

UNISC – UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL –
DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

ANTONIO JORECI FLORES

A CONTRIBUIÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS: ESTUDO DE CASO DA POLÍTICA DE ELETRIFICAÇÃO RURAL NA
REGIÃO DO MÉDIO ALTO URUGUAI/RS/BRASIL

Santa Cruz do Sul

2009

ANTONIO JORECI FLORES

**A CONTRIBUIÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS: ESTUDO DE CASO DA POLÍTICA DE ELETRIFICAÇÃO RURAL NA
REGIÃO DO MÉDIO ALTO URUGUAI/RS/BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Doutorado, Área de concentração em Desenvolvimento Regional na Universidade de Santa Cruz do Sul UNISC – como requisito para a obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Prof^a Dr^a Virgínia Elisabeta Etges

Santa Cruz do Sul

2009

ANTONIO JORECI FLORES

A CONTRIBUIÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTUDO DE CASO DA POLÍTICA DE ELETRIFICAÇÃO RURAL NA REGIÃO DO MÉDIO ALTO URUGUAI/RS/BRASIL

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Doutorado, Área de concentração em Desenvolvimento Regional na Universidade de Santa Cruz do Sul UNISC – como requisito para a obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Virgínia Elisabeta Etges

Prof. Dr. Marcos Artêmio Fischborn Ferreira

Prof. Dr^a. Edite Maria Sudbrack

Prof. Dr. Walter Frantz

Prof^a. Dr^a. Heleniza Ávila Campos

F634c

Flores, Antonio Joreci

A contribuição da sociedade civil na implementação de políticas públicas: um estudo de caso da política de eletrificação rural na Região do Médio Alto Uruguai/RS/Brasil / Antonio Joreci Flores – 2009.

167 f. : il. ; 30 cm.

Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) –
Universidade de Santa Cruz do Sul, 2009.

Orientação: Prof^ª. Dr^ª. Virgínia Elisabeta Etges.

1. Região do Médio Alto Uruguai, RS – Desenvolvimento regional. 2. Região do Médio Alto Uruguai, RS – Política energética 3. Região do Médio Alto Uruguai, RS – Política e governo. 4. Eletrificação rural. 5. Cooperativismo. I. Etges, Virgínia Elisabeta, orientadora. II. Título.

DEDICATÓRIA

Dedico esta tese a todas as pessoas e instituições que se interessam pela pesquisa e principalmente, praticam ações que possibilitam entendimento e reflexões sobre a preocupante questão da exclusão social que significa consequências para toda a sociedade.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus familiares pelo apoio, aos professores e colegas do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, da UNISC, à URI – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, Campus de Frederico Westphalen, RS, meu espaço de atuação profissional. Agradeço ainda aos meus colegas pelo incentivo; em especial, à professora orientadora Doutora Virgínia Elisabeta Etges, pela disposição e conhecimento com que orientou esta tese.

Não há agentes históricos únicos nem uma forma única de dominação. São múltiplas as faces da dominação e da opressão e muitas delas foram irresponsavelmente negligenciadas pela teoria crítica moderna.

(SANTOS, Boaventura de Souza. *A Crítica da Razão Indolente*)

RESUMO

A presente tese tratou de estudar questões relacionadas às políticas públicas, envolvendo suas etapas principais, que são a formulação, a implementação e a avaliação. Para tanto, realizou-se um estudo de caso sobre a implementação da política pública denominada *Luz para Todos*, que objetiva atender comunidades e famílias, principalmente do meio rural, que não possuem energia elétrica em suas residências e propriedades. O estudo foi realizado na região do Médio Alto Uruguai do Rio Grande do Sul, espaço geográfico com grande concentração de habitantes no meio rural e que apresentava carências dessa política. No estudo, fica identificada a importante contribuição que as políticas públicas podem receber da sociedade civil organizada. Neste caso estudado, uma cooperativa contribuiu, decisivamente, para que um número significativo de pessoas tivesse acesso a um bem tão necessário para sua qualidade de vida. E nisso, tem-se a tese de que a parceria entre estruturas públicas e privadas, com uma sociedade organizada, resulta em uma maior eficiência na implementação dessas políticas.

Palavras-chave: Política Pública. Implementação. Meio Rural e Cooperativa.

ABSTRACT

The present thesis studied questions related to the public politics, involving its main stages, which are the formulation, the implementation and assessment. For this, this is a case study about public policy implementation of a program called “Light For Everybody”, that aims to attend to communities and families, mainly of the countryside, which don’t have electric power in their households and properties. The study was done in the Médio Alto Uruguai region of Rio Grande do Sul, geographical area with high concentration of inhabitants in rural areas and the one that showed great lack of this politics. In the study is identified the contribution that the public politics can receive from the organized civil society. In this case study, a cooperative contributed decisively in order to a significant number of people get access to such essential good to quality of life. So it is believed that a partnership between public and private structures, with an organized society, results in a higher efficiency in the implementation of these politics.

Keywords: Public Politics. Implementation. Contryside and Cooperative.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Localização da região da CRELUZ no Médio Alto Uruguai do RS.....	61
Figura 2:Localização do Território Médio Alto Uruguai no Rio Grande do Sul.	83
Figura 3: Organograma atual da CRELUZ.	106
Figura 4: Localização da área de atuação da CRELUZ.	107
Figura 5: Divisão Regional do COREDES no Rio Grande do Sul.	117
Figura 6:Demonstrativo do valor agregado das regiões dos COREDES DO RS - 2005.	118
Figura 7: Residência de L. e T. S., Lin. Encruzilhada – Frederico Westphalen/RS.	127
Figura 8: Residência de I. T. K. – Seberi/RS.....	128
Figura 9: Propriedade L. O. – Seberi/RS.....	129
Figura 10: Residência de J. O. S. – Vista Alegre/RS.	130
Figura 11: Propriedade de J. D. – Município de Palmitinho/RS.....	131
Figura 12: Propriedade do agricultor A. P. P. – Frederico Westphalen/RS.....	132
Figura 13: Propriedade da família de G. Z. – Frederico Westphalen/RS.	133
Figura 14: Propriedade da agricultora S. C. E. – Seberi/RS.	134
Figura 15: Encontro dos beneficiários do programa.....	134

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Evolução do número de cooperativas no Brasil.	53
Tabela 2: População Rural e Urbana do Território Médio Alto Uruguai do RS.....	84
Tabela 3: IDESE no ano de 2005 no território médio alto Uruguai/RS.....	88
Tabela 4: Cooperativas de eletrificação rural do Rio Grande do Sul.....	103
Tabela 5: Distribuição de beneficiários do programa por município.....	108

LISTA DE ABREVIATURAS

ACI	Aliança Cooperativista Internacional
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
APLs	Arranjos Produtivos Locais
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEEE	Companhia Estadual de Energia Elétrica
CGEs	Comitês Gestores Estaduais
CGN	Comitê Gestor Nacional
CNU	Comissão Nacional de Universalização
CUT	Central única dos Trabalhadores
CRELUZ	Cooperativa de Energia e Desenvolvimento Rural do Médio Alto Uruguai Ltda
COOPERBIO	A Cooperativa Mista de Produção, Industrialização e Comercialização de Biocombustíveis do Brasil Ltda
COREDE	Conselho Regional de Desenvolvimento
COREDES	Conselhos Regionais de Desenvolvimento
EUA	Estados Unidos da América
FECOERGS	Federação das Cooperativas de Eletrificação Rural do Rio Grande do Sul
FEE	Fundação de Economia e Estatística
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FETAG	Federação dos Trabalhadores da Agricultura
FETRASULI	Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar
GEER	Grupo Executivo de Eletrificação Rural
IDESE	Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MAB	Movimento dos Desabrigados das Barragens

MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MST	Movimento dos Agricultores sem Terra
OCB	Organização das Cooperativas Brasileiras
ONU	Organização das Nações Unidas
PAS	Plano Amazônia Sustentável
PDSA	Plano de Desenvolvimento do Semiárido
PNDE	Plano de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PROMESO	Programa das Mesorregiões Diferenciadas
PTDRS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
RIDF	Região Integrada do Distrito Federal
SDR	Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 POLÍTICAS PÚBLICAS E SUAS CONOTAÇÕES	29
1.1 Principais conceitos.....	30
1.2 Políticas sociais no Brasil.....	33
1.3 A implementação de políticas públicas.....	44
2 COOPERATIVISMO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL	47
2.1 Aspectos da história do cooperativismo.....	47
2.2 O papel do cooperativismo na promoção do desenvolvimento regional.....	54
2.2.1 O caso do Rio Grande do Sul	56
2.3 Desenvolvimento regional: dificuldades e desafios.....	64
2.4 A política de desenvolvimento regional do Brasil.....	72
3 A FORMAÇÃO DA REGIÃO DO MÉDIO ALTO URUGUAI	79
3.1 Características da população do território do Médio Alto Uruguai/RS.....	85
3.2 Características educacionais da região.....	86
3.3 As características do processo de desenvolvimento da região do Médio Alto Uruguai.....	89
3.4 A política dos territórios rurais como contribuição ao desenvolvimento da região.....	92
3.5 A política dos territórios da cidadania como contribuições recentes ao desenvolvimento da região	94

4 A PARTICIPAÇÃO DO COOPERATIVISMO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	97
4.1 O envolvimento do cooperativismo no processo de implementação da política de eletrificação rural	102
4.2 Estruturas institucionais que fomentaram e/ou limitaram a implementação de políticas públicas	109
4.2.1 A Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI)	112
4.2.2 Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento	115
4.2.3 As Estruturas dos Movimentos Sociais Organizados	119
4.2.4 As Associações Comerciais e Industriais da Região	120
4.3 As parcerias na implementação da política de eletrificação rural na região do Médio Alto Uruguai.....	120
4.3.1 Ministério de Minas e Energia	121
4.3.2 Prefeituras Municipais da Região	122
4.3.3 As Câmaras de Vereadores	123
4.3.4 Os Beneficiários do Programa.....	123
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	139
REFERÊNCIAS	149
ANEXO 01 – LEGISLAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	154
ANEXO 02 – PROGRAMA LUZ PARA TODOS.....	161
ANEXO 03 – BENEFICIÁRIOS ENTREVISTADOS POR MUNICÍPIO.	164
ANEXO 04 – MODELO DE AUTORIZAÇÃO PARA USO DE NOME E IMAGEM	165

INTRODUÇÃO

A presente tese resulta de um estudo sobre a contribuição da sociedade civil na implementação de políticas públicas, a partir da análise da política de eletrificação rural na região do Médio Alto Uruguai, no estado do Rio Grande do Sul. A iniciativa em foco resultou da parceria entre sociedade civil (representada por uma organização cooperativa) e o Programa Luz para Todos, vinculado ao Ministério de Minas e Energia, do governo federal da República Federativa do Brasil. Objetivou estender para famílias de agricultores familiares desse espaço geográfico o acesso à energia elétrica, como condição fundamental para a disseminação de condições básicas de qualidade de vida a essa população, até então excluída dessa possibilidade.

A pesquisa na qual se fundamenta a presente tese identificou e analisou a implementação da política pública voltada à eletrificação rural, definida no programa referido, praticada pela Cooperativa de Energia e Desenvolvimento Rural do Médio Alto Uruguai Ltda (CRELUZ), a partir do ano de 2002. Envolveu agricultores associados à cooperativa em vários municípios dessa região, ação que teve início a partir do ano de 2003 e com o objetivo de atender a demanda desse conjunto de famílias.

