a máquina quebrou definitivamente e foi necessário comprar outra mais apropriada, conseguida pelo CTI por uma doação da Embaixada Britânica. Além disso, ficou evidente que a fábrica não tinha capacidade nem de processar e nem de armazenar a quantidade de frutas que chegavam, havendo muita perda. No caso do caju, por exemplo, somente a periferia da cidade de Carolina podia abastecer a fábrica, de modo que quando os sócios da AAPPCC chegavam com os cajus colhidos no campo, mais distantes, a fábrica não tinha mais como comprá-los, rejeitando assim o trabalho e os produtos trazidos pela Associação, como aconteceu diversas vezes, de acordo com seus integrantes. A rejeição dos cajus pela fábrica encontra outra explicação, pelo menos parcial, por parte de um dos integrantes do CTI. Segundo este, frequentemente os cajus levados pelos associados de Carolina não tinham qualidade, não tinham sido bem selecionados, não podendo assim serem processados.

No ato da entrega de frutas na fábrica pelos integrantes da Rede Frutos do Cerrado era feito um recibo que indicava a quantidade de cada fruta entregue para que, após comercializada a produção das polpas congeladas, as entidades recebessem 60% do lucro relativo à venda daquela porção processada. Quarenta por cento ficava para a fábrica para sua manutenção, inclusive para o pagamento de dois a três funcionários. No entanto, durante os três anos de projeto as vendas cobriram somente os custos das operações e nunca deram lucro para que a fábrica pudesse repor o fundo fixo das associações e cooperativas, investido na compra de frutos (relatórios semestrais de acompanhamento da implementação do Projeto CTI/CENTRU). Somente em 1999 esta

sistemática foi mudada havendo pagamento direto aos fornecedores de fruta no ato da entrega na fábrica. Este procedimento adotado durante a execução do projeto, pelo menos com a AAPPC, mostrou-se inadequado pois a entidade de Carolina foi uma das que gastou todo o seu fundo fixo comprando frutas para entregar na fábrica durante os três anos de projeto, embora com diminuições sucessivas, terminando sem nada em caixa e sem os recibos de entrega de frutas da fábrica pagos.

A fábrica tinha suas razões. Entre elas a própria inexperiência com empreendimentos comerciais além da falta de pessoas em número suficiente para atender as demandas por assistência técnica e assessoria a todas as entidades da Rede Frutos do Cerrado, seja na plantação e manutenção de mudas, seja na prestação de contas para o PD/A, complicada e exigente, além das próprias atividades do projeto de Monitoramento e Acompanhamento que deveria planejar e executar cursos de capacitação para todos.<sup>59</sup> Além disto, havia os índios que ficaram um pouco esquecidos em todo o processo. Como o projeto dos índios só foi concebido depois, não havia previsão orçamentária no projeto do CENTRU/CTI para o acompanhamento dos técnicos às atividades nas aldeias. Uma assessoria técnica específica foi orçada no projeto dos índios, composta de um antropólogo e um agrônomo. Mesmo assim, ainda era insuficiente para cobrir todas as 10 aldeias envolvidas, seja pela quantidade de trabalho, seja pelas distâncias entre as aldeias do projeto, ou ainda pela existência de um único veículo para a assessoria atender a todas aldeias (ver Croqui 1).

Quanto ao acompanhamento feito pelas entidades assessoras e à própria concepção do Projeto Frutos do Cerrado, representantes do CTI afirmaram que a parceria entre índios e produtores teria sido um pouco de ingenuidade inicial. Segundo eles, confiaram demais na capacidade da fábrica, minimizaram o problema das

---

<sup>59</sup> O número de técnicos envolvidos variou ao longo da implementação do projeto. Mas chegaram a estar envolvidos dois engenheiros agrônomos, um técnico agrícola e dois antropólogos, além de um educador e a assessoria de outros profissionais para a elaboração de cartilhas, material de divulgação e para ministrar os cursos oferecidos. É importante lembrar que na maior parte do tempo havia somente um antropólogo e um profissional da área biológica em Carolina e um engenheiro agrônomo e um educador em Imperatriz. Para facilitar o trabalho de acompanhamento, o CTI e o CENTRU criaram duas Secretarias Executivas, cada uma das quais com sua área de atuação. Assim, a Secretaria Executiva de Imperatriz fazia os profissionais do CENTRU serem responsáveis pelo acompanhamento das entidades de Imperatriz, João Lisboa, Amarante, Montes Altos e Estreito. A Secretaria Executiva de Carolina dava aos profissionais do CTI a responsabilidade de monitoramento das entidades de Loreto, Riachão, Carolina, São Raimundo das Mangabeiras e Santa Maria do Tocantins. Mesmo assim, algumas distâncias eram bastante grandes, considerando ainda as condições das estradas, como era o caso de Santa Maria do Tocantins e Loreto, por exemplo, distantes mais de 230 Km (pela terra, e 400Km pelo asfalto) e 300 Km, respectivamente, de Carolina. Houve algumas modificações na organização da Rede na tentativa de melhorar o seu funcionamento. Isto será tratado no último capítulo.

distâncias entre as entidades e a fábrica e também deixaram, no princípio, os índios fora da Rede como se eles fossem exclusivamente receptores de frutas, em função da propriedade da fábrica, e não pudessem também coletar. Os membros do CTI afirmaram que tanto os índios quanto os produtores rurais reclamaram do tipo de relações estabelecidas por esta “parceria”.

Conforme os relatos destes membros da entidade indigenista, a fábrica e a assessoria não conseguiram atender à demanda de trabalho, enfrentando problemas na produção e na armazenagem. Quando supriram o problema de armazenagem, veio o problema da comercialização. Perceberam que um empreendimento capitalista era algo a ser realizado por profissionais e que o voluntarismo que caracterizava o gerenciamento da fábrica, apesar de não conseguir lucro, teria cumprido o papel pois se evitou o fechamento definitivo da fábrica. Em 2000, os membros do CTI declaravam-se mais tranquilos pois sabiam que a gerência da fábrica estava em mãos de um profissional, o cooperante do SACTES.

Também no início do Projeto Frutos do Cerrado, o CTI e o CENTRU centralizavam todos os relatórios semestrais da Rede. Mas com o decorrer do projeto e o aumento de problemas, os técnicos da área agrônômica passaram a ficar mais ocupados em escrever relatórios e prestações de contas do que realizar as atividades para as quais tinham sido contratados: o acompanhamento de campo dos plantios, dos viveiros e da coleta.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Apesar de me utilizar da expressão “técnicos da área agrônômica” neste trecho, o termo “técnicos” aparece em outros momentos e não se restringe àqueles com formação “técnica” mas também àqueles com formação universitária. A área de formação pode ser tanto a das ciências biológicas quanto a das sociais ou exatas. O termo “técnico” é ressaltado no meio das ONG's para designar os profissionais com um saber especializado na ciência, diferente de saberes administrativos ou saberes considerados não-científicos.

## **Croqui 1 - Distâncias entre os Municípios da Rede Frutos do Cerrado**



As dificuldades operacionais da fábrica eram somadas à dificuldade e ao amadorismo na comercialização dos produtos. O caso da remessa das polpas para São Paulo para serem vendidas em um supermercado no primeiro ano do projeto sem que isso trouxesse retorno financeiro ficou célebre entre os camponeses e a assessoria. Ao que parece houve poucas vendas devido à falta de divulgação apropriada do produto. Como era necessário pagar o aluguel da gôndola, eles tiveram mais prejuízo do que retorno. Somente no terceiro semestre do projeto (por volta de novembro de 1997) a fábrica conseguiu designar a tarefa de comercialização para uma pessoa específica cuidar, havendo avanços nos contatos com pontos de distribuição e vendas em Araguaína (TO), São Luís (MA), Belém (PA), Imperatriz (MA), Brasília (DF) e Goiânia (GO). Já por volta de 2000, havia contato com Balsas (MA). Na cidade de Carolina havia dois *freezers*, um no único *supermercado* da cidade e outro numa lojinha de venda de presentes. Houve também algumas vendas para a merenda escolar das escolas municipais da cidade. Mesmo assim, apenas algumas frutas tinham chances de serem comercializadas com sucesso devido a grande concorrência com outras marcas já estabelecidas no mercado no campo das frutas mais comuns. O bacuri era uma delas. No entanto, a comercialização desta polpa também exigia uma estratégia de *marketing* já que é pouco conhecida fora da região.

Os camponeses não costumam dispor de uma margem de segurança financeira ou de mão-de-obra familiar para suportar o não-pagamento de uma atividade em função de um longo tempo de circulação da mercadoria ou de atrasos no recebimento de recursos esperados. As roças demandam muito trabalho o ano todo, sendo a fonte tradicional do sustento familiar, fonte mais segura porque conhecido. Gastar tempo de trabalho (um bem precioso) em atividades que eles desconhecem, têm pouca assistência técnica, ou não vêem resultados financeiros rápidos é desestimulante e arriscado. Este pensamento predominou entre parte dos sócios da AAPPCC quando, além de não obterem os recursos da venda das polpas, tiveram os repasses das parcelas do PD/A bloqueados sucessivamente por duas razões principais. Primeiro, aplicaram indevidamente os recursos do fundo fixo para comprar farinha seca de sócios e revender para quando obtivessem o dinheiro repor ao fundo. Segundo, atrasaram a entrega dos relatórios mensais de prestações de contas. Esta última razão esteve relacionada à falta de condições dos associados de elaborar relatórios sem a ajuda da assessoria no tempo previsto pelo PD/A. Estes relatórios exigiam muito tempo dos coordenadores da

AAPPC que, com pouco estudo e sem experiência de projetos anteriores, tinham dificuldades de compreensão e confecção dos mesmos. Os bloqueios iniciais se estenderam por cinco meses (de abril a agosto de 1997), depois houve uma normalização do fluxo de recursos por três meses para novamente serem bloqueados entre dezembro de 1997 e abril de 1998. Estes bloqueios desorganizaram completamente as atividades do projeto e fizeram com que um dos viveiristas deixasse a ocupação devido ao atraso excessivo em seu salário, pago pelo projeto. Além disso, os coordenadores também contavam com o salário para poder pagar alguém para trabalhar em suas roças ou comprar os gêneros alimentícios necessários enquanto estavam ocupados com o projeto. O terceiro e o quarto relatórios semestrais da AAPPC ao PD/A são claros quanto a estes problemas, apesar de apontarem também algumas conquistas.

No terceiro, primeiro escrito somente pelos agricultores, referente ao período abril-outubro de 1997, mas entregue ao PD/A em outubro de 1998, há um desânimo pelos bloqueios sucessivos de recursos e a manifestação de críticas internas à diretoria da AAPPC e aos coordenadores. Os coordenadores descrevem seus trabalhos como dentro do “acordo submetido” com o PD/A, incentivando a conservação dos leitos de rios, o controle nas queimadas e no desmatamento, além do controle na extração de frutas. Procuram mostrar que estão incentivando os viveiristas para não “esmorecerem” frente às dificuldades que aparecem, à falta de recursos ou parcelas bloqueadas, à falta às vezes de adubos orgânicos e outros itens que estariam atrapalhando a produção de mudas, como pragas e doenças que matavam as mesmas, a falta de sombra no viveiro e a irrigação precária. Ao mesmo tempo em que relatam a grande incidência de morte das mudas plantadas pelos associados em suas áreas em função de falta de informações e orientações técnicas e da falta de prática dos viveiristas, apontam também um avanço no conhecimento de como as mudas teriam chances de sobreviver. Fizeram coleta e/ou compra de mais de nove mil quilos de caju inclusive de moradores pobres da periferia de Carolina que precisavam do dinheiro para “comprar o pão de cada dia”, resolvendo com isso não só a ajuda a estes moradores mas também a diminuição dos gastos com o transporte de frutas das localidades distantes do município até a fábrica. Por fim, o PD/A exigia que eles relatassem as condições internas e externas, favoráveis e desfavoráveis, ao encaminhamento do projeto. Eles concluem que “as condições internas da AAPPC vem de maneira razoável, todos os associados já entende um pouco do projeto, qual a sua importância para o meio ambiente e seus benefícios que lhes

trouxe até as datas atuais” (AAPPC, 1998a: 7).<sup>61</sup> Dizem que estão fazendo reuniões para discutir as possibilidades de venda dos seus produtos fabricados artesanalmente (doces e cajuína) inclusive para a prefeitura mas que essa não manifestou interesse posteriormente. Nas condições externas, tal como compreendidas pelos coordenadores, relatam a relação da AAPPC com o mercado, dizendo que estas condições “não são muito abrangentes” já que a nova diretoria não estava buscando mercados em locais mais distantes e por isso estava “desativado” o possível crescimento da Associação. Os coordenadores, por sua vez, não estariam convocando os associados para debater e ver “o porquê da história”, não dando o incentivo necessário à continuação do projeto. Na última frase afirmam: “Enfim, tudo ficou menos desenvolvido com o acomodamento de toda a direção da associação. Não parece aquela diretoria que se elegeu, na intenção de progredir e desenvolver o projeto como um todo” (AAPPC, 1998a: 7).

No quarto relatório, referente ao período de abril a outubro de 1998 e entregue em novembro de 1998 ao PD/A, o tom geral é que tudo naquele período foi “menos”. Havia poucos recursos, desânimo entre os viveiristas, pouca coleta de frutas, pouca prestação de contas porque não havia muita atividade, pouco plantio devido à estação seca (o “verão” como eles chamam) e pouca divulgação de vendas. O fundo fixo tinha acabado e estavam sem nenhum recurso para qualquer coisa. Apelam ao PD/A pelo pagamento de parcelas bloqueadas. Afirmam que resolveram enviar poucas frutas à fábrica para não pararem completamente mas apontam para o fato que a mesma estava inadimplente com a AAPPC, pois a venda de polpas não tinha sido suficiente ainda para cobrir o dinheiro do fundo fixo investido. Os coordenadores reclamam mais uma vez da lentidão da diretoria da associação em reunir os associados, discutir os problemas e incentivar as atividades. Os redatores do relatório afirmam:

“Nesse período os associados não plantaram porque faltou a preparação do terreno na época certa, e quando terminou o preparo o verão chegou e não adiantava mais o plantio.

Com o bloqueio dificultou um pouco de acompanhamento dos coordenadores nas unidades onde está sendo realizado os plantios. Os associados, por sua vez, não estão cumprindo o seu papel que seria de aumentar o reflorestamento com a participação de plantio de novas espécies de árvores do cerrado e da Amazônia.

Os viveiristas sentem dificuldade na confecção de mudas para serem distribuídas entre os sócios porque a diretoria não contribui na

---

<sup>61</sup> As citações seguem as falas ou a redação originais. Optei por não me utilizar do termo “sic” para apontar erros de português.

organização e nem tão pouco instrui os associados a procurar o viveiro. Com relação de mudas que irão precisar durante todo o período. Então esse entendimento não está sendo feito [na] nossa nova diretoria, o qual a coordenação não conseguiu melhores trabalhos e sente dificuldades.

Mas em conferências realizadas dentro da associação vamos conseguir melhor desenvolvimento” (AAPPC, 1998b: 4).

Estes relatórios apontam para diversos tópicos importantes nas nossas discussões, desde o rigor tecno-burocrático das prestações de contas ao PD/A (mensais e semestrais) e as dificuldades dos agricultores em cumprir e compreender os prazos exigidos, até os problemas internos de organização da associação, as dificuldades de obtenção de sucesso do empreendimento da fábrica e a falta de assessoria constante. Todas estas questões remetem às formas de conceber e de organizar o trabalho vinculadas a expectativas, visões de mundo e temporalidades diferenciadas entre o planejamento tecno-burocrático do desenvolvimento sustentável, os agricultores e o ritmo próprio da fábrica, administrada pela assessoria indigenista. Enquanto as regras do PD/A supõem uma racionalização e um planejamento ótimo de atividades, em que tudo deve dar certo ou, caso contrário, ser justificado, os agricultores estão inseridos em um contexto em que o projeto é apenas um componente de suas vidas, cujas atividades serão alocadas conforme suas conveniências, ânimos e relações entre si. O tempo deles é muito mais ligado aos ciclos naturais, ao trabalho de roça e à ida à cidade em casos de necessidade (religiosa, escolar, de mercado, partidária etc.) do que ao tempo marcado pelo relógio, pelo horário de expediente de uma repartição pública, pelo dia do mês ou da semana. Também por isso descuidaram várias vezes dos prazos estipulados pelo PD/A para entrega de relatórios. Já a fábrica, deveria ter uma vida própria para dar prosseguimento ao seu funcionamento de forma a estabilizar-se administrativamente. A assessoria indigenista, por sua vez, investiu metade de seu tempo em cuidar da fábrica e a outra metade em lidar com os pequenos produtores, tentando arranjar espaço para as suas próprias necessidades em termos de prestação de contas do projeto de Monitoramento e Acompanhamento, da elaboração e organização dos cursos de capacitação previstos, além da própria assessoria cotidiana aos povos indígenas Timbira em questões extra-projeto Frutos do Cerrado. Tempos e demandas tão diversificadas chocaram-se frequentemente durante a execução do projeto.

No âmbito da vida cotidiana dos agricultores, o projeto ocupou distintos lugares de acordo com o maior ou menor envolvimento deles. Se no começo obteve mais adesão dos sócios como um todo, quando ninguém tinha experiência e todos esperavam que tudo desse certo, com dinheiro no caixa, bens duráveis chegando, sede da associação sendo construída, no meio do projeto, quando os problemas se acumulavam, tudo se concentrou mais nas mãos de dois ou três da coordenação e da diretoria da associação, que acabaram sendo cobrados ou desacreditados pelos outros. O projeto, para coordenadores ou para sócios em geral, não poderia suplantiar o tempo principal dedicado às atividades de roça. Afinal, como atividade nova, é preciso primeiro mostrar efetividade para depois se chegar ao convencimento de que é viável, pois os camponeses vivem com pouca margem de segurança para arriscar seu tempo de trabalho e sua crença em algo que não dê resultados favoráveis imediatos. Sua força de trabalho é geralmente o único meio de produção de que dispõem para assegurar a reprodução de seu modo de vida e, embora os plantios de frutas não exigissem a mesma quantidade de trabalho que exige a roça, precisavam dedicar alguma atenção aos plantios de frutas por meio dos chamados “tratos culturais”. Mas como eles não recebiam as orientações e o acompanhamento constante dos técnicos, que detinham mais conhecimentos sobre o assunto que para eles era novo, o grau de envolvimento com a atividade decaiu, juntamente com a possibilidade de sucesso nestes plantios. Vários depoimentos dos sócios apresentam, por um lado, a dificuldade de cumprir esta atividade e, por outro, uma consideração de que a falta de crença de alguns trabalhadores no projeto e no grupo da AAPPC atrapalhou o seu desempenho. Conforme Seu Marcelo, por exemplo,

“falta fazer os tratos culturais que estão sendo deixados de lado em função das outras atividades cotidianas dos sócios (roças e obrigações). O projeto está ficando de lado. Nós vamos ter que tomar uma atitude em relação a isso, dar uma solução de como fazer os tratos culturais (...) porque quase todos os cajueiros que plantamos já estão frutificando”.

Mais à frente do seu relato, quando perguntado sobre a relação das atividades do projeto e as atividades cotidianas de roça, entre outras, Seu Marcelo declarou:

“As atividades do Projeto Frutos do Cerrado atrapalharam um pouco as atividades de roça, para mim enquanto presidente do STR. Não acho que os sócios perdem tempo com a dedicação ao projeto, apenas não se dispuseram para desenvolver. Na verdade, eles ficaram aguardando o redesenho do projeto para incluir os tratos culturais. Aí

a maioria está esperando isso. Os sócios não estão acreditando no potencial do extrativismo, do aproveitamento. Por isso esperam os tratos culturais. Estou meio duvidoso. Está faltando incentivo. (...) Mesmo se ele [o sócio] acreditar nas atividades das frutas, ele continuará tendo tempo para mexer na roça, é só se organizar. Quando o cara interessa em fazer, ele arruma tempo. Porque ninguém tem folga, ninguém tem tempo, mas o tempo é a gente quem faz. Eu não tinha tempo para estar aqui [na presidência do STR e na cidade de Carolina]. Mas como assumi o compromisso, estou aqui. Estas são as dificuldades do serviço trabalhista [isto é, dos trabalhadores rurais]. O serviço é pesado, é dificultoso, mas quando a gente encara vai. Ou devagar, ou mais rápido. Mas quando a gente cruza os braços e diz 'isso não vai dar certo', não dá mesmo. Tem que ter fé, insistência”.

Outro sócio, que exerceu o cargo de presidente da AAPPC durante a segunda diretoria da entidade (1997 e 1998), ao discorrer sobre as falhas e as vantagens do projeto, afirmou que apesar dos muitos problemas,

“Valeu a pena o incentivo. Agora temos mais experiência, muita gente plantou, aproveitou, ficou mais orientado de como conservar. Mas não teve ajuda de custo aos tratos culturais. Por outro lado não dá para querer recursos sem ter a produção primeiro. O PD/A não teve sensibilidade para o lado do tempo de produção e do cuidado de produção” (Seu Jurandir).

Isto é, os tratos culturais continuavam sendo um problema, mesmo para aqueles que encararam o projeto de forma muito positiva e se envolveram bastante com ele. Seu Otávio, por exemplo, acrescenta que a falta de experiência dos agricultores da AAPPC e o próprio desenho do projeto que previa como contrapartida estes tratos culturais significaram empecilhos ao melhor desenvolvimento do projeto:

“(...) A gente acredita que pode desenvolver. Nós temos áreas implantadas, executamos nosso projeto, apesar de ter algumas falhas, não resta nenhuma dúvida, porque muitas contrapartidas pesaram para a gente. A gente não tinha muito conhecimento. A gente podia ter discutido estas questões mas não tínhamos como discutir ainda” (Seu Otávio).

Os camponeses de Carolina plantam principalmente milho, feijão, mandioca e arroz, havendo também outros itens como melancia, abóbora, amendoim, fava, banana, coco. A preparação tradicional da terra para o plantio começa pela *brocagem* (retirada

do mato com foíce), depois vem a derrubada de árvores e arbustos. Segue-se então a queima ou *coivara* do mato derrubado havendo posteriormente uma limpeza do solo para efetuar-se o plantio. Depois de feito o plantio, vêm os cuidados com a roçagem do local (tirada de mato para não dificultar o crescimento dos itens plantados) para só então haver a colheita. Embora o período de plantio varie de um item para o outro, esta preparação da roça ocorre no período de estiagem (o “verão”) e o plantio no período das chuvas (o “inverno”). A passagem de uma estação para outra pode variar de ano para ano e de uma região para outra, com diferenças de um mês às vezes. De qualquer forma, nesta região do sul do Maranhão e do norte do Tocantins a estiagem costuma ocorrer de abril a setembro e as chuvas de outubro a maio. Como pode ser visto na Tabela 5, o período de plantio das culturas mais comuns entre os camponeses coincide total ou parcialmente com o período de colheita das frutas do projeto, especialmente o bacuri e o caju. O plantio de frutíferas podia ser feito em um área de capoeira, isto é, de uma antiga roça (geralmente uma mata) que foi deixada para se recuperar ou então no cerrado (ou *chapada*, como eles falam), portanto numa área diferente daquela que se fazia a roça do ano. O período de brocagem (de maio a meados de agosto) exige um trabalho pesado, geralmente dos homens da família, que deve contar com o maior número de pessoas envolvidas. No entanto, muitos sócios não contavam mais com seus filhos em idade produtiva devido à saída destes para estudar ou trabalhar na cidade de Carolina ou em outros lugares tais como Araguaína, Goiânia, entre outros. Então, além do sócio e de sua esposa terem que trabalhar neste período de preparação da roça praticamente sem auxílio, tinham que cuidar das mudas de frutíferas plantadas em outras áreas, no mesmo período. Além disso, tinham que cuidar da manutenção das roças no mesmo período da colheita das frutas (de outubro a fevereiro).

**Quadro 1 – Atividades Anuais dos Pequenos Produtores de Carolina**

|                                 | Época/<br>Atividades/<br>Culturas | <i>Verão</i> (época da estiagem) |       |       |      |        |        | <i>Inverno</i> (época das chuvas) |                  |        |        |       |       |  |
|---------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|-------|-------|------|--------|--------|-----------------------------------|------------------|--------|--------|-------|-------|--|
|                                 |                                   | Maio                             | Jun.  | Jul.  | Ago. | Set.   | Out.   | Nov.                              | Dez.             | Jan.   | Fev.   | Mar.  | Abr.  |  |
| Trabalho de roça                | Mandioca                          | Colhe                            | Colhe | Colhe |      |        | Planta | Planta                            | Planta           | Planta |        |       |       |  |
|                                 | Arroz                             | Colhe                            |       |       |      | Planta | Planta | Planta                            |                  |        | Colhe  | Colhe | Colhe |  |
|                                 | Milho                             |                                  |       |       |      | Colhe  |        |                                   |                  | Planta | Planta |       |       |  |
|                                 | Feijão                            |                                  |       |       |      |        | Planta | Planta                            | Planta/<br>Colhe | Colhe  | Colhe  |       |       |  |
|                                 | Brocagem                          | XXXX                             | XXXX  | XXXX  | XX   |        |        |                                   |                  |        |        |       |       |  |
|                                 | Queima                            |                                  |       |       | XX   | XXXX   |        |                                   |                  |        |        |       |       |  |
| Trabalho de Coleta e<br>Plantio | Roçagem                           |                                  |       |       |      |        | XXXX   | XXXX                              | XXXX             | XXXX   | XXXX   |       |       |  |
|                                 | Caju                              |                                  |       |       | XX   | XXXX   | XXXX   | XX                                |                  |        |        |       |       |  |
|                                 | Bacuri                            |                                  |       |       |      |        | XX     | XXXX                              | XXXX             | XXXX   |        |       |       |  |
|                                 | Cajá                              |                                  |       |       |      |        |        |                                   |                  | XXXX   | XXXX   | XXXX  | XX    |  |
|                                 | Buriti                            |                                  |       |       |      |        | XX     | XXX                               | XXXX             | XXXX   | XX     |       |       |  |
| Tratos Culturais                | XX                                | XX                               | XX    | XX    | XX   | XX     | XX     | XX                                | XX               | XX     | XX     | XX    | XX    |  |

**Fontes:** Entrevistas com sócios da AAPPC; tabelas do CTI, Associação *Vyty-Cati* e Fábrica *Fruta Sã*; e Barbanti (1998).

**Nota:** “X” representa uma semana do mês



Mesmo com esta certa superposição de atividades, parte dos sócios da AAPP, os mais envolvidos com a direção da mesma ou com a coordenação do projeto, alegou que era possível aos sócios em geral, não comprometidos com os cargos administrativos, conciliar as duas atividades, isto é, a roça, os plantios, a manutenção correspondente e a coleta. Seria uma questão de se organizar, se interessar e acreditar no trabalho, principalmente, como ficou claro na fala de Seu Marcelo acima. Já aqueles que estavam envolvidos nos cargos administrativos, tiveram que organizar mutirões de trabalho de roça em suas áreas para reporem o tempo despendido com a AAPP e o Projeto Frutos do Cerrado, além de acharem ser necessário haver uma remuneração razoável, e não um salário mínimo dividido por dois, para os que deixaram de olhar suas roças e famílias, pois o projeto não estava dando nenhum retorno econômico.

O caso de um viveirista é paradigmático quanto à dramaticidade da falta de sintonia entre os diversos tempos envolvidos no projeto e as faltas de disponibilidade de recursos criadas por estas assincronias. Um dos viveiristas entrou nesta função desde o começo do projeto e ficou até o final, mesmo sem ter recebido salário durante os períodos de bloqueio dos recursos. Segundo ele, gostava do trabalho. Gostaria de ser um viveirista profissional. Mas para isso, almejava um apoio total, isto é, recursos, cooperação dos sócios, auxílios da assessoria técnica dos profissionais da área agrícola, mais cursos de capacitação, enfim, condições mínimas de trabalho. O trabalho desenvolvido por este jovem orgulhou a todos os sócios da AAPP, assim como os assessores do CTI que mantinham parceria estreita com o viveiro da entidade, localizado no mesmo terreno da fábrica. O viveiro da AAPP forneceu muitas mudas para as áreas indígenas vinculadas ao projeto. O viveiro também conseguiu recursos próprios, seja pela venda de mudas, seja por projetos independentes para atividades específicas de estruturação de um novo viveiro ou a confecção de um cerca viva numa área da Associação Atlética Banco do Brasil de Carolina - AABB. Tanto a área do novo viveiro quanto o projeto da cerca viva foram conseguidos pelo apoio da prefeitura de Carolina. No entanto, ao final do Frutos do Cerrado, o viveirista já estava bastante desgastado com as falhas relativas aos pagamentos que lhe deviam: os bloqueios de recursos do PD/A, problemas com o pagamento da cerca viva pela AABB e também com o pagamento de serviços prestados ao CTI. Por fim, ele desistiu e partiu para uma cidade do entorno de Brasília, onde já se encontravam seu pai e uma irmã.

Estamos diante do campo das relações políticas, sociais e simbólicas entre os integrantes da AAPPCC e as formas diferenciadas de encarar um projeto como o Projeto Frutos do Cerrado. Entre os sócios que entrevistei, todos na cidade de Carolina, surgiram algumas posições mais pragmáticas e outras mais idealistas com relação ao projeto, os seus resultados e também com relação à própria concepção do que seria uma associação de pequenos produtores e suas funções. Estes com uma visão mais pragmática, ainda acreditavam no projeto e na Associação como algo que no momento estava em baixa mas que tinha condições de se reerguer e trazer não só renda para eles, mas também uma perspectiva de futuro, pois o trabalho de roça já não tem trazido os mesmos resultados produtivos e financeiros de outrora, tornando-se muito dispendioso. Por isso, a “fruta é um alívio, é uma renda”, dizia Seu Roberto.

Já os sócios que apresentavam uma visão mais pessimista, na sua maioria moravam longe da cidade de Carolina e a frequentavam poucas vezes, também estavam frequentemente ausentes de reuniões e discussões coletivas da entidade. É importante levar em conta as distâncias que alguns sócios estão da cidade de Carolina e as dificuldades de acesso à mesma, somada ao dispêndio de tempo e também recursos para tal locomoção. A chegada de bens “preciosos”, tais como uma caminhonete, bem ao qual nunca têm acesso e do qual necessitam muito, e o pagamento (mesmo que pequeno) de um salário para os coordenadores, aparente segurança financeira que é rara entre eles, causaram tensões e acusações. Conforme Seu Marcelo, “estes que mais ficam fora do projeto, que menos participam, que estão menos junto com o grupo, são os mais críticos do trabalho, que mais desacreditam, que mais ficam jogando pesado com os companheiros”. Para ele, muitos sócios queriam usar o carro em seu próprio benefício sem contribuir com o óleo diesel. Queriam que esse dinheiro saísse do bolso dos coordenadores.

A introdução de recursos e de bens controlados por determinadas pessoas, mesmo que eleitas pelos seus pares, aliada à falta de sucesso das atividades organizadas e à “quebra de solidariedade” representada pela negação do uso do carro (coletivo) para fins pessoais, abalaram as relações pessoais entre os integrantes da entidade. Isso aponta, em parte, para a diferença entre a racionalidade camponesa e a racionalidade do planejamento de atividades e usos de bens, característica dos projetos de desenvolvimento e de organizações “burocráticas”, como deveria ser uma associação de pequenos produtores uma vez inserida em um campo onde as relações não seriam

caracterizadas pelo personalismo. Enquanto as relações entre os pequenos produtores estão fortemente ligadas a redes familiares, de vizinhança e compadrio, as relações estabelecidas pelas regras de projetos como o PD/A e por organizações burocráticas exigem impessoalidade e cumprimento efetivo e eficaz das atividades previstas, não podendo haver “desvirtuamento” dos objetivos iniciais para os quais foi elaborado o projeto.

Outro caso ilustrativo foi o do viveiro. Como já disse anteriormente, o projeto só orçou apenas um viveirista mas foram necessários dois devido à quantidade de trabalho. Recebendo metade de um salário mínimo cada, pelo menos um deles não se sentia suficientemente estimulado para o trabalho. Então a AAPPCC fez uma assembléia e decidiu que se organizariam de modo a cada um dos sócios ficar responsável por ajudar no trabalho do viveiro em um dia determinado da semana. Marcavam e ninguém aparecia. Quando começaram a levar as mudas para o campo, faltaram mudas para uns, surgiram problemas para outros. Frente ao insucesso na organização ou na adesão ao trabalho do projeto de forma abrangente, os “criticadores” diziam que “alguém estava manipulando”. Para Seu Marcelo,

“o raciocínio, o entendimento das pessoas é que ainda não chegou da maneira correta. A compreensão de saber o que é a Associação, seus objetivos, como ela funciona. Isso não foi contemplado. O pessoal só pensa em si, em se beneficiar. Vários companheiros que entraram na Associação já tinham trabalhado com projetos financiados pelo Banco do Brasil, pecuária, compra de gado, plantio de mandioca, plantio de arroz, plantio de abóbora. Então acharam que quando o dinheiro entrasse, ele ia pôr o dinheiro no bolso (...). Tinha aquela visão, aquele costume. Então ele não entendeu a viabilidade do projeto. Esta história de dizer que era um projeto demonstrativo, aquele negócio de demonstração para ele era uma palavra sem sentido e vários companheiros pensam ainda que projeto demonstrativo não significa nada. Ele quer que seja como um projeto do Banco do Brasil aqui, um projeto para custeio de infra-estrutura, para pecuária. Eles pensam que o PD/A é um projeto para eles, particular. Eu acho que tem uns cinquenta por cento que entendeu o que significa projeto demonstrativo, no caso do PNUD e do PD/A”.

A observação de Seu Marcelo traz à tona a diversidade de compreensão dos agricultores da AAPPCC sobre o projeto. Para uns, ele seria apenas vantagem a curto prazo já que era um dinheiro doado e não um empréstimo, mas que seria usado de forma particular, igual àqueles *projetos* com os quais estão mais familiarizados, os de

empréstimos bancários. Sem “lucro” imediato não serve. Para outros, a palavra *demonstrativo* não era um simples figurativo mas algo que dava um significado diferente à acepção mais comum que tinham da palavra *projeto*. Para estes, *projetos demonstrativos* estavam orientados para grupos, para um coletivo, e não para particulares. Mais do que isso, estes projetos estavam ligados a uma tentativa de trilhar caminhos novos, sujeitos portanto a erros e acertos, de caráter educativo, com vistas a horizontes mais amplos, de melhoria de vida e de alguma transformação social. Esta visão combina perfeitamente com a visão fornecida pela teologia da libertação, supondo uma luta constante e um processo longo de conquistas, uma por uma, cujos resultados não podem ser medidos no curto prazo. Vejamos outras declarações que explicitam estes significados e acrescentam questões que para a maioria deles foram bastante positivas: a preservação do cerrado, a melhoria da qualidade da suas terras, a valorização das frutas como um recurso existente que poderia trazer alguma renda e o aprendizado, a experiência obtida com o projeto:

“Para mim, o PD/A mostrou que nós estávamos num caminho fechado. Isso que eu entendo por demonstração. Algo que se vai saber sobre trilhando o caminho. Agora nós temos uma direção” (Seu Jair).

“Nos primeiros tempos foi bem animado, mas nós não tivemos bons resultados financeiros e desanimamos muito. O lucro foi pouco ou quase nada e por isso muitos companheiros desanimaram (...). Mas eu acho que não se pode pensar de forma imediatista. Tem que pensar no futuro. Acredito que quando a gente erra, é uma lição. Acho que no futuro vamos ter resultados financeiros porque vamos amadurecendo idéias, vamos aprendendo, trabalhando. (...) Sinto que estou aprendendo a cultivar a terra de forma alternativa. Usando menos terra e produzindo mais. (...) Ganhamos em experiência. Éramos cegos. Estávamos em uma rotina velha, sem alternativas. Agora enxergamos novos rumos de produção, protegendo a natureza, com queimadas controladas, com aceiro, queimando no tempo certo. Antes não respeitávamos os rios, as matas de galeria. Hoje já não fazemos mais isso. Então isso me ensinou muito” (Seu Josué).

“O Projeto Frutos do Cerrado pode ajudar porque aproveita a matéria prima. O pequeno produtor pode ter mais uma renda com as frutas em suas propriedades. O caju mesmo ajudou muita gente” (Seu Ricardo).

“Nós resolvemos fundar [a Associação]. Foi o primeiro avanço que a gente teve. A gente já tinha falado de uma associação mas não tinha partido para a realidade. (...) Achei boa a idéia do projeto porque a gente já tinha ouvido falar dos projetos [de soja e arroz] em Balsas que estavam derrubando o cerrado, plantando eucalipto. Com o Projeto Frutos do Cerrado começou a clarear a mente da gente. (...) Ninguém sabia como funcionava. Todos esperavam ter lucro, esperavam funcionar. [A maior vantagem do Projeto Frutos do

Cerrado] foi a preservação do cerrado. Zelar a fruta, cuidar, plantar. Hoje já tem uma preocupação não só de sócio como de não sócio. Fogo controlado. Corte do mato até as beiras do rio antes. Hoje respeita mais. Hoje se tem fruta numa área, não derruba mais, nem queima, porque tem mercado para elas” (Seu Roberto).

“Vejo que o Frutos do Cerrado foi uma coisa que veio para tentar mudar as idéias das pessoas que participam e também da sociedade. Também nos deu uma posição moral, valorizou o homem do campo. Existem dificuldades, não restam dúvidas. (...) A AAPPC tem um terreno que começou com muita dificuldade, num terreno emprestado, mas hoje tem sua sede própria, já tem alguma coisa com alguns outros pequenos projetos [o do PPP/GEF e os de apoio ao viveiro] que vieram de outras entidades interessadas (...). Então foi um avanço que nós tivemos. E acreditamos. (...) Vejo como uma continuidade e também como uma mudança no nosso município. É lenta, é pouca, mas existe. E vai existir alguma mudança. (...) Então existem algumas pessoas sem ser do grupo da AAPPC que já vê e quer saber como isso funciona. E a tendência é querer entrar para aumentar alguma coisa. Então não está descartada a hipótese de que esta fábrica é alguma coisa e muita coisa mais tarde para Carolina” (Seu Otávio).

A dificuldade dos sócios da AAPPC com o cumprimento das contrapartidas previstas não se restringiu a esta entidade mas apresentou-se como um problema geral de todos os pequenos produtores. Sucessivos relatórios semestrais do Projeto de Monitoramento e Acompanhamento do CTI e CENTRU apontavam para as dificuldades encontradas com os plantios entre todos os agricultores integrantes da Rede Frutos do Cerrado. No quarto relatório, por exemplo, os redatores ressaltam

“problemas ligados à falta de conhecimento dos produtores em fruticultura, manejo inadequado do solo, dificuldades dos produtores em realizar os tratamentos culturais, grande distância entre as unidades de produção e unidade de beneficiamento, além do número de técnicos do projeto ser insuficiente para uma assistência técnica eficiente à toda a Rede Frutos do Cerrado” (CENTRU e CTI, 1998a: 6).

Como consequência disto, os relatores apontam o plantio em áreas inadequadas, a formação de monoculturas de caju, o aparecimento de doenças e pragas (em função da monocultura), a abundância de espécies invasoras nos plantios e a produção reduzida dos cajueiros (idem). A escolha de caju pelos produtores é sintomática da sua racionalidade pragmática. Quando no começo do projeto a chamada “vaca mecânica” processava melhor o caju, todos quiseram plantar somente caju, além do fato de ser uma cultura conhecida e bastante adaptada ao local. Aos agricultores interessava mais as

espécies de frutas que crescessem rapidamente e também produzissem rapidamente, como foi constatado pela procura posterior de mudas de acerola e araçá-goiaba. Estes fatos demonstram que a mentalidade conservacionista dos técnicos agrícolas deveria ser adaptada constantemente para encontrar algum eco ou credibilidade junto aos agricultores. Para isso, foram procurando dar mais importância à experimentação e à criatividade dos viveiristas que poderiam, posteriormente, trazer informações e resultados concretos para os plantios dos sócios, além de procurarem implantar unidades demonstrativas de consorciamento de espécies no interior de algumas áreas de sócios da Rede Frutos do Cerrado para servirem de exemplo palpáveis para todos os produtores e índios.

O investimento em cursos de capacitação foi maior para os viveiristas que, em geral, puderam participar de ao menos cinco deles. No entanto, os cursos sobre prevenção e controle do fogo também tiveram grande participação, não só dos sócios das entidades como também de outros interessados que começaram a se utilizar das técnicas apresentadas. As técnicas de consorciamento de espécies pelos Sistemas Agroflorestais apresentadas pelo técnico agrícola e no curso prático (em campo) por um especialista no assunto, também entusiasmaram os agricultores que puderam aprender e sentir que tais técnicas poderiam realmente enriquecer a terra da qual dependiam. Estes saberes adquiridos foram considerados muito importantes por eles como pôde ser visto nas citações anteriores. Além disso, para muitos, o viveiro significava o coração do projeto, de onde, simbolicamente, surgiam não só novos conhecimentos, mas também as sementes de seus futuros.

Outro ponto importante do Projeto Frutos do Cerrado para os sócios e sobre o município de Carolina como um todo se refere à existência da fábrica, como foi colocado na fala de Seu Otávio acima. A fábrica é algo bem concreto no cenário municipal, fazendo o projeto ter uma importância local, já que praticamente não existem outras. Embora em termos de emprego a fábrica não ofereça grandes perspectivas à Carolina, já que atualmente funciona com apenas dois ou três funcionários e futuramente possa operar com talvez uma dúzia, a perspectiva dos agricultores enfatiza a venda das frutas à mesma.

Frente às grandes perdas de frutas, de esforços e recursos da AAPPCC na entrega à fábrica durante a vigência do projeto, no terceiro e último ano do mesmo, resolveu-se mudar a estratégia, investindo mais na confecção dos doces e da cajuína para os quais se

contava com a infra-estrutura instalada (embora ainda precária), materiais e equipamentos na sede da Associação. Isso trouxe mais ânimo pois eram atividades que os associados podiam controlar, inclusive a comercialização dentro do município, e obter resultados mais concretos e rápidos do que as polpas. No Quinto Relatório Semestral de Andamento da Implementação, enviado ao PD/A, os coordenadores do projeto da AAPPC fazem uma avaliação geral dos três anos de projeto sob o enfoque do uso do dinheiro e da coleta de frutas, revelando que houve uma tomada de posição da associação frente à situação problemática que estavam enfrentando. Reproduzirei o trecho:

“A Associação aplicou todo o recurso do fundo fixo em frutas do cerrado, nas primeiras coletas foi colocado tudo na fábrica e sendo a que melhor se destacou diante das outras entidades que executa o mesmo projeto. Sendo a melhor porque tinha tudo, era mais próxima da fábrica, a que se dedicou o seu trabalho inteiramente na coleta de frutas (...).