Nesse contexto, o problema relacionado com a exclusão social decorrente das práticas do sistema dominante foi o que norteou o trabalho. O sistema capitalista possui sua dinâmica de atuação centrada no lucro, de modo que suas estratégias de ação frequentemente resultam na exclusão de camadas significativas da sociedade.

Para Santos (2007), o sistema capitalista, através da modernidade, traz um conjunto de promessas, principalmente de igualdade, que não são cumpridas, visto

que os países capitalistas avançados, com 21% da população mundial, controlam 78% da produção de bens e serviços e consomem 75% de toda a energia produzida. Os trabalhadores do Terceiro Mundo do setor têxteis ou eletrônicos, por exemplo, ganham 20 vezes menos do que os trabalhadores da Europa e América do Norte na realização das mesmas tarefas e com a mesma produtividade.

Na visão do autor, desde que a crise da dívida apareceu no início da década de 80, os países devedores do Terceiro Mundo vêm contribuindo em termos líquidos para a riqueza dos países desenvolvidos pagando-lhes, em média, por ano 30 bilhões de dólares mais do que recebem em novos empréstimos. No mesmo período, a alimentação disponível nos países do Terceiro Mundo foi reduzida em cerca de 30%. No entanto, só a área de produção de soja no Brasil daria para alimentar 40 milhões de pessoas se nela fossem cultivados milho e feijão. “Mais pessoas morreram de fome no nosso século que em qualquer dos séculos precedentes. A distância entre países ricos e países pobres e entre ricos e pobres no mesmo país não tem cessado de aumentar” (SANTOS, 2007, p. 24).

Ainda comentando as questões não cumpridas da modernidade, o autor comenta vários acontecimentos que comprovam sua afirmativa, pois enquanto no século XVIII morreram 4,4 milhões de pessoas em 68 guerras, no nosso século morreram 99 milhões de pessoas em 237 guerras. Entre o século XVIII e o século XX, a população mundial aumentou 3,6 vezes, ao passo que os mortos na guerra aumentaram 22,4 vezes. Depois da queda do Muro de Berlim e do fim da guerra fria, a paz que muitos julgaram, finalmente, possível tornou-se uma cruel miragem em face do aumento nos últimos anos dos conflitos entre Estados; sobretudo, dos conflitos no interior dos Estados.

A promessa da dominação da natureza foi cumprida de modo perverso sob a forma de sua destruição, o que ampliou a crise ecológica presente nos diversos países do mundo. O exemplo disso é que, nos últimos 50 anos, o mundo perdeu

cerca de um terço de sua cobertura florestal. Apesar de a floresta tropical fornecer 42% da biomassa vegetal e do oxigênio, seiscentos milhões de hectares de floresta mexicana são destruídas anualmente. Além disso, as empresas multinacionais detêm hoje direitos de abate de árvores em 12 milhões de hectares da floresta amazônica. A desertificação e a falta de água são os problemas que mais vão afetar os países do Terceiro Mundo na próxima década, tanto que um quinto da humanidade já não tem hoje acesso à água potável (SANTOS, 2007).

Para Santos (2007):

Esta enumeração breve dos problemas que nos causam desconforto ou indignação é suficiente para nos obrigar a interrogar-nos criticamente sobre a natureza e a qualidade moral da nossa sociedade e a buscarmos alternativas teoricamente fundadas nas respostas que dermos a tais interrogações. Essas interrogações e essa busca estiveram sempre na base da teoria crítica moderna. Max Horkheimer definiu-a melhor que ninguém. Segundo ele, a teoria crítica moderna é, antes de tudo, uma teoria epistemológica formulada na necessidade de superar o dualismo burguês entre cientista individual, produtor autônomo de conhecimento e a totalidade da atividade social que o rodeia. (SANTOS, 2007, p. 24-25).

O autor afirma que “a influência de Marx na concepção horkheimeriana da teoria da crítica moderna é evidente. E, de fato, o marxismo foi a base de sustentação principal da sociologia crítica no nosso século” (SANTOS, 2007, p. 25). Mas Santos vai além, afirmando que a referida sociologia crítica teve outras fontes de inspiração: no romantismo do século XVIII e de princípios do século XIX, no pensamento utópico do século XIX e no pragmatismo americano do nosso século. Essa teoria desdobrou-se em múltiplas orientações teóricas, estruturalistas, existencialistas, psicanalíticas, fenomenológicas, sendo que os ícones analíticos mais salientes foram, talvez, classe, conflito, elite, alienação, dominação, exploração, racismo, sexismo, dependência, sistema mundial, teologia da libertação.

Nesse contexto, entendendo que essa prática capitalista que centra suas ações na busca do lucro e da acumulação de riquezas, também exclui contingente significativo da sociedade das condições dignas de sobrevivência, os governos de

diferentes países adeptos desse modelo propõem e adotam programas sociais que objetivam diminuir essa exclusão social, característica do capitalismo. Tais políticas são formuladas e executadas conforme as peculiaridades de cada espaço geográfico e as demandas de sua sociedade, identificadas como necessitadas dessas ações.

Seguindo esse raciocínio, percebe-se que os programas sociais representam uma contribuição importante para a problemática da exclusão social nas regiões e comunidades objeto de políticas públicas. Para que sua operacionalização ocorra de maneira satisfatória, são importantes parcerias entre governos e sociedade civil, com cuja parcela cada um estará contribuindo para que as demandas sejam atendidas. Faz parte desse papel, a preparação de cada um para assumir as tarefas de sua competência para que a política pública definida seja executada conforme as demandas existentes.

Nessa perspectiva, buscou-se, ainda, investigar o sistema cooperativista de infraestrutura, com destaque para cooperativas de eletrificação rural no estado do Rio Grande do Sul como um todo, e a estrutura da Cooperativa de Energia e Desenvolvimento Rural do Médio Alto Uruguai Ltda (CRELUZ), em particular. Além disso, procedeu-se à análise da estrutura e das regras que fomentam e/ou limitam a participação da sociedade civil, organizada em cooperativas, na questão das políticas públicas voltadas ao segmento de eletrificação rural.

O que justifica a realização desta tese, a qual estudou a implementação de uma política pública, procurando entender o conjunto de questões que envolvem as políticas sociais, dentre as quais a exclusão e a inclusão social, são temas de destaque. Têm relação importante com as práticas determinadas pelo sistema capitalista mundial que, nas últimas décadas, vem impondo mudanças profundas na vida da sociedade. Tanto as pessoas como os governos passam por um processo de adequação rápida, na tentativa desesperada de entender e se ajustar às novas

determinações e exigências dessa contemporaneidade que comanda o mundo. Nesse contexto, o estado apresenta dificuldades em formular e executar políticas econômicas e sociais que contribuam para mitigar o impacto dessa situação.

É inevitável que as novas determinantes do sistema hegemônico sejam aprendizados que a sociedade deve assimilar, como fator de acompanhamento e inclusão nessa nova dinâmica de funcionalidade da vida das pessoas e de seus espaços de vivência e convivência. Se, por um lado, o estado fica reduzido em sua capacidade de intervir na dinâmica social e econômica por outro, surgem possibilidades de uma maior participação da sociedade na busca de alternativas que possam contribuir a fim de minimizar os efeitos negativos que são provocados pelo afastamento do poder público de atividades essenciais para suas comunidades.

Nessa caracterização da situação dos países, estados e municípios, no contexto da globalização, evidenciam-se os grandes desafios que passam a ser de competência das esferas públicas locais e regionais. Essas necessitam entender a realidade que o sistema capitalista pratica para encaminhar as devidas proposições que possam amenizar os efeitos do sistema e atuar, em parceria com a sociedade civil, na construção de políticas públicas que oportunizem a inclusão da camada da sociedade excluída; ao mesmo tempo, que consiga diminuir o crescimento do contingente em vias de exclusão. Mesmo que as responsabilidades estejam designadas, o entendimento que cada instância faz dessa competência e as consequentes práticas ainda simbolizam um caminho espinhoso a ser percorrido, uma vez que o capital continuará buscando maiores resultados econômicos. Tal quadro exigirá continuidade de lutas no campo das políticas sociais, para ampliar as possibilidades de ações que avancem rumo à inclusão social.

Nesses termos, a competência de ações de políticas públicas pode ser exercitada pela sociedade política, com seu conjunto de estruturas, em suas instâncias executivas, nacional, estadual e municipal. Conforme os matizes

ideológicos dos governos no exercício do poder, elas concorrem para a construção de uma sociedade mais justa para seus espaços geográficos (não se pode esquecer que, antes de tudo, esse estado é capitalista). Assim, também a sociedade civil, composta por segmentos sociais de interesses diversos, de forma organizada, poderá – em muito – participar na construção, implementação e avaliação dessas políticas públicas. Ela poderá contribuir, através de procedimentos permanentes e constantes, para que as camadas menos favorecidas da sociedade possam conviver nesse sistema capitalista que não disponibiliza, ainda, outras formas de socorro.

No intuito de um melhor entendimento sobre estado e sociedade civil, é importante a contribuição de Santos (2003), quando afirma que essa é uma sociedade construída, uma criação artificial e moderna; a sociedade civil se forma. “Esta, ao contrário do Estado, é concebida como o domínio da vida econômica, das relações sociais espontâneas orientadas pelos interesses privados e particularísticos” (SANTOS, 2003, p. 117).

No entender de Portelli (1983), Gramsci diferencia a sociedade civil da sociedade política. O autor afirma que a distinção entre as duas não é completa e que a classe dominante utiliza uma e outra conforme seus objetivos. Essa afirmativa, considerando a realidade brasileira, pode ser entendida na prática das relações entre estado e sociedade, onde a sociedade política, representada pelo estado, influencia as competências da sociedade civil, composta pelo conjunto da sociedade, em função do sistema político vigente, que condiciona essa funcionalidade.

Assim, a responsabilidade em encontrar caminhos para o desenvolvimento dos países, como é o caso do Brasil, é bem caracterizada após os anos 90. Com a predominância do neoliberalismo, houve uma readequação das atuações e responsabilidades das políticas públicas; essas passaram a centrar suas expectativas e responsabilidades, principalmente, nos municípios e suas regiões.

Isso representa uma grande inversão de competências no nosso país; sobretudo em virtude de que a união, como fonte principal de arrecadação de tributos, sempre foi a responsável pela formulação, implementação e financiamento da máquina pública em todos os níveis.

Importante ainda destacar que, com o domínio das práticas e políticas neoliberais determinadas pelo capitalismo mundial, os países, principalmente os considerados em desenvolvimento, na sua grande maioria, passam a ter a necessidade de adequações. Essas se fizeram prementes especialmente após a segunda guerra mundial, com o surgimento do Banco Mundial e do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade – GATT*), entre outras estruturas, o que determinou a redução de seu apoio mais direto nas políticas destinadas à proteção da sociedade, tendo como forte determinante a crise do estado Keynesiano¹. No caso brasileiro, isso foi muito significativo, na medida em que o país passou, nesse período, a adotar a cartilha de soluções neoliberais com todas as suas implicações.