No segundo ano, a produção de coletas de frutas não foi de tanto destaque. Porque antes das maiores safras, o projeto foi bloqueado [em] sua conta principal, conta essa que movimenta a maioria das doações. Pagando a equipe permanente, material de consumo e demais outras despesas.

Quando essa conta foi bloqueada, os coordenadores ficaram sem recursos para bancar as despesas, sem outra alternativa a decidir, aplicaram recursos do fundo fixo em despesa de outra conta corrente e ficaram na expectativa da conta principal ser imediatamente desbloqueada e poder compensar o fundo fixo. As safras chegaram e não puderam fazer uma boa colheita de frutos. Porque o recurso que ainda restava foi insuficiente para ter uma boa produção.

No terceiro ano a produção foi melhor porque não foi colocado toda a produção de frutas na fábrica, ficou um pouco na sede [da AAPPC] onde foi trabalhado e produzida outros produtos como a cajuína e foi vendido, com esse recurso e parte do retorno da fábrica puderam participar de toda a safra.

Neste período foram colhidos cem milheiro de bacuri com casca e 2.053 Kg de polpa de bacuri, foi colhido também 660,5 Kg de cajá e mais de dez mil quilos de caju.

Quando foi desbloqueado a conta principal, fizemos a reposição dos recursos gastos do fundo fixo no período de bloqueio” (AAPPC, 1999a: 5).

Embora a AAPPC possa ter tomado uma posição consistente com relação à resolução de seus problemas, circunstâncias difíceis no final do período do projeto não pararam de surgir. Em 1999, a fábrica conseguiu um recurso para pagar os fornecedores

de frutas no ato da entrega, o que possibilitou aos sócios da AAPPCC entregarem individualmente sua produção ou coleta sem necessariamente entregá-las à entidade para que as repassasse. Mas segundo o atual presidente da entidade, isto continuou não oferecendo muitas vantagens já que o gasto com combustível, tempo e recursos para pegar ou comprar as frutas no campo foi praticamente o mesmo da quantia recebida na entrega à fábrica.

O trecho do relatório transcrito acima também mostra o quanto foi severo o bloqueio das parcelas de recursos feitas pelo PD/A para pessoas que tinham muita dificuldade de realizar prestações de contas. Segundo Jurandir, saber ler e escrever é uma coisa. Mas ter educação é outra. Isto é, não basta saber ler e escrever para compreender as coisas, entre elas as burocracias do PD/A. É preciso ter uma visão mais ampla e ao mesmo tempo mais especializada. É preciso ter um saber. O saber se adquire com teoria e especialmente com prática, no caso dos agricultores. E embora Seu Marcelo concordasse que tudo que é dado tem que ter seus critérios, “que é para a gente raciocinar, senão não educa”, também declarou que nos seus dois anos de mandato na tesouraria da Associação passou por um “sofrimento terrível” para fazer as prestações de conta ao PD/A, inclusive porque, segundo ele, o treinamento de gestão administrativa que estava previsto pelo projeto de Monitoramento e Acompanhamento do CTI/CENTRU foi, na melhor das hipóteses, insuficiente.

A reflexão dos pequenos produtores da AAPPCC sobre o projeto seguiu paralelamente à reflexão sobre a sua entidade, inaugurada junto com o mesmo. Foi, portanto, uma reflexão sobre eles próprios e suas relações entre si. Frequentemente faziam retificações de que alguns dos problemas que enfrentaram não se referiam ao Frutos do Cerrado, mas à própria inexperiência deles com projetos e com a Associação, além do pouco grau de estudo da maior parte deles que dificultava a compreensão e a execução das prestações de contas, por exemplo. Três pontos fundamentais do projeto foram ressaltados como positivos pelos agricultores de Carolina: a preservação do cerrado (e de suas terras), a possibilidade de renda com a mudança do modo de produzir e do próprio produto, além de mais conhecimento e experiência também com relação à possibilidade que agora têm de apresentar novos projetos ou de prestar contas dos mesmos, por último estão os bens adquiridos (especialmente o veículo e os rádios instalados) e a infra-estrutura da Associação (conseguida pelo projeto do GEF/PNUD). Destes pontos, os mais ressaltados foram a preservação do cerrado e a aquisição de



conhecimento e da experiência. A vontade de aprender mais era muito grande, vontade relacionada à esperança de um melhor padrão de vida na medida em que, segundo eles, com mais educação e mais conhecimento abrir-se mais opções de vida, segundo eles. Por isso também valorizam fortemente o estudo dos filhos, pois não tiveram oportunidades quando tinham a idade deles e porque com o estudo almeja-se não ser mais lavrador. Para eles, são lavradores porque não tiveram opções, porque é só isso que sabem fazer e porque têm “precisão”. Então, saber fazer outras coisas, tais como cultivar melhor a terra, plantar diferentes produtos, saber administrar uma associação e um projeto são consideradas conquistas.

### **Projeto Frutos do Cerrado em Carolina: continuidade?**

Um dos objetivos do PD/A era que um projeto tivesse *replicabilidade*, isto é, que além de ser *auto-sustentável*, pudesse servir de exemplo para outros grupos sociais. Esta *sustentabilidade* deveria ser econômica (no caso de projetos com objetivos econômicos, como o Projeto Frutos do Cerrado), social (também política) e ambiental. No entanto, como estes conceitos ainda são muito vagos inclusive, como sabemos, para os formuladores do PD/A, *sustentabilidade* é compreendida por todos como a possibilidade de *continuidade* das atividades do projeto após o seu término. Então, para haver *sustentabilidade* em todos estes campos seria preciso um investimento de mais tempo, contínuo, visto que em três anos nem as plantas mais precoces teriam começado a dar frutos de modo a haver alguma produção em fruticultura, nem os agricultores adquiriram os conhecimentos e a experiência necessárias para caminharem sozinhos, nem a fábrica poderia dar lucro. Como um empreendimento novo para todos, os erros cometidos devem ser considerados antecipadamente como parte do processo, em realidade a experimentação presente na idéia de *demonstração* sugere isso.<sup>62</sup> Mas, há um grande descompasso entre as *idéias* dos *projetos demonstrativos* do PD/A e as suas *formas concretas* de realização que atenderam a demandas ligadas à cooperação internacional e aos próprios receios dos bancos envolvidos de “doar dinheiro” (e não emprestar) numa atividade por eles considerada de alto risco (embora o dinheiro não

---

<sup>62</sup> As noções de *experimentação* e de *demonstração* são largamente utilizadas pelos atores do campo do PD/A e do PP-G7 sem que no entanto haja uma definição conceitual clara. As declarações destes atores dão a entender que a *experimentação* de modelos agronômicos, organizacionais e econômicos está presente na idéia de *demonstração*. Depois de experimentados estes modelos, obter-se-ia uma demonstração de algo, seja positiva ou negativa, que seria depois utilizado, rejeitado ou adaptado.

fosse deles). O fato de serem recursos para doação, para experimentar, levou ao estabelecimento de muitos critérios de elegibilidade e à definição de apenas três anos de duração, embora o *lobby* de especialistas em agricultura alternativa e sistemas agroflorestais soubesse desde o início que era preciso haver um mínimo de cinco anos para qualquer objetivo de *sustentabilidade ambiental* ser atingido.

Mas se a possibilidade de refinanciamento não existia no início das negociações sobre o PD/A, quando isso foi possível, novamente as regras tornaram impossível tal acesso para muitas entidades. Uma destas regras era a necessária contrapartida de 50% (em dinheiro) da entidade proponente. Mas se a fábrica não conseguiu sucesso econômico neste período, se os pequenos produtores não tiveram reposto seu fundo fixo pela fábrica, se os plantios não estavam crescidos ou estabilizados e se a organização social se desestabilizou em função dos muitos problemas enfrentados, desestimulando inclusive o apoio da assessoria do CTI à AAPPC para a apresentação de um novo projeto ao PD/A ou qualquer outra fonte financiadora, então este grupo ficou praticamente sem chances de sair da fase *experimental*, amargando um gosto de derrota e isolamento. Afinal, eles não têm acesso e conhecimento necessários para buscar fontes de recursos, nos moldes da complexidade burocrática do PD/A e outros programas da área ambiental. Em outras palavras, ainda não detêm o capital simbólico e político necessários para acessar articulações neste nível, nem muito menos dispõem de meios materiais adequados para fazê-las.

Como já foi dito no Capítulo 2, subjacente aos projetos com grupos comunitários que têm pouco conhecimento e muitas demandas a serem resolvidas está uma “assimetria objetiva” (Feijoo, 1991: 24) entre estes e as entidades assessoras, geralmente ONG's. As ONG's tendem a ter mais poder do que as populações que pretendem ajudar porque têm mais informação técnica e profissional, têm mais recursos, têm mais contatos com entidades internacionais e nacionais, têm mais legitimidade institucional como atores sociais e, por fim, têm mais acesso direto às esferas de poder político (Little, 1994: 82). Devido às enormes demandas que ONG's sofrem no cenário local e à pouca disponibilidade de pessoas, oriunda também de fragilidades institucionais e financeiras próprias, elas terminam sendo obrigadas a canalizar esforços em algumas iniciativas em detrimento de outras.

O Projeto Frutos do Cerrado é altamente ilustrativo desta situação. O CTI tinha que se desdobrar em pelo menos três frentes para dar atenção aos grupos indígenas que

tradicionalmente apoia, a fábrica e os pequenos produtores contando para isso basicamente com um antropólogo, um técnico agrícola e algumas assessorias temporárias e pontuais de cooperantes do SACTES. O CENTRU contava apenas com um engenheiro agrônomo para dividir o trabalho com o técnico agrícola do CTI, um educador que se atinha às discussões políticas da Rede e internas às cooperativas e uma assistente social (também advogada) com o mesmo papel do educador, além de assessorar legalmente e politicamente os sindicatos de trabalhadores rurais aos quais a entidade era ligada. Como a região do projeto era bastante grande, o monitoramento pelos técnicos foi dividido em duas áreas: a de Carolina e a de Imperatriz.<sup>63</sup> Tanto a Associação de Carolina quanto a de Santa Maria receberam portanto a assessoria do técnico agrícola do CTI e não do engenheiro agrônomo do CENTRU. Da mesma forma, questões políticas internas às entidades e problemas burocráticos foram resolvidos separadamente a cada área de atuação. Ademais, o projeto de Monitoramento e Acompanhamento não teve condições de continuidade visto que o PD/A só aprovaria um refinanciamento se eles resolvessem as diversas questões pendentes do primeiro projeto. Destacou-se, sobretudo, a necessidade da assessoria acompanhar aquela mesma e grande quantidade de grupos e ao mesmo tempo fazer funcionar a fábrica. Diante deste quadro, o CTI resolveu “voltar às origens”, como me foi dito. Isto é, resolveu voltar a dar prioridade de assessoria aos índios e, em segundo lugar, a uma ou duas entidades de pequenos produtores, neste caso as de São Raimundo das Mangabeiras e Santa Maria do Tocantins.

A AAPPC ficou, então, dividida entre resolver seus problemas internos e conseguir o apoio técnico e financeiro do CTI e da fábrica, para fazer algum projeto e receber o que a fábrica lhe devia. Enquanto isso, cada sócio se voltou aos seus afazeres pessoais e familiares, numa clara desagregação de conjunto e interesses coletivos que a AAPPC e a Rede Frutos do Cerrado tentou forjar. Frente às frustrações econômicas, organizacionais e simbólicas, aqueles interesses coletivos estavam naquele momento em baixa. Se, por um lado, alguns plantaram muitas árvores - frutíferas e outras - e modificaram em parte os seus modos de lidar com a terra, por outro, esse tipo de mudança estava sujeito a ser revertido na ausência de “mercado” para as frutas e de pessoas interessadas em se ocupar das atividades do viveiro.

---

<sup>63</sup> Sobre esta divisão de trabalho ver nota 13.

Não me parece, no caso da Associação de Carolina, que tenha havido um “fortalecimento da entidade” como objetivava o Projeto Frutos do Cerrado e o PD/A. Alguns dos sinais indicativos disto são a desvinculação de sócios, a desagregação de conjunto das atividades e também o adiamento e cancelamento de reuniões da entidade por falta de quorum, fatos que ocorreram ao longo do ano de 2000. Embora esta “falta de ânimo” que constatei e que me foi descrita pelos próprios envolvidos na AAPPC possa ser revertida com novos fatos, o “fortalecimento da entidade” remete-se, no universo camponês, a uma capacidade de mobilização das pessoas para tarefas coletivas, algo que realmente ocorreu no período inicial do projeto. Para eles não haveria um “fortalecimento” permanente, já que outras atividades os mantêm ocupados ou mobilizados em diferentes momentos – como as eleições municipais, as reuniões das Comunidades Eclesiais de Base, do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Carolina ou do Partido dos Trabalhadores, as suas atividades religiosas ou suas atividades cotidianas em suas unidades familiares. Seu Roberto, por exemplo, declarou: “o problema é conseguir os técnicos para fazer os projetos” e em seguida completou “quando tem dinheiro, todo mundo está animado. Quando não tem, todos dão uma de ocupados”. Portanto, a existência de recursos e apoio externo representam fatores importantes de mobilização que naquele momento não existiam.

Para alguns integrantes da Secretaria Técnica no PD/A, o “fortalecimento das entidades” ou a sua “consolidação” significava um apoio às mesmas com recursos vultosos para os padrões locais, a capacidade das entidades de apresentar novos projetos, prestar contas e lidar melhor com a burocracia contábil. Além disso, um destes integrantes da Secretaria Técnica destacou o fato de vários coordenadores de projetos do PD/A terem conseguido se eleger prefeito ou vereador nas últimas eleições, um sinal de que os projetos por eles executados teriam ajudado a consolidar suas entidades e também a cidadania política a nível local.

A continuidade do Projeto Frutos do Cerrado pela Associação de Carolina ficou, portanto, em suspenso, tanto pelas diferenças internas à entidade quanto pelas suas relações com os agentes externos. Vejamos agora a experiência dos pequenos produtores de Santa Maria do Tocantins com o Projeto Frutos do Cerrado.

## CAPÍTULO 6

### Projeto Frutos do Cerrado em Santa Maria do Tocantins: entre a “sustentabilidade”, os conflitos e o *habitus*

O contexto mais abrangente dos projetos Frutos do Cerrado foi colocado no início do capítulo anterior. Portanto, neste capítulo entro diretamente no projeto de Santa Maria do Tocantins, passando antes por uma apresentação da “cidade”.

#### Santa Maria do Tocantins (TO)

A “cidade” de Santa Maria do Tocantins quase não pode ser assim nomeada devido a seu caráter mais de vila do que qualquer outra coisa. O município foi criado somente há 10 anos (em 1991) em função de uma campanha encabeçada por uma liderança política carismática local, herdeira também de uma das maiores fazendas da região, que emprestou o nome à cidade e ao município. Esta mesma liderança se candidatou à prefeitura em 1992, ganhando as eleições e assim criando e construindo a cidade e sua identidade a partir de 1993. Como esta pessoa é formada em geografia e tem mestrado em planejamento urbano, pôde construir a *sua* cidade, obtendo esmagador apoio da população em função das maiores facilidades que uma emancipação municipal pode trazer quanto a infra-estrutura, comércio e emprego, fundamentalmente na prefeitura e na câmara legislativa municipal.

Guardadas as devidas proporções, a “emancipadora” do município enquadra-se no “mito da *mãe* fundadora”. O mito do *pai* fundador refere-se àqueles que com seu carisma pessoal se propuseram a construir grandes obras ou realizar grandes iniciativas como cidades planejadas e a criação de estados, a exemplo de Pedro Ludovico com Goiânia e Goiás, Juscelino Kubitscheck com Brasília e o Distrito Federal e José Wilson Siqueira Campos com o estado do Tocantins (Souza, 2000). A legitimidade desta política repousa em seu carisma mas também no tipo de dominação tradicional-patrimonial, já que faz parte da elite agrária regional. A construção de cidades vincula-se à expansão de fronteiras pois é um modo de integração econômica, social e política, capaz de “mobilizar extrair e concentrar quantidades significativas de produto excedente modelando a economia espacial urbanizada” (Harvey, 1973 *apud* Becker, 1990: 21).

Neste sentido, o núcleo urbano “exerce importante função político-ideológica” pois, segundo Becker (1990: 22) “é sustentáculo da imagem do espaço alternativo, na medida em que abre possibilidades de trabalho e de apropriação de um lote urbano; é o *locus* da ação do Estado para (re)socialização da população cooptada principalmente através do comércio, que a induz a desejar e consumir bens, serviços e informações de todos os tipos”.

A eficácia político-ideológica da emancipação do município e da construção da cidade de Santa Maria é provada na popularidade da sua “mãe fundadora”, confirmada três vezes pelos resultados das únicas três eleições municipais. Na primeira, ela mesma se candidatou e venceu. Na segunda, apoiou um candidato aparentemente desconhecido da população mas que foi eleito devido ao seu apoio a ele. Este prefeito logo se desvinculou da ex-prefeita e trocou de partido. A avaliação de seu mandato feito pela população foi ruim, resultando no fracasso da sua tentativa de reeleição no último pleito em 2000, sendo eleito o filho da ex-prefeita. Estas informações são importantes no caso de Santa Maria do Tocantins pois a prefeitura era a proponente do Projeto Frutos do Cerrado, tendo influência direta sobre ele. Além disto, o fato do município ser tão pequeno e novo, torna projetos como o Projeto Frutos do Cerrado altamente visíveis para a população em geral, a prefeitura e a câmara de vereadores. Voltarei às questões políticas relacionadas ao Projeto Frutos do Cerrado.

Santa Maria do Tocantins encontra-se no entroncamento da rodovia TO-010. Vindo de Pedro Afonso, esta rodovia segue para Itacajá e, a outra, de terra, segue para Recursolândia e Centenário. Santa Maria está a mais de 250 Km ao norte da capital do estado do Tocantins, Palmas. A cidade fica a menos de uma hora de carro de Pedro Afonso, onde há a agência mais próxima do Banco do Brasil, também instalada recentemente. O acesso rodoviário principal é pela Belém-Brasília, até a altura de Guaraí, onde se toma a TO-010 para Santa Maria, passando por Pedro Afonso. A vegetação da região é um cerrado denso e exuberante, cortado por rios, riachos e ribeirões. Anteriormente um distrito do município de Pedro Afonso, Santa Maria era conhecida como o local do “puxa faca” como me narrou uma moradora antiga dali, devido a recorrência comum à violência na resolução de conflitos, típica de situações de fronteira.

Pedro Afonso surgiu como uma missão católica em 1848 com o intuito de transferir os Krahó da atual região de Carolina, já que lá incomodavam com o furto do

gado. Depois de cerca de 50 anos de contato conturbado e violento de ambas as partes, os Krahó não tinham mais condições de oferecer resistência aos sertanejos. A redução dos mesmos em Pedro Afonso cobria um duplo objetivo: afastava-os da frente pastoril e os aproximava dos *Akuen* (Xerente e Xavante), seus inimigos (Melatti, 1967: 43-48). O governo imperial autorizou a vinda de missionários capuchinhos da Itália para catequizar tanto os Krahó quanto os Xerente, estes últimos levados para o aldeamento de Teresa Cristina, atual Tocantínia, perto da qual ainda permanecem. Ao que parece os índios não estavam localizados propriamente na “área urbana” de Pedro Afonso, havendo por volta de 1860 cerca de três aldeias a quatro léguas (24 km) de Pedro Afonso. Além do Frei Rafael de Taggia, o missionário capuchinho, outros representantes de ordens religiosas ali se estabeleceram até a década de 30 do século XX, nas tentativas frustradas de conversão religiosa dos índios. Os Krahó, por sua vez, não se estabeleceram no local onde o Frei Rafael os tinha colocado, deslocando-se paulatinamente para o norte, onde viria a ser o território atualmente ocupado (idem: 47). Foi do distrito de Pedro Afonso que a vila de Itacajá (antes denominada Porto do Vau) saiu, em 1938, elevada à sede do município em 1953. Itacajá é uma das portas de entrada para a Terra Indígena Krahôlândia, sendo a outra a cidade de Goiatins, mais próxima à Carolina.

No início do século XX, Pedro Afonso começou a se destacar regionalmente como entreposto comercial privilegiado em torno do látex da mangabeira (o caucho), entre o sertão (do Médio Araguaia e Tocantins) e Salvador (BA) (Silva, 1997: 75). Em função destas atividades, a cidade se projetava em 1920 como a segunda cidade mais populosa do antigo norte de Goiás, com mais de 18 mil pessoas, atrás somente de Tocantinópolis (antiga Boa Vista do Tocantins), outra cidade agitada em função da frente pastoril e do comércio pelo rio Tocantins, na época com mais de 25 mil habitantes. Ambas cidades também se destacavam no mesmo ano pelo rebanho que detinham frente aos outros municípios do norte de Goiás, respectivamente de 139.911 e 159.508 cabeças de gado (idem: 85).

A chegada da Belém-Brasília, no final dos anos 50, embora somente asfaltada em 1974, desativou uma série de linhas hidroviárias pelo Tocantins e seus afluentes, inclusive as que passavam por Pedro Afonso (Silva, 1997: 92-93). A queda da economia da borracha fez com que Pedro Afonso declinasse economicamente e também populacionalmente. Em 1996 o município tinha apenas 8.648 habitantes, portanto

menos da metade do que tinha em 1920. Em 2000 a população cresceu um pouco, segundo os dados do IBGE, chegando a ter 9.028 habitantes, sendo 7.328 domiciliados na zona urbana e 1.700 na zona rural. Tal disparidade de distribuição pode estar relacionada com a implantação, a partir de 1996, do Projeto de Colonização do Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados - PRODECER III, que envolve a compra das terras (e a sua valorização) para implantação de cooperativas de produção de grãos (especialmente soja e arroz) para exportação (Pires, 1996: 118).

Há um outro Projeto de Colonização do mesmo PRODECER III localizado em Balsas (MA), bem perto de Carolina. Neste caso, a lógica de incorporação dos cerrados está unicamente ligada ao grande capital exportador que procura novas fronteiras agrícolas onde a terra ainda seja barata e onde as vias de acesso possibilitem a saída destes produtos para os mercados externos (rodovias, hidrovias, ferrovias e portos). Não há, portanto, nenhuma relação com as idéias ambientalistas sendo, ao contrário, opostas a estas, embora os planejadores do Programa tenham tentado incorporar as palavras-chave da sustentabilidade ambiental aos seus discursos, como demonstrou Pires (1996).

Pedro Afonso está localizada às margens do rio do Sono, tributário do rio Tocantins, para o qual está prevista a implementação da Hidrovia Araguaia-Tocantins, atualmente embargada pela Justiça. A chegada de projetos como o PRODECER III causa tremenda especulação no mercado imobiliário, repercutindo na retirada de pequenos produtores do local. Os recursos previstos para a implementação dos projetos de Balsas e de Pedro Afonso eram de 138 milhões de dólares, incluindo custos fundiários, investimento para fixação dos colonos e seu custeio, instalação de cooperativas e ainda reserva técnica, para cinco primeiros anos (idem: 131). Eles são 60% oriundos do governo japonês, representado pela sua agência de desenvolvimento, e 40% do lado brasileiro, onde o Ministério da Agricultura é o responsável pela articulação das várias esferas de governo, sendo 10% destes recursos colocados pelo agente financeiro, no caso, o Banco do Brasil, e os colonos. Nada comparável ao Projeto Frutos do Cerrado em Santa Maria do Tocantins, com cerca de 100 mil dólares para três anos, ou mesmo o PD/A com 30 milhões de dólares para cinco anos.

A administração da prefeitura de Santa Maria de 1993 a 1996 foi de grande importância já que foi a primeira do município. Coube a ela transformar o local onde haviam apenas duas casas em uma cidade planejada. A primeira prefeita abriu ruas (que



ainda são de terra), doou lotes para as pessoas do município (com cerca de 15mX30m), distribuindo a população por tipo de vinculação socio-econômica (há uma rua reservada aos integrantes do Sindicato de Trabalhadores Rurais, por exemplo), construiu uma olaria, a prefeitura, a escola municipal, o posto de saúde, a biblioteca municipal (um pequeno prédio térreo de uns 40 m2 com três salas), um posto do Correio, um posto telefônico e também a instalação de luz elétrica nas ruas e casas mais centrais por um gerador a óleo diesel. Quando estive na cidade em julho de 1999 e em setembro de 2000, ainda não havia uma Câmara de Vereadores construída. As reuniões legislativas ocorriam em casas de particulares uma vez por semana. A olaria da cidade produzia os tijolos e as telhas necessárias à construção das casas, razão pela qual muitas eram as construções em alvenaria e em boas condições, embora as casas localizadas mais na periferia da cidade, como no caso da rua reservada aos integrantes do STR, fossem construídas com madeira e barro (pau-a-pique) e teto de palha de palmeiras. Conforme o último Censo do IBGE, em 2000, Santa Maria tem 2.226 habitantes, sendo 1.034 na zona urbana e 1.192 na zona rural (ver fotos de Santa Maria em Anexo).

A cidade de Santa Maria tem quatro avenidas principais, sendo uma delas a estrada de acesso, um posto de gasolina que frequentemente não funciona, uma dezena de estabelecimentos comerciais que compram suas mercadorias em Pedro Afonso ou Guaraí, inclusive frangos congelados transportados no bagageiro dos ônibus de linha. Há em quase todo estabelecimento a venda de botijões de gás, o combustível dos carros, já que mais barato e acessível na região. Há apenas dois locais que servem refeições e um local para pouso, bastante precário.

A distribuição da propriedade da terra se concentra em médios produtores que têm de 700 a 900 hectares de terra. Segundo os membros da Associação dos Pequenos Produtores Rurais da Comunidade de São José (São José) e da Associação dos Pequenos Agricultores da Comunidade de Soninho (Soninho), integrantes do Projeto Frutos do Cerrado, há poucos grandes fazendeiros na região que teriam mais de 1000 ha. Os pequenos produtores costumam ter 20 a 40 alqueires de terra (cerca de 80 a 160 hectares). Os produtores da São José e da Soninho se classificam como pequenos.

A economia da região gira em torno da pecuária, da agricultura e do comércio. Mesmo os pequenos produtores costumam ter pelo menos dez cabeças de gado, além de criação de galinhas e porcos, para uso doméstico. No caso deles, a criação funciona como uma poupança, vendida ou trocada num momento de necessidade, como

problemas de saúde, por exemplo. Há também a prática da compra e venda de bezerros e cabras como meio de capitalização rápida em três anos. Compram bezerros, por exemplo, a R\$ 100,00 no começo do ano e vendem a R\$ 150,00 ou R\$ 200,00 no final do ano. Segundo um dos membros da Soninho, há cerca de 20% de lucro no negócio. Quando se acumula uma quantia, compra-se um rebanho adulto de boa qualidade. A produção das roças é basicamente para o consumo familiar, sendo vendida apenas quando há sobras ou quando é possível plantar com sobras. O plantio principal das roças constitui-se, tal como em Carolina, da quadra de arroz, mandioca, milho e feijão, incluindo também abóbora, cana, banana, melancia, fava, maxixe, abacaxi, entre outros. As roças têm em média de 1 a 2 tarefas (ou linhas)<sup>64</sup>, cerca de um a dois quartos de hectare. Os itens de venda mais comum por parte dos pequenos produtores são o arroz e a farinha de mandioca. Um saco de 62 Kg de arroz com casca era vendido, em 2000, por cerca de R\$ 15,00 e o sem casca por R\$ 30,00.

### **A associação São José e a associação Soninho**

De forma similar aos pequenos produtores de Carolina, os de Santa Maria já se conheciam devido às comunidades paroquiais e à relação com o Sindicato de Trabalhadores Rurais (STR) do município, fundado em 1986, quando Santa Maria e Bom Jesus do Tocantins faziam parte de Pedro Afonso. A maioria dos membros da Associação dos Pequenos Produtores Rurais da Comunidade de São José (ou simplesmente São José) e da Associação dos Pequenos Agricultores da Comunidade de Soninho (ou Soninho) é sindicalizada e um dos integrantes da Associação São José foi um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores na região.<sup>65</sup> Dois deles também já se candidataram à vereança sendo que apenas um deles conseguiu se eleger, justamente no primeiro pleito municipal. O Sr. Paulo me relatou que na época da constituição do sindicato sofreu pressões de fazendeiros, já que a conscientização dos direitos

---

<sup>64</sup> Os pesos e medidas usados nos municípios do Tocantins assim como nos do Maranhão são resquícios ainda dos tempos coloniais. A tarefa, ou linha, equivale a 25 braças em quadra. Uma braça equivale a 2 metros, portanto, uma tarefa corresponde a 2.500 m<sup>2</sup>. Como um hectare é 10.000 m<sup>2</sup>, então uma tarefa corresponde a um quarto de hectare.

<sup>65</sup> Os membros das duas associações denominam suas entidades a partir da referência à comunidade que congregam. Portanto, chamo as duas associações de forma reduzida sem recorrer a siglas que não são operativas neste contexto específico. Assim, a Associação dos Pequenos Produtores Rurais da Comunidade de São José é denominada por mim apenas de São José ou Associação São José, e a Associação dos Pequenos Agricultores da Comunidade de Soninho é chamada de Soninho ou Associação Soninho.

trabalhistas dos “pequenos” os incomodava. Disse que atualmente não é mais tão “brabo” mas ainda existe pressão de proprietários mais abastados sobre os sindicatos e trabalhadores rurais. A regularização dos direitos de posse dos pequenos produtores da área da Associação São José estava ocorrendo via reivindicação do STR.

A criação das associações de pequenos produtores da comunidade de Soninho e a de São José em 1993 está estreitamente relacionada à gestão da primeira prefeita, que os incentivou por meio de orientações técnicas e da busca de um financiamento pela extinta Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, o primeiro que ambas associações tiveram. As associações foram constituídas inclusive para receber estes recursos. Na época, o Sr. Ulisses, um dos líderes políticos da região da São José, era vereador e foi o seu contato com a então prefeita que teria “trazido” este projeto. Um dos sócios da São José chamava o projeto da SUDAM como o “projeto do Ulisses.” Este projeto era de produção de arroz e mandioca, envolvia maquinário para processamento e animal para transporte de produção em carroças e era previsto para três anos. Embora as duas associações tenham recebido todo o maquinário e tenham feito os plantios, a plantação de mandioca de uma das associações quase não pôde ser aproveitada porque o maquinário de fazer farinha não estava montado, sendo necessária uma pessoa especializada para fazê-lo. Como isso dependia de recursos, a máquina permaneceu desmontada. Somente as máquinas de descascar arroz funcionaram. Depois que o arroz foi colhido, plantaram a mandioca e quando esta foi colhida o projeto acabou. Como não eram as associações que controlavam os recursos do projeto, ninguém soube dizer quanto eram os recursos. Mas sabia-se que parte deles não foi aplicado no projeto, sendo alocados para outros fins que não os originalmente previstos, como a casa de farinha e um projeto de piscicultura. Segundo o relato de alguns, esse dinheiro teria sido utilizado para a campanha eleitoral do candidato à sucessão apoiado pela prefeita.

Antes da constituição das associações, houve a implementação de atividades de apicultura pela parceria do Sindicato com a Comissão Pastoral da Terra que cedia todo o material necessário para a criação de abelhas e mais uma assessoria técnica permanente. O material custava R\$ 94,00 e podia ser pago em litros de mel em três anos. Houve uma grande adesão dos sindicalizados, cerca de 15%, segundo seu Paulo. Atualmente há cerca de umas vinte pessoas com caixas de abelha entre os associados da São José e da Soninho. Todos eles aprenderam a atividade, conseguiram pagar o material e ainda

tiveram lucro com a venda de mel. Eles têm de uma a quase vinte caixas, nem todas com abelhas. Há casos em que somente uma caixa produziu num ano cerca de 48 litros de mel, sendo comercializado a R\$ 5,00 no município ou em Barrolândia, onde há uma associação de produtores que compra mel para revenda. Atualmente, o preço do litro de mel está entre R\$ 8,00 e R\$ 10,00. Para aqueles que lidam com a apicultura, a atividade é muito positiva em termos de renda, de custos e de trabalho, além de depender diretamente de uma vegetação preservada (sem queimadas) para que as abelhas possam aproveitar as floradas. A proposta do Projeto Frutos do Cerrado de preservação do cerrado em função das frutas e da recomposição de áreas degradadas combina bem com a necessidade de preservação exigida pela atividade apicultora.

A Associação Soninho é formada basicamente por uma família extensa e vizinhos, com propriedade da terra, de extensão média de 20 alqueires (equivalente a 80 hectares). A maior parte deles é natural da região de Santa Maria e de Pedro Afonso. As áreas dos sócios são predominantemente de solo argiloso e úmido, com ocorrência natural de muito cajá nas beiras dos córregos. Já a Associação São José é formada por vizinhos, na sua maioria pessoas que vieram de outros estados, especialmente Piauí e Maranhão, com suas famílias nas décadas de 50 e 60 e compraram direitos de posse naquela área que estão sendo titulados gradativamente. O solo da região desta associação é arenoso e seco, havendo mais a ocorrência natural de buriti e pequi. O tamanho das terras dos sócios da São José é o mesmo dos da Soninho. O grau de instrução dos associados é um pouco diferente, havendo na Soninho mais pessoas com primeiro grau completo ou mesmo com magistério. Na São José, a maioria apenas sabe assinar o nome, embora alguns estejam estudando na Escola Estadual de Santa Maria, na cidade. A Soninho começou com 14 sócios e terminou o Projeto Frutos do Cerrado com 19. A São José começou com 18 associados, embora somente 11 constem como integrantes nos Relatórios Semestrais de Andamento da Implementação ao PD/A. Terminou o Projeto Frutos do Cerrado com 8 integrantes. Esta diminuição refere-se a pessoas que desistiram, pessoas que faleceram ou que foram embora de Santa Maria em função de morte na família. Durante o projeto, eram 28 sócios ao todo, somados das duas associações. Cada um costuma representar uma família, já que a vinculação significa o pagamento de mensalidades que, mesmo sendo aparentemente pequenas, são significativas no orçamento familiar de produtores que pouco mexem com dinheiro. No caso da Soninho, a mensalidade era de 1% do salário mínimo. No caso da São José, era

de R\$ 1,30 até novembro de 2000 e passaria a ser de R\$ 1,50 a partir de dezembro do mesmo ano.

O pagamento das mensalidades dos sócios da Associação Soninho não parece ter se constituído em problema. Já na São José, seu presidente relacionou o afastamento de vários sócios em função do atraso no pagamento das mensalidades. O acúmulo de parcelas por cerca de um mês e até mesmo de um ano, inviabilizou a participação destes nas atividades da mesma já que muitos dificilmente conseguiriam quitar a dívida. Segundo o presidente da São José, em 2000 somente sete sócios da entidade estavam em dia com os pagamentos. Segundo seu Ulisses, dívida de dez reais já tira o sono dos lavradores. Isso demonstra a dificuldade de acesso ao dinheiro e também apresenta um pano de fundo para os desentendimentos relativos à gestão dos bens e dos recursos do projeto que ocorreram em Santa Maria.

### **O Projeto Frutos do Cerrado em Santa Maria do Tocantins**

De forma similar a todos os outros projetos Frutos do Cerrado, o de Santa Maria tinha como objetivos específicos “estimular a organização” dos produtores; “adquirir infra-estrutura” para efetuar a coleta e o transporte de frutas e mudas, a comercialização das polpas e o funcionamento do escritório na sede no município; “capacitar os pequenos produtores para a coleta e o manejo das áreas de extrativismo, bem como para o cultivo de culturas permanentes; financiar o plantio de 42 hectares de frutas consorciadas nas duas associações, beneficiando 28 famílias (com 1,5 hectares cada); e melhorar e agilizar a comunicação entre os grupos organizados” (Associações São José e Soninho, 1995: 11).

Para isso, o projeto tinha um orçamento de US\$ 109.649,00 (sem contar a contrapartida das entidades de 51 mil dólares) prevendo a compra de um caminhão Ford 4.000 (orçado em um pouco mais de 42 mil dólares, ou 39% do total pedido ao PD/A); um fundo fixo para compra de frutas de cerca de 11 mil dólares incluído no item de material permanente que totalizava US\$ 31.728 (*freezers*, armários, mesas, cadeiras, caixas plásticas, caixa d’água etc); custos administrativos da ordem de US\$ 4.680,00, pagamento de uma equipe permanente composta de um coordenador local, um viveirista e um motorista totalizando US\$ 19.224,00 (sendo 167 dólares por mês para os dois primeiros e 200 dólares por mês para o motorista); e material de consumo orçado em

US\$ 11.817,00, incluindo material de escritório, sacos para mudas, óleo diesel para o veículo, insumos para o plantio de mudas, entre outros. A contrapartida das entidades era composta de hospedagem e alimentação para cursos locais, de mão-de-obra para os tratos culturais dos plantios, de um galpão que ainda seria construído e de um engenheiro agrônomo como assessor que parece não ter existido já que seu nome nunca foi citado. Os recursos para um viveirista e um coordenador local foram divididos por duas pessoas em cada função, envolvendo representantes das duas associações.

### ***A gestão do projeto e as questões político-econômicas***

Apesar de então prefeita se prontificar a ajudar os sócios das duas entidades, seja em função da criação das mesmas, seja da colocação da prefeitura como proponente do projeto do PD/A, sua atuação resultou ser negativa para o projeto pois utilizou-se dos bens adquiridos (especialmente o caminhão) e dos recursos recebidos pelas associações para outros fins. Segundo as normas, estes recursos teriam que ser repassados da proponente para as executoras. Porém, esta passagem se arrastou pelos seis meses iniciais do Projeto Frutos do Cerrado, somente ocorrendo em outubro de 1996 quando um projeto de lei foi aprovado pela Câmara de Vereadores e sancionado pela prefeita, legalmente garantindo o controle dos executores de seus bens por direito. Isto só aconteceu depois que uma comissão da equipe de acompanhamento do Projeto Frutos do Cerrado (do CTI e do CENTRU) foi à cidade pressionar nesta direção. Embora os bens tenham sido passados às entidades, a utilização do caminhão pela prefeitura deteriorou suas condições e seu conserto deveria estar a cargo da mesma. Os reparos e a reposição de recursos do projeto pela prefeitura ainda estavam pendentes em fevereiro de 1997, quando o CTI pedia o cumprimento das determinações acordadas no ano anterior ao novo prefeito, recém empossado. Ao que parece, depois de uma certa insistência, o prefeito acabou pagando o que a prefeitura devia ao Projeto Frutos do Cerrado. Mas o uso do caminhão e a sua deterioração trouxeram prejuízos ao andamento das atividades do projeto já que naquele momento a atividade principal dos sócios, a compra e coleta de frutas, dele dependia. Em função disto, vários sócios se afastaram conforme as descrições dos dois primeiros relatórios semestrais ao PD/A.

A gestão dos recursos e de alguns bens também se mostrou problemática entre os sócios. O Projeto Frutos do Cerrado de Santa Maria, tal como os outros, pediu ao

PD/A um caminhão Ford-4000, mas, novamente, não foram orçados os custos de manutenção e emplacamento do veículo, somente o combustível e o salário do motorista. Diante disto, os sócios foram obrigados a decidir de que forma eles poderiam pagar estes custos sem os recursos do projeto. Resolveram em reunião que o caminhão faria fretes tanto para sócios, quanto para não sócios, inclusive a prefeitura, com preços diferenciados, para arrecadar este dinheiro. Mesmo assim, a gestão destes recursos e do uso do caminhão pelo então coordenador local causou conflitos entre todos já que o veículo se deteriorava e os custos apresentados eram maiores do que os arrecadados. Em outubro de 1996, no primeiro semestre do projeto, o Relatório escrito ao PD/A aponta para os desentendimentos dos sócios com o então coordenador que vinha fazendo fretes com o caminhão sem muito controle. Além disso, tiveram a infelicidade de escolher motoristas que não correspondiam ao perfil adequado, não cuidavam bem do caminhão ou eram dados ao alcoolismo, resultando numa batida lateral do veículo e acarretando em mais despesas. Somente o terceiro motorista foi bem aceito porque além de cuidar bem do caminhão, auxiliava as coordenadoras do projeto no trabalho de organização da coleta de frutas, trabalho para o que não era pago para fazer.

O projeto de Santa Maria teve duas gestões de coordenadores em função dos conflitos em torno do caminhão e de uma forma mais geral, em torno da gestão dos recursos. Tanto para o posto de coordenador quanto para o de viveirista foi necessária a presença de duas pessoas, e não de uma, como previsto no orçamento do projeto, devido ao tempo de trabalho que isso acarretava, atrapalhando o serviço de roça em suas próprias unidades familiares. Por isso, tinham que dividir o salário mínimo orçado no projeto. Realizar as atividades do projeto supunha uma presença na cidade, longe de suas casas nas *fazendas* a cerca de 30 Km em média.<sup>66</sup> Na cidade não tinham casas próprias, ficando nas residências de familiares ou amigos. Somente a partir do segundo semestre de 1998 houve a possibilidade de utilização do galpão por eles construído.

No caso dos primeiros coordenadores, estabeleceram um revezamento de permanência na cidade de quinze em quinze dias. Seu Guilherme, um deles, por exemplo, fazia o percurso da *fazenda* à Santa Maria a pé. A primeira gestão do projeto foi de um sócio da Soninho, Seu Guilherme, e outro da São José, Seu Paulo, do início do projeto em abril de 1996 até meados de 1998. Seu Guilherme, no entanto, foi

---

<sup>66</sup> Em Santa Maria é comum chamar-se de *fazenda* a terra de qualquer tamanho que se localiza longe da cidade. Aquelas terras que estão próximas da cidade são chamadas de *chácara*. Praticamente todos os entrevistados chamavam suas terras de *fazenda*.

obrigado a sair por volta de 1997 em função de problemas de saúde, ficando somente Seu Paulo, que não tinha condição de cumprir sozinho todas as atividades do projeto, inclusive a prestação de contas e a confecção dos Relatórios ao PD/A, feitos inicialmente pelo técnico agrícola do CTI.

Em dezembro de 1997, foi resolvido em reunião que mais duas pessoas entrariam no lugar vago de Seu Guilherme, ambas da Soninho, uma para cada função: a de coordenação geral, junto com Seu Paulo, incluindo a confecção dos Relatórios Semestrais ao PD/A, e outra na administração dos bens e da contabilidade do projeto, junto com um contador da prefeitura. Ambas pessoas eram mulheres de sócios, as únicas com formação de segundo grau, uma delas com magistério. Quando, também em 1997, Seu Paulo decidiu vender uma parte de sua posse e construir uma casa na cidade para lá se mudar, alguns sócios acharam que ele estivesse tirando recursos do projeto. A sua esposa, Dona Jandira, passou a desempenhar a função de viveirista já que o outro era um rapaz filho de sócio que estudava num período do dia. Assim poderiam revezar-se no zelo ao viveiro e às mudas, além do fato da casa de Seu Paulo situar-se no terreno ao lado do viveiro. Em agosto de 1998, Seu Paulo saiu da coordenação do Projeto Frutos do Cerrado por não aguentar mais as pressões dos sócios e também deixou a Associação São José, se filiando à Soninho, já que eram alguns sócios da São José que o criticavam, especialmente seu cunhado, Seu Ulisses. A atuação “das mulheres”, como diziam, à frente do projeto foi considerada por todos os sócios, equipe de acompanhamento e Secretaria Técnica do PD/A, um salto de qualidade na organização e administração do mesmo.

Embora a decisão de entrada “das mulheres” na coordenação tenha se dado em dezembro de 1997, ambas começaram a trabalhar, de forma efetiva, praticamente seis meses depois visto, que ambas trabalhavam para a prefeitura, uma dando aula na *fazenda* e a outra na creche municipal da cidade, sobrando somente os finais de semana para se dedicarem ao projeto. A Sra. Elisa, com magistério, assumiu a coordenação dos bens e da contabilidade do projeto em setembro de 1998. Somente em novembro de 1998 a Sra. Joana, a coordenadora geral, pôde entrar definitivamente na função. O projeto ficou uns dois meses sem ninguém assumir a coordenação já que nenhum sócio da São José quis o cargo alegando que o então coordenador tinha “bagunçado” o projeto e como estava no fim não tinha mais jeito de consertar. Ambas enfrentaram inicialmente



a resistência de alguns sócios e as resistências de seus maridos pelo fato de ficarem muito tempo fora de casa sem dar atenção aos afazeres domésticos.

A lógica da divisão do trabalho camponês passa por construções específicas de gênero e, embora haja variações (Woortmann e Woortmann, 1997: 45), geralmente cabe ao homem “trabalhar” no espaço externo da casa e “zelar” da roça, apesar da mulher também “ajudar” na roça (idem: 37-38). Às mulheres cabe o trabalho doméstico (dentro da casa e no quintal) e a criação dos filhos, embora o homem possa “ajudar” em algo doméstico. A dicotomia das denominações *trabalho/ajuda* que notaram Woortmann e Woortmann (1997) demonstra qual dos gêneros seria responsável prioritariamente por qual espaço e/ou atividade. Esta dicotomia também era operativa em Santa Maria pois, como disse Dona Joana e Dona Elisa, “a roça é com os nossos maridos”, além do fato de serem os homens a esmagadora maioria dos sócios das entidades, havendo exceção para o caso de duas viúvas e uma casada, politizada por ser esposa de um dos líderes de uma das associações. Haveria, então, um equilíbrio entre dois movimentos complementares e opostos: o homem leva para fora, inclusive para o mercado; a mulher traz para dentro de casa, para o consumo (idem: 38). No entanto, a administração de duas mulheres no Projeto Frutos do Cerrado de Santa Maria inverteu parcialmente esta lógica na medida em que eram elas que lidavam com as atividades “de fora”, seja do núcleo doméstico, seja das entidades ou do município, no contato com os outros projetos da Rede Frutos do Cerrado, com as ONG's assessoras, com a Secretaria Técnica do PD/A, com a prefeitura e com as redes de compra de frutas e comercialização das polpas. Por causa disto, os afazeres domésticos foram relegados ao segundo plano, causando uma certa tensão tanto no interior de suas famílias quanto entre os sócios das duas associações, como elas mesmas afirmaram. Seus maridos continuavam com os afazeres ligados à roça e à comercialização destes produtos tradicionais mas também participavam ativamente do *movimento* do Projeto Frutos do Cerrado. Assim, as atividades do projeto agregaram novos elementos aos códigos de divisão do trabalho camponês já que a demonstração de capacidade administrativa e organizacional ligada ao grau de instrução das mulheres, foi aparentemente suficiente para que fossem aceitas em tal posição, depois de um tempo, e nela permanecessem até o final com um reconhecimento positivo geral. Mais adiante trato do valor dado, seja pelo projeto seja pelos camponeses, à “instrução” que empresta a estas duas mulheres, professoras, um capital simbólico diferenciado.

Cabe lembrar que uma das bandeiras da ideologia ambientalista, incorporando a do movimento feminista, é a da “valorização” da mulher em termos de igualdade de direitos e de participação política, econômica e social igualitária. Há inclusive uma compreensão de que as mulheres teriam uma visão mais voltada à conservação do meio ambiente do que os homens e, por isso, também, entre as características desejáveis dos projetos apoiados pelo PD/A está a participação de mulheres, tanto na elaboração quanto na gestão dos subprojetos (PD/A, *Manual de Operações*, 1998a: 8). Segundo o *Manual de Operações* do PD/A, a participação das mulheres em todas as etapas do projeto *valorizaria e fortaleceria* o seu *papel* na sociedade e na concretização de alternativas de desenvolvimento sustentável, “garantindo seu acesso aos benefícios a serem gerados” (idem: 8).

Visto que o gênero é construído culturalmente (Suárez, 1992), a percepção de que as mulheres desempenham um papel subordinado, menos participativo ou ativo e, portanto, fraco, na sociedade está ligada a uma visão essencialista e universalizante do gênero construída a partir de um modelo euro-americano no qual o igualitarismo é um valor (Dumont, 1993). O essencialismo de gênero é a atribuição de valores culturais com base em supostos atributos “naturais” do “sexo”, havendo então uma naturalização de construções culturais. Nestas configurações ocidentais, a mulher é tida como mais próxima da natureza e não da cultura por suas características biológicas (Suárez, 1992). O campesinato compartilha, parcialmente, deste ideário já que ele é uma ideologia englobante (Dumont, 1993). No entanto, a construção camponesa do gênero partilha também de outros códigos a partir dos quais cada um – homens e mulheres – desempenha papéis diferentes mas não necessariamente numa relação de subordinação/dominação absoluta, mas relativa ao tipo de trabalho considerado apropriado a cada um dos gêneros. O que ocorre é que a ideologia individualista e igualitarista englobante considera o trabalho doméstico de menos responsabilidade, menos produtividade e mais fraco em detrimento do trabalho fora do espaço doméstico, considerado mais importante, produtivo, independente e forte. Portanto, a “valorização” da mulher que se procura nos projetos de desenvolvimento sustentável passa pela valorização que se dá ao papel considerado essencialisticamente masculino pela ideologia englobante – exercer postos de comando ou considerados de maior prestígio, poder e responsabilidade, de atividade, de mudança etc.

Ao redor do controle de recursos vultosos para os padrões locais e de bens escassos e bastante visados pelos sócios, constituíram-se pontos de tensão, como foi visto no caso de Carolina, com a reclamação de escolha de um dos coordenadores por alguns, e no caso de Santa Maria, com a questão do caminhão, da escolha dos motoristas e da acusação de desvio de recursos. Os projetos entram em contextos políticos locais onde já existiam inimizades, rivalidades e afinidades, sendo, então, de alguma forma manipulados em função destas relações preexistentes. Isto é verdade não só para a relação entre os sócios de cada entidade e entre elas, como também para a relação entre as entidades e a prefeitura ou a classe política local.

No caso específico de Santa Maria, a relação com a prefeitura se enquadra nas formas tradicionais de trocas de favores características de pequenas cidades e também do *habitus* camponês. Segundo Bourdieu (1982: 191) o *habitus* é um “sistema das disposições socialmente constituídas que, enquanto estruturas estruturadas e estruturantes, constituem o princípio gerador e unificador do conjunto das práticas e das ideologias características de um grupo de agentes”. Estas trocas são simbólicas, manifestadas pelo apoio material ou de votos e apoio eleitoral.<sup>67</sup> O projeto da SUDAM trouxe parte dos bens que as associações valorizam e este projeto esteve associado à “ajuda” da ex-prefeita (e à iniciativa do então vereador Ulisses). O Projeto Frutos do Cerrado, por sua vez, só foi possível com a entrada da prefeitura como proponente. Portanto, ambas associações “deviam” estes dois projetos à ex-prefeita. Percebe-se a eficácia do *habitus* camponês local quando se deixa que o caminhão passe algum tempo sendo usado pela prefeitura. O fim desta situação ocorre com a intervenção de agentes externos a este *habitus*, a equipe de acompanhamento.

Obviamente esta “reciprocidade” entre camponeses e o poder público local ocorre entre agentes com poder desigual, havendo de certa forma a transfiguração das relações de dominação em relações domésticas de familiaridade, “através de uma série contínua de atos adequados a transfigurá-la simbolicamente, eufemizando-a” (Bourdieu, 1996: 174). Isto é, a ex-prefeita é portadora de um forte carisma, ou capital simbólico como diria Bourdieu (idem: 176), ligado à sua habilidade política e discursiva e também aos seus “feitos heróicos”, como a emancipação do município e a construção da nova cidade. Mesmo que ela tenha desagradado aos sócios do Projeto Frutos do Cerrado

---

<sup>67</sup> Quanto a análise do comportamento eleitoral de camponeses e de pequenas cidades ver Palmeira (1992).

quando utilizou os bens e recursos que eram das entidades por direito (do ponto de vista de uma racionalidade burocrática ideal), a gestão do prefeito subsequente foi suficiente para “apagar” isso de suas memórias e fazê-los apoiar com todas as suas energias o terceiro candidato à prefeitura, filho da ex-prefeita, chamada carinhosamente na forma diminutiva. O apoio não era direcionado ao candidato, mas à sua mãe. Segundo os relatos dos camponeses, este candidato teria se comprometido a apoiar o Projeto Frutos do Cerrado se eleito e eles acreditavam que isso iria acontecer. Entre os sócios houve apenas uma exceção que, na verdade, confirma a regra da necessidade de reciprocidade. Este sócio votaria e apoiaria o então prefeito porque teria ganho daquele uma caminhonete.

Interessante notar que mesmo que o então prefeito tenha doado tanto o terreno ao lado do galpão para futuras instalações do Projeto Frutos do Cerrado e também parte do material para a construção do galpão, isto não era levado em conta já que a sua indiferença geral ao Projeto Frutos do Cerrado parece ter sido manifestamente maior do que seu apoio. Segundo as coordenadoras, a sua participação restringia-se à formalidade de assinar os relatórios enviados ao PD/A na qualidade de proponente, não havendo avanços, por exemplo, nos acordos de fornecimento das polpas de frutas do projeto à merenda escolar municipal que tinham sido sinalizados no início de seu mandato. Além disso, o prefeito teria adquirido uma dívida com o Projeto Frutos do Cerrado em função de uma viagem que teria feito, saldando a dívida apenas seis meses depois em duas parcelas, no final de 1999. Seja com o funcionalismo público, seja com dívidas pessoais ou institucionais da prefeitura, este político era considerado “ruim de pagar dívidas” pela população local. Se considerarmos que o funcionalismo da prefeitura tinha 85 pessoas (3,8% da população total, de 2.226 pessoas), que os nove vereadores ainda empregavam como assessores seus parentes e que o comércio empregava muito pouca gente, o grande empregador da cidade constituía-se na própria prefeitura. E se esta não respondia da forma esperada (quanto à reciprocidade, mesmo que monetária) e ainda por cima não era representada por uma pessoa que detivesse algum capital simbólico, então não conseguiria se perpetuar no poder se o processo de eleição fosse democrático e transparente. Foi o que aconteceu. A troca – votos e favores – não ocorreu. A maioria do eleitorado não votou no candidato à reeleição.

Quanto às relações entre os sócios, as disputas – pessoais e políticas – entre Seu Ulisses e Seu Paulo manifestaram-se na oposição do primeiro à coordenação do

segundo, apontada por Seu Ulisses e alguns de seus aliados mais próximos, como a causa da “bagunça geral do projeto”. Mesmo que o projeto não parecesse mais “bagunçado” e tenha se destacado no contexto dos outros projetos Frutos do Cerrado, foi este o discurso de alguns dos sócios da Associação São José. No entanto, esta opinião não foi partilhada por outras pessoas que atribuíram os conflitos a questões pessoais entre os envolvidos. Tanto um quanto outro estava ligado à direção do STR, à liderança na área da Associação São José e às pretensões eleitorais enquanto vereadores, cada um por um partido diferente, embora nenhum dos dois tenham conseguido se eleger no último pleito. Além disso, eram parentes por afinidade. Embora o Projeto Frutos do Cerrado tenha tido como responsável legal o então vereador Ulisses, a coordenação do mesmo não podia ser dele já que a vereança tinha obrigações específicas. A escolha do nome de Seu Paulo ocorreu em assembléia inclusive com apoio do vereador. Mas ele parece ter sido depois o seu maior crítico, como afirmaram seus companheiros.

Novamente, disputas políticas, e pessoais, são inerentes ao contexto social no qual projetos de desenvolvimento sustentável são executados, tornando os próprios projetos em objetos de disputa entre atores. O projeto – seus bens e seus recursos – entram no circuito de trocas estabelecidas entre agentes, prefeitura, prefeito, amigos e parentes.

Do ponto de vista da racionalidade burocrática a única forma de dirimir conflitos e dúvidas a respeito do uso dos recursos coletivos constitui-se na apresentação regular de prestações de contas e constantes reuniões para a tomada de decisões consensuais com relação aos rumos do projeto. Do ponto de vista camponês, tais esclarecimentos são feitos apenas oralmente, sem apresentação escrita, seja na lousa ou de qualquer outra forma, inclusive pelo fato da maioria deles não saber ler ou escrever. Apesar de as reuniões terem sido regulares, as práticas correntes não permitiram que houvesse maiores esclarecimentos do uso dos recursos, mesmo com a boa atuação “das mulheres”. Entre estas práticas estava a falta de costume de se questionar ou perguntar abertamente sobre os recursos, já que isso se constitui quase numa falta de decoro entre companheiros. No entanto, após as reuniões as pessoas falavam “por fora” o que achavam, contribuindo para a existência de versões e rumores quanto ao caráter dos coordenadores e suas atividades. Aqueles que estavam insatisfeitos e se pronunciavam nas reuniões, acabaram sendo taxados, pelos que estavam ligados à coordenação, de

atribuir grande importância a questões insignificantes, de não conseguirem separar questões políticas das questões do projeto, além de serem considerados menos instruídos para entender as explicações exaustivas que seriam dadas nas reuniões pelas coordenadoras.

Uma das pessoas que reclamava constantemente dos rumos do projeto alegou que embora com a administração “destas mulheres” o projeto tivesse melhorado um pouco, ele achava que ainda existiam algumas coisas não muito corretas mas que poderiam ir sendo aperfeiçoadas. O fato das contas do fundo fixo não serem apresentadas era considerado problemático. Se, por um lado, a demanda por transparência era legítima, por outro, parece não ter havido maior compreensão das dificuldades orçamentárias que o Projeto Frutos do Cerrado, não só em Santa Maria, teve para repor os recursos empregados do fundo fixo, ainda que as coordenadoras do projeto tenham conseguido bastante sucesso, em comparação com outros projetos da Rede, na comercialização dos produtos. O projeto de Santa Maria foi o único da Rede Frutos do Cerrado que terminou com dinheiro em caixa do fundo fixo que, segundo um dos sócios, ficou em nove mil reais.

De fato, não houve uma apresentação clara, no papel ou numa lousa, de todas as entradas e saídas de recursos. Embora muitos associados sejam analfabetos, fazer contas é algo que mesmo alguns analfabetos sabem efetuar. Segundo uma das coordenadoras, as prestações de conta ficavam guardadas no armário do galpão e seriam disponibilizadas quando alguém quisesse conferir ou mesmo conversar com ela sobre isso. Isto obviamente não aconteceu dado o constrangimento envolvido em tal atitude além do fato de muitos acharem que não iriam entendê-las sozinhos. De qualquer forma, o que estava em jogo era um choque entre a racionalidade burocrática típica de um pequeno projeto de desenvolvimento sustentável e o patrimonialismo presente nas formas de intercâmbio recíprocos (marcadas inclusive por relações de parentesco) e de fazer política comuns ao nível local. O temor, coerente com atitudes recorrentes neste meio social mais amplo, era da apropriação dos recursos coletivos para o benefício de um grupo específico. Independentemente dos fatos que possam ter efetivamente ocorrido ou não, estas tensões são reveladoras da necessidade de construir, para fins de imagem externa ao projeto, uma “eficiência” administrativa que, de fato ou apenas de forma aparente, controle e vá mais além das relações patrimonialistas que fazem parte do *habitus* camponês. Aqui o pequeno projeto de desenvolvimento sustentável aparece

como uma cunha de modernidade pois leva necessariamente a uma nova forma de pensar o acesso a recursos coletivos que tem impactos nos modos de exercer cidadania. O resultado concreto destes processos depende de características dos atores envolvidos e dos seus poderes relativos.

Em todo este cenário, é comum que faça parte da argumentação a alusão ao baixo grau de instrução dos interlocutores. A “educação” é inclusive utilizada como fator que diferenciava as associações, colocando a Soninho numa posição hierárquica, de *status*, superior à São José. O saber escolar, a educação e o conhecimento ao qual muitos não tiveram acesso passa a ser um dos fatores de impedimento para que determinadas pessoas possam exercer algumas funções em projetos deste tipo ou que reclamem de eventuais malversações dos recursos coletivos.

Tal contexto obviamente influenciou no andamento planejado das atividades do projeto. Enquanto a lógica de escolha, pelos lavradores, da pessoa que exerceria a coordenação local do projeto foi inicialmente orientada pelos atributos de liderança, inclusive política, de agentes sociais conhecidos, num segundo momento, quando houve a troca de coordenação, privilegiou-se o grau de instrução e a capacidade administrativa, mais de acordo com os critérios exigidos pela lógica de planejamento inerente aos projetos de desenvolvimento em geral. Neste caso, apenas as únicas duas professoras existentes nas associações, parentes entre si por afinidade, estariam aptas a ocupar tal posição.

Diferentemente da entidade de Carolina que esperou a fábrica vender os produtos para depois receber o que lhe era devido, a coordenação de Santa Maria levava suas frutas para a fábrica e as trazia de volta processadas, prontas para vender, fazendo também a própria divulgação municipal e regional. As associações de Santa Maria conseguiram estabelecer relações de comercialização estáveis com duas escolas de municípios vizinhos. A cada ano, as entidades da Rede Frutos do Cerrado tentaram novas estratégias de produção e comercialização já que a fábrica não tinha condições de receber a quantidade de frutas que chegavam. No primeiro ano de projeto (1996/97), as entidades de Santa Maria, assim como as outras da Rede, levaram tudo que colheram de cajá e caju para a fábrica. Perderam muito caju, mas cajá nem tanto. No segundo ano (1997/98), levaram caju para a fábrica, que já contava com um *container* para armazená-lo e uma despoldadeira nova, mas não levaram o bacuri processando-o localmente. No terceiro ano (1998/99) repetiram a estratégia do segundo ano. Em 2000,

quando já estava oficialmente finalizado o projeto, não colheram caju porque estavam esperando o resultado do pedido de refinanciamento ao PD/A mas colheram cajá e processaram-no localmente com uma pequena máquina emprestada da fábrica. Com estas estratégias, venderam seus produtos e foram cobrindo lentamente os prejuízos iniciais com o uso do fundo fixo. No viveiro, houve a produção de mais de vinte mil mudas durante os três anos de projeto tendo sido distribuídas para os sócios, gratuitamente, e também vendidas para pessoas do município. Assim, demonstraram capacidade empresarial e conseguiram ganhar a aprovação tanto internamente quanto da Rede e do PD/A.

As entidades de Santa Maria foram então procurando se adaptar aos padrões exigidos pelo PD/A para não perder o financiamento e a chance de fazer algo diferente que eles sentiam ser importante para dar “algum futuro”. Mas isso não quer dizer que seus integrantes tivessem uma visão homogênea do projeto ou das pessoas que o geriam, ou mesmo que um suposto “senso comunitário” ou de solidariedade prevalecesse sem que houvesse por trás dele conflitos de interesse.

### **Tensão e articulação de racionalidades e saberes**

Se a ideologia do desenvolvimento sustentável tem a pretensão de valorizar os conhecimentos locais, qual seria o “saber local” privilegiado se a maior parte destes projetos envolve a *capacitação* dos agentes sociais em práticas novas para eles, com base no saber e no conhecimento produzido fundamentalmente pela ciência e pela tecnologia modernas ou alternativas? Como democratizar o uso dos recursos quando somente alguns são considerados aptos – devido ao saber escolar – ou mais promissores no “bom gerenciamento” dos projetos?

Estas questões apontam para uma outra mais geral relacionada à concentração de saber e portanto, de poder, que ocorre quando algumas pessoas são escolhidas para exercer determinados cargos ou para participar de cursos e oficinas oferecidas pelo projeto. Como já coloquei no caso de Carolina, uma das vantagens principais do Projeto Frutos do Cerrado apontada pelos seus participantes teria sido o aprendizado e a experiência que eles teriam adquirido com o projeto, muito valorizado pelos sujeitos. Foi geral também a alegação, tanto em Santa Maria quanto em Carolina, que os cursos de capacitação realizados tinham sido poucos, insuficientes e para poucas pessoas. Para



os camponeses, o estudo é um valor e eles se orgulham de dizer que seus filhos estão tendo ou tiveram a oportunidade de estudar que eles não tiveram. Portanto, o desejo deles era aprender mais, com mais frequência e com acompanhamento técnico constante, seja para os plantios, para o viveiro ou para as questões administrativas. O fato de que as atividades de roça ocupam muito tempo no cotidiano destes produtores, dificulta a participação em cursos e oficinas, praticamente todos fora de Santa Maria. Entretanto, fazer mais cursos e trazê-los para perto dos produtores significava aumentar problemas para projetos como o Frutos do Cerrado que visava ser uma articulação em rede das entidades, pressupondo um acompanhamento de todas elas. Como os cursos eram para todos da Rede, cada entidade era neles representada por uma ou duas pessoas que tinham a incumbência de participar e depois repassar os conhecimentos adquiridos para o resto. O resultado foi a recorrência das mesmas pessoas nas atividades que supostamente trariam mais saber. O repasse destas informações para os que não tinham participado dos cursos dependeu da capacidade e da iniciativa dos indivíduos envolvidos. Compreender o conteúdo dos cursos já significava uma tarefa árdua para pessoas que mal estudaram, sendo mais difícil ainda poder repassá-lo. Além disso, um curso de dois ou três dias não garante que os “alunos” tenham tido condições de fixar bem os conhecimentos, se estes não forem bem passados, bem compreendidos e utilizados no cotidiano prático destas pessoas.

Para a coordenadora geral do Projeto Frutos do Cerrado em Santa Maria, faltou mais cursos de capacitação que envolvessem mais sócios, entre eles o de cooperativismo e associativismo que, segundo ela, seria um passo na resolução do excesso de responsabilidades assumidas por poucas pessoas para gerir o projeto. Na visão das duas coordenadoras, tal excesso penalizou-as e à viveirista principal, Dona Jandira, que acabava auxiliando-as nas tarefas, além de exercer a maior parte das atividades do viveiro. Criou também desconfortos relativos à gestão dos recursos e dos bens, desgastando-as. Neste caso, se a concentração de saber e poder por estas pessoas possa haver representado um desgaste, na prática, conferiu-lhes um prestígio sem igual que provavelmente contribuirá para a sua perpetuação à frente da administração de futuros projetos já que passaram a contar com um capital simbólico aumentado e reconhecido por seus pares. São estes atores sociais que, gradativamente, atuam enquanto *intermediários (brokers)* (Wolf, 1974; Adams, 1974) na medida em que têm condições de acumular determinado capital simbólico, conseguido pela ocupação de

postos, lutas passadas, participação em cursos etc. (Bourdieu, 1989: 187), fato que lhes permitirá articular interesses de seu grupo de origem (ou os seus próprios) em níveis hierárquicos superiores ou inferiores aos seus, constituindo-se portanto em pontos (ou nós) fundamentais em redes de relações sociais externas e internas ao grupo.

O reforço do papel dos intermediários é coerente com estas dinâmicas e necessidades dos pequenos projetos de desenvolvimento sustentável. Estes projetos estão sempre inseridos num universo temporal curto, são concebidos e geridos por entidades com poucas pessoas disponíveis para assessoria e administração, além de sobrecarregadas em atividades tais como busca de novos projetos ou financiamentos. É, também, necessário demonstrar alguns resultados imediatos às fontes financiadoras. Tudo leva à escolha de pessoas-chave que terão a oportunidade de participar de cursos de capacitação para serem “agentes multiplicadores”. Convidar, toda vez, novas pessoas significa uma perda de tempo, do ponto de vista da execução do projeto, sendo então mais funcional investir em pessoas que já tiveram um primeiro contato com os mesmos e pareceram, segundo o ponto de vista dos gestores do projeto, capazes de acumular e repassar novos saberes. Portanto, embora entre os ideais destes pequenos projetos esteja a “participação” de todos os envolvidos em todas as etapas dos mesmos e a democratização da distribuição do saber e do poder, há uma tendência para a concentração de saberes e poderes em agentes intermediários com capital simbólico e político que os capacita a fazer a ponte entre o grupo e o mundo externo, inclusive as agências financiadoras e as ONG's. Está presente aqui uma das características do *projetismo*: o descompasso entre ideais qualitativos e de longo prazo, por um lado, e as práticas objetivas, os resultados quantitativos em tempo exíguo, por outro.

A organização do trabalho concentrou-se quase que exclusivamente entre os(as) coordenadores(as) e viveiristas, além do motorista. A utilização de mutirão foi pouca, ocorrendo durante a coleta da cajá porque aqueles que coletavam eram praticamente todos da mesma família ou eram vizinhos bem relacionados; na construção do galpão do projeto; na construção do poço do viveiro e uma vez no ensacamento de substrato para as mudas do viveiro. Mas somente duas a três pessoas se dispuseram a levar as frutas coletadas para o galpão da cidade, a pesar, selecionar, lavar, pré-processar (em alguns momentos), ensacar, transportar para Carolina e trazer as frutas processadas de volta na forma de polpa. Uma delas era o motorista do projeto, as outras duas as coordenadoras. Eventualmente uma ou outra pessoa que estava na cidade se dispunha a fazer um

trabalho, mas recebia diária para tanto. A alegação de que se o trabalho não fosse pago, com diárias, ninguém faria, sobrecarregou demasiadamente as poucas pessoas que assumiram a responsabilidade. Como se vê, o “senso comunitário” que se supõe existente em pequenas localidades entre vizinhos e parentes não funcionou neste caso. Talvez porque não tenha havido uma compreensão de que o projeto era de todos e que o trabalho nele empregado seria recompensado com a venda, futura, dos produtos em benefício das associações. Houve, ao contrário, uma compreensão de que o trabalho devia ser recompensado imediata e individualmente, com diárias.

Quando perguntei sobre a motivação ao se associarem às entidades, muitos lembraram que nem sabiam o que era e o que fazia uma associação, sendo necessárias duas pessoas que a prefeita teria chamado para explicar-lhes como fazer. No entanto, a totalidade dos produtores entrevistados em Santa Maria considerou muito importante trabalhar em grupo, unido, pois sem união não se conseguia nada. Muitos disseram que o trabalho em grupo facilitava as coisas, outros disseram que dava mais força, outros, ainda, colocavam que pela associação era possível ter acesso a recursos e a bens difíceis de serem obtidos individualmente e que eram importantes enquanto facilitadores de suas vidas. Apesar da construção da identidade deles passar frequentemente pela imagem de solidariedade grupal e comunitarismo, a motivação para se associarem parece funcionar num único sentido, isto é, da associação que beneficia a família, mas não a família que beneficia a associação doando seu trabalho, por exemplo. É provável também que um tipo de atividade a ser desempenhada suscitasse um “sentimento de solidariedade” que motivaria as pessoas a realizarem trabalhos em mutirão enquanto outras não teriam este poder.

É interessante notar que os sócios da São José declararam realizar muitos mutirões de roça no passado, porém, ultimamente faziam-no bem menos, se restringindo à troca de dias de trabalho entre apenas duas pessoas e mais recentemente a mutirões de queimada controlada. Tal motivação não estava presente quando da recepção da coleta de frutas. No entanto, houve mutirão quando foi necessária a construção do galpão do projeto, do poço do viveiro e de envasamento de sacos de mudas para o viveiro. Os sócios da Soninho, por sua vez, declararam que eram sempre muito unidos, resolvendo tudo em reunião e “tocando o barco para frente”, mas também deixaram todo o trabalho de recepção da coleta nas mãos das duas coordenadoras e do motorista, embora o trabalho de coleta da cajá, por exemplo, tenha sido realizado em grande parte pela

mesma família das coordenadoras. Podemos pensar em pelo menos três hipóteses, que não são excludentes entre si, para estes fatos. A primeira é de que os trabalhos de construção do galpão e da infra-estrutura do viveiro e seu funcionamento são vistos como mais vantajosos a curto e médio prazos e a coleta não, já que a grande maioria de sócios da São José e parte dos sócios da Soninho não tinha as frutas processadas pela fábrica de Carolina. A segunda é de que o trabalho necessário em um projeto diferente daquele que eles estão acostumados, sem muitas garantias ou demonstração de sucesso, não foi suficientemente motivador para envolvê-los a ponto de doarem dias de trabalho de roça ou de cuidados em suas unidades familiares, afinal de contas, a roça e a criação continuam sendo o meio de sustento principal. A terceira seria de que eles já trabalham no limite de sua capacidade produtiva e somente eventualmente poderiam participar de atividades que exigissem um sobre-trabalho. De qualquer forma, o envolvimento com o projeto significa fazer uma aposta, arriscar, visto que os resultados são desconhecidos. O cálculo camponês é direcionado pelas vantagens e desvantagens a curto e médio prazo de se dedicar energia, tempo de trabalho familiar e terra para uma atividade ou outra. No caso de Santa Maria, como de resto em todas as outras entidades participantes do Projeto Frutos do Cerrado, inclusive a indígena, o tempo dedicado às atividades de roça continuou sendo muito maior do que aquele relacionado aos plantios e outras atividades do projeto, mesmo com a obrigatoriedade formal de uma contrapartida em mão-de-obra gratuita da parte deles no que se referia aos “tratos culturais”.

Esta contrapartida exigia não somente tempo de trabalho mas também um saber técnico que deveria ser repassado pelo acompanhamento dos profissionais das ONG's de forma frequente e no campo, o que tampouco ocorreu como esperado. Desta forma, a contrapartida exigida pelo PD/A e que no caso do Projeto Frutos do Cerrado só era possível com a doação de trabalho, verificou-se de difícil implementação. Esta atividade era encarada como um excesso de trabalho, para além do extenuante e incessante serviço de roça, embora todos tenham declarado gostar muito de plantar as mudas e alegado a facilidade e rapidez de plantá-las. Seu Ulisses, por exemplo, chegou a dizer que não valia a pena plantar se não houvesse possibilidade de zelar do plantio, pois sem zelo, as plantas morreriam ou não produziriam. Isso foi o que aconteceu nos dois primeiros plantios feitos, orientados para o cerrado (chapada) e não para as *terras de cultura*, ou de roça. Nas áreas dos sócios da São José, onde o terreno era mais arenoso, o índice de morte das plantas foi altíssimo. Na Soninho foi menor mas também ocorreu.

Depois o técnico orientou-os para plantar as frutas em capoeiras ou junto com as roças, fazendo consorciamento de espécies. Desta forma as plantas tiveram melhor desenvolvimento embora ainda precisassem dos tratos constantes para poder produzirem frutas mais cedo e melhores.

A noção de “contrapartida” do PD/A, oriunda do modelo de projeto de desenvolvimento do Banco Mundial que exige contrapartidas governamentais em seus empréstimos como meio de responsabilização do tomador, tem implícita a necessidade de uma troca: recursos vultosos oriundos dos países mais ricos do mundo, por um lado, trabalho e recursos (ou bens) em uma porcentagem menor, por outro. Os termos desta troca são desiguais na medida que a doação de trabalho, a única contrapartida aparentemente viável às populações camponesas e às indígenas, dada a ausência de recursos monetários, representa na verdade uma sobrecarga extenuante de atividade. Os agentes sociais que estariam “trocando” estão situados em lugares bastante díspares em termos de poder e distantes estruturalmente das relações sociais às quais estão familiarizados. Isto cria para os camponeses uma certa incompreensão sobre o porquê deles, que se consideram “fracos” (sem capital econômico, simbólico - incluindo aqui o educacional - ou político), terem que dar algo que não seja um voto, que não custa nada para agentes poderosos. O trabalho, para eles, é um recurso altamente precioso. Ao que parece, os projetos não são encarados como passíveis de relações de reciprocidade, tais como as relações políticas, de parentesco, de vizinhança e compadrio são. Para os códigos sociais vigentes, são os “projetos” que devem dar alguma coisa para eles e não o contrário. A única forma de retribuição seria a prestação de contas aos financiadores e a execução do projeto, mesmo que não integralmente em todas suas formalidades.

A questão dos plantios trouxe outros problemas para o projeto, relacionados à compreensão que os produtores tinham em relação à lida com a terra e aquela que o Projeto Frutos do Cerrado procurava introduzir, ligada à preservação. Mais uma vez, a questão do saber e das diferentes racionalidades – camponesa e ecológica (e científica) - manifestou-se, em alguns casos de forma conflitiva. A proposta conservacionista tinha subjacente a noção de sistemas agroflorestais, nos quais procura-se copiar ou experimentar um modelo de sucessão natural na recomposição da vegetação, consorciando diferentes espécies com ciclos diversos (sejam elas frutíferas, adubadeiras, madeiras, ornamentais, grãos, legumes, sejam culturas temporárias ou permanentes). Aqui a diversidade de espécies é muito importante. Mas a produção de mudas e o

interesse de plantio dos sócios se voltaram basicamente para duas ou três espécies, particularmente o caju. Isto é, a espécie que era conhecida e mais rentável economicamente, já que a fábrica estava processando-a e a castanha também era rentável. Além disto o caju produz mais rapidamente (a partir do terceiro ano). Das mais de seis mil mudas distribuídas para os sócios pelo viveiro durante os três anos de projeto, cerca de 50% foram de caju. O resto dividiu-se entre acerola, goiaba-araçá, açai, cupuaçu, cajá, cajá-manga, espécies de madeira e outras frutas (Associações São José e Soninho, 1999: 1-3; informações obtidas com os sócios).

Além disso, na visão ambientalista, os únicos fertilizantes e pesticidas que poderiam ser utilizados seriam orgânicos ou naturais e não químicos. No entanto, houve um conflito entre o técnico agrícola e alguns sócios da São José que insistiam na necessidade de fertilizantes nos plantios feitos no cerrado por acreditarem que fariam as mudas crescerem mais rápido. O técnico agrícola, por sua vez, disse para mim que não podia permitir o uso de fertilizante se o projeto tinha uma dimensão ambiental. Na verdade, os sócios não sabiam nem que tipo de fertilizante seria o indicado, já que não costumam utilizar estes produtos em suas roças, mas acreditavam que o fertilizante traria benefícios a eles. A situação ficou bastante tensa entre o técnico e os sócios da São José, havendo uma discussão entre eles e resultando na reclamação dos sócios ao PD/A. Pediram a uma terceira pessoa, filha de um dos sócios, que escrevesse uma carta ao PD/A relatando que não só desconheciam o que ocorria com os bens e recursos do mesmo, como também que o técnico agrícola tinha ameaçado de expulsá-los do projeto sumariamente. Tal carta foi enviada em maio de 1998 e fez a Secretaria Técnica do PD/A reforçar sua atenção ao Projeto Frutos do Cerrado que naquele momento estava recebendo uma das consultorias realizadas. Tais reclamações fizeram o Sr. Paulo sair da coordenação e dificultaram a relação do técnico com a Associação São José, fazendo-o estreitar as relações com a Soninho. Depois de terminado o projeto, em 2000, a falta do fertilizante ainda era lembrada por alguns dos integrantes da São José como um ponto negativo do mesmo. Contudo, a avaliação do trabalho do técnico agrícola não foi considerada negativa. Aqueles que reclamaram, também plantaram bastante durante os três anos de projeto, acreditando no potencial destes plantios. Para eles, o problema não era o técnico mas que havia somente um técnico disponível para o acompanhamento.

Alguns sócios, especialmente da São José, colocavam ainda a necessidade de se *gradiar* as terras com trator para que elas produzissem melhor, especialmente na área de

cerrado. Neste caso, era clara a contradição com a pretensão de preservação da vegetação. O Sr. Ulisses, por exemplo, não entendia porque o uso do fertilizante não ocorreu mas, por outro lado, compreendia porque um trator não tinha sido orçado já que o projeto tinha o propósito de preservar a floresta:

“Eles [os técnicos das ONG's assessoras] falaram que iam ver se conseguiam um trator para fazer os plantios de caju. O caju plantado em terra graduada forma mais rápido, mesmo no campo. Mas isso a gente não tinha muita esperança porque a gente sabia que o projeto era para preservar a floresta. Eles não iam interessar de mandar o trator para fazer desmatamento. Agora, o que a gente precisava era o adubo para adubar os plantios na chapada”(Seu Ulisses, São José).

Na verdade, a questão das contradições entre o saber camponês local e o saber ambientalista é mais extensa. O saber relacionado à lida com a terra dos camponeses passa pelas práticas de desmate e coivara, enquanto o discurso da sustentabilidade não as recomenda. Este, claro, não é um saber local que se queira preservar. Embora tais práticas não possam ser impedidas de uma hora para outra, o objetivo final é aboli-las em função das considerações ecológicas relativas à fertilidade dos solos, ao desmatamento, às queimadas, entre outras. Além disso, para os camponeses, tudo que facilitar o duro trabalho manual de roça é bem-vindo, tais como maquinário ou fertilizante (mesmo o químico). O uso de tais implementos não ocorre tradicionalmente pela falta de capitalização dos mesmos. Mas havendo possibilidade de utilização de um trator, por exemplo, ele será utilizado independentemente de considerações ecológicas.

Mas, de toda maneira, uma certa visão conservacionista foi disseminada entre os sócios das duas entidades na medida em que houve a valorização econômica da vegetação que antes derrubavam e queimavam sem muita preocupação. Até mesmo a beira dos córregos começou a ser poupada das derrubadas. A passagem de pessoas do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA no município para ministrar um curso sobre controle e prevenção do fogo foi bastante apreciado pelos pequenos produtores de Santa Maria. Os representantes do IBAMA também aproveitaram para divulgar a Lei de Crimes Ambientais que tinha sido recentemente aprovada. Alguns sócios apoiavam-na bastante, já que entre outras coisas ajudava a preservar os rios e córregos da região, os animais e as frutas. O incentivo à preservação da vegetação nativa se estendeu àqueles dos quais o Projeto Frutos do Cerrado comprava frutas. Assim, o que antes se desperdiçava passou a ter mercado,

mesmo que incipiente. Além disto, o fato das frutas darem menos trabalho do que as roças foi valorizado, como mostram algumas declarações:

“[A idéia do projeto foi] boa. Plantei cajá, não precisou aguardar, deixei no mato, frutificou e eu vendi. Muito lucro. O caju não tem tanta vantagem por causa do mercado, que tem muito” (Seu Osmar, Soninho).

“[O que achou da idéia de trabalhar com fruta?] A gente achou que tinha uma grande importância porque se via, e se vê hoje, o tanto de fruta que se desperdiça. Então quando eles [os representantes do CTI] trouxeram a idéia nós achamos uma riqueza porque já tinha aquilo que a natureza oferecia e estava sendo desperdiçado. Não precisava fazer, já estava feito” (Seu Paulo, Soninho).

“Achei boa a idéia de plantar fruta porque interessa a gente mesmo, para vender e para comer” (Seu Anísio, São José).

“Gostei do Frutos do Cerrado porque trouxe mais coisas do que o [projeto] da SUDAM e também porque o de frutas dá menos trabalho do que o de roça. (...) Faltou adubo e água para melhorar. Teve pouca instrução para plantar. (...) Gostei da idéia de plantar frutas. Roça é muito trabalhosa e quase não rende para a venda” (Seu Antero, São José).

“O pessoal não tinha esta idéia de preservar antes. Fazia queimada controlada, nas épocas certas, mas devorava muito as matas. Depois do projeto a gente procurou preservar mais, ter mais controle (Seu Renato, Soninho).

Vejamos um outro depoimento que demonstra uma oscilação entre os objetivos conservacionistas do projeto e as práticas tradicionais utilizadas na confecção das roças:

“O Projeto Frutos do Cerrado até agora tem trazido muita experiência para a gente. Quando começou a se falar no Projeto Frutos do Cerrado, nós tínhamos assim, como um sonho, né? A gente não acreditava bem assim...mas terminou sendo uma realidade. (...) É um projeto de preservação do cerrado e a gente aprendeu a preservar o cerrado (...) porque não tinha experiência de aproveitar as frutas nativas do cerrado. Através do projeto a gente teve mais experiência e mais companheiros, porque nós começamos...e até agora do nosso plantio não tem produção, só de cajá e de caju, a gente não derrubou mais elas. (...) Até na nossa fazenda lá, tem uma área que é mais só cajá. A gente tinha que fazer roça lá e teve que tirar uma parte, mas a outra a gente teve que deixar” (Seu Rui, Soninho).

Num outro momento de entrevista, este mesmo produtor colocou:



“O Projeto Frutos do Cerrado ajudou muito a crescer a parceria, foi bom. Mas é mais de preservação. Precisava de outros projetos para garantir a produção e a venda de outros produtos como o milho, arroz, melancia. Falta semente, trator... não precisa de fertilizante porque a terra é boa” (idem).

Como se pode notar, o aproveitamento das frutas é encarado como positivo mas não pode se sobrepor às roças ou ao modo de produção camponês. Se for necessário derrubá-las, mesmo que em parte, para se fazer roça, elas serão derrubadas. Além disso, os fertilizantes não são necessários só porque a terra é considerada boa. Mas se não fosse, como era o caso das terras dos sócios da São José, consideradas *fracas*, eles seriam necessários. O Projeto Frutos do Cerrado não objetiva impedir que os camponeses façam roças, mas pretende que eles mudem a forma de fazê-la, acrescentando mais espécies, entre perenes e outras, e deixando de usar queimadas, a médio e longo prazo, adotando os chamados sistemas agroflorestais de modo que seja possível preservar o cerrado e também garantir renda a estas populações em função do *uso sustentável destes recursos*. Esta mudança no manejo da terra requer a crença dos camponeses neste tipo de atividade e a mudança em um sistema de trabalho herdado há várias gerações. Para que isso aconteça é preciso demonstrações práticas das vantagens destas mudanças, ponto ao qual o acompanhamento técnico era sensível, tratando logo de escolher áreas de terras que poderiam prestar este papel demonstrativo. No entanto, plantios levam muito mais do que três anos para se desenvolver, o tempo do projeto PD/A. Somente com sucessivos projetos ou com um projeto de maior duração tais iniciativas poderiam trazer algum resultado visível.