Todo esse conjunto de fatos e implicações da atuação do sistema capitalista, principalmente após os anos noventa, criou uma dinâmica funcional de aprofundamento das diferenças sociais, como a concentração de renda e o aumento da pobreza nas mais diversas regiões do planeta. No entanto, como é noticiado, sobretudo na segunda metade do ano de 2008 e início do ano de 2009, o próprio capitalismo entra em crise, comprovando que suas propostas e práticas não estão sendo sustentáveis nem para sua dinâmica, após a crise imobiliária dos Estados Unidos – centro do capitalismo – o que, por consequência, repercute em todo o mundo.

¹ Modelo econômico que existiu entre 1930 a 1980, no mundo capitalista, com grande influência dos governos nas ações da sociedade. Período assim definido em função de seguir as teorias do economista Inglês John M. Keynes.

De acordo com Greenspan (2008), esse cenário da crise que o capitalismo vem enfrentando aponta para algumas consequências às quais o sistema buscará se ajustar, quando afirma que:

Nos próximos anos, quase certamente nos veremos em um mundo econômico diferente daqueles a que estamos afeitos. Graves crises de crédito historicamente redundaram em deflação: período durante o qual a atividade econômica, na melhor das hipóteses, é indolente, o dinheiro é rei, e as mercadorias e ativos são vendidos baratas. (GREENSPAN, 2008, p. 65).

Nesse contexto, Alonso (2008) explica, em sua análise sobre a crise mundial do sistema capitalista, que “esse movimento levará, irremediavelmente, algumas das economias desenvolvidas a ingressarem em períodos recessivos e as economias emergentes, como o Brasil, a reduzirem as taxas de crescimento econômico”. Na ótica do autor, a teoria Keynesiana passa a ser um instrumento importante para que os países como o Brasil adotem ações que minimizem as consequências da crise. Essa teoria propõe adoção de políticas contracíclicas, mediante a elevação do gasto público, como forma de estabilizar a trajetória do crescimento econômico. O autor alerta que a fórmula Keynesiana recomenda que “se combine a quantidade à qualidade do gasto, com o objetivo de se obter maior efeito multiplicador por valor despendido. Para tanto, o gasto deve atingir estratos da população com alta propensão ao consumo”. (Alonso 2008, p. 06). Segundo o autor, outro gasto considerado de qualidade é o destinado às políticas sociais, ainda que esses tipos de políticas sejam mais associados a projetos de desenvolvimento de longo prazo. Essas tendem a contribuir, com mais efetividade, para a manutenção do crescimento macroeconômico de curto prazo, juntamente com a política de investimentos do país.

Assim, através desse conjunto de envolvimento e implicações no âmbito das práticas capitalistas, o Brasil vem adotando dinâmicas que, de certa maneira, buscam convivência com as práticas do capital, ao mesmo tempo em que vem buscando ser independente, na tentativa de criar um cenário mais apropriado para sua população. Isso tem sido uma prática forte destacada em dois momentos

históricos. Um deles é o fato de a Constituição de 1988 conter um conjunto de propostas e embasamento legal que sinalizam forte atenção para proteção da população nos aspectos das políticas sociais. Outro momento ocorre a partir do ano de 2003, quando o governo federal passa a criar condições para que estados e municípios atuem, no sentido de viabilizar as políticas sociais, sinalizadas na constituição.

Para contribuir com a aplicabilidade das propostas de políticas sociais, o sistema democrático existente no país, desde a abertura política, a partir de 1985, vem sendo muito importante por propor e facilitar à sociedade maior espaço para participar nas decisões e nos encaminhamentos das questões relevantes do país.

As relações entre sociedade civil e o estado passam a ter mais atenção a partir das propostas de reforma do Estado brasileiro, especialmente após a elaboração e publicação da Carta Magna de 1988, que, entre muitos aspectos, propõem mecanismos de maior participação da sociedade nas questões que envolvem o desenvolvimento do país e o encaminhamento de programas que atendam um maior número de pessoas, principalmente aquelas potencialmente alvos de políticas compensatórias.

Essa caracterização de competências, quanto à responsabilidade de execução de ações que possam amenizar as consequências excludentes do sistema capitalista vigente, requer então que os governos atuem com medidas compensatórias, a fim de amparar parte da sociedade que é excluída da competição praticada. Em vista disso, é importante e premente que os governos, responsáveis pelas políticas públicas, busquem apoio na sociedade civil organizada para, juntos, criar, executar e avaliar um conjunto de ações que possam minimizar os efeitos sociais negativos que o sistema provoca. Com isso, poderão ampliar a participação na esfera pública.

Nessa linha, o estudo aqui apresentado envolveu aspectos relacionados com o desenvolvimento regional, onde o cooperativismo representa um componente importante; além disso, demonstra sua contribuição nas questões que envolvem políticas sociais. Os estudos existentes apontam em direção ao fato de que esse desafio – de contribuir para a inclusão social – também é importante para o desenvolvimento, particularmente, quando envolve segmentos de um estrato social que está no limite entre a inclusão e a exclusão social e que por isso merece mais atenção.

Nesse sentido, a contemplação, com políticas públicas compensatórias, de parcelas da sociedade em situação de exclusão, ou em risco de exclusão, representa um componente fundamental no processo de desenvolvimento das regiões em qualquer parte do território. Elas poderão proporcionar as condições de inclusão dessa camada da sociedade; em consequência, uma maior participação também no mercado em função de criar, a partir dessas ações, condições maiores de consumo.

Entretanto, apesar de os programas sociais no Brasil estarem contemplados na Constituição de 1988, que define os mecanismos legais para as políticas sociais do país, esses programas nem sempre são acessados e aplicados na sua plenitude, por vários motivos. Dentre eles, podem ser destacados as dificuldades em sua implementação por falta de estruturas públicas adequadas para fazê-lo. Nesse caso, a contribuição da sociedade civil organizada pode representar um bom instrumento para que a política proposta chegue ao público-alvo que necessita de determinada ação.

Assim, nesta tese, pretendeu-se realizar um estudo com a finalidade de entender como acontece a participação da sociedade civil, organizada em cooperativa, na implementação da política pública de eletrificação rural na região do Médio Alto Uruguai do estado do Rio Grande do Sul. Nela é dada ênfase à

observação, análise e interpretação dessa prática, bem como à busca de entendimento da forma como essa implementação aconteceu naquele âmbito regional.

O programa *Luz para Todos* objetiva a “Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica”, tem como meta levar energia elétrica para a população do meio rural. O referido Programa é coordenado pelo Ministério de Minas e Energia, com participação da Eletrobrás, e viabiliza a extensão da energia elétrica até os domicílios gratuitamente. As famílias sem acesso à energia estão majoritariamente nas localidades de menor Índice de Desenvolvimento Humano e de mais baixa renda. Cerca de 90% dessas famílias têm renda média inferior a três salários-mínimos e 80% residem no meio rural.

Em vista disso, o Programa tem como objetivo levar energia elétrica a tais comunidades para que elas a utilizem como vetor de desenvolvimento social e econômico, assim como possibilita contribuir para a redução da pobreza e o aumento da renda familiar. Com a execução desse programa, contingente significativo de pessoas é contemplado, indicando que essa parcela da sociedade passa a ter melhores condições de vida.

Ela poderá, inclusive, através dessa política, permanecer no processo de produção rural, o que possibilita uma melhor qualidade de vida, representando, assim, uma parcela de pessoas que não só deixa a faixa de exclusão social, como também passa a ter condições de contribuir com o desenvolvimento da sociedade como um todo. Seguindo esse raciocínio, uma política pública com essas características representa um importante componente para o desenvolvimento regional por possibilitar que segmentos sociais, em fase de exclusão, melhorem sua qualidade de vida. Conseqüentemente, esses deixam de ser dependentes de políticas compensatórias e passam a contribuir com suas comunidades no processo econômico e social.

A metodologia para o desenvolvimento da presente tese foi delineada de forma a atender a necessidade de identificação, busca e interpretação dos dados e informações requeridas para alcançar os objetivos de pesquisa propostos. Para tanto, a pesquisa foi delineada como estudo de caso, que, conforme Gil (2002), caracteriza-se por grande flexibilidade. Isso significa que é impossível estabelecer um roteiro rígido que determine com precisão a forma pela qual deverá ser desenvolvida a pesquisa, comentando que, na maioria dos estudos de caso, é possível distinguir quatro fases: delimitação da unidade-caso; coleta de dados; análise e interpretação dos dados e redação do relatório.

Proposto como técnica para a abordagem e busca dos dados, o objeto da pesquisa utilizou-se da entrevista semiestruturada. Para a realização da pesquisa empírica, realizou-se sorteio aleatório de dez, dos trinta e seis municípios da área de atuação da cooperativa, definindo-se um número mínimo de três agricultores beneficiários do programa, os quais foram entrevistados em cada um dos municípios selecionados. Entre as lideranças entrevistadas, contou-se com a participação de três prefeitos municipais. Da cooperativa em estudo, contribuíram com dados estratégicos e informativos sua diretoria e técnicos envolvidos na elaboração e execução dos objetivos do referido programa.

A análise qualitativa representou, assim, o método analítico adotado. Segundo Cano (2006), quando um avaliador vai escolher as instituições ou os locais concretos onde realizará estudos de caso a partir de entrevistas, ele estará considerando a possibilidade de fazer inferências causais. “Se tomada como conjunto de elementos para reflexão, e não como receita infalível, a lista de ameaças aos diversos tipos de validade pode também ajudar o pesquisador qualitativo a estabelecer uma estratégia que melhore o poder persuasivo de seus resultados” (CANO, 2006, p. 95). No entender desse autor, o princípio básico é o de que a escolha das técnicas deve pautar-se pelo problema a ser estudado e pelas condições concretas, e não pela adesão do pesquisador a um ou outro paradigma.

Nesse sentido, a presente tese foi organizada seguindo-se os pressupostos orientados nos objetivos definidos, de acordo com a descrição e análise dos aspectos teóricos, bem como sua relação com dados empíricos, para a concretização da proposição definida. Desse modo, são descritos diversos conceitos, atinentes às questões das políticas públicas, em suas principais conotações, como a formulação, as determinantes para sua implementação e a avaliação dessas políticas, como elementos estudados e definidos, conforme os diversos autores consultados sobre o tema, buscando identificar, dentre eles, os que mais se aproximam do objeto de estudo, para uma fundamentação mais apropriada.

Além do mais, o cooperativismo, sua história e seu papel na promoção do desenvolvimento foram objetos de estudo, em função de a sociedade civil referida estar relacionada diretamente à cooperativa, onde o estudo empírico se desenvolveu. Ainda foi importante a análise do papel do cooperativismo no processo de implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional.

Para encaminhar a identificação da ação das cooperativas e sua relação com as políticas públicas, este estudo de caso, e a própria pesquisa, com a busca de dados e informações tanto no estado da arte como nos dados empíricos, contribuíram para o entendimento de vários aspectos do cooperativismo, com ênfase na repercussão que a atuação cooperativa exerce no desenvolvimento regional. Assim, as questões referentes ao desenvolvimento regional foram temas importantes nesta pesquisa, em função do envolvimento que as políticas públicas possuem com o tema. Tal participação é acentuada, sobretudo, após o ano de 2006, quando o país passa a ter a política pública de desenvolvimento regional definida, com legislação própria e orientações estratégicas estabelecidas para as diversas regiões do Brasil.

Importante ressaltar que compõe também este estudo a identificação de informações sobre a colonização da Região do Médio Alto Uruguai, no Rio Grande do Sul – espaço geográfico da área de atuação da cooperativa, e também a

caracterização do processo de desenvolvimento da referida região, bem como a identificação das formas de organização de sua sociedade civil.