A princípio, a aceitação do projeto deu-se porque as atividades com as frutas *não empataavam* (atrapalhavam) as de roça, exceção feita aos tratamentos culturais, e porque se vislumbrou a possibilidade de se obter renda. Foi unânime a opinião de que o plantio era rápido e podia ser feito ao mesmo tempo do plantio da roça e que a coleta ocorria sempre fora do período da coleta da roça, portanto sem problemas.

Perguntei a todos entrevistados se eles(as) largariam a roça caso a atividade das frutas proporcionasse uma renda constante e segura e obtive, basicamente, dois tipos de respostas. A grande maioria disse não ser possível largar a roça já que esta era sua atividade tradicional, a que eles sabiam fazer e também necessária porque eles tinham “precisão”. Além disso, a atividade das frutas era sazonal, se restringindo a alguns

meses do ano não havendo coleta constante durante o ano todo, das frutas que até então eles conheciam ou tinham trabalhado. Portanto, neste caso, a atividade das frutas era apenas um complemento da renda, conseguida também via cultivo de roça, que trazia melhoras mas não poderia substituí-la. Outros afirmaram que largariam caso as frutas dessem o ano todo (diferentes frutas em diferentes épocas além dos seus subprodutos tais como castanhas, óleos, doces, sabão etc.) porque daria mais lucro do que vender os produtos da roça, notadamente o arroz e a farinha de mandioca, além de dar bem menos trabalho.

Obviamente, a opinião dos camponeses sobre “as frutas” vinculava-se àquilo que até então tinham experimentado. A grande maioria não vendeu frutas coletadas em suas terras para o projeto, se limitando a plantá-las e a esperar o acompanhamento técnico que os orientasse no zelo destes plantios para, depois de alguns anos, e portanto, depois do término do projeto financiado pelo PD/A, obterem alguma produção eventualmente comercializável. Portanto, até aquele momento, somente alguns poucos vislumbraram a possibilidade de deixar de fazer roça porque já tinham conseguido de alguma forma vender frutas para o projeto. Como em Santa Maria na entrega das frutas à coordenação tudo era pesado, selecionado e pago imediatamente, os produtores ficavam bastante satisfeitos com o negócio, assim como aqueles não sócios que vendiam frutas para o projeto, pois não tinham tido muito trabalho, comparado com o de roça, e conseguiam um dinheiro fora do período comum de conseguí-lo (época diferente das colheitas tradicionais da roça), sem ter que trabalhar em fazendas de terceiros ou vender alguma criação, considerada poupança. Assim, vê-se que a possibilidade de vender ou não frutas inaugura ou acentua um processo de diferenciação sócio-econômica dentro do grupo de consequências difíceis de prever.

Mas estas atividades eram ainda bastante pontuais devido ao estágio inicial de um projeto que teria como objetivo geral a preservação do cerrado e a geração de renda por atividades agro-industriais e agrofloretais, objetivo que obviamente só teria condições de ser alcançado num prazo bem mais dilatado. Como a própria coordenadora do Projeto Frutos do Cerrado disse,

“O Projeto Frutos do Cerrado não acabou, está começando. Até agora foi mais experiência. Todos eram marinheiros de primeira viagem. A associação só tinha dois anos de criada. Ninguém sabia o que era gerenciamento e nem mesmo o que fazia uma associação” (Dona Joana, Soninho).

Havia entre os camponeses uma expectativa positiva de melhora na vida com a produção de frutas que ainda estava num estágio potencial e pressupunha também a necessidade de mais financiamentos a fundo perdido, assistência e parceria das ONG's, de bens que diminuíssem os custos produtivos, como por exemplo uma máquina despulpadora e, finalmente, de mais conhecimento devido aos cursos (de comercialização, fabricação de doces, processamento de frutas, plantio e manejo, administração e contabilidade e cooperativismo). Estas eram algumas das “desvantagens” ou das “insuficiências” do Projeto Frutos do Cerrado apontadas pelos camponeses de Santa Maria. Embora várias destas demandas tenham sido colocadas no projeto de refinanciamento enviado ao PD/A no final de 2000, a pergunta que fez um dos sócios revela a insegurança que a modalidade “projeto” representa para eles em termos de investimento produtivo. Ele questionou se eu achava que este projeto ia “sustentar”, “ter continuidade toda vida”, se “quando acaba o dinheiro tem que fazer outro projeto e ficar tentando assim que nem este”. Isto é, a temporalidade das atividades tradicionais ou dos ciclos naturais não é a dos cronogramas de desembolsos e de atividades de um projeto, sempre limitado no tempo e seguindo sua própria racionalidade. O intervalo entre um financiamento e outro (quando ocorre) abre novamente um estado de liminaridade em que o investimento de trabalho e energia num tipo de produção pode não ser recompensado já que não há garantias de continuidade. Esta forma de conseguir recursos revela-se então pouco “sustentável” na medida em que a confecção e a aprovação de novos projetos dependem de muitas variáveis que não são controladas por eles, tanto quanto os projetos de crédito agrícola, aos quais dificilmente têm acesso.

### ***Projeto Frutos do Cerrado em Santa Maria do Tocantins: a “sustentabilidade”***

As várias dimensões da sustentabilidade incluem a sustentabilidade social que pode ser interpretada como resultado das relações sociais, políticas, institucionais e organizacionais de determinado coletivo, para fora e para dentro. Nesta perspectiva, é bastante difícil prever ou medir processos sociais complexos ainda mais em pouco espaço de tempo. De qualquer forma, o projeto de Santa Maria foi considerado pelos avaliadores como um dos mais próximos ao ideal de sustentabilidade não só social mas

também ambiental e econômica. Não deixaram de apontar, entretanto, a existência de conflitos internos que poderiam comprometer futuros desdobramentos do projeto.

Quanto ao aspecto organizacional, o projeto de Santa Maria apresentou duas tendências diferentes referentes a cada uma das entidades. A Associação Soninho terminou o projeto nitidamente fortalecida por diversas razões. Primeiro em função da coordenação do projeto ter sido considerada boa tanto pelos sócios das duas entidades, quanto pela Rede Frutos do Cerrado e pelo PD/A. Boa em termos de gestão dos recursos, organização do trabalho, distribuição de informações e comercialização dos produtos. Em segundo, porque o viveiro foi apontado como um dos melhores da Rede Frutos do Cerrado pela avaliação final do projeto feita pelos consultores Leroy e Toledo (2000: 61) sendo a viveirista mais envolvida também da Soninho. Em terceiro, a fruta principal existente nas áreas dos sócios da Soninho (o cajá) pôde ser processada pela fábrica desde o começo do projeto, embora houvesse muita perda no transporte. O sintoma de fortalecimento da entidade manifestou-se no aumento do número de associados e de pessoas interessadas em se associar. Já a Associação São José, foi progressivamente perdendo sócios em função de seus conflitos internos e da relação negativa que alguns de seus integrantes estabeleceram com o técnico agrícola do CTI e em parte com a coordenação “das mulheres”, da fruta principal de ocorrência da área deles ser o buriti, processado pela fábrica somente mais ao final do projeto e da dificuldade de seus integrantes assumirem as atividades de coordenação e participarem de cursos (grau de instrução muito baixo e prioridades políticas). Embora o seu então presidente alegasse que as desistências estavam relacionadas ao pagamento de mensalidades, esta parece não ter sido a única razão. Por um lado, a Associação São José se assemelhou à Associação de Carolina, mas por outro, como estava ligada à Associação Soninho, pôde contar com ela como agente intermediário na relação com o PD/A e com a Rede Frutos do Cerrado como um todo. Mesmo assim havia uma certa tensão entre os líderes da São José e os da Soninho em função das desconfianças levantadas pelos primeiros quanto à gestão dos recursos do projeto. Por um lado, alguns integrantes da Associação São José se sentiam em desvantagem em relação à Soninho por não assumir a coordenação do projeto mesmo quando a pessoa que eles condenavam saiu e o posto ficou vago. Por outro lado, parecem ter compensado este sentimento com as críticas que faziam, como uma tática, talvez inconsciente, de recuperar um poder que de certa forma se acumulava na outra entidade em função do

capital simbólico adquirido. Segundo Bourdieu (1996), a distribuição dos diferentes tipos de capital determina a posição dos agentes na estrutura do espaço social. A acumulação deste capital pela outra entidade teria então desequilibrado as relações entre elas. Esta tensão também foi percebida pelos avaliadores finais do projeto (Leroy e Toledo, 2000: 60) que recomendaram a entrada de outras entidades de pequenos produtores de Santa Maria no projeto para neutralizar “as dificuldades em se entender” das suas associações.

A relação do Projeto Frutos do Cerrado de Santa Maria com a assessoria das ONG's foi estabelecida quase que exclusivamente com o CTI já que o CENTRU estava distante e não tinha relações prévias com estas associações. Como faz parte da filosofia do CENTRU o “engajamento” político na luta de classes e na educação para conscientização, esta entidade não se interessou muito pelas entidades de Santa Maria que não tinham um perfil deste tipo, embora a grande maioria dos sócios fosse sindicalizada. Para uma das coordenadoras, a assessoria do CENTRU não foi boa porque “nunca sabiam de nada, não acompanhavam a Rede. O CTI sim, exerceu o trabalho de coordenação geral, além de estar mais perto de nós”. Como foi o CTI que “descobriu” as duas associações de Santa Maria e insistiu que entrassem na Rede, manteve uma relação mais estreita com elas inclusive com uma atenção especial do técnico agrícola. Quando os problemas com o primeiro coordenador e com a prefeitura de Santa Maria foram resolvidos e o técnico agrícola considerou que “as mulheres” tinham condições de levar sozinhas o projeto, a assessoria se fez menos presente. Houve diferença na forma como os sócios das duas entidades falavam do acompanhamento. Enquanto os da Soninho citavam os nomes dos integrantes do CTI e, por vezes, do CENTRU, os da São José, se referiam a eles de modo vago usando expressões como “aqueles homens”, “um técnico lá”, exceção feita a uns poucos sócios da São José que receberam a visita do técnico em sua área. Isso demonstra como as relações se estabeleceram, mais frias com a São José, mais próximas com a Soninho.

A relação dos sócios de Santa Maria com o resto da Rede praticamente não existiu. Apenas para aqueles que tiveram oportunidade de participar de reuniões do “Conselhão” da Rede Frutos do Cerrado, de algum curso, ou fizeram parte da “equipe permanente” do projeto (coordenadores, viveiristas, motorista) houve um maior conhecimento do conjunto. A Rede Frutos do Cerrado era uma construção vaga para a maioria deles mas considerada muito boa porque associada à idéia de “força”: várias

regiões, associações, cooperativas, índios e não-índios, dois estados. Quando perguntados se achavam que a Rede se manteria depois do término do financiamento do PD/A a maioria achava que sim e que deveria crescer mais. Aqueles que tiveram um envolvimento maior com o projeto em função de sua coordenação, por sua vez, apresentavam respostas mais criteriosas. As duas coordenadoras, por exemplo, achavam que a Rede já tinha um tamanho bom e que aumentá-la seria problemático, avaliação que foi feita também pelas ONG's e pelo PD/A.

As “relações interétnicas” praticamente não ocorreram também, embora alguns sócios da São José já conhecessem os índios Krahó por terem morado dentro da área indígena em anos passados e fizessem questão de dizer que nutriam por eles respeito e simpatia. Novamente, somente aqueles que fizeram a intermediação do projeto com a Rede é que conheceram alguns índios, especialmente os que exerciam a direção da Associação *Vyty-Cati*. Estes sócios comentaram que queriam ter tido mais contato mas o projeto não possibilitou. Mas para as coordenadoras, quem falava pelos índios nas reuniões do “Conselhão” era o CTI e os índios “não se expressavam”. Elas ignoravam que os meios de expressão dos índios eram bastante próprios e que o fato de terem outra língua dificultava sobremaneira dialogar no mesmo molde de reuniões sindicais, com ordem de inscrição, tempo de fala, questão de ordem, horas intermináveis etc. O alto grau de dificuldade envolvido na comunicação interétnica foi um dos pontos que contribuiu para a cisão da Rede Frutos do Cerrado. Voltarei às relações interétnicas no último capítulo em que falo da Rede como um todo.

Com relação às exigências burocráticas do PD/A, o primeiro coordenador achou muito difícil fazer a prestação de contas, mas as coordenadoras seguintes afirmaram que embora no começo também tenham achado difícil, depois aprenderam. Para ambas, a rigidez do PD/A tinha sido “ótima” para elas nunca “acomodarem”. As coordenadoras passaram a redigir os relatórios em 1998 e a fazer a prestação de contas para o PD/A, recebendo auxílio, inicial, de um contador formado que trabalhava na prefeitura e que ganhava meio salário mínimo pelo trabalho. Outros sócios tiveram opiniões positivas porque se aprendia a trabalhar em cima de regras, a saber como tinha sido gasto o dinheiro. Um deles destacou: “tinha que ser mesmo assim porque senão ia ser que nem o [projeto] da SUDAM que ninguém sabe quanto é que veio. Este nós sabemos (...) Desviar para não fazer o serviço é errado. Tem que ser assim tudo certinho”. As associações de Santa Maria também tiveram recursos bloqueados em meados de 1997

devido ao atraso da prefeitura na prestação de contas. No entanto, isso não se repetiu posteriormente em função da gestão das mulheres.

A burocracia (Herzfeld, 1992) é um fenômeno social que por meio de convenções – estabelecidas por pessoas interessadas - procura controlar as atitudes públicas dos cidadãos. A suposição de que ela é regida por uma racionalidade na verdade é um constructo cultural útil àqueles que a utilizam para legitimar a autoridade do aparelho burocrático sobre aqueles que são objeto deste poder. Para este autor, a burocracia seria uma teodicéia secular que, tal como os rituais religiosos, busca pelos seus procedimentos e sequências padronizadas, com vários graus de formalidade e redundância, imprimir uma noção secular equivalente à de salvação. Esta idéia é a de comunidade patriótica e democrática, onde não se tolera nem opressão nem corrupção (Herzfeld, 1992: 5-6). Neste sentido, a possibilidade de cumprir os rituais tal como eles são convencionados, reforça a idéia de ordem e controle necessários a um “bom desempenho” de atividades. A transparência na utilização de “recursos públicos”, faz parte desta teodicéia, cujas representações sociais foram reforçadas junto aos pequenos produtores de Santa Maria pelas suas participações no Projeto Frutos do Cerrado.

O fato das entidades de Santa Maria terem conseguido um bom desempenho nas atividades do Projeto Frutos do Cerrado em função de sua organização local, demonstração de capacidades empreendedoras, “incorporação” de alguns ideais ambientalistas (participação de mulheres, conservação do cerrado, cuidado nas queimadas, plantios de culturas permanentes, viveiro bem cuidado), e o estabelecimento de boas relações com a assessoria do CTI lhes valeu a atenção dos técnicos desta ONG para a confecção de um segundo projeto ao PD/A. Diferentemente da Associação de Carolina, as de Santa Maria conseguiram dar um segundo passo depois do primeiro financiamento do PD/A tendo aprovado o seu projeto de refinanciamento. Neste caso, o estabelecimento de uma unidade processadora de polpas de frutas em Santa Maria configurava-se como o próximo desafio a ser enfrentado por estas entidades. Não seria somente um desafio econômico, mas acima de tudo social, político, institucional e ambiental já que a “entrada no mercado” significa de certa forma transformar relações de solidariedade em relações de negócio; produção de subsistência em produção de escala.

A complexidade das dinâmicas sociais e políticas que conformam o contexto de execução dos pequenos projetos bem como as limitações do *projetismo* criaram

conflitos e consensos em torno de modelos de desenvolvimento sustentável. Estes conflitos e consensos foram bem visíveis na relação entre as entidades da Rede Frutos do Cerrado como um todo, expressados pelas ONG's assessoras, na relação da Rede com a Secretaria Técnica do PD/A e com os consultores que avaliaram o Frutos do Cerrado no sentido de resolver os “seus problemas”. Estas tensões colocaram as ONG's em novas situações, apontando para as suas limitações na intermediação entre entidades de “base” e agências financiadoras, influenciando na modificação de seus discursos e organização enquanto Rede Frutos do Cerrado. Este é o assunto do próximo capítulo.



## CAPÍTULO 7

### **Rede Frutos do Cerrado: entre as Dinâmicas Sociais e Políticas e o *Projetismo***

Neste capítulo analiso as dinâmicas sociais e políticas ocorridas no interior da Rede Frutos do Cerrado e as suas relações com a Secretaria Técnica do PD/A e outros representantes do PP-G7 (como avaliadores, consultores e representantes dos organismos internacionais) para lançar luz sobre os paradoxos, as limitações e os conflitos existentes no interior e em torno dos pequenos projetos de desenvolvimento sustentável e seus financiamentos. Estas relações foram permeadas por tensões em função de expectativas diferenciadas pelos diferentes atores do Projeto Frutos do Cerrado, inclusive o PD/A. Dentro da Rede Frutos do Cerrado as relações sociais estabeleceram-se com base em ideais de solidariedade e reciprocidade mas na prática mostraram divergências entre os interesses dos vários grupos articulados, inclusive pelos problemas econômicos, logísticos e gerenciais do Projeto Frutos do Cerrado. A relação da Secretaria Técnica do PD/A com a Rede Frutos do Cerrado oscilou entre uma certa solidariedade e um idealismo (típico da ideologia-utopia do desenvolvimento sustentável) e uma prática *projetista* que tinha implícita a necessidade de ajustes técnicos e operacionais voltados para objetivos econômicos muito além da capacidade da Rede Frutos do Cerrado resolver. A insistência em uma racionalidade de planejamento *projetista* impôs uma relação de força e pressão sobre aqueles que executavam o projeto de forma a se apresentar resultados, especialmente econômicos, considerados o fim último do projeto inclusive para haver conservação ambiental. Esta pressão foi relativamente amenizada quando houve uma avaliação final positiva e mais equilibrada entre os aspectos “sociais”, “ambientais” e “econômicos”, lembrando ao PD/A que a própria noção de sustentabilidade era bastante controvertida, “resultado de um jogo de forças técnicas, sociais e culturais e não o produto de uma racionalidade econômica supostamente científica” (Leroy e Toledo, 2000: 51). Deste ponto de vista, o tempo de financiamento, a complexidade das atividades e dimensão da Rede Frutos do Cerrado não poderiam torná-la “sustentável”, mas sim criar as primeiras condições para tanto. Foram considerados necessários mais apoios financeiros mas principalmente mudanças nas políticas e no contexto geral que afetam os atores do Projeto. Expressou-se assim uma tensão entre “resultados” e “processos”.

### **As dinâmicas sociais e políticas da Rede Frutos do Cerrado**

Como já mencionei no Capítulo 5, a Rede Frutos do Cerrado se constituiu um ano antes da apresentação dos projetos ao PD/A em função de um longo processo de aproximação e discussão entre as entidades. Havia inicialmente quatro redes de relações: 1) o CENTRU e as cooperativas do Maranhão; 2) o CTI e a *Vyty-Cati*; 3) as associações de Santa Maria do Tocantins e a prefeitura; e 4) as Comunidades Eclesiais de Base, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais e o Partido dos Trabalhadores em Carolina. A articulação entre estas diferentes redes custou muito trabalho, segundo um dos integrantes do CTI, particularmente a aliança mais geral entre índios e produtores. Com exceção do CTI, nenhuma das entidades tinha tido alguma relação de trabalho com os povos indígenas vizinhos, embora em alguns casos já houvesse um contato histórico entre estes. Vejamos porque.

O Centro de Educação e Cultura do Trabalhador Rural, CENTRU, define sua identidade pela “educação” do trabalhador rural necessária à construção de sua autonomia de pensamento e julgamento, organizacional e produtiva. Esta educação inclui saberes tecno-científicos inclusive para a produção, aprendizado organizacional, cooperativista e político. Esta linha de pensamento e atuação, ligada à teologia da libertação, tem na conscientização do “povo” a sua maior arma contra a opressão. Portanto, a educação tem um viés eminentemente político e só pode ser conquistada por um trabalho longo e contínuo de discussões, práticas e demonstrações conjuntas de forma a ser introjetada como visão de mundo e um projeto de transformação social. O “trabalho de base” é o que sustenta todo o resto e não pode ser imposto de cima para baixo. Todos os sócios do CENTRU, atualmente 20, são pessoas com múltiplas redes de relações. São geralmente os presidentes das cooperativas que também atuam nos sindicatos rurais, muitos são vinculados a partidos políticos, são religiosos (geralmente católicos), além de serem trabalhadores rurais. Os laços que ligam estes atores são bastante estreitos criando uma identidade comum entre eles, a de “educadores”, sendo esta uma exigência de filiação e permanência no CENTRU. Os técnicos existentes na entidade servem aos educadores, utilizando-se de seu saber para operacionalizar os projetos mas devem também ser pessoas interessadas e engajadas no trabalho político, embora não tenham poder de voto.

Segundo o presidente de honra do CENTRU, o trabalho da entidade começou pela conquista dos sindicatos de trabalhadores rurais “pelegos”, pela luta em torno da reforma agrária e pelo início da discussão sobre a produção dos agricultores. Estas discussões iniciaram-se em 1988, pela instalação da Escola Técnica Padre Josimo Moraes Tavares onde foram ministrados vários cursos durante três anos para os trabalhadores rurais da região, dando uma formação geral voltada para a “politização”, a organização e as técnicas de instalação de culturas permanentes associadas à idéia de sistemas agroflorestais. A partir desta experiência, formaram-se o que eles chamam de Grupos de Produção de Base, constituídos de famílias que moravam próximas, organizadas em torno de um planejamento produtivo comum, de acordo com as características de suas terras e da vontade das famílias. Estes grupos foram financiados por uma organização não-governamental católica holandesa que é também a histórica financiadora do CENTRU: a CEBEMO (que já mudou de nome duas vezes, passando a ser BILANCE e atualmente CORDAID).<sup>68</sup> Quando este financiamento acabou, muitos desistiram de continuar e os que ficaram fundaram as cooperativas que participaram do Projeto Frutos do Cerrado. A criação das cooperativas também ocorreu com o financiamento da CEBEMO. Embora o CENTRU já soubesse da existência do PD/A em função da participação de alguns de seus integrantes no Conselho Nacional dos Seringueiros, foi somente com a chegada do CTI que as discussões sobre o Projeto Frutos do Cerrado ganhou contornos. Segundo o presidente de honra, três pontos foram novos para o CENTRU no contato com o CTI: o aproveitamento de frutas nativas, o beneficiamento para o mercado e a proteção do cerrado. Estes pontos foram incorporados nas concepções da entidade, como enriquecedores e importantes, mas o Projeto Frutos do Cerrado era visto apenas como uma continuidade de um projeto que já vinha sendo realizado por eles, como mostra a declaração do presidente da cooperativa de São Raimundo das Mangabeiras, coordenador geral do CENTRU à época da pesquisa: “o Projeto Frutos do Cerrado não chegou, ele já existia. O que chegou foram os recursos do PD/A”.

As redes sociais estabelecidas pelo CENTRU e as cooperativas dão coesão e unidade entre estes atores, embora nem todas cooperativas e seus presidentes tenham o mesmo peso político. Todas as cooperativas representadas no CENTRU foram vinculadas ao Projeto Frutos do Cerrado. Os critérios econômicos e planejados do PD/A

---

<sup>68</sup> Não me foi informado o nome em holandês ou em português destas siglas, razão pela qual mantive-as da forma como todos do campo das ONG's a chamam.

de reduzir a Rede Frutos do Cerrado a apenas três ou quatro entidades para depois ampliar na medida da capacidade organizacional e produtiva do empreendimento, não foram bem aceitos pela Rede que se recusou a retirar alguma entidade ou a ser tratada por projetos individuais.

Esta coesão foi reforçada ao final do financiamento do PD/A ao Frutos do Cerrado, quando foi criada, em março de 2000, a Central de Cooperativas Agroextrativistas do Maranhão, CCAMA, congregando as cooperativas de Amarante, Imperatriz, João Lisboa, Montes Altos, São Raimundo das Mangabeiras, Estreito e mais uma cooperativa de pequenos produtores de Balsas que o CENTRU tinha entrado em contato recentemente. Estas duas últimas estavam ainda acertando a sua entrada na CCAMA quando estive em Imperatriz em outubro de 2000. Frente aos desentendimentos ocorridos entre o CENTRU e as cooperativas, de um lado, o CTI e a *Vyty-Cati*, de outro, com relação a propriedade da marca de polpa comercializada e da “fábrica” de Carolina, a Rede Frutos do Cerrado rachou internamente e configurou-se em duas “forças” ou “pólos”, como afirmaram os integrantes da CCAMA: o “pólo” de Carolina, da *Vyty-Cati* e do CTI, e o “pólo” CCAMA, das cooperativas e do CENTRU. A criação desta Central já vinha sendo discutida pelo CENTRU e os Grupos de Produção de Base que posteriormente fundaram as cooperativas desde 1990, concretizando-se somente em 2000. O escritório desta Central estava numa sala da cooperativa de Imperatriz e discutia-se naquele momento a criação de uma marca própria assim como apoios e financiamentos para novas unidades de beneficiamento de polpas, castanha de caju, entre outros. Pelo estatuto desta Central, somente cooperativas podiam fazer parte dela, excluindo assim as associações de Santa Maria do Tocantins, a de Carolina e a *Vyty-Cati*.

O Centro de Trabalho Indigenista, CTI, por sua vez, tem sua identidade vinculada ao campo indigenista e a quase totalidade de seus integrantes são antropólogos. Segundo o *Portfólio* da entidade, o objetivo de seu trabalho é “contribuir para que as comunidades indígenas assumam o controle efetivo de toda e qualquer intervenção em seus territórios, esclarecendo-lhes o papel do Estado na proteção e garantia de seus direitos constitucionais” (CTI, 2001: 1). Uma de suas quatro atividades principais é a “implantação de alternativas econômicas sustentáveis” de acordo com “os interesses dos povos indígenas”, “com o repasse de tecnologias simples e não-predatórias” que fomentem a “coleta, processamento e comercialização de produtos

selecionados em acordo com critérios ambientais, sociais e econômicos” (idem: 2). A relação da entidade com os Timbira está baseada no trabalho de pesquisa e de apoio histórico de dois antropólogos que há mais de 20 anos acompanham alguns grupos, tais como os Krahó e os Canela.

Para os índios Timbira com os quais conversei ou entrevistei, o CTI deve ajudá-los a conseguir recursos, defender seus territórios e direitos, ensiná-los a “fazerem as coisas sozinhos” e não simplesmente “dar coisas”, como a FUNAI e certas empresas, cujos projetos de “desenvolvimento” exerceram influência sobre alguns de seus territórios acostumaram-nos.<sup>69</sup> O CTI é visto como um aliado na intermediação com o mundo envolvente, mas é apenas uma das entidades e agentes que está em contato com os Timbira. A criação da Associação *Vyty-Cati*, fundada em abril de 1994, faz parte deste universo, ou da *situação histórica* (Oliveira Filho, 1988) na qual vivem estes povos, cada vez mais recortada por diferentes agentes sociais.

A *Vyty-Cati* tem como objetivos principais a união dos Timbira em torno da defesa de seus territórios, de sua integridade cultural e da constituição de uma pessoa jurídica que possa ingressar em juízo em defesa dos povos membros e também estabelecer convênios, acordos e contratos com entidades públicas e privadas que os apoiem de alguma forma na defesa de seus interesses. Como já foi dito no Capítulo 5, nem a “fábrica” nem a marca *Fruta Sã* estavam legalmente constituídas em 2000, inclusive porque não era possível conferir o título de “empresa” a entidades “sem fins lucrativos”, como são o CTI e a *Vyty-Cati*. Portanto, a “propriedade” dos índios da fábrica e da marca era ainda uma ficção jurídica.

A relação dos Timbira com os *cupen* (não-índios), o CTI incluído, está fundamentada numa interpretação do contato interétnico manifesta no mito de *Aukê*. Este mito tem muitas versões mas em essência refere-se a posição inferiorizada dos índios em relação aos não-índios no que tange a cultura material e justifica a obrigação dos não-índios de sempre dar coisas ou dinheiro para os Timbira, pois são seus eternos devedores. Este mito foi importante na ocorrência de vários movimentos messiânicos entre os Krahó e os Canela que procuraram de forma mágica inverter a posição de *status* conferida aos índios em relação aos não-índios pela incorporação da cultura material e

---

<sup>69</sup> Estive na Aldeia Nova dos índios Krahó, entrevistei na cidade de Carolina, sede da Associação *Vyty-Cati*, todos os dez viveiristas indígenas das cinco etnias congregadas da *Vyty-Cati* além de integrantes da Diretoria da entidade. Tive também a oportunidade de conversar com alguns professores indígenas e outros índios que passavam pela cidade.

de ícones do mundo não-índio, como o gado (Cf. Melatti, 1972; Cunha, 1973; Crocker e Crocker, 1994, entre outras). Esta visão de mundo se estende para as relações que estabelecem com os não-índios e para as instituições que os representam, sendo até a própria associação indígena objeto de demandas deste tipo, já que é percebida tanto como uma coisa de *cupen* quanto de *mehin* (índio). Lembro que o nome da associação *Vyty-Cati* (grande casa de *wyty*) refere-se a uma instituição cultural Timbira que envolve noções de convivência, hospitalidade, respeito e fartura.<sup>70</sup> O fato da associação ter este nome faz com que vários índios se dirijam à cidade de Carolina, especialmente os Krahó, onde está a sede da Associação, esperando receber passagem, comida e hospedagem para que possam resolver suas mais diversas demandas: problemas de saúde, conjugais, pessoais, familiares. Enquanto a hospedagem é gratuita, a comida e a passagem devem ser pagas por alguém. Mas como a entidade é mantida por projetos que não têm previsão orçamentária para estes tipos de gasto, divergências entre a equipe do CTI e alguns integrantes da direção da *Vyty-Cati*, por um lado, e índios em geral, por outro, eram frequentes. Um índio Krahó disse:

“...o CTI reclamava quando as pessoas que não faziam parte da Diretoria da *Vyty-Cati*, ou não eram estagiários ou professores queriam ir para Carolina porque não tinha *poré* (dinheiro) para *cukren* (comida) e passagem. Se eu quiser ir, tem que ir. A casa é de *wyty*, que recebe todo mundo. Então a *Vyty-Cati* tem carro, tem que vir buscar. Mas todas as vezes eles [do CTI] dizem para ir só uma ou outra pessoa. Eu acho que todos aqueles que quiserem saber do projeto têm que ir.”

Como era de se esperar, o orçamento e os bens do Projeto Frutos do Cerrado tinham que ser rigorosamente controlados e negociados com os índios que queriam utilizá-los para fazer suas festas tradicionais, comprar gado, cortes de pano, bens industrializados, alimento etc. O *projetismo* e o *associativismo* são estranhos à visão de mundo indígena, para quem o planejamento de atividades no papel relacionado a

---

<sup>70</sup> Nas culturas Timbira, *wyty* ou *wyty* é uma instituição social representada por duas ou três meninas ou meninos (entre 4 e 10 anos, é importante ser pré-púbere), variando de um povo Timbira para outro, associados ou a uma metade específica ou aos homens (*wyty* menina) e às mulheres (*wyty* menino), cujas casas devem servir de ponto de referência coletiva para o grupo a ela associado. Isto é, as corridas de tora, por exemplo, de determinado grupo terminam (ou às vezes começam) sempre na frente da casa da/o *wyty* associada/o ao grupo. A casa de *wyty* é também considerada como uma “hospedaria” que deve abrigar pessoas de fora e de dentro da aldeia e fornecer alimento e abrigo. A palavra *cati* significa “grande”. Então *wyty-cati* seria uma “grande hospedaria” ou uma “grande casa de *wyty*” onde as pessoas se encontram, comem, conversam e se divertem generosamente e em paz, pois a casa de *wyty*, assim como os próprios *wyty*, devem ser muito respeitados (Melatti, 1978: 302-306).

determinados custos não faz sentido. Ensinar as regras, a língua e as formas de organização dos *cupen* para se conseguir recursos era uma tarefa que estava sendo realizada vagarosamente por outros projetos apoiados pelo CTI e mesmo pelo Projeto Frutos do Cerrado. Como o presidente da Associação *Vyty-Cati* disse, quando perguntei se todas as aldeias conheciam o Projeto Frutos do Cerrado:

“Olha, a maioria das comunidades entendem, alguns não entendem o trabalho que é realizado na Associação. Os *mehin* não têm o costume de fazer uma coisa que está no papel, como os *cupen* fazem. Está tudo lá no papel e aí tem que fazer acontecer o que está escrito no papel. Os *mehin* nunca tiveram isso. É uma coisa nova para a comunidade indígena e eles precisam entender mais, ver realizado os acontecimentos na comunidade, deste trabalho do Projeto Frutos do Cerrado. E também os que estão na Diretoria [da Associação] não são todos que entendem o que tem que fazer aqui. Eles estão aqui porque cacique e a comunidade acha que a pessoa tem condição de estar aqui e acompanhar estes trabalhos, mas na verdade eles não entendem o que é uma associação, o que é uma administração e o trabalho que tem que ser executado. Porque a língua do *cupen* é muito difícil.”

Este presidente é um jovem índio Gavião bastante destacado em função da sua educação formal. É professor e representa tanto os Gavião quanto os Timbira em diversos fóruns, conselhos, reuniões, tendo também participado da Diretoria da Associação *Vyty-Cati* desde o seu início (em várias posições) e sendo o idealizador da criação da Associação das Comunidades Indígenas Gavião do Maranhão, uma das pioneiras entre os Timbira. Seu conhecimento do jeito e da língua do *cupen* o faz ser um dos mais importantes intermediários dos Timbira, associados na *Vyty-Cati*, na tradução dos códigos de cada sociedade.

A Diretoria da entidade procurava compor as posições sempre de forma dualista, havendo sempre um titular e um vice para cada uma, tal como é a tradição Timbira. Também de forma dualista eram feitos os rodízios de presença na sede em Carolina a cada 15 dias, procurando combinar sempre pessoas de etnias diferentes. Muitos reclamavam que ficavam longe da família e que queriam ser pagos para ficar lá. Então o CTI e o professor Gavião tinham que explicar que a Associação não podia pagar seus diretores. Houve assim várias desistências e substituições e os que entravam não conseguiam acompanhar o trabalho, inclusive porque não sabiam ler e escrever ou não conseguiam compreender aquela dinâmica. Por isso, para a segunda Diretoria, foram escolhidos somente pessoas que sabiam ler e escrever, predominantemente jovens,

sendo apenas um mais velho. A Diretoria estava subordinada à Assembléia Geral da entidade composta predominantemente dos *pa'hi* (chefes) das aldeias, geralmente mais velhos. Estabelecia-se assim uma complementaridade e uma tensão entre as demandas tradicionais indígenas colocadas pelos mais velhos e a necessidade de “executar o projeto conforme o papel” colocada pela minoria jovem e/ou estudada presente na Diretoria ou mesmo fora dela. O uso dos recursos do Projeto Frutos do Cerrado (especialmente a caminhonete) e o funcionamento da Associação tinham que ser explicados em quase toda Assembléia da *Vyty-Cati*. Vejamos uma passagem da Ata da 7a. Assembléia Geral da *Vyty-Cati*: “Os dez caciques decidiram que quando o caminhão da associação chegar em qualquer aldeia associada, não deve fazer acompanhamento das corridas de tora. O caminhão deverá permanecer parado durante todo o evento que envolve as corridas” (*Vyty-Cati*, 1998a).

Para os indígenas, o Projeto Frutos do Cerrado era uma possibilidade deles melhorarem a alimentação, plantando fruta mais perto de casa, de terem bens e recursos próprios (com o auxílio do CTI em elaborar projetos e da comercialização das polpas de frutas da fábrica) sem precisar pedir para a FUNAI ou outros agentes. Fazia parte de um processo de aprendizado do jeito do *cupen* de administrar uma associação e uma fábrica, que foi operacionalizado com a criação da figura dos “estagiários”, jovens mais adiantados no saber escolar bilíngue que estivessem interessados em aprender. Estes também faziam rodízio, em duplas, na sede da Associação a cada quinze dias procurando aprender não só o funcionamento da fábrica mas também atividades de escritório. Novamente, a pequena quantidade de técnicos disponíveis tornava muito difícil desenvolver um trabalho detido de “estágio” destes jovens que ficavam muitas vezes sem ter o que fazer em Carolina. O CTI continua investindo na capacitação dos “jovens adiantados” e no intercâmbio de professores indígenas por um projeto de educação financiado por uma organização não-governamental norueguesa voltada para as florestas tropicais.

A Associação Agroextrativista dos Pequenos Produtores de Carolina (AAPPC), como já vimos no Capítulo 5, tem um histórico parecido com o das cooperativas organizadas em torno do CENTRU embora este grupo participasse de redes sociais menores do que aquelas. Neste sentido, a reflexão sobre a produção camponesa ainda não tinha sido iniciada, sendo a integração na Rede Frutos do Cerrado considerada uma representação de força, união e solidariedade, já que o projeto podia trazer “algo maior”,



valorizando o homem do campo e incentivando a organização coletiva, além de ajudar a conservar o cerrado e “abrir o caminho” em que estavam. A AAPP, apesar de identificada com o CENTRU, esteve muito mais próxima ao CTI em função de sua localização. A postura histórica dos pequenos produtores em relação aos índios era de medo, evitação e hostilidade. Mas a proposta de “parceria” foi encarada como positiva, fazendo vários produtores manifestarem sua admiração pela inteligência, pelo respeito aos chefes nas reuniões e pela sabedoria, na preservação do meio ambiente, atribuída aos índios com que tiveram contato.

Em Santa Maria do Tocantins, as duas associações tinham relações muito próximas com a prefeitura. Embora uma das associações estivesse mais ligada às lutas políticas dos pequenos produtores por direitos trabalhistas por intermédio do sindicato, iniciaram uma discussão mais coletiva sobre a produção somente com o Projeto Frutos do Cerrado. Não tinham o perfil de “formação de base” esperado pelo CENTRU, mesmo porque a maioria era proprietária ou posseira com títulos em regularização. A relação com a Rede Frutos do Cerrado interessava porque trazia novas informações e aprendizados, incentivava o trabalho e a discussão coletiva, representava uma expectativa real de aumento na renda familiar, além disto visava conservar o cerrado e as matas das propriedades, especialmente quando havia ocorrência natural de frutos que poderiam ser beneficiados. Enquanto uma associação, a São José, quase não tenha se relacionado diretamente com a Rede Frutos do Cerrado, a outra, Soninho, estabeleceu uma forte ligação com a Rede e com a assessoria do CTI. Por isso, foram mais os intermediários da Soninho que conheceram alguns índios durante as reuniões do chamado “Conselhão”, o órgão de discussão e decisão política e administrativa da Rede Frutos do Cerrado com representação de todas as entidades. Os membros da Soninho também tiveram oportunidades de conhecer os Timbira nas idas para Carolina ou Imperatriz e nos cursos de viveiristas.

A “parceria” com os índios era representada quase que exclusivamente pela existência da fábrica e do CTI, já que nas reuniões do “Conselhão” os poucos índios que iam não conseguiam se expressar ou entender tudo o que acontecia. As reuniões tinham um caráter sindical e segundo a percepção dos produtores das cooperativas e do CENTRU, os índios tinham dificuldade e vagarosidade “típicas” de sua cultura e eram “pouco interessados” nas reuniões. Para estes produtores, assim como para outros das entidades de Carolina e Santa Maria, o CTI decidia e falava pelos índios. Um dos

representantes do CTI, por sua vez, disse que em função da quantidade de atividades e problemas que o Projeto Frutos do Cerrado tinha que resolver, não conseguiram organizar uma ida de produtores às reuniões dos índios para que fosse percebida a diferença de organização política entre eles e os pequenos produtores.

Alguns representantes das cooperativas alegaram que queriam conhecer mais os índios, visitar as aldeias, trocar experiências, mas que o projeto não conseguiu fazer isso. Por outro lado, relações pontuais entre algumas cooperativas e aldeias revelaram a *situação histórica* das relações de contato interétnico, definida pelos “modelos e esquemas de distribuição de poder entre os diversos atores sociais” envolvidos (Oliveira Filho, 1988: 57). A relação entre a cooperativa de Amarante e os Gavião, por exemplo, estão permeadas pela situação do contato entre estes grupos. A Terra Indígena Governador, além de ser pequena em comparação às outras terras Timbira (um pouco mais de 41 mil hectares) inclui não só índios Gavião mas também Guajajara. É cercada de um lado, pela cidade de Amarante e, por outro, por povoados e assentamentos de não-índios (pequenos produtores), inclusive alguns integrantes da cooperativa de Amarante. A área é também recortada por uma estrada municipal que já foi palco de muitas mortes e conflitos em função da venda de madeira, pelos índios, para serrarias da região. Segundo o relato do professor Gavião, presidente da *Vyty-Cati*, a presença de não-índios no antigo território deles os impede muitas vezes de caçar e pescar pois têm que pedir permissão para os “donos” não-índios do lugar. A ampliação da área é uma reivindicação latente entre eles certamente acarretará conflitos com os vizinhos da área e com as elites locais, já que cerca de 50% do município de Amarante é área indígena (Gavião e Guajajara, Krikati, Guajá e Guajajara). Durante o projeto, a cooperativa de Amarante combinou, uma vez, com os Gavião de pegar os frutos colhidos na Terra Indígena Governador mas não o fez, deixando-os estragar. Em outro momento, os Gavião pediram para usar os *freezers* da cooperativa para armazenar os frutos, mas a cooperativa não discutiu o assunto em reunião, dizendo que o máximo que poderia fazer era alugar os mesmos. Então, os Gavião desistiram porque consideraram que esta postura representava uma má vontade dos primeiros em ajudá-los. Mas, por outro lado, num conselho municipal criado recentemente na cidade, onde há representação tanto dos Gavião quanto de integrantes da cooperativa de Amarante, já houve a aprovação de vários projetos de eletrificação rural para os Gavião com apoio dos pequenos produtores. Se o representante da cooperativa de Amarante apresentou uma imagem

positiva de relação com os Gavião, o representante Gavião não demonstrou que a relação com os cooperados fosse muito amistosa.

Outro caso que ilustra a complexidade desta relação entre índios e não-índios foi o dos Krikati e a cooperativa de Montes Altos. A Terra Indígena Krikati é a única dos Timbira até o momento não demarcada, embora já reconhecida como área indígena pelo governo desde 1992, depois de um longo processo de invasão do território. Os Krikati estão situados na área de influência da Companhia Vale do Rio Doce e também da Eletronorte que mantém linhas de transmissão de energia da Hidroelétrica de Tucuruí (PA) para outras regiões dentro do seu território, também cortado ao meio por uma estrada estadual. As diversas tentativas de demarcação da área se arrastam desde 1992 sempre sendo interrompidas pela pressão de políticos e de liminares da justiça articuladas aos interesses de posseiros, fazendeiros e deputados estaduais maranhenses. Numa das várias tentativas de demarcação da área, durante o início do Projeto Frutos do Cerrado, a cooperativa de Montes Altos se dispôs a criar uma “cantina” dentro da área para facilitar o acesso dos índios aos bens industrializados que eles costumavam comprar na cidade, evitando que estes corressem o risco de sair da área e serem alvo de violência física. No entanto, a cooperativa não só usou parte do dinheiro do PD/A para investir nisto, como também vendia os produtos a preços abusivos. Os índios, por sua vez, começaram a se valer das relações de parentesco para pegar alguns produtos em nome deste ou daquele e pediam fiado. No fim, a cantina ficou sem receber um bom dinheiro e a cooperativa de Montes Altos culpou os índios publicamente por várias vezes em eventos com a Secretaria Técnica do PD/A pela sua situação financeira abalada. Em função disso, a cooperativa se desestruturou. É conhecida a relação entre os comerciantes locais e índios em geral, para quem os preços são sempre mais altos inclusive em função da falta de conhecimento indígena quanto a operações matemáticas. Desta forma, o não pagamento pelos Krikati, neste caso, foi uma forma de fazer valer seus interesses próprios.

Diante disto, as relações de confiança de parte a parte viram-se abaladas somando-se à frustração quanto ao tipo de acordo firmado entre as cooperativas e associações com a fábrica em Carolina. O gasto de grande parte do fundo fixo das cooperativas e associações com a compra de frutas para serem levadas à Carolina no primeiro e segundo anos de projeto, sem que a máquina pudesse absorver a quantidade ou tivesse êxito na comercialização, “pegou” na relação entre CENTRU e CTI, como

disseram os integrantes de ambas entidades. Além disso, os pequenos produtores esperavam poder ser sócios da fábrica e da marca comercializada, esperança que não encontrou eco junto aos índios que controlariam ambas.

Integrantes do CENTRU afirmaram que a questão da marca e da fábrica foi discutida entre todos durante os três anos de projeto já que a primeira expectativa das cooperativas era compartilhar a propriedade da marca e da fábrica. Quando os Timbira chegaram à conclusão de que não queriam compartilhá-las, os membros das cooperativas e do CENTRU sentiram-se frustrados e de certa forma “traídos” porque investiram tudo na fábrica esperando um retorno expresso pela constituição de uma “sociedade” conjunta. Representantes da *Vyty-Cati*, por sua vez, afirmaram que a idéia da parceria tinha sido muito interessante porque “todo mundo tem as mesmas lutas, as mesmas necessidades para fazer algo de subsistência”. Entretanto, alegaram que não poderiam abrir mão da propriedade da fábrica e da marca que tinham sido criadas para eles. A constituição da Central de Cooperativas que excluía os índios e outros produtores rurais tornou mais claro aos representantes indígenas que a parceria “nunca tinha dado certo”. Era considerado inaceitável pelos pequenos produtores das cooperativas ter os índios como seus “patrões”.

Tanto a decisão dos índios de não ceder na socialização da marca e da fábrica quanto a iniciativa do CENTRU e das cooperativas de criarem uma central que excluía todo o resto da Rede Frutos do Cerrado, inclusive Carolina e Santa Maria, foram percebidas como “traição” de parte a parte. Com isso decidiram que o melhor era separar “administrativamente” e continuar aliados “politicamente” como afirmou um representante do CENTRU:

“Eu acho que a idéia da junção foi extremamente importante para nós, trabalhadores rurais do campo. Não sei como foi para os índios, como eles avaliam. (...). A coisa que nós descobrimos, que foi só com o tempo (...), é que era e ainda é praticamente impraticável, é nós querermos juntar a forma de administração dos seus patrimônios, dos seus negócios. Esta administração coletiva de índios com trabalhadores rurais é uma situação muito delicada, muito difícil, dados os níveis de conhecimento diferenciados, as prioridades que são vistas por ambas as partes. Por exemplo, o índio quer caminhão não é tanto para carregar a produção dele para comercializar, mas é mais para deslocar os índios de uma aldeia para a outra para um festejo, uma coisa, para se juntarem mais vezes. (...). Já nós, pensamos que isso é secundário. Queremos o carro, o caminhão, a Toyota para levar a produção, prestar serviços de capacitação, de orientação. Então

administrar com pessoas que tenham prioridades diferentes não é fácil. Você termina criando arestas que não deveriam acontecer se não existisse esta administração coletiva do projeto. Por isso, nós estamos defendendo assim: nossa parceria enquanto índios e trabalhadores rurais é importante continuar indo para frente, mas os índios têm os seus projetos onde eles vão submeter às suas decisões (...), e nós também vamos ter a nossa administração, também estabelecendo nossas prioridades, nossos planos. E toda vez que chegarmos em pontos comuns para os índios e para os trabalhadores rurais, nós poderemos nos juntar”.

Integrantes do CTI ofereceram uma visão que procurava conceber os índios dentro de suas redes de relações com as “populações tradicionais”, o seu “campo político”, segundo eles, para promover diálogos e atividades conjuntas que pudessem beneficiar ambos os lados, sem isolar os índios. Para eles, projetos de desenvolvimento sustentável estritamente étnicos e isolados não são viáveis, sendo necessário um caráter regional e interétnico. Avaliaram que a aliança entre índios e produtores do Projeto Frutos do Cerrado não funcionou como desejada porque teria sido uma “aliança costurada por cima, entre CTI e CENTRU”. Exemplificaram com as reuniões do “Conselhão” e com a dificuldade tanto do CTI quanto do CENTRU de promover eventos que aproximassem mais os dois lados e fizessem se conhecer melhor. Depois da experiência do Projeto Frutos do Cerrado um deles sugere que o futuro da aliança deveria ser caracterizado por uma relação de negócio, em pontos específicos e bastante claros.

“Pensar uma coisa como a gente pensou antes, de funcionar à base de laços de solidariedade, de parceria, não vai funcionar. Tem que ser uma coisa de negócio, bem concreta, ou então um entra com capital de giro e outro com equipamento. Mas nada de um só entra com força-de-trabalho, outro só com matéria-prima, depois divide os lucros, não dá” (membro do CTI).

Em outro trecho da entrevista, quando se refere ao projeto de Monitoramento e Acompanhamento que foi enviado ao PD/A em 1999, visando o refinanciamento, e devolvido pelo Subprograma com uma série de condicionalidades, o representante tece os seguintes comentários:

“O [projeto de] Acompanhamento é que eu acho que não vai mais. Já mandamos uma vez, eles mandaram com “n” questões e a gente não teve coragem de encarar as questões porque eram muitas, de muito

fôlego, sabe, e a gente aparentemente desistiu. Até porque a relação CTI-CENTRU está um pouco desgastada e para continuar os dois juntos fazendo este acompanhamento... acho difícil. Há uma decisão tomada em conjunto: CTI e CENTRU, até segunda ordem não se contesta, de que a gente é aliado porém do ponto de vista administrativo cada um toca o seu barco. (...) A gente aqui é um pouco menos burocrático, é um pouco mais ágil, para lidar com certos assuntos e o CENTRU é um pouco mais enrolado. (...) A gente muito mais preocupado com as questões técnicas, o desempenho técnico do projeto e o CENTRU é muito mais preocupado com o desempenho político, com o aspecto político” (idem).

Quando ele afirma que o CENTRU é mais “burocrático” quer se referir à lentidão da tomada das decisões em função das extensas reuniões que promove. O funcionamento do “Conselhão” foi um exemplo disso. Voltarei em seguida a este assunto.

Outras divergências ou problemas minaram a aliança entre produtores, entre o CTI e o CENTRU e entre os produtores e as assessorias. A utilização dos recursos do PD/A por algumas cooperativas e associações para outros fins que não os previstos nas atividades do projeto e o endividamento de quatro cooperativas em função de um empréstimo malsucedido pelo Banco do Nordeste antes do Projeto Frutos do Cerrado constituíram-se em grandes pontos de tensão na Rede e na relação com o PD/A.

O não envolvimento de algumas entidades com o Projeto Frutos do Cerrado bem como a falta de quadros suficientes para as atividades de assessoria expressou-se em vários momentos. O CTI e o CENTRU escrevem no Segundo Relatório Semestral de Andamento da Implementação ao PD/A (março de 1997):

“O projeto tem se desenvolvido melhor naquelas entidades que se ‘concentram’ mais no PD/A, isto é, que giram suas atividades em função do projeto porque não estão envolvidas com outros. Deve-se destacar inclusive a importância que o projeto está tendo para o fortalecimento destas entidades. A partir desta constatação é possível avaliar as entidades em relação ao grau de eficiência na aplicação dos recursos do PD/A conforme as metas estipuladas.

Outra questão que gostaria de expor é quanto a eficiência do Conselhão enquanto gestor da rede. É fácil observar que aquelas entidades que levam a sério as suas resoluções são as mais eficientes (o que tem a ver com o grau de participação na rede). O Conselhão, por ser uma estrutura informal, não tem poder de cobrança suficiente. Só nos resta apelar para a solidariedade e responsabilidade de cada entidade, como vimos fazendo” (CENTRU e CTI, 1997a: 11).

Em função da quantidade e complexidade do trabalho desenvolvido, o CTI e o CENTRU tentaram vários arranjos organizacionais. Em primeiro lugar, criaram a figura das Secretarias Executivas de Imperatriz e de Carolina, vinculadas às respectivas ONG's, para que os técnicos pudessem dar assistência por área geográfica às entidades. A equipe permanente do Projeto de Monitoramento e Acompanhamento era composta de um engenheiro agrônomo, um técnico agrícola, dois antropólogos, um educador e uma assistente social e também advogada ligada ao CENTRU. O engenheiro agrônomo e o técnico agrícola estavam encarregados de acompanhar os subprojetos das associações e cooperativas no que dizia respeito aos aspectos de sua competência. Mas acabaram auxiliando na contabilidade e prestação de contas, redação de relatórios e problemas políticos internos. Um dos antropólogos, coordenador local, ficava na intermediação entre a fábrica, os pequenos produtores e os índios, além de procurar coordenar todo o projeto, seus cursos de capacitação, redação de relatórios e prestações de conta, entre outros. O outro antropólogo foi, em tempo parcial, um dos coordenadores gerais do projeto, intermediando a Rede Frutos do Cerrado com o PD/A ou outras fontes de financiamento para o projeto. O educador, do CENTRU, também um coordenador geral, estava mais voltado para as questões políticas internas das cooperativas e de suas relações com a Rede Frutos do Cerrado. A assistente social estava vinculada ao CENTRU relacionando-se não só com o Projeto Frutos do Cerrado mas também com outras atividades da entidade, mas participava intensamente do Projeto Frutos do Cerrado. Este quadro foi se modificando ao longo da implementação a medida em que uns saíam e outros entravam e novas divisões do trabalho eram formuladas.

Em novembro de 1997, com um ano e meio de vigência do projeto, foi criado um “Grupo de Estudos” com integrantes do CTI e do CENTRU para pensar e planejar melhor as atividades e a divisão de trabalho. Mas este Grupo não tinha autonomia para decidir acima do “Conselhão”, que era lento nas discussões e tomada de decisões devido ao seu tamanho e a complexidade dos problemas a serem resolvidos. Tanto o CENTRU quanto o CTI atravessavam um momento instável comprometendo de certa forma a “contrapartida” do projeto de Monitoramento e Acompanhamento, obrigando-os a elaborar outros pequenos projetos que cobrissem as lacunas financeiras e as insatisfações dos índios e a procurar remanejar recursos para contratar mais técnicos

para o acompanhamento. Naquele momento as ONG's diziam em seu Relatório ao PD/A que “em função da limitação de quadros da equipe de acompanhamento, os grupos que estiverem mais afinados com a proposta do projeto e com melhores condições objetivas de execução das atividades propostas serão priorizados” (CENTRU e CTI, 1997b: 12). Isto é, as dinâmicas das relações entre os grupos e destes com o projeto foram configurando um quadro progressivamente desigual entre os integrantes da Rede. De um lado, entidades “mais afinadas com a proposta” e de outro as “menos afinadas”, cujos objetivos em pouco coincidiam com a conservação ambiental ou com a aliança solidária entre produtores e índios.

O educador do CENTRU juntamente com um dos antropólogos do CTI ficaram responsáveis por novos encaminhamentos e “correção de rumos” ao projeto, procurando resolver as “dificuldades políticas internas” de algumas entidades. As ONG's assessoras também procuraram mudar a forma de acompanhamento dividido não mais por área geográfica mas por área temática. Assim os técnicos iriam a todas as entidades resolvendo demandas apenas de sua área de conhecimento. Toda a equipe técnica de então (uma antropóloga e uma agrônoma do SACTES - Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social; mais um agrônomo, um técnico agrícola, um antropólogo e agrônomo que acompanhavam o projeto dos índios) concentrou-se em Carolina.

Em abril de 1998 não se falava mais do “Grupo de Estudos”. Criou-se a Secretaria Executiva da Rede Frutos do Cerrado no CENTRU que ficou de elaborar os relatórios semestrais, as prestações de contas e toda a burocracia do projeto em função de maior disponibilidade de pessoal naquele momento. Tentava-se, deste modo, desafogar o CTI destas tarefas já que este cuidava da fábrica e de outras atividades.

Em outubro de 1998 a divisão de trabalho da assessoria voltou a ser por área geográfica, se reestabelecendo a organização original. Extinguiu-se a Secretaria Executiva do CENTRU e o cargo de Secretário Executivo desempenhado por um de seus integrantes. Esperava-se que os técnicos voltassem mais sua atenção à produção de mudas, plantios, implantação de sistemas agroflorestais, identificação de áreas de ocorrência natural de frutos etc. Esta formação permaneceu até o final. Nenhum destes arranjos surtiu o efeito esperado porque a equipe técnica era a mesma, as distâncias e os problemas também, os recursos do projeto pelo PD/A não podiam ser aumentados, a busca de novos recursos era complicada e quando se achou que se poderia contratar



mais um técnico desistiu-se porque o projeto já estava no final e não seria possível familiarizá-lo ao trabalho.

O comentário de que as decisões tomadas nas reuniões do “Conselhão” dificilmente eram cumpridas foi generalizado. Um sócio de cooperativa declarou “a parte mais difícil do Projeto Frutos do Cerrado foi a coordenação do CENTRU e do CTI. Do começo ao fim tiveram dificuldades de coordenação. Muita mesmo. Dificuldade de entrar em contato com os coordenadores locais e nas tomadas de decisão mais gerais.” É preciso lembrar que o sistema de comunicação entre os grupos e entre as duas entidades era bem precário já que muitas entidades não dispunham de telefone, o sistema de telefonia do Maranhão era sofrível e os rádios adquiridos nem sempre resolviam os problemas.

A complexidade de um “projeto de desenvolvimento sustentável” regional que aspira a cobrir de forma sistêmica as várias dimensões da sustentabilidade – econômica, social, cultural, política, institucional e ambiental – encontrou assim limitações concretas e objetivas das dinâmicas sociais e do *projetismo* que afetam as ONG's de uma maneira geral. Por um lado, carências de recursos, instabilidade institucional, carência de pessoal, reduzidos financiamentos e tempo de execução, muitas atividades, assimetria objetiva entre os “técnicos” e os “beneficiários”, rivalidades e afinidades políticas, interesses e culturas distintos, empreendimento capitalista sem bases para tanto. Por outro lado, objetivos de longo prazo, estruturais, ideológicos e utópicos, solidariedade entre índios e camponeses (as “populações tradicionais”, os “pobres”, os “excluídos”).

Em consequência destas dinâmicas a “parceria índios – produtores” se desfez, assim como a relação CTI e CENTRU. Quando cheguei em Carolina pela primeira vez em abril de 2000, escutei de todos os integrantes do CTI as mesmas declarações que escutaria depois dos membros do CENTRU no mesmo ano: tinham se separado amigavelmente depois de terem procurado consertar a aresta que surgiu com a criação da Central de Cooperativas. Afirmavam que estariam unidos politicamente e separados administrativamente, dizendo que a realização de “negócios” pontuais poderia ser feita caso interessasse a ambos os lados. Com isso, todos se voltaram às redes de relações anteriores ao Projeto Frutos do Cerrado, por meio de atividades mais localizadas e ambições mais modestas quanto aos aspectos produtivos.

A Rede Frutos do Cerrado procurou assim criar um “denominador comum” (*middle ground*) (Concklin e Graham, 1995) entre os interesses de cada ator social envolvido na aliança. Conforme White (1991 *apud* Concklin e Graham, 1995: 695), o *middle ground* é “a construção de mundos mutuamente compreensíveis caracterizados por novos sistemas de significado e trocas.” Concklin e Graham usaram o termo para interpretar as alianças que o ambientalismo internacional e o “movimento étnico” brasileiro fizeram especialmente nos anos 80 e 90.<sup>71</sup> Segundo as autoras, o *middle ground* seria forjado com base em pressuposições a respeito do Outro e naquilo que este Outro poderia contribuir para objetivos específicos (1995: 696). A idéia de comunalidade entre os índios e os ambientalistas do Primeiro Mundo apelaria às audiências transnacionais em parte porque ressoaria por meio de múltiplas tendências culturais ocidentais, entre elas a da figura do “nobre selvagem ecológico” (idem). Entre os pontos de tensão e precariedade desta “aliança”, as autoras colocam o fato dela estar baseada em representações simbólicas de uma autêntica indianidade que não corresponde à realidade. Isto é, atitudes como a venda de mogno, a permissão de mineração no interior das áreas e outras ações tomadas por índios de carne e osso, chocam-se com este ideário e podem fazer com que críticas generalizantes recaiam sobre as sociedades indígenas fundamentadas por um imaginário que não corresponde à realidade (idem: 702). Se a aliança foi “costurada por cima”, com base em ideais de solidariedade e parceria, na prática, a complexidade de interesses, códigos e demandas minou esta tentativa de união. Após este processo de aprendizagem, para muitas lideranças da Rede Frutos do Cerrado, as alianças poderiam ser construídas com base nos interesses econômicos – nos negócios – ou políticos, relativos à defesa ou ao apoio genérico de uns pelos outros em casos específicos.

A aliança entre pequenos produtores e índios, até onde se saiba é inédita do ponto de vista de um projeto comum, e a proposta da Rede Frutos do Cerrado era bastante ambiciosa e complexa, encaixando-se perfeitamente nos ideais do desenvolvimento sustentável: enfatizava a autodeterminação indígena a partir de uma “autonomia econômica”, atendia aos pequenos produtores marginalizados historicamente por todas as políticas públicas, conservava o meio ambiente pelo

---

<sup>71</sup> As autoras se referem especificamente a casos de personalidades indígenas que ganharam espaço na mídia nacional e internacional em função sua atuação em defesa da Amazônia ou dos direitos indígenas, tais como o Xavante Mário Juruna no final dos anos 70, e vários Kayapó nos anos 80 e 90: Paulo Payakan, Raoni e Cube-i.

“aproveitamento racional dos recursos naturais”, da implantação de sistemas agroflorestais e manejo de capoeiras. Era enfim, uma proposta legítima e de certa forma original de entidades “de base”, organizadas, experientes, que merecia a atenção e o apoio do PD/A. Tal imagem foi fundamental para a aprovação, pelo PD/A, dos vários projetos Frutos do Cerrado. Mas ao longo da execução dos projetos a “realidade” foi fazendo o PD/A insistir nos parâmetros do *projetismo* (aspectos técnicos de planejamento e organização de atividades) e da eficiência econômica e logística.

### **Rede Frutos do Cerrado e PD/A: do namoro à tensão e ao *projetismo***

Quando os projetos da Rede Frutos do Cerrado chegaram ao PD/A, foram analisados por um “parecerista” que pediu para avaliá-los em conjunto. Embora na visão deste parecerista as propostas carecessem de um planejamento conjunto achou que seria importante o PD/A favorecer a construção da Rede para que os projetos pudessem ser “demonstrativos” e serem viabilizados a partir de uma escala produtiva, do barateamento de custos e pelo envolvimento do conjunto dos agricultores. Lembremos que o projeto dos índios chegou ao PD/A depois de um ano. Já havia um mínimo de estrutura e organização social, especialmente do CENTRU, que para ele, era a base do processo: “o resto é o resto”, dizia ele, “com ou sem PD/A, aquilo ali ia dar alguma coisa. O PD/A entra ajudando. Não é que o PD/A resolve os problemas das pessoas. O PD/A dá um impulso, um empurrãozinho”.

Outros relatos de pessoas da Secretaria Técnica apontaram para o potencial que os projetos Frutos do Cerrado tinham à luz da proposta de desenvolvimento sustentável. O seu eventual impacto regional era visto como muito importante, especialmente do ponto de vista de despertar uma tendência ambiental numa região marcada por políticas desenvolvimentistas e degradantes social e ambientalmente. Para um destes técnicos, ao aprovar os projetos da Rede Frutos do Cerrado “o PD/A arriscou”, embora avaliasse que somente uns três ou quatro eram viáveis economicamente, os mais próximos à Carolina. Um outro técnico do PD/A afirmou que a Rede Frutos do Cerrado: “era um grande sonho, uma coisa fantástica, mas mal planejada”. Todos afirmaram que não só houve pressão política para que os projetos fossem aprovados em bloco mas também consenso entre a ST -PD/A, o KfW e a GTZ de que a proposta “poderia dar certo”.

Aprovados os projetos e iniciada sua execução, os problemas técnicos, econômicos, logísticos, burocráticos e políticos começaram a se acumular sendo discutidos e “resolvidos” dentro dos limites das duas ONG's assessoras e das entidades de base envolvidas. Em função da importância ideológica do Projeto Frutos do Cerrado, do volume de recursos doados pelo PD/A e do fato do Projeto ter sido um dos primeiros aprovados pelo Subprograma, a Secretaria Técnica dispensou muita atenção à Rede inicialmente. Como as próprias regras de funcionamento e os contratos de doação do PD/A ainda não estavam muito claros e definidos, permitiram a existência de “capital de giro” para o Frutos do Cerrado sob o nome de “fundo fixo”, o que não parece ter ocorrido em outros projetos financiados pelo PD/A. Além disso, ao longo de sua duração receberam uma gama extensa de monitorias e visitas dos técnicos do PD/A, de consultores, de representantes do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Grupo Consultivo Internacional (IAG), da Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, além de várias outras ONG's. Este “sucesso de público” diz alguma coisa sobre o *status* da proposta tanto para os agentes econômicos do PP-G7 quanto para os agentes governamentais e socioambientais. O “excesso de visitas”, como colocaram vários integrantes da Rede, tornou-se algo bem desagradável porque pressionava o projeto a apresentar resultados e formas de organização voltados prioritariamente para a configuração de uma empresa, seu ponto mais frágil.

Centro-me aqui em dois tipos de dados. Primeiro, as avaliações feitas pelos diversos consultores da Rede Frutos do Cerrado por considerar que tanto os relatórios quanto a reação a eles pelos integrantes da Rede foram sintomáticas. Segundo, as declarações dos integrantes da Secretaria Técnica do PD/A e de outros agentes do PP-G7 em relação ao Projeto Frutos do Cerrado. Estes dois tipos de informação revelam as limitações, as animosidades e os consensos criados pelo *projetismo* e pelas diferentes forças sociais que procuram definir uma noção legítima de “desenvolvimento sustentável” a partir dos pequenos projetos.

A questão da avaliação das diferentes *sustentabilidades* dos projetos PD/A revelou as diferentes expectativas tanto dos profissionais da Secretaria Técnica do Subprograma e do PP-G7, quanto daqueles que receberam o financiamento. Se, teoricamente, a noção de desenvolvimento sustentável pretende se mostrar como algo integral, ou seja, que procura equilibrar demandas sociais, ambientais e econômicas, a

ênfase dada às avaliações dos subprojetos foi frequentemente econômica, residualmente ambiental e quase nada social, já que os fatores econômicos e ambientais seriam mais facilmente observáveis e quantificáveis no espaço curto de tempo disponível para tanto. O Projeto Frutos do Cerrado foi um dos poucos do PD/A que recebeu uma quantidade considerável de consultorias de avaliação e redesenho (oito ao todo), sendo quatro delas focalizadas eminentemente nos aspectos econômicos e comerciais, duas mesclando os aspectos econômicos e sociais e a última mais preocupada com os aspectos sociais (organizacionais e educativos) e ambientais, embora também considerasse os econômicos.<sup>72</sup>

Como o projeto envolvia uma iniciativa “empresarial” mas não se restringia a ele, as avaliações acabaram focalizando naquilo que consideravam os entraves para o sucesso, comercial, do empreendimento, sugerindo um plano de negócios, estratégia de marketing, descentralização das unidades processadoras, infra-estrutura adequada, enfim, uma gerência comercial eficiente segundo os critérios da racionalidade capitalista (mesmo que em pequena escala), desconsiderando relações de afinidade entre pessoas e entidades conectadas por redes sociais múltiplas e as próprias condições concretas e históricas daqueles grupos envolvidos. Restava saber, no entanto, se camponeses e índios (e mesmo as ONG's) estavam dispostos, queriam ou tinham condições de se transformarem em pequenos empresários em termos capitalistas e, se isso fosse possível, em quanto tempo e de que forma ocorreria.

Enquanto as avaliações fazem parte da lógica do planejamento e execução de projetos sendo justificadas para melhorar a eficiência alocativa de recursos e esforços, os camponeses e mesmo as ONG's do Projeto Frutos do Cerrado reclamaram que a quantidade de dinheiro empregada nas mesmas poderia ter sido muito bem utilizada para suprir as carências orçamentárias dos diferentes projetos (pagamento de tratos culturais, das despesas com o veículo, de mais pessoas envolvidas etc) e desta forma melhorar o desempenho econômico, esperado pelo PD/A. No entanto, uma vez aprovado o projeto com determinado orçamento, ele não poderia ser modificado com o aumento dos recursos pedidos, já que isso não faz parte desta lógica *projetista*. Era possível, no entanto, haver remanejamentos, justificados, entre rubricas diferentes. A

---

<sup>72</sup> Não tive acesso a dois relatórios de consultoria mas soube de sua existência pela citação deles em outros relatórios. Pelo título é possível classificar uma delas como econômica ( Giordano, Samuel R. - “Estudo de Viabilidade Econômica”, janeiro de 1997) mas a outra não é possível dizer (Carvalho, Valter - “Análise da Situação Atual e Proposta de Medidas de Aperfeiçoamento”, junho de 1997). Por isso, esta última não pode ser “classificada” por mim em nenhuma das categorias que me interessavam.

dificuldade de modificação de um projeto durante a sua execução está relacionada também à possibilidade de modificação de alianças e poderes (de diversas naturezas) já estabelecidos. Isso ficou bem demonstrado pela impossibilidade de redesenho da Rede Frutos do Cerrado, discutidas desde o início do projeto até o final sem grandes resultados práticos, porque, entre outras coisas, do ponto de vista da eficiência produtiva e comercial de uma atividade “empresarial”, seria preciso a transformação de relações políticas e redes sociais fortemente estabelecidas entre determinados agentes (especialmente as cooperativas vinculadas ao CENTRU) em relações econômicas, devendo haver uma desestruturação das mesmas em favor de determinadas entidades que teriam vantagens comparativas em relação a outras.

O início do Projeto Frutos do Cerrado estava previsto para agosto de 1995, mas os recursos só foram liberados em maio de 1996, quando a Rede Frutos do Cerrado começou a criar a infra-estrutura e a organização necessárias à execução do projeto. Já em agosto de 1996 aparecia uma primeira avaliação da Rede Frutos do Cerrado chamada de “Diagnóstico da Fase Inicial de Implementação”, feita por Caio Márcio Silveira e Carlos Amaral. Este Diagnóstico fez uma apresentação do contexto do projeto, um mapeamento dos atores sociais e de suas relações elogiando a proposta do projeto cuja premissa seria “a motivação das populações locais em sustentar práticas preservacionistas resgatando gerações anteriores e projetando novos caminhos para o futuro da região” (Silveira e Amaral, 1996: 4). Para os autores, a concepção do Projeto Frutos do Cerrado era

“extremamente criativa e ambiciosa, ao combinar a valorização da população local e seu *habitat* natural com uma perspectiva de articulação solidária e um horizonte de sustentabilidade econômica e ambiental. Trata-se de uma concepção inovadora, mas não artificial, pois apoia-se em bases sociais bastante concretas e condições organizacionais minimamente amadurecidas, a nível das comunidades rurais” (idem: 8).

Esta afirmação é uma síntese do tipo de legitimidade que subjaz à proposta e resume o que outros consultores iriam vislumbrar assim como a visão dos integrantes da Secretaria Técnica do PD/A e dos “pareceristas” que avaliaram os projetos. Há uma certa idealização de uma relação solidária entre os agentes – semelhante àquela que os próprios integrantes da Rede Frutos do Cerrado fizeram – produzindo uma auto-imagem positiva do ponto de vista da ideologia-utopia do desenvolvimento sustentável. Esta

abordagem foi retomada com bastante ênfase pela última avaliação do Projeto Frutos do Cerrado, reestabelecendo o valor da proposta e os resultados alcançados e que de certa forma haviam sido desprezados pelas avaliações centradas na “sustentabilidade econômica”. Nesta linha de argumentação positiva em relação ao projeto, o Diagnóstico ressalta também a pequena mas qualificada equipe técnica e sua capacidade de diálogo, não trazendo riscos de vícios paternalistas ou tecnocráticos para a relação entre beneficiários e ONG's.

Este Diagnóstico, por outro lado, aponta para as falhas orçamentárias dos projetos frente às tarefas a serem realizadas, seja porque o PD/A obrigou-os a reduzi-los, por imprevisibilidade dos proponentes ou pela perspectiva de obter outras fontes de financiamento. Também afirma que a questão da comercialização não tinha sido suficientemente discutida pelos participantes, que os bens tendiam a ser usados a exaustão, que as prestações de contas seriam uma dificuldade inicial mas não se constituiriam em obstáculo significativo. O Diagnóstico sugere ainda a necessidade de uma assessoria técnica na área econômica, um diálogo transparente e franco entre o PD/A e a Rede Frutos do Cerrado para que se criasse uma “base mínima de relações de confiança e parceria” pois a efetivação do projeto imporá um “processo contínuo de testes, avaliações e ajustes no seu desenrolar” o que incluía uma “abertura para as necessidades de correção no orçamento e no cronograma originalmente previstos” (idem: 20-21). Por fim, recomenda ao PD/A que seria fundamental um monitoramento geral e conjunto das várias fases do projeto para que as dificuldades detectadas pelos autores não pusessem em risco “um projeto de inegável potencialidade e significado, não somente para as populações diretamente envolvidas mas para o conjunto da região” (idem: 21).

A Secretaria Técnica do PD/A, então, seguiu as recomendações do Diagnóstico, enviando já em dezembro do mesmo ano uma primeira monitoria aos projetos composta por um antropólogo e um técnico da área financeira do Subprograma. Estes profissionais apresentaram um relatório em maio de 1997 ao qual não tive acesso. Enquanto isso, iniciavam-se as outras avaliações do Projeto Frutos do Cerrado associadas a mais visitas de técnicos do PD/A, de representantes do Banco Mundial, do Grupo Consultivo Internacional, que discutiam os rumos do projeto e procuravam encaminhar consultorias de avaliação. As consultorias de Giordano (1997), Carvalho (1997) e Peixoto (1997), criaram uma base de dados e propostas para o redesenho da

Rede Frutos do Cerrado para que as relações e as atividades entre os seus membros se constituíssem progressivamente em relações de negócio, embora termos como “sustentabilidade multidimensional” e “central de distribuição e comercialização solidária” fossem utilizados como objetivos a serem perseguidos. O relatório de Peixoto (1997) foi o primeiro passo para a consultoria da organização não-governamental de Natal (RN), Associação de Apoio às Comunidades do Campo (AACC).

Duas propostas de redesenho da Rede Frutos do Cerrado formuladas pelos consultores da AACC foram discutidas em três reuniões, sendo que na terceira e última só estiveram presentes as ONG's, alguns consultores e um representante de uma ONG do Maranhão que se dispunha a assumir um projeto de capacitação dos integrantes da Rede proposto pela AACC. Tanto a primeira quanto a segunda propostas de redesenho da Rede implicavam na descentralização do processamento de polpas, com a criação de novas unidades de beneficiamento ligadas a cooperativas específicas, aquelas cujas infra-estruturas, localização e oferta de frutos fossem mais adequadas do ponto de vista da eficiência produtiva (baixos custos em logística, vantagens comparativas, qualidade dos produtos, preços competitivos, retorno financeiro). No entanto, para efetivar as tais unidades de beneficiamento seria preciso um aporte de recursos razoável, oriundo de fontes bancárias, governamentais e/ou não-governamentais, exigindo muito mais esforços da Rede na atividade industrial, comercial, técnica, organizacional do que era possível. O Frutos do Cerrado não era somente industrialização de frutas mas capacitação, plantio e sistemas agroflorestais e implantação de viveiros. O projeto também não era a única coisa a que se resumia a vida dos pequenos produtores e dos índios, muito pelo contrário. Todos queriam dinheiro, renda, etc. mas isso era encarado, como vimos, pela grande maioria dos atores locais como uma atividade complementar àquelas tradicionais, as quais não podiam deixar de lado, pelo menos até aquele momento. Para a maior parte das cooperativas e associações o projeto era na verdade muito mais de plantio do que de processamento, visto que a maior parte das frutas existentes estava fora das áreas dos sócios. E se o projeto era considerado de plantio, o fato das consultorias e do PD/A centralizarem suas atenções na logística, no beneficiamento e na comercialização era considerado por eles uma preocupação muito antecipada. Afinal de contas, uma “indústria de polpas” nos moldes capitalistas exigiria quase que dedicação exclusiva, experiência e controle gerencial, padrões de qualidade, etc. não dependendo somente da determinação e o “espírito empreendedor” de seus



participantes mas de condições reais e concretas que definiam o contexto destes atores sociais, marcado pela ausência de infra-estrutura, conflitos ou ausência de terra, conflito com o Estado, pauperização do padrão de vida, políticas comerciais, baixo *status* e nível de escolaridade do pequeno produtor, entre outros. Além disso, bancos só investiriam se tivessem garantias de retorno. E como isso não era vislumbrado num curto prazo por nenhuma das várias avaliações feitas ao Projeto Frutos do Cerrado, os bancos não arriscariam. Tal foi a conclusão de Casagrande (1998), consultor contratado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para avaliar o projeto e as possibilidades de apoio creditício do Banco.

A resistência dos integrantes da Rede Frutos do Cerrado às propostas de redesenho vincularam-se em parte a esta visão do projeto como predominantemente de plantio, mas também com o desconforto de reconhecer que se havia um empreendimento econômico central no projeto – uma fábrica - os especialistas no assunto tinham o poder legítimo sobre um saber – técnico, gerencial e comercial – que eles não detinham. Se os especialistas diziam que do ponto de vista econômico era necessário haver descentralização, do ponto de vista social e político a descentralização significava em certa medida uma perda de poder da fábrica de Carolina que centralizava todos os esforços. Algumas observações presentes nos relatórios semestrais ao PD/A revelam uma oposição a esta perspectiva. Embora se concordasse de que a logística do projeto era praticamente inviável no que tange ao aspecto produtivo, e, portanto, com o beneficiamento local e artesanal de determinadas frutas, afirmava-se um descontentamento quanto a possibilidade de uma “excessiva independência” das cooperativas e associações em relação ao conjunto da Rede. No Terceiro Relatório Semestral de Acompanhamento da Implementação ao PD/A, o relator afirma que: “É evidente que a iniciativa das cooperativas em procurarem seus próprios caminhos no que se refere a um melhor aproveitamento dos produtos do cerrado deve ser elogiada. O que deve ser ponderado é que devemos evitar saídas individualistas para eventuais crises, tendo em vista que a Rede deve planejar e executar estratégias comuns de ação” (CENTRU e CTI, 1997b: 11). Estas observações se repetem no mesmo item (“condições internas e externas, favoráveis e desfavoráveis ao desempenho do projeto”) do relatório semestral subsequente apontando para um “afrouxamento da Rede enquanto conjunto de organizações com objetivos comuns, em função de indefinições do projeto e iniciativas isoladas e não coletivas de enfrentamento das dificuldades” (CENTRU e

CTI, 1998a: 13). Entre as atitudes “independentes” de algumas cooperativas estava a compra, pela cooperativa de Imperatriz, de uma despoldadeira própria, se colocando então a questão da utilização da marca Fruta Sã ou da criação de uma nova marca. Esta era a tendência e a vontade da maioria das entidades, também ocorrendo em Santa Maria, quando foi pedido ao PD/A uma despoldadeira no projeto de refinanciamento.

As críticas dirigidas pelas ONG's às propostas de redesenho presentes na consultoria da Associação de Apoio às Comunidades do Campo basearam-se nos seguintes argumentos: os consultores não visitaram as entidades no campo, ficaram na sede de algumas associações e cooperativas e despenderam poucos dias de visita; se ativeram somente aos aspectos econômico-financeiros não avaliando o trabalho da Rede Frutos do Cerrado como um todo; os levantamentos de mercado que fizeram incluíram preços da cidade de Natal ao invés de incluir Brasília e Belém, mercados mais próximos da Rede Frutos do Cerrado do que Natal. Os consultores, por sua vez, afirmam no Relatório Final que no primeiro evento de discussão da proposta de redesenho da Rede (em janeiro de 1998) a tese da descentralização tinha sido aceita de uma forma geral pelas equipes locais mas a proposta de descentralização feita por eles não tinha agradado “aos interesses institucionais hegemônicos” (Costa et. al., 1998: 5). Os autores tinham sugerido que a Associação de Carolina, a cooperativa de Montes Altos e a de Imperatriz fossem dotadas de capacidade processadora industrial, intermediando algumas “famílias-sócias” que se dispusessem a fazer um pré-processamento doméstico.

Surpreendendo as expectativas dos consultores, os integrantes da Rede pediram durante a primeira reunião de discussão da proposta de redesenho da Rede (em janeiro de 1998) que fosse feito um levantamento da oferta de frutas de cada uma das entidades para que isso correspondesse a um volume de produção. Concordavam com a escolha de Imperatriz como uma das unidades beneficiadoras mas indicavam Santa Maria do Tocantins e São Raimundo das Mangabeiras ao invés de Montes Altos. A presença da Associação de Carolina no mesmo município da fábrica fez com que esta entidade fosse repetidamente subsumida no contexto da fábrica, como se ambas fossem a mesma coisa. Além disso, a Rede propôs aos consultores a criação de uma Central de Comercialização e Armazenamento com armazém, laboratório de análise de alimentos, meio de transporte com refrigeração e pelos menos três profissionais a serem contratados. Sugeriu ainda que a equipe de acompanhamento fosse aumentada para

quatro profissionais formados de modo a capacitar as entidades em administração e planejamento e mais quatro engenheiros florestais e agrônomos para acompanhar os plantios. A instalação de novas unidades, bem como da Central de Comercialização dependiam, segundo a proposta da Rede, do financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O PD/A financiaria a equipe de acompanhamento e o prolabore da Direção da Central.

Para os consultores da AACCC, tais propostas iam na “contramão do atual ‘estado da arte’ da filosofia gerencial” porque implicavam numa estrutura mais pesada e dispendiosa que aquela existente, baseada “numa super, e infelizmente ilusória, cooperativa central” (Costa et. al., 1998: 5). Além disso, segundo eles, o problema não era de produção, mas de equacionamento da coleta, de logística, transformação e comercialização. Mesmo assim aceitaram a sugestão da Rede em fazer um levantamento detalhado da oferta de frutos. Para os consultores, a Rede

“começava a dar sinais de que nunca abriria mão de sua estrutura de poder centralizado, política e culturalmente construída, mas econômico e socialmente abalada. Davam provas, as quais não quisemos acreditar naquele momento, de que não estariam abertos a entender que, sem uma efetiva sustentabilidade econômica e social para seus projetos, a importante missão ecológica de potencialização e preservação do cerrado estaria ameaçada” (idem).

Nesta perspectiva, a sustentabilidade ambiental estava vinculada à econômica e social, sendo esta última a satisfação dos produtores com relação às atividades do projeto e à coordenação das ONG's. Como a insatisfação era crescente, socialmente a Rede estava abalada. Notemos que em nenhum momento os índios aparecem nos relatórios e nas discussões sobre os aspectos econômicos do Projeto Frutos do Cerrado, sendo somente inferidos pela presença do CTI e por alusão à propriedade da marca e da fábrica. De fato, pouco interessava à maioria deles as complicações da administração da fábrica, os problemas com os *cupen* (produtores), já que eles tinham confiança no CTI, esperando desta entidade que o dinheiro da fábrica aparecesse para que eles pudessem fazer suas festas, comprar gado, bens industrializados, etc. A intermediação pelo CTI dos “interesses” indígenas junto aos produtores, aos consultores e ao PD/A o colocava numa situação paradoxal na medida que pretendia conseguir a “autodeterminação” indígena por meio de um empreendimento capitalista que deve seguir suas próprias regras e valores, para os quais os índios deveriam ser “capacitados”. Do lado capitalista,

os valores principais seriam os individualistas, a competição, a produção voltada para o lucro e a acumulação. Do lado indígena, os valores holistas, a cooperação, a produção condicionada às demandas sociais e culturais e à distribuição. A distância cultural entre estes valores traz à tona um paradoxo da proposta de desenvolvimento sustentável. Como seria possível haver um “mercado solidário”, “justo socialmente” e “equilibrado ecologicamente”?