A investigação acerca do sistema cooperativista de eletrificação rural no estado do Rio Grande do Sul e a estrutura da CRELUZ representaram contribuições importantes na medida em que, através desse estudo, foi possível identificar a dinâmica de atuação da cooperativa na contribuição com a implementação de uma política pública. Através dela, entender a proposta de parceria realizada, quando da execução de ações que oportunizaram fornecimento de energia elétrica para um número significativo de agricultores, ainda não beneficiários desse serviço. Nesses termos, esta etapa também é parte importante na construção desse estudo de caso, que resultou na presente tese.

A busca de informações sobre as cooperativas de eletrificação, com destaque para sua origem, os desafios que tal sistema enfrenta e como contribuiu para o desenvolvimento regional também constituiu outra etapa importante da pesquisa. Na cooperativa CRELUZ foram buscadas informações de toda sua trajetória, como componente do sistema cooperativista desse segmento. Identificou-se todo o procedimento adotado pela mesma para que tivesse as condições de formação da parceria com o Ministério de Minas e Energia, para a implementação dessa importante política pública denominada *Luz para Todos*.

Então, ao analisar as estruturas institucionais e regras que fomentam e/ou limitam a participação da sociedade civil, organizada em cooperativas, na prática de políticas públicas voltadas ao segmento de eletrificação rural, identificaram-se as possibilidades e dificuldades de parcerias para ações que contribuem com o desenvolvimento regional. Para a consecução do propósito principal desta pesquisa, foi objeto de estudo todo o material referente aos dados e às bibliografias que contribuiriam para identificar as condições e possibilidades de participação da

cooperativa na política pública em questão, bem como as regras estabelecidas para a concretização da parceria do Ministério de Minas e Energia e a cooperativa.

Buscando o melhor entendimento das ações desenvolvidas na construção desta tese, os temas estudados estão apresentados em itens distintos tendo sua primeira parte as descrições das políticas públicas; na segunda parte trata-se das questões sobre o cooperativismo como parte importante na contribuição com as políticas públicas, em seguida relata-se o histórico da formação da região do Médio Alto Uruguai, espaço geográfico do estudo realizado e, ainda, apresenta-se as considerações finais com a descrição das conclusões do autor sobre a pesquisa e suas análises sobre o trabalho apresentado.

Portanto, esta tese objetivou demonstrar como uma política social, executada com a parceria entre sociedade civil e o estado, pode representar um modelo importante para que as políticas públicas formuladas consigam resolver problemas sociais. Pretendeu-se também examinar como medidas, desde as que buscam resolver necessidades básicas dos cidadãos, até sua real inclusão, possam ainda oportunizar que o estrato social objeto das ações dessas políticas alcance sua independência em relação a tais programas.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS E SUAS CONOTAÇÕES

Como a característica principal da sociedade capitalista é a existência de classes sociais com suas diversas classificações, o que oportuniza as diferenças na sociedade, é importante que existam políticas sociais que tentem amenizar as conseqüências das práticas dessa sociedade, que tem aprofundado as diferenças entre ricos e pobres, para citar somente essas duas categorias.

As políticas públicas são desafios que os gestores públicos devem encaminhar, visando à aplicabilidade de ações que os governos, nas suas esferas, tanto municipais, estaduais como federal, definem como prioritárias. Essas políticas podem ser compreendidas e analisadas, a partir de enfoques teóricos, que caracterizam três etapas principais: a formulação, a implementação e a avaliação. O melhor caminho para o seu sucesso, senão completo ao menos satisfatório, é que seus executores tenham presente essa sequência, para realizar os projetos eleitos como prioritários.

Na temática que trata das políticas sociais no Brasil, observa-se significativa literatura, sobre o tema, nas mais diversas áreas do conhecimento. Na bibliografia existente, as conotações relativas à formulação e avaliação de políticas públicas recebem um tratamento mais quantitativo, se comparados com o tratamento dedicado à implementação dessas políticas, como vários autores consultados a respeito do tema confirmam. Nesse contexto, tais conotações sobre o tratamento dedicado a cada etapa dessas políticas, principalmente em referência à implementação, representam tema de destaque a ser tratado nesta tese. Essa escolha pretende aprofundar estudos sobre a importância dessa etapa no conjunto das políticas sociais; tem-se a comprovação de que essa etapa, se realizada satisfatoriamente, representará na realização de uma das tantas políticas públicas existentes em nosso país.

1.1 Principais conceitos

De acordo com Souza (2007), “entender a origem e a ontologia de uma área do conhecimento contribuem para que melhor sejam compreendidos seus desdobramentos, sua trajetória e suas perspectivas, o que é o caso das políticas públicas”.

A política pública, enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica tem origem nos Estados Unidos da América (EUA); a concepção adotada diferia da posição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas acerca do papel do Estado e de uma das mais importantes instituições: o governo produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas a respeito do papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos da ação dos governos, (SOUZA, 2007, p. 66 – 67).

A constatação da autora contribui para o entendimento histórico da origem desse importante tema, bem como salienta as diferenças de conceituação e concepção que as políticas públicas receberam nos dois continentes onde as políticas sociais passam a ter maior relevância conceitual.

Na visão dessa autora, “o pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser:” (a) formulado cientificamente; (b) analisado por pesquisadores independentes. A trajetória da disciplina, que nasce como subárea da ciência política, abre o terceiro grande caminho trilhado pela ciência política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo público. O primeiro – o formulado cientificamente – focalizava o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana; o segundo – o analisado por pesquisadores independentes via nas organizações locais a virtude cívica para promover o “bom” governo. Já o

terceiro caminho foi o das políticas públicas como um ramo da ciência política, para entender como e por que os governos optam por determinadas ações, (SOUZA, 2007, p.67)

Segundo as constatações de Souza (2007), outras definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas. Críticos dessas definições – que superestimam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas – argumentam que elas ignoram a essência da política pública, isto é, o embate em torno de ideias e interesses. “Poder-se-á também acrescentar que, por concentrarem o foco no papel dos governos, tais definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos; sobretudo, deixam de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e outros grupos sociais”, (SOUZA, 2007).

No entanto, definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem – nos governos. Apesar de as abordagens diferenciarem-se entre si, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses são importantes, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores, (SOUZA, 2007, p.68).

Os vários aspectos e característicos, tanto dos espaços geográficos, como das questões de natureza cultural, devem ser observados para que se entenda melhor as definições sobre políticas públicas, pelo fato do público e do local de ação de determinada política, serem importantes para esse entendimento. Isso, mesmo considerando todas as implicações que possam existir nas diferenças normalmente existentes no ponto de vista dos gestores de determinada política.

Nesse sentido, “do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, cujo foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Em razão

disso, uma teoria geral da política pública implica sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia” (Souza, 2007).

É importante esse entendimento e as relações que as políticas sociais apresentam na sua praticidade, pelo que podem significar, tanto para a economia como nas relações sociais em geral. Isso implica em justificar que uma teoria sobre esse tema necessita também definir as interrelações entre Estado, política, economia e sociedade. “Essa é a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas (economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas) partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos (Souza, 2007).

Para Souza

pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2007 p. 69).

Conforme a autora, se admitirmos que a política pública é um campo holístico, isto é, uma área que envolve diversas unidades em totalidades organizadas, onde podemos perceber que isso tem duas implicações principais. A primeira é que, como referido acima, a área torna-se território de várias disciplinas, teorias e de vários modelos analíticos. E a segunda, que apesar de possuir suas próprias modelagens, teorias e métodos, a política pública, embora seja formalmente um ramo da ciência política, é uma área mais abrangente, de modo que pode também ser objeto analítico de outras áreas do conhecimento. Nesse sentido, políticas públicas, depois de desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas que,

quando postas em ação, são implementadas, ficando submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

Mesmo tendo-se o entendimento de que outros segmentos, e não somente os governamentais, contribuem com a formulação de políticas públicas – tais como os grupos e os movimentos sociais – cada qual com maior ou menor influência, a depender do tipo de política formulada, o papel dos governos tem sido definido por questões pontuais, considerando as características dos vários espaços geográficos do país e suas especificidades nas demandas por políticas públicas.

“Nas políticas sociais, dentro do campo específico da política pública, alguns modelos explicativos foram desenvolvidos para se entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos”, (SOUZA, 2007, p.70).

1.2 Políticas sociais no Brasil

Na sua história, o país passou por vários ciclos de desenvolvimento, desde seu descobrimento, passando pelo período colonial, primário-exportador e transformação da produção, para a comercialização, voltada basicamente à exportação. A partir de 1930, houve uma transformação bastante significativa, com atenção dedicada à urbanização e industrialização, época em que a população brasileira ainda era predominantemente rural: 70% das pessoas residindo nesse espaço e 30% somente na área urbana. Meio século depois, essa situação se inverte, e a população urbana passa a predominar em função de o país ter-se estruturado para a industrialização de maneira muito rápida, o que impulsionou seu crescimento econômico chegando em 1980 como oitava economia do mundo.

Para Bacelar (2003), o que caracterizava o Estado brasileiro nesse período de 1920 a 1980, era seu caráter desenvolvimentista conservador, centralizador e autoritário. Não era um Estado do Bem-Estar Social. Era o promotor do desenvolvimento e não o transformador das relações da sociedade; conservador que logrou promover transformações fantásticas sem alterar a estrutura de propriedade, por exemplo. Nessa fase, o grande objetivo do Estado brasileiro era aderir ao processo de industrialização, cuja grande tarefa era consolidar esse processo e fazer do Brasil uma grande potência. “Para isso, o Estado desempenhava a função de promover a acumulação privada na esfera produtiva” (BACELAR, 2003, p. 21).

Nesse período, então, a principal função das políticas públicas estava voltada para a promoção do crescimento econômico, acelerando o processo de industrialização, o que era prioritário para o país, sem a transformação das relações de propriedade na sociedade brasileira. Na visão dessa autora, a ordem no período foi dar pouca ênfase ao bem-estar; a tradição de assumir muito mais o objetivo do crescimento econômico e muito menos o de proteção social ao conjunto da sociedade. Isso fez com que o Estado adquirisse uma postura de fazedor e não de regulador, e isso é um problema sério em função de o Brasil não ter uma tradição de regulador, mas de uma estrutura de fazedor e protetor. “Não temos tradição de governo que regule, que negocie com a sociedade os espaços políticos, o que só hoje estamos aprendendo a fazer. O Estado regulador que rege o diálogo entre governo e sociedade civil, e nós não temos tradição de fazer isso” (BACELAR 2003, p. 21).

Essas características de Estado centralizador estão representadas na herança do período de 1930 a 1980, mormente quando tivemos a ditadura Vargas, que foi longa; depois os governos militares, após 64. Isso criou, no país, um viés autoritário que atingiu também as políticas públicas. O Estado não precisava se legitimar perante grande parte da sociedade, já que seu poder era centralizado, e as lideranças da sociedade civil não conseguiam atuar para modificar essa situação.

Com essas características e essa tradição, tanto do autoritarismo como da atenção predominante no crescimento econômico, as políticas públicas tornaram-se muito mais econômicas do que sociais. Para a autora, nossa história recente confirma que as políticas sociais são apenas apêndices e não o centro das preocupações das políticas públicas, recebendo atenção somente com ações compensatórias.