A visão de sustentabilidade dos consultores da AACCC, no fundo, também era compartilhada pelo CTI e pelo CENTRU que acreditavam que a preservação do cerrado só ocorreria com a valorização econômica destes recursos e que isto, por sua vez, daria condições aos pequenos produtores e índios de melhorarem suas propriedades e áreas, suas rendas e suas vidas em geral. Ao que parece, esta constatação foi sendo incorporada aos poucos pelos integrantes da Rede pela insistência das afirmações “verdadeiras” colocadas pelo discurso técnico e econômico dos consultores, dos representantes de bancos, da Secretaria Técnica do PD/A. Mas isso foi ocorrendo de forma tensa e contraditória para as próprias ONG's assessoras. A oscilação entre ideais solidários e interesses econômicos ou políticos manifestou-se em diversas observações tanto dos consultores quanto dos integrantes da tecno-burocracia do PD/A.

Um dos entraves colocados por alguns representantes da tecno-burocracia do PD/A era a politização do projeto e a falta de visão “empreendedora”. Um deles disse:

“(…) Então não tinha nada de visão sobre comercialização. Isso realmente não devia ter acontecido. (...) As cooperativas compravam dos produtores antes de vender o produto. Agora, ótima vontade, muito entusiasmo, gente boa lá nos projetos tanto do CTI quanto do CENTRU, mas um péssimo aconselhamento técnico-profissional. (...) Até lá na missão, nós abrimos um canal, um contato com o Banco do Brasil. *Olha, gente do CENTRU, velhos sindicalistas rurais, o ..., não fala com banco, porque é um capitalista. Hoje estas coisas estão mais relaxadas.* Eles caracterizam de certa maneira o problema geral do PD/A: vamos produzir coisas novas mantendo a floresta. Mas quando o produto veio não sabiam o que fazer. E ainda isso não está resolvido” (grifos meus).

Outro representante disse:

“É um projeto político. Não é um projeto ambiental nem técnico. Há duas ONG's com dois projetos políticos muito fortes. O projeto nunca foi viável economicamente. Socialmente era arriscado e ambientalmente era promissor. O PD/A arriscou. Mas somente quatro projetos eram viáveis economicamente (os mais próximos de

Carolina). (...) O ... [ um dos consultores contratados pelo PD/A] sugeriu a despolitização do projeto para funcionar economicamente mas não foi aceito. (...). [Como avalia o Projeto Frutos do Cerrado frente a outros projetos com ênfase agroflorestal?] Ele nunca foi agroflorestal. Era econômico associado a objetivos de conservação. (...) O problema nunca foi produção, mas processamento. Gastou-se muito em Toyota e não sobrou nada para reflorestamento. (...) O destino da Rede está associado a entrada de dinheiro novo (...). É preciso ter visão de empreendedor.”

A desqualificação da questão política é coerente com a idéia de que a implementação de um projeto de desenvolvimento sustentável é somente uma questão técnica, gerencial e econômica, tal como acontece com os projetos de desenvolvimento em geral. Com a tríade capital, capacitação e tecnologia apropriada associados à organização social do trabalho em moldes capitalistas supõe-se que o “desenvolvimento” ocorreria. Por outro lado, na visão do CENTRU, a formação política e classista é fundamental. Um de seus integrantes dizia ao falar da entidade:

“nós podemos manter relações de trabalho, de negócios, de parceria com qualquer setor da sociedade, mas não admitimos a intenção de nos rebocar, assim como se fôssemos massa de manobra. Temos que nos impor como classe. *Somos uma classe de trabalhadores e não vamos andar porque alguém falou que temos que andar por aqui ou por ali. Temos que discutir estas questões, não dá para ficar à reboque.* Esta é uma grande diferença que tem entre os companheiros que são sócios do CENTRU e os companheiros que estão nas associações, nos sindicatos que não têm posição de classe, enquanto ser humano, enquanto cidadão” (grifos meus).

Mas na mesma entrevista, este dirigente lembra que o CENTRU tem que evoluir com a tendência geral e cultural da sociedade. Como a tendência era a “tecnificação”, a “internetização” e a “robotização” da força-de-trabalho, elitizando cada vez mais a mão-de-obra a partir de conhecimentos específicos, o CENTRU tinha como objetivo a criação de um setor autônomo de trabalhadores e trabalhadoras rurais pela sua transformação em micro e médio empresários não isolados mas conjuntamente. Por isso a idéia de cooperativismo é central para esta entidade. Segundo ele, “não dá mais hoje para a pequena empresa isolada viver sozinha porque ela é engolida pela globalização” e o resultado será cada vez mais não o camponês mas o marginal, o miserável, excluído do mercado. Somente alguns conseguiriam dar um passo para dentro deste sistema. Para isso, não poderia haver pressa de mudar. Este trabalho seria conseguido quando as

condições estivessem maduras: “claro que a gente quer mudança! Mas não uma mudança pela mudança, que quer mudar de qualquer jeito (...). Eu acho que quem age assim não está construindo nada de novo”. Ele concordava que a Rede Frutos do Cerrado não tinha conseguido consolidar sua produção e seu mercado porque não tinham tido condições técnicas – volume constante de produção, qualidade, local para armazenagem, vendas estáveis. Mas lembrava que se falharam nisso naquele momento, estavam criando condições para que o beneficiamento e a comercialização futuras ocorressem, dependendo da consciência dos trabalhadores rurais de incorporar aqueles objetivos na sua vida e de esperar que os plantios feitos frutificassem. Por um lado, o CENTRU concordava que o financiamento do PD/A era importante e estava condicionado às prestações de contas que a entidade fazia questão de gerir com transparência. Por outro, o dinheiro do PD/A não os obrigava de forma nenhuma a aceitar demandas e interesses que não fossem os dos trabalhadores rurais ou da entidade porque na interpretação do CENTRU este dinheiro era na verdade oriundo do Terceiro Mundo mesmo, conseguido por meio da exploração internacional pelos países do Primeiro. Assim, não concordavam com o gasto excessivo em avaliações, consultorias e visitas que, na verdade, não poderiam resolver os seus problemas contribuindo, ao contrário, para agravá-los com cobranças consideradas indevidas.

Depois de feito o levantamento da oferta de frutos pelos consultores da AACC, estes apresentaram uma segunda proposta de redesenho da Rede, sugerindo a criação de cinco unidades de beneficiamento de acordo com o potencial produtivo das entidades. Seria mantida a fábrica de Carolina e criada uma em São Raimundo das Mangabeiras, em Santa Maria, em João Lisboa e outra em Amarante. Haveria também uma central de comercialização em Imperatriz. A coordenação da Rede Frutos do Cerrado sugeriu a redução de cinco unidades processadoras para três (Imperatriz, São Raimundo das Mangabeiras e Carolina) para poder redistribuir os recursos previstos para as cinco anteriores. Os consultores discordaram porque esta escolha deixava de fora o primeiro e o terceiro município com maior oferta de frutas (João Lisboa e Amarante, respectivamente) e isolava Santa Maria, também com boa oferta de cajá. Os coordenadores da Rede sugeriram também um aumento do capital de giro para cobrir os tratamentos culturais e o manejo das áreas de ocorrência natural de frutas. Os consultores responderam que este aumento não era possível pois o capital previsto “já significava um risco maior do que aquele que pode a Rede Frutos do Cerrado correr” (Costa et. al.,

1998: 115). Eles completam: “não se trata de aumentar o capital de giro, mas sim de garantir que este seja bem gerenciado e orientado para: capitalizar os sócios e viabilizar suas culturas, integrando-os nos negócios; e potencializar o manejo de áreas de ocorrência natural prioritárias” (idem). Os coordenadores propuseram ainda um laboratório de análise de alimento em cada unidade processadora e a criação de uma cooperativa central que fosse proprietária e gerenciadora de todas as fábricas descentralizadas. Os consultores contra-argumentaram que laboratórios de análise de alimentos eram desnecessários porque elevariam os custos operacionais podendo haver análise de alimentos via convênios com universidades ou secretarias de saúde. Além disso, no entender deles uma central de cooperativas só fazia sentido quando existisse uma base forte de produção por cooperativas singulares, o que estava longe da realidade do Projeto Frutos do Cerrado. Consultores e coordenadores parecem ter concordado somente em dois pontos. O primeiro era que a Rede Frutos do Cerrado podia continuar procurando diversificar a sua produção com tentativas localizadas de beneficiamento e comercialização da castanha do caju, confecção de doces, cajuína e óleos. Mas os consultores chamaram a atenção da Rede que para haver uma boa inserção no mercado era preciso ter apenas um produto como carro-chefe e que não houvesse investimentos precipitados que aumentassem os riscos do empreendimento. O segundo foi a sugestão pelos coordenadores que uma ONG maranhense, juntamente com o CENTRU e a AACCC conduzissem em conjunto um projeto de capacitação dos produtores em administração, gerenciamento e técnicas agroflorestais.

Em suma, de um lado havia uma racionalidade econômica e gerencial que procurava minimizar riscos mas contraditoriamente sugeria a necessidade, não exclusiva, de crédito bancário para a sua realização (bastante arriscado para pequenos produtores e índios) e, de outro, uma mistura de racionalidades que procurava conseguir mais recursos sem que estivessem vinculados ao gerenciamento capitalista, mas às concepções e relações políticas, ideológicas e até mesmo individualistas de cada grupo ou “intermediário” presente.

Para os consultores, a Rede na verdade adiava constantemente o seu redesenho porque não estaria disposta a descentralizar seus poderes. Eles completam “não é a toa que se constata que todas as consultorias, desde o início dos projetos Rede Frutos do Cerrado, têm apontado alternativas e soluções, muito comuns entre si, que nunca foram implementadas” (Costa et. al., 1998: 7). Tanto eles quanto os representantes do PD/A

que estavam presentes na segunda reunião de discussão da proposta de redesenho concordaram que a Rede Frutos do Cerrado não tinha “condições objetivas” de aprofundar sua reestruturação, conforme contratado com o PD/A e previamente combinado com os atores locais (idem). Terminada a consultoria da AACC, em fins de 1998, a relação da Rede Frutos do Cerrado com o PD/A estava em crise.

A Rede sentiu-se usada e escrutinada em demasia em função de um excesso de visitas e avaliações. A maior parte dos representantes das organizações da Rede criticou a ênfase “economicista” da maioria das avaliações. Além disto, uma certa ingenuidade foi colocada pelos coordenadores como problema pois relatórios críticos feitos por entidades da própria Rede sobre as deficiências poderiam ter sido escritos sem criar ansiedade quanto aos destinos e possibilidades das atividades. A complexidade do projeto estava também presente na “visão estratégica” que deveria se ter do controle dos discursos sobre o projeto frente à instituição financiadora, algo que as cooperativas e associações não teriam, o que acabou contribuindo para um julgamento de desempenho do Projeto Frutos do Cerrado focado nas deficiências e limitações das ONG's em gerenciar o projeto como um todo. E como o gerenciamento é um dos pontos fundamentais do *projetismo*, o dinheiro e a atenção “aplicados” pelo PD/A no projeto, via consultorias, financiamentos e articulações, foi considerado “jogado”, especialmente por agentes econômicos, sem perspectivas de “retorno” ou “resultados” financeiros. Vejamos um depoimento de um representante da tecno-burocracia do PD/A:

*“A Rede Frutos do Cerrado, quando foi aprovada, houve uma pressão política para que fosse aprovado o bloco de projetos, apesar de tecnicamente não ser indicado. Era muito projeto. É aquilo que eu te falei, era muita coisa para pouca perna. E aí quando entrou a ... [pessoa que ocupou cargo no MMA] começou a existir uma nova pressão para liberar mais recursos para a Rede. E no PD/A havia um receio muito grande porque já havia saído muito dinheiro. No início houve pressão para uns e outros projetos e tinha um receio desta pressão resultar em mais um dinheiro jogado lá e sem um resultado. Não um dinheiro investido, mas um dinheiro jogado, neste sentido de sem critério técnico, sem planejamento, por isso uso a expressão ‘jogado’” (grifos meus).*

O “gerenciamento” exigido pelo *projetismo* marcou a relação do PD/A com as entidades que, na falta possibilidade de cumpri-lo nos termos do Subprograma, ficaram com recursos bloqueados por longos períodos, não só pelo desvio dos recursos do fundo



fixo mas também pela não entrega dos relatórios semestrais, de prestações de contas com problemas ou ainda pela falta de notas fiscais, etc. A cooperativa de João Lisboa, por exemplo, ficou um ano inteiro sem os recursos do PD/A não podendo realizar suas atividades. Quando foram liberados, aplicaram tudo no viveiro da entidade “para não ficar mal com o PD/A”, como declarou um de seus integrantes. Os bloqueios funcionavam assim de forma punitiva e rigorosa, muitas vezes inviabilizando as atividades propostas já que estas dependiam também de ciclos naturais, safras, secas, chuvas etc. Assim, a equipe de acompanhamento teve que dispensar sua atenção à correção do “caos administrativo gerado pelos bloqueios” (CENTRU e CTI, 1997b: 11), deixando de atender as outras demandas do projeto.

Os parâmetros do *projetismo* desafiam a proposta de desenvolvimento sustentável porque nunca cobrem integralmente as múltiplas demandas dos grupos “beneficiários” ou as expectativas de longo prazo das ONG's, fazendo-os recorrer a um sem número de fontes de financiamento e articulações para conseguirem dar prosseguimento a um processo de mudança bastante fragmentado. Embora os pequenos projetos possam trazer bens e recursos ausentes até então, novas experiências políticas, organizacionais, técnicas, relacionais, outros conhecimentos e esperanças de melhoria de vida às populações locais, a permanência destes benefícios parece sempre estar condicionada à intermediação de alguma entidade com mais poder e conhecimento do que as “entidades de base”, para acessar fontes de recursos. Estabelece-se assim um campo de ação que relaciona entidades de base, por um lado, fontes financiadoras, por outro, e entidades de assessoria no meio fazendo a tradução destes códigos e saberes de um lado a outro. O aumento da capacidade de agência pressupõe que em algum momento as entidades de base não precisarão mais da intermediação das ONG's para acessar fontes financiadoras e que o acesso a elas significa em alguma medida a resolução dos seus problemas, já que assim poderiam formular suas demandas independentemente. Se por um lado isso faz sentido, por outro, as ONG's vivem das assessorias, algo que poderia levar a crer que o fortalecimento de entidades “sem-poder” significaria a extinção do papel das ONG's. Mas como o campo dos “desempoderados” é bastante amplo, tendendo a ficar cada vez maior e ganhando sempre novas características, há muito trabalho para as ONG's. Além do que é igualmente verdadeiro que os pequenos projetos, mesmo que uma sucessão deles, se não amplificados com

estratégias extra-locais, não têm capacidade de influenciar políticas e processos que moldam a situação dos “desempoderados”.

As fontes de recursos, como parte do *projetismo*, exercem uma espécie de “poder disciplinar” (Foucault, 1988) sobre aqueles que financiam. Segundo Foucault (1988: 187), o poder disciplinar

“é um mecanismo que permite extrair dos corpos tempo e trabalho mais do que bens e riqueza. É um tipo de poder que se exerce continuamente através da vigilância e não descontinuidade por meio de sistemas de taxas e obrigações distribuídas no tempo; que supõe mais um sistema minucioso de coerções materiais do que a existência física de um soberano. Finalmente, ele se apoia no princípio (...) segundo o qual se deve propiciar simultaneamente o crescimento das forças dominadas e o aumento da força e da eficácia de quem os domina”.

O PD/A desenvolveu o seu sistema de controle sobre as entidades baseado numa construção de verdade, no sentido foucaultiano, quanto ao “sucesso” de um pequeno projeto, passando necessariamente por uma disciplina de avaliação e auto-avaliação que sempre apontava o lado frágil do projeto, punindo-o com bloqueios e a insistindo nos resultados comerciais, logísticos, etc. Saber e poder implicam-se mutuamente: “não há relação de poder sem constituição de um campo de saber, como também, reciprocamente, todo saber constitui novas relações de poder” (Machado, 1988: xxi). Assim, a ausência de um saber específico, o do *projetismo*, pelas entidades, conferia poder ao PD/A e aos consultores, embora esta não fosse uma intenção manifesta do Subprograma, muito ao contrário. Os coordenadores da Rede, por sua vez, viviam a contradição de ora rejeitar este poder disciplinar ora concordar com ele, consciente ou inconscientemente, de modo a manter o PD/A financiando suas propostas. Isso significa também uma estratégia de manipulação, pelos integrantes da Rede, dos elementos discursivos em um contexto de lutas simbólicas por reconhecimento e lutas materiais por recursos. Este poder disciplinar foi de certa forma incorporado por alguns atores da Rede que declararam ter aprendido a prestar contas, fazer relatórios, planejar atividades, mas ainda não tinham condições de elaborar projetos, considerados mais complexos. Esta incorporação não significa algo negativo já que o aprendizado de técnicas que permitam a estes agentes sociais circular com mais independência no campo dos projetos de desenvolvimento, bem como formular demandas coletivas, de alguma forma amplia o campo de possibilidades destes atores.

Com o término do período do Projeto Frutos do Cerrado no segundo semestre de 1999 e com as relações abaladas com a Secretaria Técnica do PD/A, os coordenadores da Rede arriscaram enviar novos projetos para dar continuidade ao trabalho. Enviaram o projeto de Monitoramento e Acompanhamento, o da *Vyty-Cati*, o de São Raimundo das Mangabeiras e, posteriormente, o de Santa Maria do Tocantins. Desta vez, o PD/A foi bastante rigoroso em seu julgamento, devolvendo os três primeiros projetos mais de uma vez para serem completadas as propostas conforme os parâmetros técnicos, metodológicos e econômicos exigidos. Como já mencionei, o projeto de Monitoramento e Acompanhamento foi deixado de lado tanto pelo CTI quanto pelo CENTRU porque a parceria entre eles estava estremecida e as questões colocadas pelo PD/A eram “de muito fôlego”. O projeto da *Vyty-Cati*, mesmo sendo um projeto de capacitação indígena, incluía a fábrica de Carolina, só foi aprovado na segunda tentativa, depois que o CTI apresentou uma “avaliação da viabilidade econômica” do projeto, um esclarecimento detalhado das “formas de implementação e metodologia”, uma “descrição dos resultados sociais, econômicos e ambientais em termos qualitativos e quantitativos do projeto anterior”, além de outros esclarecimentos pontuais sobre a necessidade de mais bens, entre outros. Somente depois de um ano que o CTI e a *Vyty-Cati* tiveram condições de apresentar a segunda versão do subprojeto ao PD/A (em maio de 2000). Enquanto isso procuraram outras fontes de financiamento para atividades e itens específicos do projeto como um todo, obtendo sucesso com outro apoio do Programa de Pequenos Projetos do GEF/PNUD. Já o projeto de São Raimundo das Mangabeiras que tinha sido ressaltado tanto pelo PD/A quanto pelos integrantes da Rede pela forte organização do trabalho, especialmente pela utilização frequente de mutirões para cobrir atividades não orçadas no projeto, com grande participação de mulheres e com uma visão ambiental importante, segundo declarações de um representante do CTI não podia ver o seu projeto de refinanciamento aprovado porque os 50% de contrapartida exigidos pelo PD/A inviabilizavam a proposta. Por fim, desistiram de enviar um projeto de continuidade do anterior, criando um novo, de educação ambiental, o que tornava desnecessária a contrapartida de 50% em capital. O representante da cooperativa de Mangabeiras criticou as regras de refinanciamento do PD/A dizendo que eram inadequadas para dar continuidade às atividades já feitas, como por exemplo os plantios que para ele já tinham um valor agregado muito superior aos recursos recebidos do PD/A, e não eram levados em conta como contrapartida. As entidades de Santa Maria, por sua vez, reclamaram que a cooperativa de Mangabeiras

tinha “segurado” o técnico agrícola lá até eles enviarem o projeto ao PD/A, atrasando a elaboração do seu. O projeto de Santa Maria, ao contrário do de Mangabeiras, não teve problemas com a contrapartida que inclusive ultrapassou os 50% pedidos, tendo sido aprovado uns seis meses depois de seu envio.<sup>73</sup>

Assim, os critérios para aprovação dos projetos pelo PD/A sublinhavam mais um saber e um poder gerencial e econômico do que propriamente ambiental e social. Da mesma forma, as consultorias deram pouca atenção para o fato de que a maior parte dos camponeses tinha plantado poucas espécies, predominando de longe o caju, tendendo à formação de monoculturas ao invés da diversificação como seria a proposta agroflorestal. Mas se os critérios do PD/A apertavam por um lado, alguns técnicos e consultores tentavam apoiar a Rede por outro.

### **Novas relações Rede-PD/A: o potencial de “sustentabilidade”**

A entrada de uma nova técnica no PD/A no início de 1999 que foi designada para lidar com o Projeto Frutos do Cerrado, entre outros tantos projetos, começou a mudar a relação tensa que tinha se estabelecido entre a Secretaria Técnica do PD/A e a Rede. Segundo seu relato, ela teria entrado em cena no auge da crise entre estas partes, quando o diálogo tinha se encerrado restando uma última tentativa de reestabelecê-lo com a presença dela numa reunião em Imperatriz. A princípio “contaminada pela visão pessimista” do Projeto Frutos do Cerrado existente entre os técnicos da Secretaria, foi mudando de opinião ao conhecer melhor os projetos e as pessoas da Rede. A partir desse relacionamento mais positivo, ela se propôs a realizar um curso de capacitação em Diagnóstico Rápido Participativo com os integrantes da Rede que os ajudaria a avaliar melhor o seu potencial produtivo e planejar atividades e financiamentos futuros. Tal curso se realizou em junho de 2000. Todo este processo foi possibilitando uma reaproximação não só dos integrantes da Rede mas também da Rede com o PD/A.

---

<sup>73</sup> Não sei exatamente em que consistiam ambos projetos pois não tive acesso aos mesmos. O de Santa Maria já tinha sido enviado quando eu estava em campo e o de São Raimundo das Mangabeiras estava na terceira tentativa de entrega ao PD/A também quando estive em Imperatriz, em outubro de 2000. Segundo as coordenadoras do projeto de Santa Maria o projeto de refinanciamento dava continuidade ao anterior, pedindo mais uma máquina de beneficiamento e dinheiro para os tratos culturais entre outras coisas. Conforme o então presidente da Cooperativa de São Raimundo das Mangabeiras, o projeto enviado ao PD/A estava ligado à educação ambiental dos produtores e seus filhos.

Enquanto isso, articulou-se a avaliação final dos projetos Frutos do Cerrado, como parte dos procedimentos *projetistas* do PD/A. Estes consultores eram pessoas com longa experiência no campo das ONG's de assessoria e apoio aos movimentos populares que tenderam a ressaltar os aspectos pedagógicos, sociais e de longo prazo do Projeto. O Relatório de Leroy e Toledo (2000) não deixou de apontar para as dificuldades gerenciais do Frutos do Cerrado, atribuindo às ONG's a falta de um investimento sistemático na capacitação em gestão. Ressaltaram também como falha a subestimação das necessidades de acompanhamento em campo das atividades com apenas dois técnicos e um meio de transporte. Mas os consultores lembram que os agricultores sempre procuravam isentar as ONG's de qualquer falha o que para eles indicava uma “relação de confiança e de igualdade entre os técnicos e os beneficiários do Projeto Frutos do Cerrado, baseado sobre a clareza que ninguém é dono da verdade, que há um aprendizado mútuo e sobre o fato dos técnicos não parecerem ser ‘de gabinete’” (Leroy e Toledo, 2000: 39).

Os consultores fizeram uma avaliação com base nos objetivos gerais e específicos dos projetos Frutos do Cerrado. Elogiaram a frequência e quantidade dos cursos de capacitação para os viveiristas e chamaram atenção para a instalação de alguns viveiros que terminaram se destacando na produção de mudas (como o de Carolina e Santa Maria). A idéia de preservação do cerrado teria sido o principal resultado do Projeto Frutos do Cerrado, embora ainda não consolidada para a maioria dos sócios. A demora de reposição do fundo fixo por algumas entidades teria comprometido a continuidade do Projeto embora houvesse casos de boa gestão (Santa Maria e São Raimundo das Mangabeiras). A crescente participação de mulheres, “inclusive e sobretudo em postos de direção” (idem: 38), como foi o caso de Santa Maria, seria um indicativo de fortalecimento organizacional. A organização político-administrativa do Projeto Frutos do Cerrado pelo “Conselhão” foi vista como positiva por ter encaminhado bem as discussões embora nem sempre as atitudes fossem correspondidas imediatamente já que a “distância” entre o “Conselhão” e os sócios era grande, inclusive porque os rádios só funcionavam em alguns casos. Eles observam que embora o “Conselhão” proporcionasse unidade política podia tolher a descentralização, a criatividade e a liberdade de iniciativas individualizadas. Consideraram, portanto, acertada a decisão das ONG's de se separarem administrativamente e manterem o pacto político. Para eles, os tratos culturais como contrapartida foram um “grave erro do

Projeto pois é sabido que as famílias de pequenos produtores trabalham no limite de sua capacidade produtiva e que descapitalizadas, não têm condições de pagar serviços de terceiros” (idem: 28). Ressaltaram também que o Projeto Frutos do Cerrado não se esgotava no PD/A porque a Rede Frutos do Cerrado era anterior ao financiamento e se projetava no futuro em função de suas múltiplas redes de apoio. Eles reconheceram que a relação entre índios e produtores ficou no nível abstrato e positivo mas na prática houve uma quase impossibilidade de diálogo. Quanto a geração de renda, sustentabilidade econômica, maior fixação dos trabalhadores no campo, os consultores lembram que embora tenha sido o que motivou a maior parte dos integrantes da Rede, obviamente não poderia ter sido resolvido com este projeto. Mesmo os problemas de coleta, transporte, beneficiamento e comercialização do Projeto Frutos do Cerrado foram encarados de forma positiva, ressaltando que a Rede procurou equacioná-los “da melhor forma possível”, adotando “interessantes mudanças de estratégias” e, com isso, acumulando “uma grande experiência”. Finalmente, o eixo principal da análise de Leroy e Toledo era reafirmar uma noção de sustentabilidade “integral” e não puramente economicista e que neste sentido o Projeto Frutos do Cerrado estava no caminho certo e merecia receber mais apoio do PD/A. Segundo eles:

“um modelo de desenvolvimento é fruto do jogo de forças técnicas, sociais e culturais e não o produto de uma racionalidade econômica supostamente científica. Nessa linha, entendemos a sustentabilidade como o processo pelo qual as sociedades administram as condições materiais de sua reprodução, redefinindo os princípios éticos e sociopolíticos que orientam a distribuição de seus recursos ambientais” (Leroy e Toledo, 2000: 51).

Segundo os consultores, se os projetos Frutos do Cerrado não eram sustentáveis do ponto de vista estritamente econômico, tomados em conjunto estavam “criando condições para entrar no debate” da sustentabilidade “com qualidade” (idem: 52). Um projeto como o Projeto Frutos do Cerrado, seguem eles,

“não chegou lá e não podia, pois o sucesso real depende de um conjunto de fatores: educação, assistência técnica e crédito adequados, sistema e vias de comunicação e transporte capilares, políticas ambientais efetivas, etc., que por sua vez dependem de uma reorientação das políticas nacionais” (idem).

Ressaltam ainda que “se os desdobramentos do Projeto Frutos do Cerrado fracassarem, a ‘solução’, imediatista mas a única que sobra para uma família [camponesa] à beira do colapso, será voltar à exploração predatória”, “sobreviver em piores condições ou tomar o caminho das periferias urbanas” (idem: 26).

Este Relatório foi a base necessária para a equipe do PD/A refletir sobre seus procedimentos e objetivos, embora representantes dos bancos envolvidos não estivessem muito satisfeitos com os resultados.

“O PD/A, como já falamos, teve muitos esforços bem intencionados e entusiásticos das comunidades. Falta em 99% dos casos o sentido de ‘negócios’, *business*, saber como, *know-how*, preparar um bom *business plan*, treinar o teu pessoal em tecnologias para mercados exigentes, pesquisar os mercados, tecer as parcerias com o setor privado, procurar financiamento, porque o PD/A é de doação agora, mas isso não pode continuar. É de doação porque estamos experimentando, caso falhe algum projeto do PD/A, pelo menos a comunidade não perdeu dinheiro emprestado. No futuro, as coisas, ao nosso ver, devem ser financiadas com créditos” (representante do Banco Mundial).

Num outro trecho da mesma entrevista quando esta pessoa declara, ao avaliar o Projeto Frutos do Cerrado:

“Poucos projetos [financiados pelo PD/A] estavam preparados para se inserir numa economia de mercado, com exigências de qualidade, quantidade e pontualidade (...). Aí eu posso admitir que no início do Programa deveria ter insistido mais na avaliação do caráter econômico. Isso não foi feito. Mas o fato de que alguma comunidade se organizou já foi festejado como um grande sucesso e em certo sentido é um sucesso. Mas organização para quê? Se depois a coisa falha, é pior (...). Eles [do Projeto Frutos do Cerrado] precisam de uma consultoria muito maior para serem uma empresa. Se não querem ser empresa, então esquece. Podem comer os seus próprios frutos” (idem).

“[Qual você acha que era o objetivo maior do PD/A?] Arriscar. Arriscar. A grande diferença do PD/A dos demais programas é que a gente (...) tinha por missão assumir um risco muito grande. Você acreditar num projeto como o Frutos do Cerrado, que bota os Krahó, os Gavião, o CENTRU para trabalhar e achar que isso vai dar certo é um risco muito grande. (...) Eu acho que a missão do PD/A era acreditar realmente nas comunidades, inovar nisto aí e tentar tirar alguma lição. Nunca tive ilusão de que o PD/A fosse resolver a questão ambiental. Que pelo menos apontasse caminhos e eu acho que isso o PD/A conseguiu fazer (...), testar alguns modelos ainda que numa escala micro, micro mesmo. Você dizer que um projeto PD/A

deu certo é muito difícil. Porque a gente trabalha com uma coisa de maturação longa” (representante da Secretaria Técnica do PD/A).

Este mesmo representante foi o que afirmou que o Projeto Frutos do Cerrado tinha que se despolitizar e virar empreendimento porque senão não iria a nenhum lugar. Outro representante da Secretaria Técnica ressaltou que quanto aos aspectos ambientais e de segurança alimentar, o Projeto Frutos do Cerrado tinha sido muito importante:

“(…) Só que eu não me lembro de nenhum outro projeto na Amazônia que tenha sido tão bem sucedido na questão ambiental como o Frutos do Cerrado. Eu acho que eles realmente conseguiram fazer educação ambiental. (...) Eu acho que este é maior ganho da Rede, (...) além do aspecto de segurança alimentar, que eu acho que é super importante também. (...) O Projeto Frutos do Cerrado é muito mais do que só polpa de fruta, tem outras atividades extrativistas, tem a castanha de caju, tem uma série de outras linhas que eles podem seguir” (representante da ST-PD/A).

Mas em outros trechos da mesma entrevista, este representante lembra da necessidade de planejamento e critérios técnicos para utilização do dinheiro, além de mostrar uma certa hesitação quanto ao objetivo final dos financiamentos do PD/A e das consultorias dadas ao Projeto Frutos do Cerrado:

“a consultoria que a AACCC fez para o Projeto Frutos do Cerrado tinha um Termo de Referência muito amplo e pouco factível, gerando grandes expectativas nas pessoas da Rede que foram frustradas de alguma forma. Como se a partir da entrega do relatório da consultoria se resolveriam todos os problemas e aí eles sairiam já tendo lucro. E não é assim, em tão pouco tempo. *Essas coisas são processuais. Você não pega um agricultor e transforma ele num empresário de uma hora para outra. Ou talvez nem tenha que transformá-lo. Às vezes a saída para eles é estar na ponta. É eliminar alguns níveis de atravessadores, chegar mais perto lá na ponta*” (idem, grifos meus).

Um dos representantes da cooperação técnica apresenta uma visão bem ampla das avaliações dos projetos pelo PD/A, apontando para a tensão entre “processos” e “resultados”, entre a lógica econômica e as sociais e ambientais.

“As avaliações do ‘sucesso’ ou do ‘fracasso’ dos projetos são muito relativas. Depende do que o projeto se propõe a fazer e de qual ênfase



é dada pela avaliação. Para avaliar processos sociais é preciso descrever bem a sua complexidade. Esses projetos são complexos. Deve haver relatos de experiências e não resumos que dão notas para os projetos. Esta é a dificuldade das avaliações. Os bancos tipo KfW querem resultados palpáveis. Claro, eles são banco! Eles investem um dinheiro e querem retorno. Mas o que tem que ser sustentável não é o projeto. É o produtor. É saber se ele aprendeu a utilizar melhor a propriedade dele. É difícil medir este tipo de impacto. É preciso olhar o projeto dentro da unidade produtiva familiar. De repente os sistemas agroflorestais foram um fracasso mas eles vão melhorar seu sistema de quintal. Há impactos que não se percebe. A gente ainda não tem instrumentos para medir estes impactos mais complexos. Tem até uma certa crença de que o que a gente está fazendo é um acompanhamento de processos, que está na cooperação técnica, frisar processos. Mas também já tem certa cobrança de que quando a coisa não funciona se vem com esse papo de processos. Então tem uma certa tensão entre estas duas coisas: mostrar resultados e realmente frisar esta visão de processos. É uma tensão interessante porque você está sempre sendo questionado, tem que responder. Mas tem o perigo de ser vítima de cobranças indevidas. Num projeto de três anos de SAF's como é que você vai pedir um impacto econômico se as plantas dão fruto daqui a cinco anos? É difícil" (representante da cooperação técnica alemã).

Como vemos, entre os representantes da Secretaria Técnica e mesmo da cooperação técnica (alguns ligados em algum momento às ONG's socioambientais) prevaleceu uma avaliação de "processos", cujos impactos sociais e ambientais seriam ainda desconhecidos e os econômicos inviáveis em tão pouco tempo. Mas percebe-se também uma oscilação em algumas destas declarações entre os objetivos socioambientais e os econômicos, sendo a transformação dos produtores (e índios, embora não citados) em microempresários um objetivo a ser alcançado a longo prazo. Há uma tensão entre os ideais do desenvolvimento sustentável e as práticas cotidianas engendradas pelo *projetismo* e pela pressão dos financiadores. Na afirmação do representante do Banco Mundial percebe-se um forte viés econômico e uma expectativa que as "entusiásticas" experiências saíssem do plano utópico para o plano "sustentável" dos negócios, que exigem resultados a curto prazo. Se os integrantes do projeto quisessem ser empresa, deveriam seguir as recomendações dos especialistas em mercado e em desenvolvimento *econômico*.

A capacitação dos integrantes da Rede Frutos do Cerrado em Diagnóstico Rápido Participativo (DRP) em julho de 2000, assim como o interesse da Secretaria de Coordenação da Amazônia do Ministério do Meio Ambiente na constituição de "pólos"

pela articulação do projeto com agentes financeiros (entre 1999 e 2000) representaram um reconhecimento da potencialidade do Projeto Frutos do Cerrado. Entretanto, continuaram reforçando a “viabilidade econômica” e o planejamento como meios fundamentais para se alcançar a “sustentabilidade”.

O DRP teria como objetivo fazer um levantamento da capacidade produtiva de cada entidade no que tange à oferta de frutas. A partir deste primeiro levantamento, fariam um planejamento de atividades e um “plano de negócios”. Houve bastante interesse da parte das entidades da Rede em participar desta capacitação, mas o processo ainda estava em curso. A pessoa responsável pela capacitação no PD/A aguardava, em novembro de 2000, a entrega dos relatórios das entidades que, segundo ela, já estavam bem atrasados. Os desdobramentos da Rede Frutos do Cerrado dependeriam muito, conforme declarou, de como as entidades se organizariam a partir de então.

Já a articulação do Projeto Frutos do Cerrado com agentes econômicos incentivada pela Secretaria de Coordenação da Amazônia colocou em contato a coordenação da Rede com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Neste caso, as conversas tinham se iniciado em 1999 mas ainda estavam longe de chegarem a consensos devido à distância que o Projeto Frutos do Cerrado estava, segundo a lógica financeira de um banco, de alcançar alguma “sustentabilidade econômica” e de planejamento, fundamentais para oferecerem garantias de crédito. Eram precisos “coeficientes técnicos” que subsidiassem o Banco na avaliação dos eventuais riscos e oportunidades do investimento no projeto.

Como se vê houve uma ênfase administrativa e financeira na relação do PD/A com o Projeto Frutos do Cerrado, como resultado das relações de força estabelecidas no interior do Subprograma e do PP-G7 como um todo, dentro das quais os bancos – KfW (banco alemão) e Banco Mundial – exerceram sua pressão, embora alguns dos integrantes da Secretaria Técnica do PD/A tinham tido opiniões distintas. Mas mesmo estes últimos estavam certos de que projetos com objetivos econômicos – como o Projeto Frutos do Cerrado – teriam que ser avaliados deste ponto de vista. No entanto, as exigências “econômicas” se referiam mais a padrões de desempenho estabelecidos por empresas capitalistas de médio a grande porte do que a relações econômicas de pequeno porte com um mercado limitado, como foi mostrado neste capítulo. Os projetos Frutos do Cerrado ainda não tinham - e talvez não tenham – condições de se “inserir no

mercado” dentro dos circuitos de crédito bancário, ainda inacessíveis e impróprios aos pequenos produtores.

Como as alternativas a esta racionalidade dominante ainda não se estabeleceram em termos de políticas públicas ou práticas disseminadas, sendo o PD/A um reflexo parcial destas demandas, é muito mais fácil introduzir os elementos da racionalidade capitalista hegemônica em modos de vida ou de produção não-capitalistas do que transformar o sistema hegemônico nos termos da diversidade ecológica, sociocultural, política e econômica. Para Foucault (1988) é muito difícil mudar um regime discursivo que está ancorado em uma produção simultânea de verdades e poderes e o poder funciona e se exerce em rede (idem: 183), sendo os indivíduos seus centros de transmissão. Assim, tanto os técnicos quanto os consultores do PD/A e do Frutos de Cerrado situavam-se em posições de poder, ora reforçando as debilidades do projeto ora ressaltando as suas conquistas e aprendizado.

É preciso deixar claro que quem estabelece as regras do jogo, em última instância, são aqueles que financiam a “mudança”, neste caso, as agências governamentais e multilaterais de cooperação internacional dos países do Primeiro Mundo, materializadas nas exigências tecno-burocráticas do Subprograma e de seu tempo limitado, por mais democrático que pareça ser o PD/A e o PP-G7. Mesmo que o discurso do desenvolvimento sustentável afirme ser possível e necessário conciliar interesses desenvolvimentistas e sustentabilistas, a direção que as ações práticas tomaram, no caso do Projeto Frutos do Cerrado, tenderam mais para uma lógica dos agentes hegemônicos internamente ao campo recoberto por aquele discurso.

Mesmo assim, as iniciativas de ONG's e entidades de base na tentativa de trilhar novos caminhos e estratégias para a transformação social não deixam de ser importantes. Este é um campo de embates políticos composto por várias frentes, não só pequenos projetos. Nele vários atores procuram estabelecer canais de comunicação, por intermediários, entre o local e o global, universalizando demandas e entabulando diálogos com o Estado e outras agências. Este não é um processo rápido, nem unilinear. No campo das lutas políticas e da sobrevivência institucional, as estratégias de articulação entre diferentes agentes nem sempre são bem sucedidas devido à diversidade de interesses e de condições destes mesmos atores. O *projetismo* contribui para dinamizar organizações mas também provoca desorganizações ou reorganizações, imerso que está nas dinâmicas sociais e políticas.



## Considerações Finais

Procurei mostrar nesta tese como a transição do discurso ambientalista em práticas específicas de “desenvolvimento sustentável” conforma um espaço de disputas entre agentes com diferentes poderes e interesses, criando, ao mesmo tempo, tensões e consensos, efeitos de verdade, poderes disciplinares e relações solidárias. O PD/A, ponto intermediário entre o PP-G7 e os pequenos projetos, colocou em contato, por um lado, organizações não-governamentais, movimentos sociais e entidades de base (localizadas nas mais diversas posições sociais) que procuram, de formas específicas, uma transformação dos aspectos da realidade social considerados negativos. Por outro lado, o PD/A também colocou em contato agências de desenvolvimento internacionais e burocracias oficiais brasileiras, igualmente recortadas por toda sorte de interesses. O *projetismo* refletiu de certa maneira as disputas que ocorriam dentro e fora do Programa, tendendo para o lado dos agentes hegemônicos que financiavam ou administravam o PP-G7 e o PD/A. Isso não significa que, em diferentes momentos, os interesses de ONG's, técnicos, cientistas e entidades de base não tenham tido êxito nos processos de disputa.

A conjunção de tantos interesses dificilmente resulta em um “produto” coerente e muito menos em práticas coerentes. Há, sim, o confronto de lógicas mercadológicas, humanitárias, conservacionistas, políticas, pragmáticas, que se cruzaram constantemente nos processos de concepção, implementação, gestão e avaliação dos programas e projetos.

Algumas questões apresentaram-se como particularmente privilegiadas para expressar estas disputas e consensos nos diversos níveis do PP-G7 como, por exemplo, a gestão e o controle de recursos; dos rumos dos programas e projetos; a triagem dos pequenos projetos pelo PD/A; a dificuldade de geração de renda a partir de empreendimentos capitalistas; as diferentes visões sobre a natureza e as formas de lidar com ela; a constituição de uma tecno-burocracia e a aplicação de regras e procedimentos; a avaliação dos resultados das intervenções. De um lado, planejamentos “racionalistas”, critérios “técnicos” e de eficiência, ideais solidários. De outro, a espontaneidade, a imprevisibilidade, o *habitus*, as dinâmicas sociais, políticas, econômicas e ambientais e os interesses específicos. A tensão, enfim, entre “resultados” e “processos”, entre a temporalidade do *projetismo* e as temporalidades socioculturais.

Mas enquanto no plano dos discursos do desenvolvimento sustentável afirma-se a existência de um campo político entre agentes diferenciados e ressalta-se a “negociação” e a “parceria”, poucos foram aqueles atores que apontaram para as ações e situações concretas que configuravam este campo no interior dos programas. Estes “silêncios” e informações fragmentadas revelaram contradições entre ambiciosos objetivos de mudança (participação da sociedade civil nos rumos do desenvolvimento, diminuição de desmatamentos e queimadas, aliar conservação e desenvolvimento) e práticas muito pouco diferentes daquelas comuns aos projetos de desenvolvimento tradicionais. Isso trouxe impactos sobre os pequenos projetos, pressionando-os a adotar sistemas burocráticos, de planejamento e organização do trabalho segundo os moldes da racionalidade burocrática. Poderíamos classificar estas pressões, por um lado, como negativas, se levarmos em conta que organizações de base, em geral, tanto de índios como de não-índios, não tinham condições de corresponder a estas expectativas sem uma assessoria, já que não partilhavam destes códigos. Nesta perspectiva, o *projetismo* nega o contexto de implementação dos pequenos projetos e frequentemente exige destes a resolução de problemas que estão para além deles. Por outro lado, estas pressões poderiam ser vistas como positivas, já que impulsionariam as entidades a discutir a utilização de recursos e bens coletivos, bem como a se organizar política e produtivamente. Se, por um lado, “existe um faz de conta tradicional entre o financiador e o beneficiário” no qual “ambos fingem acreditar que em um ano ou três o projeto vai dar resultados” (Leroy, 1993: 140), por outro, as pressões para que estes resultados, especialmente econômicos, ocorressem foram bem reais no caso do Projeto Frutos do Cerrado.

A ênfase exagerada do PD/A e dos coordenadores do PP-G7 em relação à “replicabilidade” de “modelos” extraídos das experiências dos projetos financiados correu de forma paralela à preocupação com a “sustentabilidade econômica”. Na medida em que se sublinhava a necessidade de se extrair “modelos” que pudessem ser multiplicados *ad nauseam* (e em larga escala), reforçou-se a lógica da unilinearidade presente na noção de desenvolvimento, como houvesse uma “fórmula mágica” para a resolução de todos os problemas, negligenciando-se não só o fato das experiências coletivas e individuais em contextos específicos produzirem este ou aquele resultado, mas também o fato de que os pequenos projetos de um a três anos, isolados, dificilmente poderiam produzir “modelos” de sustentabilidade prontos e acabados.

Embora se falasse em “modelos”, no plural e não no singular, seriam padrões de experiências consideradas “bem-sucedidas” que se intencionava reproduzir em outros contextos, nos quais não necessariamente teriam o mesmo resultado pretendido. Voltamos aos pressupostos dos projetos de “desenvolvimento comunitário” das décadas de 50 e 60, de acordo com os quais o efeito “exemplar” poderia se multiplicar indefinidamente, como que por contaminação daqueles agentes à sua volta e, deste modo, solucionar-se-ia o “problema do desenvolvimento”, ou melhor da “falta” dele.

Em termos de princípios, objetivos e metodologias, os pequenos projetos de desenvolvimento sustentável pouco diferem dos de desenvolvimento comunitário, como foi exposto nos capítulos 1 e 2. Ambos partilham das noções de “auto-ajuda”, formulação das “necessidades sentidas” e “participação” (Bhattacharyya, 1995) que, no capítulo 2, se apresentam incluídas nos princípios de democracia, educação, pequena escala e diversidade social. Estes princípios teriam como objetivo aumentar a “capacidade de agência” das populações “beneficiárias” dos projetos, bem como a “solidariedade” interna ao grupo, como meios de se resolver problemas concebidos como das “comunidades”. Os projetos de desenvolvimento sustentável acrescentam o fator “ambiental” relacionado à valorização da biodiversidade, das tecnologias alternativas ou apropriadas e de baixo impacto e da utilização “racional” dos recursos naturais.

Procurando incorporar as críticas históricas existentes quanto ao caráter isolado dos pequenos projetos que impediria maiores mudanças no contexto de sua execução, o PD/A exigia que os proponentes elaborassem um “diagnóstico” deste contexto assim como a avaliação, nos relatórios semestrais, das “condições internas e externas, desfavoráveis e favoráveis” que ajudavam ou atrapalhavam no alcance dos objetivos propostos. No entanto, isso não significava muita coisa porque a relação projeto-fonte financiadora ficava mais limitada às formalidades da gestão e execução de atividades previstas. A relação com o contexto deveria ser resolvida pelos próprios agentes locais, por intermédio de suas redes sociais, sua organização e lutas políticas. Nem o PD/A nem os proponentes poderiam atuar sobre este contexto de forma a modificá-lo significativamente para criar maiores condições de “sucesso”. De certa forma, na Rede Frutos do Cerrado os problemas eram dos produtores, dos índios e das ONG's. As consultorias tinham o objetivo de ajudá-los a identificar e resolver estes problemas, mas estas soluções estavam bem além das possibilidades e condições dos atores sociais.

A análise de pequenos projetos, como o Projeto Frutos do Cerrado, nos permitiu apresentar o contexto e as adversidades que as ONG's e as entidades de base enfrentam para a concretização de mudanças, por menores que sejam, sem no entanto desmerecer os seus esforços. Em geral, as propostas são muito mais ambiciosas do que a capacidade real de concretizá-las, criando expectativas elevadas e por vezes frustrando-as. Quando a geração de renda envolve uma tentativa de transformação de camponeses, índios e ONG's em microempresários, percebe-se com maior clareza o descompasso entre identidades, racionalidades, interesses, temporalidades, posições sociais e de poder, e acesso ao conhecimento considerado necessário, tanto internamente aos projetos quanto nas suas relações com a fonte financiadora e com o contexto de implementação.

Neste sentido, embora o conteúdo destes elementos difiram, o PD/A, os consultores e os objetivos do Projeto Frutos do Cerrado seguiam o mesmo pressuposto dos projetos de desenvolvimento tradicionais em larga escala: com a correta combinação de tecnologias, saber e capital, alcança-se o resultado almejado. As tecnologias não poderiam ser as da “revolução verde”, mas seriam as “alternativas” e apropriadas às condições sociais, econômicas e ambientais. O saber deveria ser múltiplo, incluindo o da agricultura orgânica, o de sistemas de planejamento, contabilidade, controle de produção, comercialização, logística, organização comunitária, conservação ambiental, entre outros. E o capital, para as entidades executoras, tinha que ser doado, enquanto para a Secretaria Técnica do PD/A, os representantes dos bancos e alguns consultores, poderia ser doado por um tempo limitado mas depois tinha que ser fruto de empréstimos bancários ou convênios com órgãos de governo. Mas se esta fórmula geral, com conteúdos generalizantes, deu resultados expressivos ao processo de “desenvolvimento nacional” apoiado por sucessivos governos e voltado exclusivamente para as elites políticas e econômicas nacionais e internacionais, o mesmo não pode ser dito para pequenos projetos cujo conteúdo pretende distinguir-se substancialmente do paradigma dominante e cuja realização depende não só de lutas políticas e econômicas mas também da “demonstração de viabilidade”.

Isso nos remete ao lugar que estes programas ocupam no contexto das políticas públicas brasileiras. Como foi discutido no Capítulo 4, o PP-G7 sofreu um isolamento crônico de todas as políticas públicas, inclusive ambientais, sendo sustentado por doações internacionais que em algum momento iriam cessar. A participação do governo



brasileiro, pelos seus diversos órgãos e pelos poucos recursos, foi considerada pelos tecno-burocratas do Programa inexpressiva na maior parte do tempo, fazendo-os classificar o PP-G7 e o PD/A não como políticas de governo, mas como laboratórios de geração destas políticas. Uma das metas estabelecidas em junho de 2001 pelos gestores do Programa era que numa eventual segunda fase do PP-G7, o governo brasileiro deveria entrar com pelo menos 50% dos recursos totais. Mas a sucessão política em 2002 em nível nacional deixou em aberto o destino do PD/A e do PP-G7.

Se, por um lado, um programa como o PP-G7 e o PD/A são inéditos no Brasil, justificando a utilização dos termos “piloto”, “demonstrativo” e “experimental”, por outro, concordo com Lima (2000: 113-14), que lembra que a ênfase no caráter *piloto*, nas metodologias *participativas* e nas *lições aprendidas* do PP-G7 procura inocentá-lo quanto a um perfil autoritário que traz em seu bojo a relação polarizada entre Norte e Sul, dominantes e dominados. Enquanto o discurso enfatiza relações igualitárias, pelo uso repetido da expressão *parceria*, as práticas ocorrem num solo de relações desiguais de poder, no solo hierárquico das dinâmicas sociais.

Vimos no caso do Projeto Frutos do Cerrado que as relações de “parceria” entre diferentes agentes que evocam “interesses comuns”, amplos e abstratos, como solidariedade entre populações marginalizadas, dificilmente persistem quando uma das coisas que está em jogo são relações de “negócios”, vantagens e desvantagens econômicas para agentes específicos. Estabelecem-se tensões entre interesses coletivos e interesses pessoais (ou familiares) e entre interesses de um grupo em relação a outro. Mais uma vez revela-se que a suposta “solidariedade” e o “consenso” existente em comunidades é mais um mito do que realidade.

Não obstante, o Projeto Frutos do Cerrado representou uma importante experiência na vida de seus envolvidos, contribuindo para ampliar espaços de negociação política e discussões coletivas, fomentar novas formas de lidar com a terra e com a natureza, trazer mais conhecimentos, proporcionar alternativas de sustento e abrir o campo de possibilidades econômicas, políticas, sociais e ambientais no qual estes grupos estão inseridos. Não foram todos os envolvidos que sentiram o projeto deste modo, já que as situações fundiárias eram muito variadas, da mesma forma que as condições ambientais das áreas dos produtores e das terras indígenas, tanto quanto as possibilidades e a vontade de participar das atividades do projeto.

Deve-se perguntar então: será que a “fórmula projeto” seria a mais indicada para atender demandas das populações locais, ou mesmo para tratar da questão ambiental? Parece que esta tem sido, até o momento, a fórmula operacional a partir da qual o paradigma ambiental procura conquistar um espaço nas políticas públicas. Mas projetos são intervenções específicas para resolver questões limitadas, ou parte delas, e não se configuram em políticas planejadas de médio e longo prazos que permitam modificar estruturalmente a situação social. Será que uma sucessão e multiplicação interminável de projetos pequenos e pontuais causaria um efeito cumulativo que em algum momento provocaria uma mudança paradigmática?

A resposta a esta questão não é simples. Por um lado, tendo a achar que não, mirando-me no exemplo dos projetos de desenvolvimento comunitário do passado e mesmo nos de desenvolvimento sustentável dos dias atuais. O aumento da “capacidade de agência” pelos pequenos projetos é muito relativo, pois se a “agência” seria a capacidade das pessoas decidirem por si próprias as suas demandas e, de alguma forma exercer um poder no sentido de concretizá-las, “criar uma diferença”, como diz Giddens (1989: 11), o formato dos financiamentos e sua organização de tempo são sempre reflexos das demandas e necessidades formuladas pelos financiadores. Os temas, os itens, o prazo, a forma de executar o projeto não passam necessariamente pelo formato organizacional, pelas demandas ou códigos locais. E mesmo que os grupos possam ter agência no que diz respeito à formulação de suas necessidades, a elaboração e redação do projeto e o acesso às fontes são obstáculos frequentes. Porém, a sua realização pode trazer recursos e bens ausentes anteriormente e ajudar a criar capacidades e agências que em algum momento se articulem com planos políticos mais amplos forçando mudanças ainda que pontuais. Se, de um lado, a doação deste dinheiro representa uma certa “redistribuição de renda”, concentrada nos países do Norte, de outro, ajuda a manter as relações ideológicas e de poder entre Norte e Sul no mesmo patamar hierárquico no qual uns exploram outros mas compensam esta exploração com “ajuda” e “cooperação”.

Os pequenos projetos de desenvolvimento sustentável, neste sentido, representam uma entre várias alternativas para que grupos e “comunidades” melhorem suas vidas e obtenham maior “agência”. O contexto histórico e social brasileiro atual certamente apresenta mudanças em relação aos anos 70 e 80, havendo maior democratização, um Estado de direito e movimentos sociais mais ativos, embora esta

situação varie muito no âmbito nacional. Estratégias de mobilização regional entre diversos tipos de atores sociais em torno de propostas de desenvolvimento sustentável têm sido tentadas na Amazônia e fora dela (cf. Leroy, 1997), abrindo-se campos de estratégias, negociações, consensos e conflitos. Como disse Balandier (1976: 42), os sistemas sociais nunca estão baseados em uma organização de uma série de coisas iguais, mas em séries de diferenças. Diferenças que nunca estão colocadas de forma simétrica, mas sim de forma hierárquica. A instabilidade da estrutura é que lhe confere o dinamismo traduzido em mudança. Portanto, os sistemas sociais nunca estão ordenados de forma estável, mas sim instável. Desta forma, estão no campo político e simbólico dos sistemas sociais as possibilidades de se firmar ou mudar posições de poder que se traduzam em modelos ou experiências de desenvolvimento.

Creio que com esta tese pude contribuir para o estudo dos pequenos projetos de desenvolvimento sustentável e suas implicações, da atuação das ONG's em nível local e das propostas de desenvolvimento sustentável como campos políticos de negociação entre agentes diversos, desde o nível global ao local. Muitas questões ficam em aberto à espera de novas pesquisas que possam analisá-las em maior profundidade. Entre elas encontram-se as implicações simbólicas e políticas da articulação das ONG's, movimentos sociais e entidades de base em redes, os efeitos do PP-G7 e do PD/A nas políticas públicas brasileiras e, fundamentalmente, os resultados a longo prazo dos pequenos projetos de desenvolvimento sustentável, tanto do ponto de vista da interpretação e apropriação local de códigos e demandas externas, quanto do ponto de vista das estratégias de sobrevivência das populações e entidades executoras destes projetos. De uma maneira mais ampla, continuam em pauta as estratégias e lutas de agentes sociais interessados em transformar aspectos negativos da sociedade. Este processo inclui cada vez mais a articulação do local ao global, implicando muitas vezes contatos e trocas interculturais, forçando as ideologias desenvolvimentistas a se adaptarem. Continua aberto, assim, um vasto campo de investigação antropológica.

## BIBLIOGRAFIA

### Fontes Primárias

#### Documentos

- AAPPC. (1995). Projeto Frutos do Cerrado – Carolina. Número 32. Associação Agroextrativista de Pequenos Produtores de Carolina.
- AAPPC. (1997). Relatório Semestral de Andamento da Implementação - Projeto Frutos do Cerrado – Carolina. Número 32. Associação Agroextrativista de Pequenos Produtores de Carolina. Abril de 1996 a Junho de 1997.
- AAPPC. (1998a). Relatório Semestral de Andamento da Implementação Projeto Frutos do Cerrado – Carolina. Número 32. Associação Agroextrativista de Pequenos Produtores de Carolina. Abril de 1997 a Outubro de 1997 (data do carimbo de entrega ao Banco do Brasil de outubro de 1998).
- AAPPC. (1998b). Relatório Semestral de Andamento da Implementação Projeto Frutos do Cerrado – Carolina. Número 32. Associação Agroextrativista de Pequenos Produtores de Carolina. Abril a Outubro de 1998.
- AAPPC. (1999a). Relatório Semestral de Andamento da Implementação Projeto Frutos do Cerrado – Carolina. Número 32. Associação Agroextrativista de Pequenos Produtores de Carolina. Outubro de 1998 a Abril de 1999.
- AAPPC. (1999b). Relatório Semestral de Andamento da Implementação Projeto Frutos do Cerrado – Carolina. Número 32. Associação Agroextrativista de Pequenos Produtores de Carolina. Abril a Outubro de 1999.
- AAPPC. (1999c). Relatório de Conclusão e Avaliação dos Produtores Associados ao Projeto Frutos do Cerrado -. Número 32. Associação Agroextrativista de Pequenos Produtores de Carolina. Outubro de 1999.
- ACSELRAD, Henri. (1993b). “Programa Piloto: proteger de quem, conservar para quem?” In: FASE e IBASE (coord.). Anais do Seminário de Estudos sobre o Programa Piloto para a Amazônia. 2a. Edição. Belém, 1 a 4 de fevereiro de 1993.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. (2000). Avaliação Independente do Projeto de Fortalecimento Institucional do Grupo de Trabalho Amazônico – GTA – BRA/96/012. Maio.
- Associações São José e Soninho (1995). Projeto Frutos do Cerrado – Santa Maria do Tocantins. Número 38. Prefeitura Municipal de Santa Maria do Tocantins / Associações São José e Soninho.
- Associações São José e Soninho (1996). Relatório Semestral de Andamento da Implementação - Projeto Frutos do Cerrado – Santa Maria do Tocantins, no. 38. Maio a Outubro de 1996.
- Associações São José e Soninho (1997). Relatório Semestral de Andamento da Implementação - Projeto Frutos do Cerrado – Santa Maria do Tocantins, no. 38. Novembro de 1996 a Maio de 1997.
- Associações São José e Soninho (1998a). Relatório Semestral de Andamento da Implementação Projeto Frutos do Cerrado – Santa Maria do Tocantins, no. 38. Setembro de 1997 a Fevereiro de 1998.
- Associações São José e Soninho (1998b). Relatório Semestral de Andamento da Implementação Projeto Frutos do Cerrado – Santa Maria do Tocantins, no. 38. Abril a Outubro de 1998.

- Associações São José e Soninho (1998c). Relatório Semestral de Andamento da Implementação Projeto Frutos do Cerrado – Santa Maria do Tocantins, no. 38. Novembro de 1998 a Maio de 1999. (carimbo com data de 15 de Dezembro de 1998).
- Associações São José e Soninho (1999). Relatório Semestral de Andamento da Implementação Projeto Frutos do Cerrado – Santa Maria do Tocantins, no. 38. Junho a Novembro de 1999.
- AZEVEDO, Rodrigo Aleixo Brito de. (1999a). Estrutura Conceitual para a Avaliação e Monitoramento dos Projetos do PD/A com Base em Indicadores. Março, 1999. Brasília.
- AZEVEDO, Rodrigo Aleixo Brito de. (1999b). Protocolo para Realização de Monitoria dos Subprojetos do PD/A. Outubro. Brasília.
- AZEVEDO, Rodrigo Aleixo Brito de. (1999c). Relatório de Avaliação / Monitorias-Piloto para Técnicos do PD/A. Dezembro. Brasília.
- BID. (1990). Estratégias e Procedimentos para a Interação entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento as Organizações Não-Governamentais Ambientais. Maio. BID. Comitê de Meio Ambiente. Washington.
- BID. (1994a). Hacia una Estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Conferencia sobre el Fortalecimiento de la Sociedad civil. BID. Setembro. Washington.
- BID. (1994b). IDB Operational Directives with Language on ‘Participation in Development’. Annex A e B. Washington.
- BIRD. (1992). Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest (PP-G7) – Resolution of the Board of Executive Directors of the World Bank (March 1992) – Establishment of the Rain Forest Trust Fund. BIRD.
- BIRD. (1994). The World Bank and Participation. The World Bank Operations Policy Department. September. Washington.
- BIRD. (1995a). Working with NGO’s. A Practical Guide to Operational Collaboration between The World Bank and Non-Governmental Organizations. Operations Policy Department. World Bank. March. Washington.
- BIRD. (1995b). Latin America & Caribbean Region. Participation Action Plan. Inter-Agency Learning Group on Participation. BIRD. 18 e 19 de Setembro. Washington.
- BIRD. (1996a). Colaboración entre el Banco Internacional de Reconstrucción e Desenvolvimento/ Banco Mundial y las Organizaciones No Gubernamentales. Grupo sobre Participación y Organizaciones no Gubernamentales. Departamento de Lucha contra la Pobreza y Políticas Sociales. BIRD/ Banco Mundial. Maio. Washington.
- BIRD. (1996b). Toward a Sustainable Development: Social Factors in the Work of the Bank. Report of the Task Group on Social Development. July 12, 1996. BIRD. Washington.
- BIRD. (1996c). Reunião de Consulta Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento/ Banco Mundial – Sociedade Civil. Memória Documental. Agosto. BIRD.
- BIRD. (1997). Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, 1997. O Estado num Mundo em Transformações. Banco Mundial. Washington.
- BIRD. (1998). Informe Anual 1997. BIRD. Washington.
- BRYON, Jim. (1998). Projeto Frutos do Cerrado – Maranhão. Plano de Negócios em uma Nova Escala. BID.
- CARVALHO, Isabel e SOARES, Maria Clara Couto. (2000). “Estudo sobre Fundos Sociais e Ambientais Financiados ou Administrados pelo Banco Mundial no Brasil. Capítulo IX – RESEX – PD/A.” Rio de Janeiro, março.

- CARVALHO, Valter. (1997). Análise da Situação Atual e Proposta de Medidas de Aperfeiçoamento. Julho de 1997.
- CASAGRANDE, Jerome. (1998). Analisis of Projeto Frutos do Cerrado of Maranhão, Brazil, and Recommendations to the IADB on Participation in the Project. Dezembro de 1998.
- CENTRU e CTI (1995). Projeto Frutos do Cerrado – Monitoramento e Acompanhamento. Número 31. PD/A. Centro de Educação e Cultura do Trabalhador Rural/ Centro de Trabalho Indigenista. Imperatriz / Carolina.
- CENTRU e CTI (1996). Relatório Semestral de Andamento da Implementação – Projeto de Acompanhamento e Monitoramento – Frutos do Cerrado - Projeto Número 31. Abril a Setembro de 1996.
- CENTRU e CTI (1997a). Relatório Semestral de Andamento da Implementação – Projeto de Acompanhamento e Monitoramento - Frutos do Cerrado - Projeto Número 31. Outubro de 1996 a Março 1997.
- CENTRU e CTI (1997b). Relatório Semestral de Andamento da Implementação – Projeto de Acompanhamento e Monitoramento - Frutos do Cerrado - Projeto Número 31. 3º Semestre. Novembro de 1997.
- CENTRU e CTI (1998a). Relatório Semestral de Andamento da Implementação – Projeto de Acompanhamento e Monitoramento - Frutos do Cerrado - Projeto Número 31. 4º Semestre. Abril de 1998.
- CENTRU e CTI (1998b). Relatório Semestral de Andamento da Implementação – Projeto de Acompanhamento e Monitoramento - Frutos do Cerrado - Projeto Número 31. 5º Semestre. Outubro de 1998.
- CMMDA. (1988). Nosso Futuro Comum. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Editora Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro.
- COSTA, Francisco A.O. et. al. (1998). Estudos para a Reestruturação da Rede Frutos do Cerrado. Relatório Final de Consultoria. Associação de Apoio às Comunidades do Campo. Natal. Dezembro de 1998.
- CTI. (2001). Portfólio Centro de Trabalho Indigenista – Organização Não-Governamental formada por antropólogos comprometidos com o futuro dos povos indígenas no Brasil. Março de 2001. São Paulo.
- Environmental Defense Fund (EDF). (1991). “Statement of Bruce M. Rich of Environmental Defense Fund, National Wildlife Federation, National Audubon Society and Sierra Club concerning FY 1992 Appropriations for the International Monetary Fund, World Bank and Other Related Issues Before the Subcommittee on Foreign Operations, Committee of Appropriations, United States Senate”. June 25, 1991. EDF. Mimeo. Washington.
- FASE e IBASE (coordenadores). (1993). Anais do Seminário de Estudos sobre o Programa Piloto para a Amazônia. 2a. Edição. Belém, 1 a 4 de fevereiro de 1993.
- FASE. (1985). Proposta 27. Experiência em Educação Popular. Tecnologias Alternativas na Agricultura. Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional. Novembro. Rio de Janeiro.
- FATHEUER, Thomas. (1993b). “Motivações globais e novos mecanismos internacionais de política ambiental”. In: FASE e IBASE (coord.). Op. Cit..
- FATHEUER, Thomas. (1994). “Novos caminhos para a Amazônia? O Programa Piloto do G7: a Amazônia no Contexto Internacional”. Cadernos de Proposta, no. 2. FASE/ SACTES. Rio de Janeiro.
- GARRINSON, John. (2000). From Confrontation to Collaboration: Civil Society – Government – World Bank Relations in Brazil. World Bank. Washington.

- GIORDANO, Samuel R. (1997). Estudo de Viabilidade Econômica. Janeiro de 1997.
- HAGEMANN, Helmut. (1993). “A posição dos governos e da sociedade civil européia”. In: FASE e IBASE (coord.). Op. Cit..
- IAG. (1999a). “Relatório do Grupo Consultivo Internacional – Décimo Segundo Encontro”. Brasil, 5 a 16 de julho de 1999.
- IAG. (1999b). “Relatório do Grupo Consultivo Internacional – Décima Terceira Reunião”. Brasília, 29 de novembro a 3 de dezembro de 1999.
- IAG. (2000). “Report of the International Advisory Group – Fourteenth Meeting”. 10 – 21 July, 2000. Part I & Part II – Land Issues and the PP-G7.
- IAG. (2001a). “Carta Aberta do IAG aos Participantes do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil”. Janeiro de 2000. Hervé Théry.
- IAG. (2001b). “Comentários do IAG sobre o Relatório da Revisão de Meio Termo”. Janeiro de 2000.
- IUCN, WWF, PNUMA. (1980). Estratégia Mundial para Conservação. Tradução para português feita pela Companhia de Energia de São Paulo – CESP. São Paulo. (1994?).
- IUCN, WWF, PNUMA. (1991). Cuidando do Planeta Terra. Uma Estratégia para o Futuro da Vida. São Paulo.
- LEROY, Jean-Pierre e TOLEDO, Grayton T. (2000). Avaliação do Projeto Rede Frutos do Cerrado (Maranhão/Tocantins). Relatório de Consultoria. Rio de Janeiro/Belém. 12 de maio de 2000.
- LEROY, Jean-Pierre. (1993). “Comentários sobre a temática do seminário”. In: FASE e IBASE (coord.). Op. Cit.
- LITTLE, Paul. (1998). "Rumo ao PD/I: Análise Comparativa e Prospectiva dos Subprojetos Indígenas do PD/A". Relatório de Consultoria Técnica ao PD/A-PPG-7. Outubro. Brasília
- MARTINS, Eduardo. (1993). “O Programa Piloto, o governo brasileiro e as fontes internacionais de financiamento”. In: FASE e IBASE. (coord.). Op. Cit.
- MARTINS, Eduardo. et. al. (2000). Mid-Term Review of the Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest – Final Report. Indufor Oy; STCP Engenharia de Projetos Ltda. October 31, 2000.
- Mater Natura e WWF (1996). ECOLISTA - Cadastro Nacional de Instituições Ambientalistas. Curitiba.
- MMA/PPG-7/BIRD. (S/ d.) Pilot Program to Conserve the Brazilian Forests. Portfólio de apresentação do Programa.
- MMA/SCA. (2001). Proposta para a Segunda Fase do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. 4 de maio de 2001.
- MMA/SCA/PPG-7. (1997a). Relatório de Atividades. Junho. Brasília.
- MMA/SCA/PPG-7. (1997b). Livro das Secretarias Técnicas. Outubro. Brasília.
- MMA/SCA/PPG-7. (1998). PD/A: Uma contribuição para o uso inteligente das florestas tropicais. Portfólio de apresentação do Subprograma. Brasília.
- MMA/SCA/PP-G7. (1999). Proposta de Reformulação do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, Versão 3.1, 25 de outubro de 1999. Brasília.
- MMA/SCA/PP-G7. (2001). Resolution of the Participants Meeting, Cuiabá, June 1, 2001.

- MMA/SCA/PPG-7/BIRD. (2000). Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest Annual Report – 1999-2000. Brasília. June.
- MMA/SCA/PP-G7/PD/A. (2000). Oficinas de Intercâmbio de Experiências. Lições dos Projetos Apoiados pelo PD/A-PP-G7 – Resultados. Março de 2000.
- MMA/SCA/PP-G7/PD/A. (2001). PD/A Cinco Anos. Uma Trajetória Pioneira. Fevereiro de 2001. Brasília.
- MOSER, Claudio. (1993). “Documento: Posições alemãs e respeito do Programa Piloto”. In: FASE e IBASE. (coord.). Op. Cit.
- PD/A. (1993). Documento de Projeto. Projeto PNUD BRA/93/044.
- PD/A. (1994). Projetos Demonstrativos – PD/A. Manual de Operações. MMA/SCA/PP-G7. Setembro de 1994. Brasília.
- PD/A. (1996). Projetos Demonstrativos – PD/A. Manual de Operações. MMA/SCA/PP-G7. Março de 1996. Brasília.
- PD/A. (1998a). Projetos Demonstrativos – PD/A. Manual de Operações. Instruções Gerais. MMA/SCA/PP-G7. Brasília.
- PD/A. (1998b). Projetos Demonstrativos – PD/A. Manual de Operações. Modelos e Instruções para Preenchimento dos Formulários. MMA/SCA/PP-G7. Brasília.
- PD/A. (1998c). Projetos Demonstrativos – PD/A. Manual de Operações. Execução Técnica e Financeira. MMA/SCA/PP-G7. Brasília.
- PD/A. (2000a). Revisão Substantiva “J” – Proposta de Continuidade do Projeto PNUD BRA/93/044. Junho de 2000.
- PD/A. (2000b). Revisão “K” – Proposta de Continuidade do Projeto PNUD BRA/93/044. Outubro de 2000.
- PD/A. (2001). “PD/A – Uma proposta para sua consolidação”. Versão 01/ 7.02.2001. (mimeo).
- PD/A/PP-G7/GTZ/BIRD. (2000). PD/A. Subsídios para Avaliação de 5 Anos do Subprograma.
- PD/A/Secretaria Técnica. (1999). Informação no. 499/99. Correspondência do PD/A ao Projeto de Refinanciamento da Vyty-Cati, proposta número 691. Brasília, 27 de maio de 1999.
- PEIXOTO, Hildemar. (1997). Rede Frutos do Cerrado: Diagnóstico Interativo de Três Subprojetos. Análise e Proposições sobre a Experiência da Safra 96/97.
- PPP/GEF/PNUD/ISPN. (1999). Programa de Pequenos Projetos. Portfolio. Brasília.
- REDE BRASIL sobre Instituições Financeiras Multilaterais. (2000). Folheto de Apresentação. Brasília.
- SANTILLI, Márcio. Et. al. (1997). Avaliação Independente do Subprograma Projetos Demonstrativos – PD/A. Márcio Santilli; Mário José de Lima; Valter de Carvalho; Virgílio Viana. 31/07/1997. Brasília.
- SCANNAVINO, Eugênio. (1993). “Os projetos demonstrativos e a participação das ONG's”. In: FASE e IBASE. (coord.). Op. Cit.
- SILVEIRA, Caio M. e AMARAL, Carlos. (1996). Projeto Frutos do Cerrado: Diagnóstico da Fase Inicial de Implementação. Agosto de 1996.
- USAID. (1962). Desenvolvimento de Comunidade. Editora Sociologia e Política. Centro de Publicações Técnicas da Aliança. Rio de Janeiro. Agência para o Desenvolvimento Internacional.



- VYTY-CATI (1996). Alternativas não predatórias de geração de renda para as aldeias associadas. PD/A. Número 304. Associação das Comunidades Timbira do Maranhão e Tocantins. Carolina.
- VYTY-CATI (1997). Relatório Semestral de Andamento da Implementação. Projeto 304. Outubro de 1997.
- VYTY-CATI (1998a). “Ata da Sétima Assembléia Geral da Vyty-Cati”, Aldeia Porquinhos, Canela, 20 de Janeiro de 1998.
- VYTY-CATI (1998b). Relatório Semestral de Andamento da Implementação. Abril de 1998.
- VYTY-CATI (1998c). Relatório Semestral de Andamento da Implementação. Novembro de 1998.
- WRI; UICN; UNEP. (1992). A Estratégia Global da Biodiversidade. World Resources Institute. Publicação em português da Fundação O Boticário de Proteção à Natureza.
- WWF. (1995). De Grão em Grão o Cerrado Perde Espaço. (Cerrado – Impactos do Processo de Ocupação). Documentos para Discussão. WWF. Maio de 1995. Brasília.
- WWF-International. (1994). A Diversidade da Vida. Gland.

### **Textos de Jornais, Boletins e Informativos**

- Correio Braziliense, 11 de outubro de 1998, “Poder econômico prevalece e planeta sofre com efeito estufa”. Seção “Brasil”, p. 13. Brasília. (Warner Bento Filho).
- Correio Braziliense, 12 de Outubro de 1999. “Um plano só no papel”, Seção Economia e Trabalho. p. 15. Brasília.
- Correio Braziliense, 14 de abril de 1996, “Os riscos da globalização”, Seção “Economia”, p. 16. Brasília. (Sandro Silveira).
- Correio Braziliense, 15 de novembro de 1998, “Fracassa conferência contra poluição”. Seção “Brasil”, p. 16. Brasília. (Warner Bento Filho)
- Correio Braziliense, 19 de maio de 2001, “Aperta o cerco a acusados”, Caso SUDAM, Seção “Política”. p. 17. Brasília.
- FORTES, Márcio. (1991). “O desenvolvimento sustentável”. In: Jornal do Brasil, Caderno “Ecologia”, 22/7/1991, p. 5. Rio de Janeiro.
- LARANJEIRA, Fátima. (1997). “Terceiro Setor já é maior que o governo”. In: Gazeta Mercantil, 14 de outubro de 1997. “Nacional”. p.A-7.
- LATOUCHE, Serge. (2001). “UTI móvel mundial” In: Correio Braziliense, Caderno Pensar, 15 de abril de 2001, pp.8-10. Brasília.
- PD/A. (1998a). PDA Informa. Boletim Bimestral, no. 01, Ano 1, junho 1998. PPG-7/ MMA/ Secretaria de Coordenação da Amazônia. Brasília.
- PD/A. (1998b). PDA Informa. Boletim Bimestral, no. 02, Ano 1, agosto 1998. PPG-7/ MMA/ Secretaria de Coordenação da Amazônia. Brasília.
- PD/A. (1998c). PDA Informa. Boletim Bimestral, no. 03, Ano 1, novembro 1998. PPG-7/ MMA/ Secretaria de Coordenação da Amazônia. Brasília.
- PD/A. (1999a). PDA Informa. Boletim Bimestral, no. 04, Ano 2, jan./fev. 1999. PPG-7/ MMA/ Secretaria de Coordenação da Amazônia. Brasília.
- PD/A. (1999b). PDA Informa. Boletim Bimestral, no. 05, Ano 2, julho/ago. 1999. PPG-7/ MMA/ Secretaria de Coordenação da Amazônia. Brasília.

- PD/A. (1999c). PDA Informa. Boletim Bimestral, no. 06, Ano 2, september/october 1999. PPG-7/ MMA/ Secretaria de Coordenação da Amazônia. Brasília. (em inglês)
- PD/A. (2000a). PDA Informa. Boletim Bimestral, no. 07, Ano 3, março/abril 2000. PPG-7/ MMA/ Secretaria de Coordenação da Amazônia. Brasília.
- PD/A. (2000b). PDA Informa. Boletim Bimestral, no. 08, Ano 3, agosto/setembro 2000. PPG-7/ MMA/ Secretaria de Coordenação da Amazônia. Brasília.
- PP-G7/BIRD. (2000). Brazil Rain Forest. Pilot Program Update. Boletim do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. Número 1. Volume 8. Brasília.
- RMA. (1994). “PD/A está em fase de negociação”. In: Jornal da Mata Atlântica, ano 2, no. 5, abril/maio. Rede de ONG's da Mata Atlântica. São Paulo, p.12.
- SHARF, Regina. (1996). “Resultados do ambientalismo ou ambientalismo de resultados?” In: Parabólicas, no. 22, setembro, pp. 4-5. Instituto Socioambiental. São Paulo.

### **Leis e Políticas Governamentais**

- Decreto No. 563, de 5 de junho de 1992. Institui o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil e cria a Comissão de Coordenação. [Revogado pelo Decreto No. 2.119, de 13/01/1997]
- Decreto No. 2.119, de 13 de janeiro de 1997. Dispõe sobre o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil e sobre sua Comissão de Coordenação, e dá outras providências.
- MMA/ CONAMAZ. (1995). Política Nacional Integrada Para a Amazônia Legal. Brasília.
- Presidência da República (1996). Brasil em Ação. Investimentos para o Desenvolvimento. Brasília.
- Presidência da República (1998). Avança Brasil. Mais 4 Anos de Desenvolvimento para Todos. Brasília.

### **Endereços Eletrônicos**

- Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG). (2001). www.abong.org.br. (14/03/2001).
- Fórum Brasileiro de ONG's e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento. (2001). “Histórico do Fórum”. www.geocities.com/RainForest/Jungle/1898/historic.htm. (09/04/2001)
- Grupo de Trabalho Amazônico (GTA). (2001). www.GTA.org.br.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2002. www.ibge.gov.br
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. www.planejamento.gov.br. Estatísticas; Brasil em Ação; Avança Brasil. Fevereiro de 2001.

### **Fontes Secundárias**

- ACSELRAD, Henri. (1993a). “Desenvolvimento sustentável: a luta por um conceito”. In: Proposta, no. 56, Ano XVII, março. “Desenvolvimento e Meio Ambiente”. FASE. Rio de Janeiro.
- ADAMS, Richard. (1970). Crucifixion by Power: Essays in the National Social Structure of Guatemala, 1944-1966. University of Texas Press. Austin.

- ADAMS, Richard. (1974) [1965]. "Brokers and career mobility systems in the structure of complex societies". In: HEATH, Dwigth B. (ed.). Contemporary Cultures and Societies of Latin America. 2nd. Edition. Random House. New York.
- AGUIAR, Ronaldo Conde. (1993). "Crise social e meio ambiente: elementos de uma mesma problemática". In: BURSZTYN, Marcel. (org). Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável. ENAP; IBAMA; Editora Brasiliense: São Paulo.
- ALBERT, Bruce. (1995). "O Ouro Canibal e a Queda do Céu: Uma Crítica Xamânica da Economia Política da Natureza". Série Antropologia, 174. Departamento de Antropologia. Universidade de Brasília. Brasília.
- ALLEGRETTI, Mary Helena. (1994). "Reservas Extrativistas: Parâmetros para uma Política de Desenvolvimento Sustentável na Amazônia". In: ANDERSON, Anthony [et. alli.] (1994). O Destino da Floresta. Reservas Extrativistas e Desenvolvimento Sustentável na Amazônia. Relume Dumará: Rio de Janeiro; Instituto de Estudos Amazônicos e Ambientais: Curitiba; Fundação Konrad Adenauer.ed..
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. (1994). "Universalização e localismo: movimentos sociais e a crise dos padrões tradicionais de relação política na Amazônia". In: D'INCAO, Maria Angela & SILVEIRA, Isolda M. da. (orgs.). Amazônia e a Crise da Modernização. MPEG. Belém.
- ALMEIDA, Mauro. (1992). "Desenvolvimento e responsabilidade dos antropólogos". In: ARANTES, Antônio A.; RUBEN, Guilherme & DEBERT, Guita (orgs.). Desenvolvimento e Direitos Humanos. A Responsabilidade do Antropólogo. Editora da Unicamp. Campinas.
- ARAÚJO, Caetano E. P. de. (1996). "Meio ambiente e novos atores sociais: limites e interação entre Estado e ONG's". In: Sociedade e Estado, no. 1, vol. 1, jan/jun/ 96, Globalização e Fragmentação. Depto. de Sociologia. UnB. Brasília.
- ARNT, R. A. & SCHWARTZMAN, Steve. (1992). Um Artífício Orgânico. Transição na Amazônia e Ambientalismo (1985-1990). Rocco. Rio de Janeiro.
- AZANHA, Gilberto. (1984). A Forma "Timbira": Estrutura e Resistência. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. São Paulo.
- BAILEY, Michael; BARROS, Henrique; VIANNA Jr., Aurélio. (1997). "Para compreender e dialogar com o Banco Mundial: um guia para organizações da sociedade civil brasileira". Mimeo. Recife; Brasília.
- BALANDIER, Georges. (1969). Antropologia Política. Difusão Européia do Livro/ Edusp. São Paulo.
- BALANDIER, Georges. (1976). [1971]. As Dinâmicas Sociais. Sentido e Poder. Difel. São Paulo.
- BANTON, Michael. (comp.). (1966). Antropologia Social de las Sociedades Complejas. Alianza Universidad. Madrid.
- BARBANTI JR., Olympio. (1998). Urban Dimensions In Rural Livelihoods: Implications for Grassroots Development and Sustainability in the Brazilian Amazon. PhD Thesis. London School of Economics and Political Science. London.
- BARBOSA, Ycarim M. (1999). As Políticas Territoriais e a Criação do Estado do Tocantins. Tese de Doutorado, Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo.
- BARNES, J. A . (1969). "Networks and political process". In: MITCHELL, J. Clyde. (ed.). Social Networks in Urban Situations. Analysis of Personal Relationships in Central

- African Towns. Institute for Social Research, University of Zambia. Manchester University Press. Manchester.
- BARROS, Flavia Lessa de. (1996). “Ambientalismo, globalização e novos atores sociais”. In: Sociedade e Estado, no. 1, vol. 1, jan/jun/ 96, Globalização e Fragmentação. Depto. de Sociologia. UnB. Brasília.
- BARROS, Flávia Lessa de. (2001a). “Introdução. Bancando o desafio: para “inspecionar” o Painel de Inspeção do Banco Mundial.” In: BARROS, Flávia. (org.). Banco Mundial, Participação, Transparência e Responsabilização. A Experiência Brasileira com o Painel de Inspeção. Rede Brasil. Brasília.
- BARROS, Flávia. (org.). (2001b). Banco Mundial, Participação, Transparência e Responsabilização. A Experiência Brasileira com o Painel de Inspeção. Rede Brasil. Brasília.
- BARTOLOMÉ, Leopoldo. (1991). “Contexto y coyuntura en la evaluación de microproyectos de desarrollo social”. In: MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto. (comp.). La Trama Solidaria. Pobreza y Microproyectos de Desarrollo Social. Gadis/ Ediciones Imago Mundi. Buenos Aires.
- BARTOLOMÉ, Leopoldo. (1992). “Fighting Leviathan: the articulation and spread of local opposition to hydrodevelopment in Brazil”. Trabalho apresentado na 41a, Annual Conference of Center for Latin American Studies, University of Florida.
- BECKER, Bertha K. (1990). “A fronteira em fins do século XX: oito proposições para um debate sobre a Amazônia”. In: BECKER, Bertha K.; MIRANDA, Mariana; MACHADO, Lia O.. (1990). Fronteira Amazônica. Questões sobre a Gestão do Território. Editora UnB: Brasília; Editora UFRJ: Rio de Janeiro.
- BECKER, Bertha K. (1993). “A Amazônia pós ECO-92: por um desenvolvimento regional responsável”. In: BURSZTYN, Marcel. (org.). Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável. ENAP; IBAMA; Editora Brasileira: São Paulo.
- BECKER, Bertha K. (1997). “Novos rumos da política regional: por um desenvolvimento sustentável na fronteira amazônica”. In: BECKER, Bertha & MIRANDA, Mariana. (orgs.). A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável. Editora da UFRJ. Rio de Janeiro.
- BECKER, Bertha K.; MIRANDA, Mariana; MACHADO, Lia O.. (1990). Fronteira Amazônica. Questões sobre a Gestão do Território. Editora UnB: Brasília; Editora UFRJ: Rio de Janeiro.
- BENENCIA, Roberto. (1991). “Los componentes organizativos y productivos en los microproyectos de desarrollo social”. In: MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto. (comp.). La Trama Solidaria. Pobreza y Microproyectos de Desarrollo Social. Gadis/ Ediciones Imago Mundi. Buenos Aires.
- BERNARDO, Maristela. (1996). “Impasses sociais e políticos em torno do meio ambiente” In: Sociedade e Estado, Vol. XI, no. 1, jan./jun-1996. Departamento de Sociologia/ UnB. Editora da UnB. Brasília.
- BHATTACHARYYA, Jnanabrata. (1995). “Solidarity and agency: rethinking community development”. In: Human Organization, vol. 54, no. 1, 1995, pp. 60-69.
- BOURDIEU, Pierre. (1982). A Economia das Trocas Simbólicas. Editora Perspectiva. 2a. Edição. São Paulo.
- BOURDIEU, Pierre. (1983). Questões de Sociologia. Marco Zero. Rio de Janeiro.
- BOURDIEU, Pierre. (1989). O Poder Simbólico. Bertrand Brasil: Rio de Janeiro; Difel: Lisboa.