Ainda, segundo a mesma autora, esse perfil – autoritário e conservador – é o ambiente onde foram pensadas as políticas públicas, visto que quem está no poder tende a pensar que o Brasil é uma média, não entendendo que temos um país muito heterogêneo, onde cada lugar requer uma solução que venha de sua realidade. Essa mentalidade faz com que as ações tenham o tratamento homogeneizado, o que faz com que as propostas venham de cima para baixo: uma tradição das políticas sociais do país. Acrescente-se a isso a conseqüente dificuldade de promover a participação da sociedade. É importante, então, o entendimento de que tipo de ações o Estado praticou no período referido (1920 a 1980):

O Estado brasileiro fez de tudo para promover o projeto industrial: financiou, protegeu, criou alíquotas, produziu insumos básicos. As estatais, que estão sendo privatizadas, produzem insumos básicos. Nas atividades mais pesadas, de investimento mais pesado, com taxa de mercado mais lenta, houve participação do setor estatal produtivo. (BACELAR, 2003. p. 22).

Em uma escala bem menor, o Estado brasileiro também facultou serviços sociais, de segurança e justiça. O Estado regulador também se fazia presente quando sua presença era imprescindível, nas várias etapas desse período histórico referido, tendo como um dos exemplos a intervenção do governo Vargas com o intuito de regular a relação trabalho-capital, sendo também desse governo a implantação do salário mínimo e as principais questões da legislação trabalhista ainda em vigência.

As contribuições de Bacelar (2003), extraídas de seu texto “As Políticas Públicas: heranças, tendências e desafios”, constituem um importante instrumento para o entendimento da história recente do país quando se quer compreender a sua caminhada nas políticas sociais. Nesse texto, está explicada a ênfase que o país dedicou ao desenvolvimento econômico, legitimado pela centralização do poder, especialmente na época dos governos militares, definindo isso como política pública, sem observar as questões sociais e a grande concentração de renda que o modelo gerou no país.

Nota-se que, no período referido, o país alcançou notável crescimento econômico, destacando-se como uma das economias mais dinâmicas entre as potências econômicas mundiais. De qualquer forma, a questão é entender como o Brasil conseguiu essa façanha na sua economia e teve competência para isso; nas questões sociais, no entanto, não tenha apresentado essa mesma dinâmica, contribuindo para a continuidade da desigualdade social. Para a autora, é importante que exista espaço para que a sociedade dispute as decisões de implementação das políticas públicas necessárias, já que ela busca contribuir com a descentralização das decisões no país em favor das políticas sociais, considerando a existência de experiências acumuladas, sobretudo nos espaços dos governos locais e nas organizações não-governamentais.

Na questão da concepção neoliberal de reforma do Estado, nos anos 90, quando se refere à crise do Estado e às políticas públicas, nos aspectos da responsabilidade fiscal ou irresponsabilidade social, afirma que os aspectos conceituais acerca do tema são relevantes. Entretanto, eles revelam-se insuficientes para darem visibilidade às diferenças e divergências de posições no que se refere à reforma do Estado e a seu aspecto sobre as organizações da sociedade civil, cuja atuação está vinculada à defesa de direitos e às políticas públicas. Isso porque muito frequentemente os interlocutores governamentais nesse assunto reafirmam em tese a necessidade da presença do Estado e do seu papel insubstituível na garantia de políticas públicas universalistas. “As diferentes posições só se evidenciam, pois, quando são confrontadas com a análise concreta do cenário nacional e internacional que serve de pano de fundo ao conjunto de mudanças de que faz parte a reforma do Estado” (DURÃO, 2003, p. 27).

Essa participação do autor destaca-se por contribuir na explicação sobre o período histórico do Brasil, quando da política de reforma do Estado, principalmente nas suas definições e opções entre as questões fiscais e sua implicação nas necessárias atitudes nos aspectos sociais. Além disso, fica evidente que nesse mesmo momento, a sociedade civil passa a ter maiores condições de organização, o que representou a conquista de um maior espaço nas definições das questões sociais do país.

As questões conceituais sobre políticas sociais e políticas públicas representam uma importante contribuição para o entendimento desse importante campo das Ciências Sociais. Por isso a contribuição dos autores selecionados representa um importante instrumento para avanços nesse campo do conhecimento e sua relação com as questões sociais dos mais diversos segmentos da sociedade.

Nesse sentido, Souza (2007), após comentar as várias correntes teóricas sobre políticas públicas existentes na literatura, esclarece que esse é um campo do conhecimento que procura integrar quatro elementos: a própria política pública, a política (*politics*), a sociedade política (*polity*) e as instituições onde as políticas públicas são decididas, desenhadas e implementadas. A autora conclui que o principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que se quer abordar, na relação desse problema com o sistema político (*politics*) e a sociedade política (*polity*), bem como com as instituições e regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública:

O entendimento dos modelos e das teorias acima resumidos pode permitir ao analista melhor compreender o problema para o qual a política pública foi desenhada, seus possíveis conflitos, a trajetória seguida e o papel dos indivíduos, grupos e instituições que estão envolvidos na decisão e que serão afetados pela política pública. (SOUZA, 2007, p. 83).

Ao reunir e comentar as principais correntes que formaram os conceitos sobre políticas públicas, a contribuição da autora representa a fundamentação

principal a ser considerada na construção desta tese, pela objetividade com que os conceitos são colocados e a perspectiva de sua relação com o estudo de caso tratado na pesquisa que embasa a construção deste trabalho. Assim, vários conceitos representam contribuições relevantes neste trabalho; entretanto destaca-se a afirmativa da autora quando comenta que:

As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí porque qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos. (SOUZA, 2007, p. 69).

Essa interação entre estado, política, economia e sociedade a que a autora se refere, representa a questão central desenvolvida nessa tese na qual se buscou melhor entender a relação Estado e sociedade nas questões que envolvem a implementação de uma política pública. Nessa relação de parceria entre essas duas esferas estará a construção da inclusão social, a partir de um programa social, ilustrado neste caso, pelo programa “Luz para todos.

Souza (2003) comenta sobre o crescente interesse das pesquisas em relação às políticas públicas no Brasil, afirmando que várias áreas do conhecimento vêm estudando o que os governos fazem ou deixam de fazer nessa importante área das políticas sociais: “Portanto, a academia, juntamente com órgãos governamentais e centros de pesquisa, estes últimos com tradição mais antiga na área, tem ampliado sua presença nos estudos e pesquisas sobre políticas públicas” (SOUZA, 2003 p. 15).

No Brasil, o marco institucional que melhor define a atuação governamental mais recente, surgiu em 1988. Nesses termos, as políticas sociais no Brasil, conforme Arretche (2004) estão contempladas na Constituição Federal de 1988;

todavia esse fato não alterou a estrutura institucional de gestão dessas políticas herdadas do regime militar. Para a autora:

Mesmo as medidas de reforma aprovadas e implementadas pelos sucessivos presidentes, posteriormente à Constituição Federal de 1988, pouco ou nada alteraram esta estrutura prévia, que é centralizada para as políticas de saúde e desenvolvimento urbano e descentralizada para a política de educação fundamental. No início dos anos 90, a distribuição federativa dos encargos na área social derivava menos de obrigações constitucionais e mais da forma como historicamente estes serviços estiveram organizados em cada política particular. A capacidade de coordenação das políticas setoriais dependeu em grande parte destes arranjos institucionais herdados. (ARRETCHE, 2004, p. 22).

De acordo com esse entendimento, a formulação, como um dos componentes na proposição de políticas públicas, está inserida na legislação da esfera decisória pública, geralmente de nível federal, tendo como base o que está definido na Constituição Federal de 1988. A implementação de políticas públicas, por sua vez, como tema principal deste estudo, tem recebido menor atenção, em comparação com as outras etapas das políticas sociais, razão pela qual se propõe aqui aprofundar a reflexão sobre essa temática, com a pretensão de contribuir para um melhor entendimento e caracterizar sua importância no contexto de estudos sobre a inclusão social.

Nesse contexto, Arretche (2003) explica que a área de políticas públicas no Brasil tem recebido atenção de diversos segmentos, tanto públicos como privados. Muitas linhas de pesquisa voltadas para esse campo estão em andamento. Contudo, a autora questiona a predominância de estudos em avaliações de políticas, e muitas lacunas de estudos nas questões de formulação e implementação. Seguindo essa afirmativa, a autora comenta que:

É possivelmente devido ao caráter ainda incipiente de um programa de pesquisa, compartilhado pela comunidade de pesquisadores que os temas de pesquisa na área têm estado fortemente subordinados à agenda política do país. Isto é, o conteúdo da produção acadêmica (teses, artigos e pesquisas) tem sido, em boa medida, a avaliação dos resultados alcançados pelas políticas em voga ou a atualização da informação existente sobre programas já consolidados. (ARRETCHE, 2003, p. 07-09).

Na contribuição dessa autora encontra-se uma importante contribuição para o estudo de caso realizado nesta pesquisa, que procurou entender melhor a questão desse importante componente das políticas públicas, que se refere à implementação. Por suas afirmativas fica comprovado que estudos sobre este aspecto, nas políticas sociais, apresentam campo fértil para a pesquisa

No entender de Reis (2003), política pública é uma das especializações que responde mais diretamente ao imperativo da relevância na prática das ciências sociais:

Seja analisando a formulação, a implementação ou os resultados de *policies*, os especialistas podem ver de maneira bastante clara e imediata como suas análises interpretam situações concretas, examinam tecnicamente problemas empíricos específicos e podem servir para legitimar ou deslegitimar as escolhas políticas efetivas. (REIS, 2003, p. 11).

O autor refere-se à importância da participação dos especialistas em políticas públicas, nas diversas fases de sua atuação, pelo fato de terem condições de contribuir com correção de rumos e melhor eficiência na aplicação dos escassos recursos públicos para a satisfação de crescentes necessidades sociais da sociedade.

Para Silva e Melo (2000), as vicissitudes da implementação de programas governamentais têm sido entendidas como uma das dimensões cruciais, senão a variável central para a explicação do insucesso dos governos em atingir objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas. Tais autores entendem que essa se revelou, portanto, o “elo perdido” nas discussões sobre a eficiência e eficácia da ação governamental. Como amplamente discutido, problemas não antecipados que surgem durante a implementação de programas ou políticas podem representar obstáculos intransponíveis, os quais, por sua vez, podem levar as agências responsáveis a desconstituí-los. Conforme os autores:

Essa constatação, realizada no plano teórico a partir de estudos concretos acerca da intervenção estatal no plano internacional, tem chamado atenção para a centralidade dos problemas de implementação de programas como elemento chave no aperfeiçoamento da ação do governo. Cabe aqui, entretanto, um cuidado especial por parte dos analistas, tomadores de decisão e estudiosos da intervenção estatal. Em um certo sentido, essa constatação pode ser um truísmo. Embora essencialmente correta, uma análise mais sistemática revela que o diagnóstico sobre a implementação como “elo perdido” está ancorado em uma visão inadequada do processo de formulação e implementação de políticas (SILVA; MELO, 2000, p. 3-4).

Em relação às visões tradicionais do processo de implementação, Silva e Melo (2000) enfocam que, na ótica clássica ou canônica da ação governamental, a implementação constitui umas das fases da *policy cycle*. Essa parte das políticas públicas corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção das metas definidas no processo de formulação das políticas. Com base em um diagnóstico prévio, e em um sistema adequado de informações, na fase de formulação são definidas não só as metas, mas também os recursos e o horizonte temporal da atividade de planejamento. Para os autores, definidos esses dois parâmetros, poder-se-á aferir a eficiência dos programas ou políticas e seu grau de eficácia.

Para Faria (2003), em seus primórdios, a ciência política considerava as políticas públicas quase exclusivamente como *outputs* (resultado da política) do sistema político, o que justificava o fato de a atenção dos investigadores ter se concentrado inicialmente nos *inputs*, isto é, nas demandas e articulações de interesse. Dito de outra forma, antes que a análise de políticas públicas fosse reconhecida como uma subárea da disciplina, a ênfase dos estudos recaía, como em larga medida ainda hoje, nos processos de formação das políticas públicas, o que parece refletir o *status* privilegiado que os processos decisórios sempre desfrutaram junto aos profissionais da área.

Na questão de avaliação de políticas públicas, conforme Faria (2005), a década de 1990 testemunhou, nas democracias ocidentais de uma maneira geral, e na América Latina particularmente, a busca do fortalecimento da “função avaliação”

na gestão governamental. Em razão disso, foram implementados, em diversos países dessa região, sistemas de avaliação das políticas públicas de escopo variável.

Tal processo tem sido justificado pela necessidade de “modernização” da gestão pública, em um contexto de busca de dinamização e legitimação da reforma do estado. Para esse autor, “os argumentos que justificam a necessidade de institucionalização da avaliação da atividade governamental na América Latina também fazem eco à visão mais canônica do processo de avaliação de políticas públicas”, (FARIA, 2005). Nesse sentido a avaliação era definida como: a) atividade destinada a aquilatar os resultados de um curso de ação cujo ciclo de vida se encerra; b) a fornecer elementos para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas em curso; e (c) como parte da prestação de contas e da responsabilização dos agentes estatais, ou seja, como elemento central da *accountability*².

Mesmo que essa concepção reconheça, ainda que implicitamente, o caráter inextricavelmente político da avaliação, é possível observar nos debates e nos estudos correlatos mais recentes a prevalência de um viés francamente normativo e/ou uma priorização dos aspectos mais técnicos da avaliação das políticas públicas, bem como uma ênfase em seu papel de instrumento gerencial. (FARIA, 2005, p. 97-98).

Na afirmativa do autor fica entendido que as questões técnicas e políticas **devem** ter uma boa sintonia para que os processos construídos possam representar condições favoráveis para futuras ações de questões que objetivem melhorar a ação dos governos na implementação das políticas sociais.

No aspecto da avaliação de políticas públicas e sua relação direta com a implementação, destaca-se o que comenta Cano (2006), quando afirma que normalmente as avaliações incluem dois momentos: avaliações de processo ou implementação e avaliação de impacto ou de resultado. A primeira tenta esclarecer

² Nesse caso, o termo *accountability* significa responsabilidade.

em que medida o programa foi executado conforme o plano original, ao passo que a segunda, a mais importante, procura verificar se os efeitos finais foram atingidos. Para esse autor:

Um programa pode ser perfeitamente implementado, mas não conseguir resultados previstos. Também é concebível, embora improvável, que o programa, mesmo não sendo bem implementado, atinja o impacto desejado. Portanto, são duas dimensões diferentes, ainda que não-independentes. É muito comum o programa não produzir nenhum efeito após uma implementação deficiente. Nesse caso, é impossível saber se o programa, tal como foi desenhado, atinge ou não o impacto prometido, já que ainda não foi, de fato, executado. (CANO, 2006, p. 100).

O autor comenta que mesmo uma implementação bem definida, não garante que determinada política alcance pleno êxito. Lembra que essa etapa é uma condição importante em políticas públicas, mas deve ser bem conduzida para que obtenha os efeitos desejados.

Com essas contribuições teóricas envolvendo vários conceitos sobre políticas públicas, desenvolvimento regional e cooperativismo, busca-se construir esta tese. O objetivo que a perpassa consiste em entender como uma política pública, desenvolvida em parceria entre a sociedade civil organizada em cooperativa, pode contribuir de forma eficiente e eficaz para o desenvolvimento regional, e através dessa prática, oportunizar a inclusão social de contingentes significativos da sociedade em situação de exclusão.

Em razão disso, o referencial teórico desta pesquisa baseia-se em publicações que tratam desses enfoques: cooperativismo, desenvolvimento regional e políticas públicas. Tais componentes – integrados – contribuíram na construção desta tese, representando um grande esforço, porém necessário para a proposta que se deseja desenvolver. Com isso se pretendeu construir um instrumento de

apoio ao desenvolvimento regional, visto que outras frentes de implementação de políticas públicas poderão ter um referencial de apoio para suas ações.

1.3 A implementação de políticas públicas

Conforme autores como CANO, 2006; ARRETCHE, 2003 e SILVA; MELO, 2000, dedicados ao estudo de teorias a respeito das várias conotações de políticas públicas, elas envolvem como principais etapas: formulação, implementação e avaliação. Na observação desses autores, os estudos sobre formulação e avaliação recebem mais atenção na literatura sobre políticas públicas, do que os estudos sobre implementação.

Segundo os autores, tal constatação tem alertado para a centralidade dos problemas de concretização de programas como elemento chave no aperfeiçoamento da ação do governo. Mesmo que correta, uma análise mais sistemática revela que o diagnóstico sobre a implementação como parte secundária, é apoiada por uma interpretação não adequada do processo de formulação e implementação de políticas.

No entendimento mais adequado, em que a formulação e implementação e avaliação de políticas são entendidas como um processo, a implementação também aparece como dimensão importante. Motivo pelo qual os benefícios, obstáculos e problemas são de várias naturezas, como os aspectos relacionados à capacidade institucional dos agentes executores, assim como podem ser gerados por problemas de natureza política na realização dos programas ou políticas ou, ainda, derivam de resistências diversas.

A importância que a execução das políticas públicas representa, e, principalmente as dificuldades observadas nas avaliações podem contribuir para entendimento da razão pelas quais algumas políticas são bem-sucedidas e outras não. Nesse sentido, as avaliações mais eficientes observam alguns aspectos importantes dessa fase das políticas públicas, o que tem representado resultados satisfatórios para os tomadores de decisões acerca dessas políticas.

Dentre os aspectos considerados, destaca-se o nível de satisfação dos usuários; a rapidez com que as ações são desenvolvidas: a organização e coordenação das etapas projetadas; as condições de cooperação existentes; os conflitos naturais do processo e, ainda, o desempenho das instituições envolvidas na execução de determinada política.

Neste capítulo que se encerra aqui, tentou-se aprofundar o entendimento sobre essa importante etapa das políticas públicas que é a implementação. Foi identificado que ela representa a condição fundamental para que as ações propostas consigam cumprir seus objetivos e representar bons resultados junto à sociedade que busca essa realização.

Na contextualização das políticas sociais já identificadas neste trabalho, pode-se pensar em incluir, com segurança, a participação da sociedade civil em todas as etapas das políticas sociais. Isso em função do sistema democrático predominante em nosso país, mesmo com a representatividade política abalada com acontecimentos não aceitáveis pela sociedade, como algumas conotações de corrupção e desmandos, oportunizar a participação da sociedade nos diversos temas nacionais.

A prática democrática facilita que surjam com destaque segmentos sociais organizados em diversos movimentos, que passam a contribuir, de maneira

significativa, em ações que visam à inclusão social através das políticas públicas. Um exemplo dessa afirmativa são as organizações cooperativas que se propõe a participar dos processos de políticas sociais. Assim, o sistema cooperativista, objeto do próximo capítulo, passa a significar um grande aliado para o desenvolvimento regional, em função de garantir, junto a seus associados e comunidade, com as parcerias firmadas com o setor público, as condições necessárias para que parcela da sociedade em situação de exclusão social seja, de fato, recebedora de atenção e ações que possam amenizar sua condição.

2 COOPERATIVISMO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O cooperativismo surge na Inglaterra, em 1844, quando um grupo de pessoas se uniu para enfrentar a problemática da exclusão social produzida no contexto da primeira revolução industrial, impulsionada pelo surgimento dos motores e tendo como energia principal o carvão. Com os motores, surgiram as máquinas e, assim, a grande liberação de mão-de-obra, originando desemprego e graves consequências sociais. Por essa característica de oportunizar soluções para a sociedade, o cooperativismo surge e se desenvolve em várias partes do mundo e nas diversas modalidades, como forma de amenizar tensões sociais e criar novas oportunidades de geração de renda.

2.1 Aspectos da história do cooperativismo

A cooperação entre os seres humanos faz parte do seu próprio instinto de sobrevivência desde as épocas em que o homem vivia nas cavernas. Durante toda a história humana, vemos que a solidariedade e a ajuda mútua são características das civilizações. “A cooperação, desde as eras mais remotas, esteve sempre associada às lutas pela sobrevivência, às crises econômicas, políticas e sociais, bem como às mudanças” Reck, 2003. Os melhores exemplos da cooperação aparecem quando se analisam a organização social dos povos antigos, como os babilônios, gregos, chineses, bem como entre os povos pré-colombianos astecas, maias e incas. A literatura relata iniciativas como as dos *ayllus* entre os incas pré-colombianos e as reduções jesuíticas entre os índios guaranis do Brasil, Paraguai e Argentina, conhecidas como Sete Povos das Missões, em meados do século XVII.

Com o desenvolvimento das organizações sociais e com a prática comercial da troca de mercadorias; posteriormente, com o surgimento da era industrial, houve a necessidade de fortalecimento da cooperação entre as pessoas. No século XIX, com a Revolução Industrial – que se desenvolve na Europa acentuou-se a exploração do homem pelo homem, tendo como origem, a exploração dos trabalhadores pelos proprietários das indústrias. Formou-se, então, uma classe proletária, a qual trabalhava muitas horas por dia e pouco recebia. Uma das formas de reação encontrada para o momento foi o cooperativismo. Conforme Renck (2003), o cooperativismo – como se concebe hoje – nasceu há pouco mais de um século e meio. Antes dessa data, tivemos iniciativas cooperativistas em diversas partes do mundo.

Com a industrialização na Europa surgida por volta de 1750, tendo como consequência a sistematização do trabalho, estava criada uma nova realidade social na medida em que o mundo deixava de ser apenas agrícola e pastoril. Um novo elemento – a fábrica – foi introduzido na história da humanidade, cativando a população: “Os empregados não precisam mais saber fazer o todo. Bastava fazer a parte o dia inteiro. O trabalho não era pesado. O aprendizado não era difícil. Pela primeira vez na História as mulheres podiam ser empregadas e se igualavam aos homens como força de trabalho” (RENCK, 2003, p. 6).

Nessa época, a Europa passa a construir suas fábricas. No entanto, foi na Inglaterra (em algumas de suas regiões, como Rochdale), que se fizeram sentir, com maior intensidade, os benefícios e os rigores da Revolução Industrial. O processo de industrialização, na sua primeira etapa, fez com que os artesãos e trabalhadores rurais migrassem para as grandes cidades, atraídos pelas fábricas em busca de melhores condições de vida.

Essa migração, provocada pela lógica do capital, fez com que houvesse excesso de mão-de-obra, resultando na exploração do trabalhador de forma e

desumana, o qual era submetido a uma jornada de trabalho de até 16 horas/dia e recebendo salários que não supriam suas necessidades básicas. Mulheres e crianças eram obrigadas a ingressar no mercado de trabalho em condições mais cruéis do que os homens, passando, inclusive, a ser exploradas nas minas de carvão.