- BOURDIEU, Pierre. (1996). Razões Práticas. Sobre a Teoria da Ação. Papyrus Editora. Campinas.
- BRAMWELL, Anna. (1989). Ecology in the 20th Century. A History. Yale University Press. New Haven.
- BURSZTYN, Marcel (org.) (1993b). Para pensar o desenvolvimento sustentável. Brasiliense., ENAP/ IBAMA. São Paulo.
- BURSZTYN, Marcel. (1993a). “Estado e meio ambiente no Brasil: desafios institucionais”. In: BURSZTYN, Marcel. (org). Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável. ENAP; IBAMA; Editora Brasileira: São Paulo.
- CAPOBIANCO, João Paulo. (1993). “O movimento ambiental e as questões sociais”. In: Proposta, no. 56, Ano XVII, março. “Desenvolvimento e Meio Ambiente”. FASE. Rio de Janeiro.
- CAPRA, Fritjof. (1986). O Ponto de Mutação. Editora Cultrix. São Paulo.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. (1983). “Os povos indígenas e seus direitos. A Declaração de San José”. In: Anuário Antropológico/81, Tempo Brasileiro: Rio de Janeiro; Edições Universidade Federal do Ceará: Fortaleza.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. (1992). “Práticas interétnicas e moralidade”. In: ARANTES, Antonio; RUBEN, Guilherme; DEBERT, Guita (orgs). Op. Cit.
- CARVALHO, Carlota. (2000). [1924]. O Sertão. Subsídios para a História e a Geografia do Brasil. Ética Editora. Imperatriz.
- CARVALHO, Isabel. (1991). “A Eco-Democracia”. In: Políticas Governamentais, 69. Maio/junho. Rio de Janeiro.
- CARVALHO, Isabel. (1992). “Ecologia, desenvolvimento e sociedade civil”. In: Tempo e Presença, no. 261, ano 14, jan/fev. “Meio Ambiente”. CEDI. Rio de Janeiro.
- CASTELLS, Manuel. (2000). O Poder da Identidade. Paz e Terra. São Paulo.
- CEDI. (1991). Povos Indígenas no Brasil 1987/88/89/90. Centro Ecumênico de Documentação e Informação. Rio de Janeiro.
- CERNEA, M. (1995). “Social organization and development anthropology”. In: Malinowski Award Lecture. Society for Applied Anthropology. The World Bank. Washington.
- CERNEA, M. (ed.) (1985). Putting People First. Oxford University Press. New York.
- CHAYANOV, A. V.. (1966). The Theory of Peasant Economy. American Economy Association. Illinois.
- CLIFFORD, James e MARCUS, George. (orgs.). (1986). Writing Culture – The Poetic and Politics of Ethnography. University of California Press. Berkeley.
- CONKLIN, Beth A. e GRAHAM, Laura R. (1995). “The shifting middle ground: amazonian indians and ecopolitics”. In: American Anthropologist, 97 (4): 695-710. American Anthropological Association.
- COSTA DE OLIVEIRA, Renata. (1998). Reflexos da Cultura Carolinense. Monografia de Graduação. Departamento de História. Centro de Estudos Básicos, Universidade Federal do Maranhão. São Luís.
- COSTA, Sérgio. (1997). “Categoria Analítica ou *Passe-Partout* Político-Normativo: Notas Bibliográficas sobre o Conceito de Sociedade Civil”. In: BIB, no. 43, 1º semestre de 1997. Rio de Janeiro.
- COVEY, Jane G.. (1998). “Is critical cooperation possible? Influencing the World Bank through operational collaboration and policy dialogue”. In: FOX, Jonathan & BROWN, L.

- David. (eds.). The Struggle for Accountability: the World Bank, NGO's, and Grassroots Movements. MIT Press. Massachusets.
- CROCKER, William e CROCKER, Jean. (1994). The Canela. Bonding Trough Kinship, Ritual, and Sex. Case Studies in Cultural Anthropology. Stanford University. Hacourt Brace College Publishers. New York.
- CUNHA, Manuela Carneiro da. (1973). "Logique du mithe et de l'action. Le mouvement messianique canela de 1963". In: L'Homme, Tome XIII, Octobre-Décembre, no. 04.
- Da MATTA, Roberto. (1976). Um Mundo Dividido. A Estrutura Social dos Apinayé. Vozes. Petrópolis.
- DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana. (1996). O Mito Moderno da Natureza Intocada. Hucitec. São Paulo.
- DOWBOR, Ladislau. (1993). "Descentralização e meio ambiente". In: BURSZTYN, Marcel. (org). Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável. ENAP; IBAMA; Editora Brasilense: São Paulo.
- DUMONT, Louis. (1982). Homo Aequalis. Génesis e Apogeo de la Ideologia Económica. Taurus. Madrid.
- DUMONT, Louis. (1992). Homo Hierarquicus. O Sistema de Castas e suas Implicações. EDUSP. São Paulo.
- DUMONT, Louis. (1993). O Individualismo. Uma Perspectiva Antropológica da Ideologia Moderna. Rocco. Rio de Janeiro.
- EHENFELD, David. (1992). A Arrogância do Humanismo. Editora Campus. Rio de Janeiro.
- EHLERS, Eduardo. (1996). Agricultura Sustentável. Origens e Perspectivas de um Novo Paradigma. Livros da Terra. São Paulo.
- ESCOBAR, Arturo. (1991). "Anthropology and the development encounter: the making and marketing of development anthropology". American Ethnologist, no. 4, vol. 18, novembro.
- ESCOBAR, Arturo. (1995). Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World. Princeton Studies in Culture/ Power/ History. Princeton University Press. Princeton.
- ESCOBAR, Arturo. (1997). "Anthropology and Development". In: International Social Science Journal, 154. December/1997. Blackwell Publishers/ UNESCO.
- FATHEUER, Thomas. (1993a). "Os ecos da ECO na Alemanha em tempos de crise". In: Proposta, no. 56, Ano XVII, março. "Desenvolvimento e Meio Ambiente". FASE. Rio de Janeiro.
- FEIJOO, Maria del Carmen. (1991). "Com los pies en el barrio. Reflexiones sobre la metodología de los microproyectos a partir de la experiencia de monitoreo." In: MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto. (comp.) La Trama Solidaria. Pobreza y Microproyectos de Desarrollo Social. Gadis/ Ediciones Imago Mundi. Buenos Aires.
- FERNANDES, Ruben C. & CARNEIRO, Leandro P. (1991). "ONG's anos 90: a opinião de dirigentes brasileiros". Série Textos de Pesquisa (1), ISER. Rio de Janeiro.
- FERNANDES, Ruben C. & LANDIM, Leilah. (1986). "Um perfil das ONG's no Brasil". In: Comunicações do ISER, no. 22, ano 5, novembro. Rio de Janeiro.
- FERNANDES, Ruben C. (1985). "Sem fins lucrativos". Comunicações ISER, 15. Rio de Janeiro.
- FERNANDES, Ruben C. (1994). Privado porém Público: o Terceiro Setor na América Latina. Relume-Dumará. Rio de Janeiro.

- FERREIRA, Henrique Villa da Costa. (1999). As ONG's e a Produção de Conhecimento para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia. Tese de Doutorado, Depto. de Sociologia/UnB.
- FISHER, William F. (1997). "Doing good? The politics and antipolitics of NGO practices". In: Annual Review of Anthropology, 26: 439-64.
- FOSTER, George M. (1969). Applied Anthropology. Little, Brown and Company. Boston.
- FOUCAULT, Michel. (1988). [1979]. Microfísica do Poder. Edições Graal. 7a. Edição. Rio de Janeiro.
- FOUCAULT, Michel. (1996). A Ordem do Discurso. Edições Loyola. São Paulo.
- FREI BETTO (1981). O que é Comunidade Eclesial de Base. Editora Brasiliense. 4a. Edição. São Paulo.
- FURTADO, Celso. (1998) [1974]. O Mito do Desenvolvimento Econômico. Paz e Terra. 2ª Edição. Coleção Leitura. São Paulo.
- GALESKI, B. (1975). Basic Concepts of Rural Society. Manchester University Press. Manchester.
- GEERTZ, Clifford. (1983). "From the native's point of view. On the nature of Anthropological understanding". In: Local Knowledge. Basic Books. New York.
- GEERTZ, Clifford. (1989). "A Religião como Sistema Cultural". In: A Interpretação das Culturas. Guanabara-Koogan. Rio de Janeiro.
- GEERTZ, Clifford. (1997). El Antropólogo como Autor. Paidós Studio. Barcelona.
- GIDDENS, Anthony. (1989). A Constituição da Sociedade. Martins Fontes. São Paulo.
- GOULDNER, Alvin W. (1976). The Dialectic of Ideology and Technology. Oxford University Press. New York.
- GROVE, Richard. (1996). Green Imperialism: Colonial Expansion, Tropical Island Edens and the Origins of Environmentalism. 1600- 1860. Cambridge University Press. Cambridge.
- GUÉRAULT, Hubert. (1993). "Os rumos do movimento ambientalista". In: Proposta, no. 56, Ano XVII, março. "Desenvolvimento e Meio Ambiente". FASE. Rio de Janeiro.
- GUIMARÃES, Roberto Pereira. (1997). "Desenvolvimento Sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas." In: BECKER, Bertha & MIRANDA, Mariana. (orgs.). A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável. Editora da UFRJ. Rio de Janeiro.
- GUIVAN, Julia S. (1993). "Parâmetros Teóricos para a Análise de Difusão e Adoção de Práticas Agrícolas Sustentáveis". In: VIEIRA, Paulo e MAIMON, Dália (orgs.). As Ciências Sociais e a Questão da Interdisciplinariedade. ANPED/ Editora UFPA/ NAEA. Rio de Janeiro; Belém.
- HABERMAS, Jürgen. (1975). "Técnica e Ciência enquanto 'Ideologia'". In: Os Pensadores, Vol. XLVIII. Abril Cultural. São Paulo.
- HALL, Anthony. (1997). "O papel das ONG's na resolução de conflitos para o desenvolvimento sustentável". In: BECKER, Bertha & MIRANDA, Mariana. (orgs.). A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável. Editora da UFRJ. Rio de Janeiro.
- HARVEY, David. (1994). Condição Pós-Moderna. Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural. Edições Loyola. 4ª Edição. São Paulo.
- HERCULANO, Selene Carvalho. (1992). "Como passar do insuportável ao sofrível". In: Tempo e Presença, no. 261, ano 14, jan/fev. "Meio Ambiente". CEDI. Rio de Janeiro.

- HERZFELD, Michael. (1992). The Social Production of Indifference. Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy. The University of Chicago Press. Chicago.
- HOBEN, Alan. (1982). "Anthropologists and development". In: Annual Review of Anthropology, 11: 349-75.
- HOROWITZ, M. (1994). "Development anthropology in the mid-1990's". In; Development Anthropology Network, 12 (1), (2), pp. 1-14.
- HUIZER, Gerrit. (1976). "The strategy of peasant mobilization: some cases from Latin America and Southeast Asia". In: PITT, David (ed.). Development from Below: Anthropologists and Development Situations. The Hague. Mouton.
- HUIZER, Gerrit. (1993). "Development anthropology in global perspective". In: Zeitschrift der Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsethologie. Heft 1, 1993, 2 Jg.
- ISA. (1996). Povos Indígenas no Brasil 1991/95. Instituto Socioambiental. São Paulo.
- ISA. (2000). Povos Indígenas no Brasil 500 – Porto Inseguro - 1996/2000. Instituto Socioambiental. São Paulo.
- JUNQUEIRA, Carmen & CARVALHO, Edgar de Assis. (orgs.). (1981). Antropologia e Indigenismo na América Latina. Cortez Editora. São Paulo.
- KEARNEY, M. (1995). "The Local and the global: the Anthropology of Globalization and transnationalism". In: Annual Review of Anthropology, 24.
- LADEIRA, Maria Elisa e AZANHA, Gilberto. (1996). "Os 'Timbira Atuais' e a Disputa Territorial". In: ISA. Povos Indígenas no Brasil 1991/95. Instituto Socioambiental. São Paulo.
- LANDIM, Leilah & COTRIM, Letícia. (1996). ONG's: Um Perfil – Cadastro das Filiadas à Associação Brasileira de ONG's (ABONG). ISER: Rio de Janeiro; ABONG: São Paulo.
- LANDIM, Leilah. (1993a). A Invenção das ONG's. Do Serviço Invisível à Profissão sem Nome. Tese de Doutorado. Museu Nacional. Rio de Janeiro.
- LANDIM, Leilah. (1993b). Para Além do Mercado e do Estado? Filantropia e Cidadania no Brasil. ISER. Rio de Janeiro.
- LANDIM, Leilah. (1998). "*Experiência Militante*: histórias das assim chamadas ONG's". In: LANDIM, Leilah (org.) Ações em Sociedade. Militância, caridade, assistência etc. ISER/ NAR. Rio de Janeiro.
- LANDIM, Leilah. (org.). (1988). Sem Fins Lucrativos – As Organizações Não-Governamentais no Brasil. ISER. Rio de Janeiro.
- LEACH, Edmund. (1996). [1954]. Sistemas Políticos da Alta Birmânia. Edusp. São Paulo.
- LEFF, Enrique. (1993). "Sociologia y ambiente: sobre el concepto de racionalidad ambiental y las transformaciones del conocimiento". In: VIERA, Paulo & MAIMON, Dália (orgs.). As Ciências Sociais e a questão Ambiental. Rumo à Interdisciplinariedade. ANPED: Rio de Janeiro; Editora UFPA/ NAEA: Belém.
- LEIS, Héctor Ricardo. (1995). "Ambientalismo: um Projeto Realista-Utópico para a Política Mundial". In: VVAA. Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as Ciências Sociais. Cortez: São Paulo; Universidade Federal de Santa Catarina: Florianópolis.
- LEIS, Héctor Ricardo. (1996). O Labirinto: Ensaios sobre Ambientalismo e Globalização. Editora Gaia/ Editora da FURB. São Paulo/ Blumenau.
- LENÁ, Philippe. (1997). "Novos atores sociais, desenvolvimento sustentável e organizações não-governamentais". In: BECKER, Bertha & MIRANDA, Mariana. (orgs.). A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável. Editora da UFRJ. Rio de Janeiro.



- LEROY, Jean-Pierre & SOARES, Maria Clara Couto. (1998a). “Conclusões: os desafios para a construção da participação cidadã”. In: LEROY, Jean-Pierre & SOARES, Maria Clara Couto. (orgs.). Bancos Multilaterais e Desenvolvimento Participativo no Brasil: dilemas e desafios. FASE/ IBASE. Rio de Janeiro.
- LEROY, Jean-Pierre & SOARES, Maria Clara Couto. (orgs.). (1998b). Bancos Multilaterais e Desenvolvimento Participativo no Brasil: dilemas e desafios. FASE/ IBASE. Rio de Janeiro.
- LEROY, Jean-Pierre. (1997). “Da comunidade local às dinâmicas microregionais na busca do desenvolvimento sustentável”. In: BECKER, Bertha & MIRANDA, Mariana. (orgs.). A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável. Editora da UFRJ. Rio de Janeiro.
- LIMA, Deborah de Magalhães. (s. d.). “Equidade, desenvolvimento sustentável e preservação da biodiversidade: os limites da parceria ecológica”. (mimeo).
- LIMA, Ludmila Maria Moreira. (2000). “Se a FUNAI não faz, nós fazemos”: Conflito e Mudança no Contexto de um Projeto de Cooperação. Tese de Doutorado. Departamento de Antropologia – UnB. Brasília.
- LITTLE, Paul. (1994). “Cuanto más pequeño mejor? Las ONG’s y los microproyectos de desarrollo rural”. In: Cántaro. Cuestiones sobre Desarrollo en el Austro, no. 8, octubre/94 – enero/95. Cuenca.
- LITTLE, Paul. (1996). Superimposed Cosmographies, Fractal Territories: Territorial Disputes on Amazon Regional Frontiers. Tese de Doutorado. FLACSO/ UnB. Brasília.
- LITTLE, Peter D. e PAINTER, Michael. (1995). “Discourse, politics, and the development process: reflections on Escobar’s “Anthropology and the development encounter”. In: American Ethnologist, 22 (3): 602-616. American Anthropological Association.
- MACHADO, Roberto. (1988). “Introdução – Por uma genealogia do poder”. In: FOUCAULT, Michel. Microfísica do Poder. Edições Graal. 7a. Edição. Rio de Janeiro.
- MAGALHÃES, Antonio Rocha. (1987). “Impacto de Grandes Projetos na Amazônia”. In: Os Grandes Projetos da Amazônia: Impactos e Perspectivas. COSTA, José Marcelino (coord.). Cadernos NAEA, 9. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Belém.
- MANCIN, Rinaldo. (2001). Estado e Sociedade na Busca do Desenvolvimento Sustentável em Projetos Demonstrativos. Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. UnB. Brasília.
- MARCUS, George e FISHER, Michael. (1986). Anthropology as Cultural Critique – Na Experimental Moment in th Human Sciences. University of Chicago Press.
- MARCUS, George. (1998). Ethnography: Through Thick and Thin. Princeton University Press. Princeton. New Jersey.
- MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto. (1991a). “Presentación”. In: MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto. (comp.). La Trama Solidaria. Pobreza y Microproyectos de Desarrollo Social. Gadis/ Ediciones Imago Mundi. Buenos Aires.
- MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto. (1991b). “Los pequeños proyectos: microsoluciones a marcoproblemas?” In: MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto. (comp.). La Trama Solidaria. Pobreza y Microproyectos de Desarrollo Social. Gadis/ Ediciones Imago Mundi. Buenos Aires.
- MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto. (comp.). (1991c). La Trama Solidaria. Pobreza y Microproyectos de Desarrollo Social. Gadis/ Ediciones Imago Mundi. Buenos Aires.
- MARTINS, José de Souza. (1981). Os Camponeses e a Política no Brasil. Vozes. Petrópolis.
- MARTINS, José de Souza. (1984). A Militarização da Questão Agrária. Vozes. Petrópolis.

- MARTINS, José de Souza. (1997). Fronteira. A Degradação do Outro nos Confins do Humano. Hucitec. São Paulo.
- MAYER, Adrian C.. (1966). “La importancia de los cuasi-grupos en el estudio de las sociedades complejas”. Em: BANTON, Michael (comp.). Antropología Social de las Sociedades Complejas. Alianza Universidad. Madrid
- McCORMICK, John. (1992). Rumo ao Paraíso. A História do Movimento Ambientalista. Relume Dumará. Rio de Janeiro.
- MELATTI, Julio César. (1967). Índios e Criadores: A situação dos Krahó na Área Pastoril do Tocantins. Monografias ICS. UFRJ, vol. 3. Rio de Janeiro.
- MELATTI, Julio César. (1972). O Messianismo Krahó. Editora Herder. Editora da Universidade de São Paulo. São Paulo.
- MELATTI, Julio César. (1978). Ritos de Uma Tribo Timbira. Ática. São Paulo.
- MENDES, Luiz Carlos Abreu. (1997). Para onde vão as ONG's? De Assessorias Informais de Apoio a Organizações Profissionais Estruturadas. Dissertação de Mestrado, Departamento de Administração, UnB.
- MILLIKAN, Brent. (1998). “Planaflo: modelo de projeto participativo”. In: LEROY, Jean-Pierre & SOARES, Maria Clara Couto. (orgs.). Bancos Multilaterais e Desenvolvimento Participativo no Brasil: dilemas e desafios. FASE/ IBASE. Rio de Janeiro.
- MILLIKAN, Brent. (2001). “O Painel de Inspeção do Banco Mundial e o pedido de investigação sobre o Planaflo”. In: BARROS, Flávia. (org.). Banco Mundial, Participação, Transparência e Responsabilização. A Experiência Brasileira com o Painel de Inspeção. Rede Brasil. Brasília.
- MILTON, Kay. (1993). “Environmentalism and anthropology” In: MILTON, Kay (org.) Environmentalism and the View from Anthropology. Routledge. ASA Monographs 32. London.
- MINDLIN LAFER, Betty (1981). “A nova utopia indígena: os projetos econômicos”. In: JUNQUEIRA, Carmen & CARVALHO, Edgar de Assis. (orgs.). Op. Cit.
- MITCHELL, J. Clyde. (1969a). “The concept and use of social networks”. In: MITCHELL, J. Clyde. (ed.). Social Networks in Urban Situations. Analysis of Personal Relationships in Central African Towns. Institute for Social Research, University of Zambia. Manchester University Press. Manchester.
- MITCHELL, J. Clyde. (ed.). (1969b). Social Networks in Urban Situations. Analysis of Personal Relationships in Central African Towns. Institute for Social Research, University of Zambia. Manchester University Press. Manchester.
- MORIN, Edgar. (1980). O Método II. A Vida da Vida. Publicações Europa-América. Biblioteca Universitária.
- MOURA, Margarida M. (1986). Camponeses. Editora Ática. Série Princípios, no. 52. São Paulo.
- MURPHY, Alexander B. (1997). “As estratégias territoriais das organizações governamentais internacionais e suas implicações para o meio ambiente e o desenvolvimento”. In: BECKER, Bertha & MIRANDA, Mariana. (orgs.). A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável. Editora da UFRJ. Rio de Janeiro.
- NELSON, Paul. (1993). “The World Bank and Non-Governmental Organizations: A Summary Report Findings”. Mimeo. Fevereiro. Washington.
- NISBET, Robert A. (1985). História da Idéia de Progresso. Editora UnB. Brasília.

- OLIVEIRA FILHO, João Pacheco. (1988). O Nosso Governo. Regime Tutelar e os Tikuna. Marco Zero. São Paulo.
- OLIVEIRA, Ariovaldo U. (1988). A Geografia das Lutas no Campo. Contexto/ Edusp. São Paulo.
- OLIVEIRA, Rosy de. (1998). O Movimento Separatista do Tocantins e a CONORTE (1981-1988). Dissertação de Mestrado, Depto. de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas. Campinas.
- ORTOLAN MATOS, Maria Helena. (1999). “O movimento pan-indígena no Brasil: a participação dos índios em assembléias e a formação de uma comunidade “imaginada” e uma identidade supra-étnica”. In: Pós. Revista Brasiliense de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília. Ano III, no. 1. Brasília.
- PÁDUA, José Augusto. (1987). “Natureza e projeto Nacional: as origens da ecologia política no Brasil”. In: PÁDUA, José Augusto. (org.). Ecologia e Política no Brasil. Espaço e Tempo: IUPERJ. Rio de Janeiro.
- PALMEIRA, Moacir. (1992). “Voto: racionalidade ou significado?” In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, no. 20, ano 7, 1992.
- PAMPLONA, Consuelo. (1993). “ONG's: as mediadoras entre o Estado e a sociedade.” In: Proposta, no. 56, Ano XVII, março. “Desenvolvimento e Meio Ambiente”. FASE. Rio de Janeiro.
- PARESCI, Ana Carolina C. (1997). Realismo e Utopia: O Trabalho de Formigas em um Mundo de Cigarras. Um Estudo Antropológico do Discurso Ambientalista. Dissertação de Mestrado, Depto. de Antropologia, UnB. Brasília.
- PIETLÄ, Hilka. (1990). “Environment and Sustainable Development”. In: IFDA Dossier 77, may/june 1990.
- PIRES, Mauro Oliveira. (1996). Desenvolvimento e Sustentabilidade: um estudo sobre o Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER). Dissertação de Mestrado. Depto. de Sociologia. UnB. Brasília.
- PIRES, Mauro Oliveira. (1998). “Trajetória do conceito de desenvolvimento sustentável na transição paradigmática”. Em: DUARTE, Laura M. G. & BRAGA, Maria Lúcia de S. (orgs.) Tristes Cerrados. Sociedade e Biodiversidade. Paralelo 15. Brasília.
- PITT, David C. (1976a). “Development from Below”. In: PITT, David C. (ed.). (1976a). Development from Below. Anthropologists and Development Situations. The Hage. Mouton Publishers. Chicago.
- PITT, David C. (ed.). (1976b). Development from Below. Anthropologists and Development Situations. The Hage. Mouton Publishers. Chicago.
- POLANY, Karl. (1971). The Great Transformation. Beacon Press. Boston.
- PROCHNOV, Miriam. (1993). “O movimento em Santa Catarina”. In: Proposta, no. 56, Ano XVII, março. “Desenvolvimento e Meio Ambiente”. FASE. Rio de Janeiro.
- RAMOS, Alcida Rita. (1998). Indigenism. Ethnic Politics in Brazil. The University of Wisconsin Press. Madison.
- RATTNER, Henrique. (1997). “Globalização: em direção a um mundo só?”. In: BECKER, Bertha & MIRANDA, Mariana. (orgs.). A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável. Editora da UFRJ. Rio de Janeiro.
- REDFIELD, Robert. (1962). [1942]. “The Folk Society”. In: Human Nature and The Study of Society. The Papers of Robert Redfield. Vol. I. Edited by Margaret Park Redfield. The University of Chicago Press. Chicago/ London.

- REDFIELD, Robert. (1963). [1956]. The Little Community / Peasant Society and Culture. The University of Chicago Press. Chicago.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres. (1997). “Desenvolvimento sustentável: novas redes, novos códigos”. In: BECKER, Bertha & MIRANDA, Mariana. (orgs.). A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável. Editora da UFRJ. Rio de Janeiro.
- RIBEIRO, Gustavo L. & LITTLE, Paul. (1998). “Neo-Liberal Recipies, Environmental Cooks: the Transformation of Amazonian Agency”. Série Antropologia, 213. Departamento de Antropologia. Universidade de Brasília. Brasília.
- RIBEIRO, Gustavo L. (1987). “Cuanto más grande mejor? Proyetos de gran escala: una forma de producción vinculada a la expansión de sistemas económicos”. In: Desarrollo Económico 105.
- RIBEIRO, Gustavo L. (1991a). “Ambientalismo e Desenvolvimento Sustentado. Nova Ideologia/Utopia de Desenvolvimento”. In: Revista de Antropologia, 34. USP. São Paulo.
- RIBEIRO, Gustavo L. (1991b). Empresas Transnacionais: um Grande Projeto por Dentro. ANPOCS/ Marco Zero. São Paulo.
- RIBEIRO, Gustavo L. (1994). "Para pensar o setor ambiental". In: ROS FILHO, Luís C. Financiamentos para o Meio Ambiente. IEA. Brasília.
- RICARDO, Carlos Alberto. (1995). “‘Os índios’ e a sociodiversidade nativa contemporânea no Brasil”. In: SILVA, Aracy Lopes da. & GRUPIONI, Luís Donizete Benzi. (orgs.). A Temática Indígena na Escola. MEC, MARI, UNESCO. Brasília.
- RIST, Gilbert. (1997). The History of Development. From Western Origins to Global Faith. Zed Books. London and New York.
- ROBIROSA, Mario. (1991). “Los microproyectos y su entorno: articulaciones sociales a nível local”. In: MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto. (comp.). La Trama Solidaria. Pobreza y Microproyetos de Desarrollo Social. Gadis/ Ediciones Imago Mundi. Buenos Aires.
- ROS FILHO, Luiz Carlos. (1994). Financiamentos para o Meio Ambiente. Instituto de Estudos Amazônicos e Ambientais – IEA. (Série Políticas Públicas e Meio Ambiente). Brasília.
- SACHS, Ignacy. (1986). Ecodesenvolvimento. Crescer sem Destruir. Vértice. São Paulo.
- SACHS, Ignacy. (1993). “Estratégias de transição para o século XXI”. In: BURSZTYN, Marcel (org.). Para pensar o desenvolvimento sustentável. Brasiliense, ENAP, IBAMA. São Paulo.
- SACHS, Ignacy. (2000). Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável. Organização Paula Yone Stroh. Garamond. Rio de Janeiro.
- SAHLINS, Marshall. (1997a). “O ‘pessimismo sentimental’ e a experiência etnográfica: por que a cultura não é um ‘objeto’ em via de extinção (Parte I)”. In: Mana, 3(1), abril. Museu Nacional. Rio de Janeiro.
- SAHLINS, Marshall. (1997b). “O ‘pessimismo sentimental’ e a experiência etnográfica: por que a cultura não é um ‘objeto’ em via de extinção (Parte II)”. In: Mana, 3(2), outubro. Museu Nacional. Rio de Janeiro.
- SANTOS, Theotonio dos. (1997). “A politização da natureza e o imperativo tecnológico”. In: BECKER, Bertha & MIRANDA, Mariana. (orgs.). A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável. Editora da UFRJ. Rio de Janeiro.
- SCHERER-WARREN, Ilse. (1993). Redes de Movimentos Sociais. Edições Loyola. São Paulo.

- SCHERER-WARREN, Ilse. (1995). “ONG’s na América Latina: trajetória e perfil”. Em: VVAA. Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as Ciências Sociais. Cortez: São Paulo; Universidade Federal de Santa Catarina: Florianópolis.
- SCHERER-WARREN, Ilse. (1996). “Novos atores e práticas políticas ambientalistas na era da globalização”. Em: Sociedade e Estado, no. 1, vol. 1, jan/jun/ 96, Globalização e Fragmentação. Depto. de Sociologia. Brasília.
- SCHERER-WARREN, Ilse. (1998). “Ações coletivas na sociedade contemporânea e o paradigma das redes”. In: Sociedade e Estado, vol. XIII, no. 1, jan/jul. Departamento de Sociologia/ UnB. Brasília.
- SCHMIDHEINY, Stephan. (1991). “Desenvolvimento sustentável: um desafio global para a indústria”. In: ECORIO, ano 1, e. 2. Rio de Janeiro.
- SCHMINK, Marianne e WOOD, Charles H. (1992). Contested Frontiers in Amazonia. Columbia University Press. New York/ Oxford.
- SCHUMACHER, E. F. (1977) [1972]. O negócio é ser pequeno. Zahar Editores. Rio de Janeiro.
- SCHWARTZ, Norman B. (1981). “Anthropological views of community and community development”. In: Human Organization, vol. 40, no. 4, 313-322. Society for Applied Anthropology.
- SCUDDER, Thayer. (1973). “The human ecology of big projects: river basin development and resettlement”. In: Annual Review of Anthropology, 2.
- SEGATO, Rita Laura. (1999). “Identidades Políticas/ Alteridades Históricas: uma crítica a las certezas del pluralismo global.” In: Anuário Antropológico/97. Tempo Brasileiro. Rio de Janeiro.
- SEYFERTH, Giralda. (1992). “As contradições da liberdade: análise de representações sobre a identidade camponesa”. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, no. 18, ano7, fev./1992. São Paulo.
- SIGAUD, Lygia. (1986). “Efeitos sociais de grandes projetos hidroelétricos: as barragens de Sobradinho e Machadinho”. In: Comunicação, no. 09. Programa de Pós Graduação em Antropologia Social – Museu Nacional. Rio de Janeiro.
- SILVA, Otávio Barros da. (1997). Breve História do Tocantins e de sua Gente. Uma Luta Secular. 2a. Edição. Solo Editores/ Federação das Indústrias do Estado do Tocantins. Araguaína.
- SINGER, Paul. (1997). “Economia Solidária: geração de renda e alternativa ao liberalismo”. In: Proposta, no. 72, março/maio. FASE. Rio de Janeiro.
- SOARES, Luis Eduardo. (1981). Campesinato: Ideologia e Política. Zahar. Rio de Janeiro.
- SOUZA, Hércio M. (2001). Reforma do Estado e Políticas Públicas de Etnodesenvolvimento no Brasil na Década de 90. Dissertação de Mestrado. Departamento de Antropologia. Universidade de Brasília. Brasília.
- SOUZA, Herbert de. (1991). “As ONG's na década de 90”. In: Comunicações do ISER, no. 41, ano 10. Rio de Janeiro.
- SOUZA, Marcos Alves de. (2000). “O Dono da Terra: Estudo sobre a Formação de uma Pós-Fronteira no Tocantins”. In: Luís Sérgio Duarte da Silva (org.). Relações Cidade-Campo: Fronteiras. Editora UFG. AGEPEL. Goiânia.
- STAVENHAGEN, Rodolfo. (1985). “Etnodesenvolvimento: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista”. In: Anuário Antropológico/84. Tempo Brasileiro. Rio de Janeiro.

- STEWART, Julian. (1955). Theory of Culture Change. The Methodology of Multilinear Evolution. University of Illinois Press.
- STROH, Paula Yone. (2000). “Anexo 2. Bibliografia sintética de Ignacy Sachs”. In: SACHS, Ignacy. Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável. Garamond. Rio de Janeiro.
- SUÁREZ, Mireya. (1992). “Desconstrução das categorias “mulher” e “negro””. Série Antropologia, 133. Departamento de Antropologia. Universidade de Brasília. Brasília.
- TAVARES, Ricardo Neiva. (1999). As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas. Instituto Rio Branco. Fundação Alexandre Gusmão. Centro de Estudos Estratégicos. Brasília.
- TEPICHT, J. (1973). Marxisme et Agriculture – le Paysan Polonais. Armand Colin. Paris.
- THOMPSON, Andrés. (1991). “El sector público y los microproyectos. Conclusiones”. In: MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto. (comp.). La Trama Solidaria. Pobreza y Microproyectos de Desarrollo Social. Gadis/ Ediciones Imago Mundi. Buenos Aires.
- TODOROV, Tzvetan. (1991). Nosotros y los Otros. Siglo XXI. Mexico.
- TRAINER, Ted. (1990). “A Rejection of the Brundtland Report”. In: IFDA Dossier 77, may/june 1990.
- TUSSIE, Diana. (comp.). (1997). El BID, el Banco Mundial y la Sociedad Civil: nuevas formas de financiamiento internacional. FLACSO. Oficina de Publicaciones del CBC. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- VASCONCELOS, Luís Leite de. (1986). Apresentação. In: SACHS, Ignacy. Ecodesenvolvimento. Crescer sem Destruir. Vértice. São Paulo. (Tradução Eneida Araújo. Coordenação dos textos originais e supervisão Luís Leite de Vasconcelos.)
- VELHO, Gilberto. (1981). Individualismo e Cultura. Zahar Editores. Rio de Janeiro.
- VELHO, Otávio G. (1972). Frentes de Expansão e Estrutura Agrária. Zahar Editores. Rio de Janeiro.
- VELHO, Otávio G. (1979). Capitalismo Autoritário e Campesinato. Difel. Rio de Janeiro.
- VIANNA Jr., Aurélio. (1998a). “O Painel de Inspeção do Banco Mundial, um instrumento para participação.” In: LEROY, Jean-Pierre & SOARES, Maria Clara Couto. (orgs.). Bancos Multilaterais e Desenvolvimento Participativo no Brasil: dilemas e desafios. FASE/IBASE. Rio de Janeiro.
- VIANNA Jr., Aurélio. (org.) (1998b). A Estratégia dos Bancos Multilaterais para o Brasil. Análise Crítica e Documentos Inéditos. Rede Brasil. Brasília.
- VIDAL e SOUZA, Candice. (1992). A Construção de Palmas nos Discursos de Políticos e Urbanistas. Monografia de Graduação. Dept. de Antropologia. Universidade de Brasília. Brasília.
- VIEIRA, Paulo Freire. (1995). “Meio ambiente, desenvolvimento e planejamento”. In: VVAA. Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as Ciências Sociais. Cortez: São Paulo; Universidade Federal de Santa Catarina: Florianópolis.
- VILLAMIZAR SAYAGO, Doris A. (2000). A Invenção Burocrática da Participação: discursos e práticas no Ceará. Tese de Doutorado. Departamento de Sociologia. Universidade de Brasília. Brasília.
- VINCENT, Joan. (1986). “System and process, 1974-1985”. In: Annual Review of Anthropology, 15.
- VIOLA, Eduardo (1987). “O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica”. In: PÁDUA, José Augusto. (org.). Ecologia e política no Brasil. Espaço e Tempo: IUPERJ. Rio de Janeiro.

- VIOLA, Eduardo e LEIS, Héctor. (1992). “A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável”. In: HOGAN, Daniel & VIEIRA, Paulo Freire. (orgs.). Dilemas Socioambientais e Desenvolvimento Sustentável. Editora da Unicamp. Campinas.
- VIOLA, Eduardo e LEIS, Héctor. (1995). “O ambientalismo multisetorial no Brasil para além da Rio-92: o desafio de uma estratégia globalista viável”. In: VVAA. Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as Ciências Sociais. Cortez: São Paulo; Universidade Federal de Santa Catarina: Florianópolis.
- VIOLA, Eduardo. (1997). “Globalização, democracia e sustentabilidade: as novas forças sociopolíticas transnacionais”. In: BECKER, Bertha & MIRANDA, Mariana. (orgs.). A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável. Editora da UFRJ. Rio de Janeiro.
- WEBER, Max. (1991). [1972]. “Os tipos de dominação”. Economia e Sociedade. Vol. 1. Editora UnB. Brasília.
- WOLF, Eric. (1974) [1965]. “Aspects of group relations in a complex society: México”. In: HEATH, Dwigth B. (ed.). Contemporary Cultures and Societies of Latin America. 2nd. Edition. Random House. New York.
- WOLF, Eric. (1976). Sociedades Camponesas. Editora Zahar. Rio de Janeiro.
- WOORTMANN, Ellen F. (1995). Herdeiros, Parentes e Compadres. Hucitec; Editora UnB. São Paulo; Brasília.
- WOORTMANN, Ellen F. e WOORTMANN, Klaas. (1997). O Trabalho da Terra: a lógica e a simbólica da lavoura camponesa. Editora da Universidade de Brasília. Brasília.
- ZIMMERMANN, Jörg. (1992). “Desenvolvimento sustentável e agricultura”. In: Tempo e Presença, no. 261, ano 14, jan/fev. “Meio Ambiente”. CEDI. Rio de Janeiro.

# **A N E X O S**

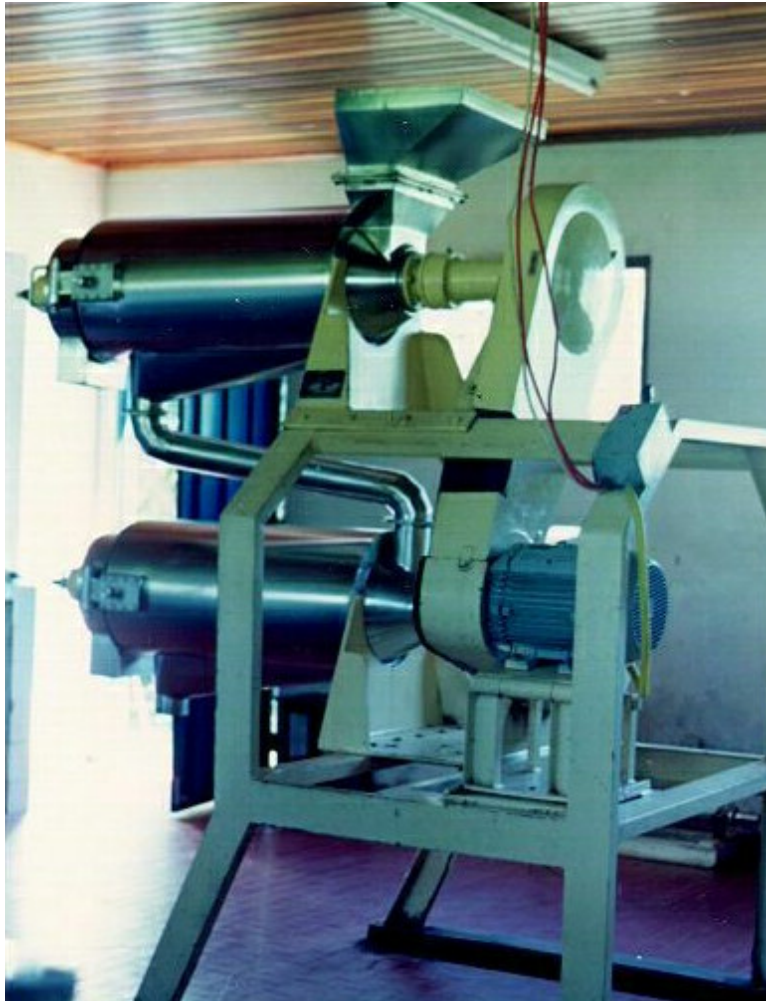




Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Carolina



Fábrica velha de processamento de polpas - Carolina



Máquina processadora de polpas – interior da fábrica velha



Fábrica nova - Carolina



Índios Timbira em visita a fábrica velha (Carolina)  
observando funcionário processando acerola



Índios Timbira visitando a fábrica nova



Marca da polpa comercializada pela fábrica



Toyota do projeto de acompanhamento e monitoramento - Imperatriz



Vista parcial de Santa Maria do Tocantins - ao fundo, olaria da cidade.



Galpão do Projeto Frutos do Cerrado em Santa Maria do Tocantins



Sócias da Associação Soninho – Santa Maria do Tocantins



Mata de galeria e área de roça queimada ao fundo na área da Associação Soninho – Santa Maria do Tocantins



Sistema agroflorestal com abacaxi, banana e outras culturas em área de sócio da Associação Soninho – Santa Maria do Tocantins



Cajus resultantes dos plantios do Projeto – Santa Maria do Tocantins



Viveirista de Santa Maria do Tocantins



Viveiro do Projeto em Santa Maria do Tocantins





Mutirão de plantio de técnicos, índios e sócios da AAPPCC – Carolina (outubro de 2000)



Sistema agroflorestal no CETRAL – João Lisboa



Discussão entre técnicos, agricultores e índios após mutirão - Carolina



Discussão entre técnicos, agricultores e índios após mutirão - Carolina

## **Folder do Projeto Frutos do Cerrado – Lado 1**

## **Folder do Projeto Frutos do Cerrado – Lado 2**