Conforme Crúzio (2001), o cooperativismo é orientado pelos seguintes princípios e simbologias:

- a) *Adesão livre e voluntária*: as Cooperativas são organizações voluntárias abertas para todas as pessoas aptas para usar seus serviços e dispostas a aceitar suas responsabilidades de sócio sem discriminação de gênero, social, racial, política ou religiosa;
- b) *Controle democrático pelos sócios*: as Cooperativas são organizações democráticas, controladas por seus sócios, os quais participam ativamente no estabelecimento de suas políticas e nas tomadas de decisões. Homens e mulheres, eleitos pelos sócios, são responsáveis com eles. Nas cooperativas singulares, os sócios têm igualdade na votação; as Cooperativas de outros graus são também organizadas de maneira democrática;
- c) *Participação econômica dos sócios*: os sócios contribuem equitativamente e controlam democraticamente o capital de sua Cooperativa. Parte desse capital é usualmente propriedade comum da Cooperativa para seu desenvolvimento. Usualmente elas recebem juros limitados sobre o capital, como condição de sociedade. Os sócios destinam as sobras para os seguintes propósitos: desenvolvimento das Cooperativas, apoio a outras atividades aprovadas pelos sócios, redistribuição das sobras, na proporção das operações;
- d) *Autonomia e independência*: as Cooperativas são organizações autônomas de ajuda mútua. Entrando em acordo operacional com outras entidades, inclusive governamentais, ou recebendo capital de origem externa, elas devem agir em termos que preserve o seu controle democrático pelos sócios e mantenham sua autonomia;

- e) *Educação, treinamento, informações*: as Cooperativas oferecem educação e treinamento para seus sócios, representantes eleitos, administradores e funcionários, a fim de que eles possam contribuir efetivamente para o seu desenvolvimento. Também informam o público em geral, particularmente os jovens e os líderes formadores de opinião, sobre a natureza e os benefícios da cooperação;
- f) *Cooperação entre cooperativas*: as Cooperativas atendem seus sócios mais efetivamente e fortalecem o movimento cooperativo trabalhando juntas, e de forma sistêmica, através de estruturas locais, regionais, nacionais e internacionais, através de Federações, Centrais, Confederações etc.;
- g) *Preocupação com a comunidade*: as Cooperativas trabalham pelo desenvolvimento sustentável de suas comunidades, através de políticas aprovadas pelos seus membros, assumindo um papel de responsabilidade social junto a suas comunidades.

Com as ideias de Robert Owen (1771-1858), Willian King (1786-1865), Charles Fourier (1772-1837), Philippe Buchez (1796-1865) e Louis Blanc (1812-1882) – pensadores da época – formaram-se os fundamentos do cooperativismo em todo o mundo. Trata-se, substancialmente, de uma filosofia que reconhece a necessidade de o homem – inserido na sociedade em que vive – procurar alternativa de processar a economia, tendo base no trabalho e na distribuição equitativa do excedente adquirido; não na acumulação individual do dinheiro a partir da exploração do trabalho do outro.

Nessa perspectiva, muitos autores conceituam o cooperativismo buscando facilitar o entendimento dessa prática social tão importante nas ações de uma sociedade.

Segundo Frantz (2001):

Cooperação é a atuação consciente de unidades econômicas (pessoas naturais ou jurídicas) em direção a um fim comum, pela qual as atividades

dos participantes são coordenadas através de negociações e acordo. Portanto, em princípio, a cooperação é entendida como uma ação consciente e combinada entre indivíduos ou grupos associativos com vista a um determinado fim. (FRANTZ, 2001, p. 2).

No entender de Crúzio (2001), Cooperativa é a união de pessoas voltadas para um objetivo comum, sem visar lucro. O cooperativismo, como o próprio nome já diz, tem como sua maior finalidade libertar o homem do individualismo, através da cooperação entre seus associados, satisfazendo assim as suas necessidades. Defende a reforma pacífica e gradual da coletividade e a solução dos problemas comuns através da união, auxílio mútuo e integração entre as pessoas. “Busca a correção de desníveis e injustiças sociais com a repartição igualitária e harmoniosa de bens e valores” (CRÚZIO, 2001, p. 8).

Nessa mesma linha, Frantz (2001), no que se refere à cooperação e sua importância para o desenvolvimento, afirma que as regiões necessitam, para tanto, de incentivo à pesquisa científica, de inovação tecnológica, de novas aprendizagens e de cooperação entre seus atores. Para o autor, esse entendimento precisa conduzir a uma base de força política, de identidade e afirmação. A necessária politização desses aspectos do desenvolvimento regional coloca, quem sabe, um dos maiores desafios à educação na região em que esses programas cooperativos são instalados. A cooperação como prática social, um lugar de discussão e de ações, de argumentação e realização, pode constituir-se em espaço de “educação política” das pessoas que o integram. “Na prática da cooperação, certamente, os seus sujeitos cooperados tomam consciência das diferentes dimensões dos fatos da vida, dos seus significados, dos interesses e das relações sociais que constroem entre si” (FRANTZ, 2001, p. 3). Assim, o cooperativismo funciona como um sistema, enquanto as cooperativas simbolizam a unidade econômica e espaço de convívio e transformações.

No Brasil, as primeiras cooperativas foram fundadas por volta de 1887, como a Cooperativa de Consumo dos Empregados da Companhia Paulista, em Campinas

(SP) e a Sociedade Econômica Cooperativa dos Funcionários Públicos de Minas Gerais. Em Limeira (SP), em 1899, foi criada a Associação Cooperativa dos Empregados da Companhia Telefônica e, no Rio de Janeiro (RJ) em 1894, a Cooperativa Militar de Consumo e também em 1895, a de Camaragibe (PE). Em 1902, em Nova Petrópolis (RS), surge a primeira cooperativa de crédito, fundada por produtores de vinho e, no mesmo estado, em 1906, a primeira cooperativa agropecuária.

De 1913 a 1929, outras cooperativas surgiram, dentre as quais surgira, em 1913, no Rio de Janeiro, a Cooperativa dos Empregados e Operários da Fábrica de Tecidos da Gávea e, em Santa Maria (RS), no ano de 1917, foi fundada a Cooperativa de Consumo dos Empregados da Viação Férrea (COOPFER). Até 1930, o cooperativismo no Brasil caminhava lentamente. A crise econômica mundial estimulou a emergência de cooperativas, sobretudo no sul do país; a depressão de 1929 fez o governo se interessar pelo cooperativismo, especialmente como instrumento de política agrícola. Foi a partir de 1932, com a implantação do Decreto nº. 22.239, de Getúlio Vargas, que se regulamentou a organização e o funcionamento das cooperativas, verificando-se, nessa época, um surto relativamente apreciável do cooperativismo brasileiro. A partir de 1945, o governo passa a oferecer vários incentivos materiais e fiscais às cooperativas; em 1951, fora criado o Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC), depois extinto. A partir de 1966, no entanto, o cooperativismo perde esses benefícios fiscais e essas liberdades já conquistadas, levando ao fechamento de muitas cooperativas.

Apesar das dificuldades encontradas, o sistema cooperativo brasileiro apresentou um fortalecimento como setor relevante dentro da sociedade no governo Médici, com o Decreto-Lei 5.764, de dezembro de 1971, que regulou o funcionamento das cooperativas até hoje e criou a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), órgão nacional de representação das cooperativas existentes no Brasil. Além do cooperativismo ligado a iniciativas de grande e médio porte – que na prática não diferem muito na sua forma de ação da adotada pelas empresas

capitalistas –, desponta outro cooperativismo. Esse surge como instrumento de geração de emprego e renda por meio de organizações com práticas solidárias que objetivam, não só o lucro, mas a qualidade de vida para seus associados.

Hoje são inúmeras as iniciativas voltadas para a construção de cooperativas autogestionárias, chamadas de cooperativismo popular, onde se engaja grande parte dos trabalhadores excluídos do mercado de trabalho por meio da formação de cooperativas de trabalho, de intercâmbios solidários para propiciar, por esta via, a construção de redes de economia solidária.

Tabela 1: Evolução do número de cooperativas no Brasil.

Ramo / Anos	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Agropecuário	1.400	1.438	1.402	1.393	1.334	1.378	1.403	1.449	1.408	1.437	1.448
Consumo	344	335	327	311	261	256	241	233	193	191	184
Infraestrutura	204	202	206	196	191	194	209	206	187	184	188
Educacional	112	103	112	101	105	106	176	187	193	210	225
Trabalho	528	566	598	629	825	986	699	1.025	1.334	1.661	1.949
Habitacional	136	161	177	190	176	174	190	231	202	216	222
Crédito	716	724	726	788	809	834	859	882	890	920	966
Saúde							468	530	585	698	757
Outras							71	108	110	135	145
Total	3.440	3.529	3.548	3.608	3.701	3.928	4.316	4.851	5.102	5.652	6.084

Fonte: FECOERGS (2007)

Dentre os 12 ramos de cooperativas existentes no Brasil, conforme quadro acima, a partir de 1999 as cooperativas de trabalho superam, numericamente, todos os ramos, deixando em segundo, terceiro e quarto lugar, respectivamente, as cooperativas agropecuárias, de créditos e de saúde. De todos os ramos, apenas três apresentaram crescimento durante a década. As cooperativas de trabalho foram as que mais cresceram seguidas pelas de saúde e de crédito, apresentando uma taxa de crescimento de 1990 a 2000 de 269%, 61,7% e 35%, respectivamente. Mesmo considerando apenas a partir de 1996, quando a cooperativa de saúde superou as de trabalho, mantém-se a tendência, com uma taxa de crescimento no período de quatro anos de 178,8%. Em síntese, poder-se-á entender que as cooperativas de

trabalho estão crescendo e ganhando espaço e importância no sistema cooperativista. Contudo, para aprofundar-nos no desenvolvimento histórico do cooperativismo no Brasil, é necessário fazê-lo por ramos, ou seja, tipos de cooperativas, já que cada um teve a sua própria história, com dificuldades e sucessos distintos, dependendo, quase sempre, das facilidades ou obstáculos oferecidos pelo Governo.

Em 1887, no ramo de consumo, foi fundada a Cooperativa dos Empregados da Cia. Paulista, em Campinas, São Paulo. No Rio Grande do Sul, o pioneirismo deve-se ao alemão, Padre Teodoro Amstad, que criou a Caixa Rural, berço do cooperativismo de crédito em 1902, na Linha Imperial, Nova Petrópolis. O cooperativismo agropecuário ressurgira em Minas Gerais, por iniciativa do governador da época, João Pinheiro, em 1907, como forma de reduzir a intermediação de produtos agrícolas. Hoje o cooperativismo está em todos os ramos de atividade, com mais de seis mil cooperativas em todo o país.

2.2 O papel do cooperativismo na promoção do desenvolvimento regional

Na história de diversos países, o cooperativismo, nas suas diversas concepções, tem sido instrumento significativo na contribuição do desenvolvimento. Sua inserção maior historicamente tem ocorrido em momentos de dificuldades que determinada classe social, ou segmento organizativo ou produtivo se depara. Nesse momento, essa importante iniciativa, a cooperação, é buscada e praticada como meio importante para encaminhar dificuldades de certos segmentos sociais.

Assim, através da identificação histórica das inúmeras problemáticas que a cooperação, através do cooperativismo, conseguiu amenizar, seu modelo é buscado, com as devidas adequações, tanto regional como culturais. Com isso, se objetiva por um lado resolver a questão imediata identificada; por outro, contribuir na

construção de possibilidades para convivência no sistema capitalista dominante. Senão como alternativa; como condição de dignidade humana nesse processo.

Esse conjunto de possibilidades que o cooperativismo apresenta no sentido de ser um componente importante para os segmentos sociais nos seus espaços geográficos de convivência é um fator determinante na contribuição com o desenvolvimento. Isso, principalmente quando o associativismo é entendido como um significativo meio para a busca da qualidade de vida da sociedade, fator esse, bem característico do cooperativismo solidário.

Na visão de Frantz (2001):

As práticas do desenvolvimento devem ter como fundamento a comunicação, a liberdade da pergunta, da crítica, da participação, do compromisso com a esperança de quem sonha dias melhores. A reconstrução não começa com respostas prontas, com as certezas ou verdades. A reconstrução começa pela dúvida, pela experiência dos erros, pela coragem da crítica e da autocrítica. (p. 6).

Nessa perspectiva capitalista, o desenvolvimento é conceituado com crescimento econômico, e para o socialismo o importante é a satisfação das necessidades humanas. Para o sociólogo gaúcho, na conotação da lógica do capital e no fracasso das experiências socialistas no mundo, é colocada a questão do cooperativismo como uma prática social de várias dimensões: a econômica, a política, a cultural, tendo como foco o desenvolvimento humano. Para o autor, aqui não é sugerido que o cooperativismo seja uma terceira via. “Trata-se de reconhecer e garantir nele um instrumento prático que devolva aos indivíduos o espaço da participação e distribuição de riquezas” (FRANTZ, 2001, p. 11).

Então, em cada país ou região do mundo, são identificadas várias modalidades de cooperação e associativismo, organizado nessa ótica de

possibilidades na busca de espaços produtivos e sociais. Essa forma de organização tem possibilitado práticas e reflexão acerca do sistema capitalista dominante, quando sua sobrevivência apresenta um conjunto de dificuldades; ao mesmo tempo, possibilidades de encaminhar determinadas questões para um conjunto significativo da sociedade, sobretudo as identificadas em estratos sociais menos favorecidos.

2.2.1 O caso do Rio Grande do Sul

Para que se entenda a dinâmica do cooperativismo no Rio Grande do Sul, necessário se faz uma pequena incursão pelas condições de ocupação desse estado. Localizado no extremo Sul do País, o Estado do Rio Grande do Sul permanecera longe dos olhos dos conquistadores europeus por mais de um século após o Descobrimento do Brasil, em 1500. Seus campos, até então habitados fundamentalmente por três grupos indígenas (Gê ou Tapuia, Pampeano e Guarani), começaram a ser ocupados, principalmente, a partir de 1610, época que também marca o início de uma série de conflitos e revoluções que durariam pelo menos 300 anos, até o início do século XX.

Na disputa pela terra, índios e bandeirantes armaram-se e travaram disputas. Interessados em converter e civilizar os índios, os jesuítas espanhóis agregaram diversas tribos e criaram sete povoados – os Sete Povos das Missões – a oeste do Estado, hoje um polo de atração turística, com ruínas tombadas pela UNESCO como Patrimônio da Humanidade. Enquanto no oeste se formavam os sete povoados, os portugueses ocupavam o litoral e, em 1680, criavam a colônia de Sacramento, às margens do rio da Prata, hoje cidade de Colônia, no Uruguai. Organizada pelos jesuítas, a colônia tornou-se um dos centros da guerra de fronteiras travada entre portugueses e espanhóis durante o século XVIII.

Além dos conflitos entre índios e bandeirantes pela posse da terra, e entre espanhóis e portugueses pela soberania da bacia do Prata, outras lutas foram sendo travadas na área hoje ocupada pelo Rio Grande do Sul. Entre os anos de 1835 e 1845, o Estado foi palco da Revolução Farroupilha, de ideais separatistas, que uniu os liberais republicanos contra o governo imperial. Após alguns anos de trégua, surge, em 1893, outra guerra: a Revolução Federalista, entre duas facções políticas – de um lado, o Partido Republicano, liderado por Júlio Castilhos, que tinha como adeptos os chamados "chimangos", presidencialistas que se identificavam pelo uso de lenços brancos; de outro, os liberais e parlamentaristas, comandados por Gaspar Silveira Martins, os quais atendiam como "maragatos" e sempre usavam lenços vermelhos. Embora tenha durado menos de dois anos, esse conflito deixou sequelas que deram origem a outra revolução, a de 1923. A pacificação do Estado só ocorreria a partir de 1928, durante o governo de Getúlio Vargas, mais tarde presidente do Brasil.

Nesse mesmo período histórico, a Europa, envolta em conflitos e transformações promovidas pelas relações de produção capitalistas, vê parcelas significativas de sua população emigrar para a América. Trazidos pelas promessas de terra à vontade e incentivos diversos, vêm para o Brasil – com contingente significativo para o sul – e preenchem duas demandas ao mesmo tempo: o “branqueamento” da população e o cultivo de terras, atividade esta até então somente praticada por escravos. A partir de 1824, levas de imigrantes começaram a chegar ao Rio Grande do Sul. Primeiro foram os alemães, que se instalaram no Vale do Rio dos Sinos, próximo a Porto Alegre, capital do estado; depois, os italianos, que seguiram em direção à serra, onde se localizam hoje os municípios de Caxias do Sul, Flores da Cunha, Bento Gonçalves e Garibaldi, e passaram a cultivar a uva e iniciaram a produção de vinho. Além destes, imigrantes provenientes de outras regiões da Europa, como poloneses e ucranianos somaram-se aos que colonizaram a região de matas no sul do Brasil.³

³ Cabe salientar a significativa colônia judaica que se instalou no Rio Grande do Sul a partir do século XX principalmente após a perseguição que sofreram pelo nazismo europeu. Os judeus, no entanto, com poucas exceções, não possuíam vocação para o cultivo a terra.

A economia do Estado, durante muito tempo, foi baseada na produção de grandes estâncias de gado de corte, e diversificou-se com a chegada dos imigrantes alemães e italianos, que se instalaram em pequenas propriedades rurais e passaram a abastecer o Rio Grande do Sul e outros estados com sua produção agrícola.

Em se tratando de modelo de cooperativismo, esse é também de grande importância para o desenvolvimento das regiões do país. Especialmente no estado do Rio Grande do Sul, fundam-se as cooperativas de eletrificação rural, que têm demonstrado competência em apoiar as questões de infraestrutura em energia elétrica, nos meios rurais e urbanos. A primeira cooperativa de eletrificação rural brasileira é gaúcha, fundada em 1941. Tratava-se da Cooperativa de Força e Luz de Quatro Irmãos, localizada no então Oitavo Distrito, do município de José Bonifácio, hoje Erechim/RS. Fundada no dia 2 de abril de 1941, tinha como objetivo gerar energia para a pequena localidade, sede da companhia colonizadora da região, que se instalou em 1911.

A denominada *Jewish Colonization and Association* fora encarregada pelo governo da época de implantar novas cidades em terras até então virgens. Hoje na sua área de ação estão localizados os municípios de Jacutinga, Campinas, Sertão, Getúlio Vargas e Estação, entre outras. O primeiro Presidente da Cooperativa foi Alberto Verminghoff que, juntamente com outros 22 associados, realizaram uma reunião na sede da empresa colonizadora e decidiram fundar a cooperativa para levar energia até a sede da localidade. Além de Alberto, foi eleito para diretor comercial o associado Isidoro Eisenberg e para diretor-gerente Reinaldo Fleck.

Um dos associados, Samuel Chwartzmann, em 1980, relatou que os primeiros anos foram muito difíceis. Primeiramente foi feita uma represa e depois o canal que conduzia a água até a casa de máquinas, na qual existia um gerador de apenas 40 kva. Em 1951, com o surgimento de serrarias, perto do açude, toda a

serragem era jogada na represa, havendo necessidade de drená-la, já que a água se tornara insuficiente para a pequena central hidrelétrica.

Após uma reunião com os associados, decidiu-se por dois pontos: um novo açude e a limpeza da velha barragem. Posteriormente, a partir de 1968, quando as redes de energia da CEEE (Companhia Estadual de Energia Elétrica) chegaram à região, na sede da localidade então com o nome de Quatro Irmãos, a Cooperativa perdeu sua finalidade; todavia sua desativação deu-se apenas em 1977, quando todos os associados já tinham saído da localidade. Em 1980, restava somente o motor da pequena usina e a velha sede, que se tornou um depósito de soja. Atualmente, a região é atendida pela CRERAL, que tem sua sede na cidade de Erechim/RS. Lançada a semente do cooperativismo de eletrificação, em 1941, ela germinou e foram fundadas no Estado do Rio Grande do Sul, dezenove cooperativas, sendo que 15 continuam em atividade, sendo uma delas a Cooperativa de Energia e Desenvolvimento Rural do Médio Uruguai Ltda (CRELUZ), com sede no município de Pinhal, no Rio Grande do Sul.

Consoante seu Departamento de Comunicação (2007), a CRELUZ, com sede administrativa em Pinhal, atua em 36 municípios do norte do estado, levando energia e conforto a 22 mil famílias, beneficiando um contingente de mais de 80 mil pessoas. Fundada em 03 de abril de 1966, por iniciativa de lideranças locais e regionais e com apoio de agricultores, comerciantes, industrialistas e autoridades, que reunidos no então distrito de Pinhal (município de Palmeira das Missões) decidiram pela constituição da cooperativa. Hoje a cooperativa que, no início atendia exclusivamente a área rural e vilas, está presente em nove sedes municipais, fato que ocorreu graças ao desenvolvimento que se desencadeou a partir da chegada da energia elétrica.

Conta a história da cooperativa que a primeira reunião teria acontecido à sombra de uma frondosa árvore e, assim, como aconteceu com as demais

cooperativas do segmento no Estado, que surgiram praticamente no mesmo período, fora criada face às dificuldades da eletrificação chegar até as localidades interioranas. Das comunidades atendidas inicialmente nos municípios, apenas Rodeio Bonito já era emancipado havia três anos.

Formalizada a constituição da cooperativa, imediatamente deu-se início ao processo de ampliação do quadro social, serviço realizado, voluntariamente, por inúmeras pessoas dos municípios de atuação da cooperativa, assim como aconteceu no ano seguinte, com o trabalho de construção das primeiras redes de distribuição. A rede troncal, com 78 km de extensão, originou da subestação do rio Guarita, de propriedade da CEEE, em Erval Seco, para de Dois Irmãos das Missões, Boa Vista das Missões, Jaboticaba, Pinhal e Rodeio Bonito.

Em 1971, por decisão do INCRA, a CRELUZ foi eleita a Cooperativa Regional das Cooperativas de Eletrificação, fato que a levou a incorporar outras três Cooperativas de Eletrificação Rural: a de Seberi, Castelinho (em Frederico Westphalen) e Planalto. De 1976 a 1997, a cooperativa atuou no segmento de lojas, área que, por redefinição estratégica acabou abandonando. A partir daí, a cooperativa passou a concentrar esforços na produção própria de energia, sendo que, no final de 1999, colocava em funcionamento sua primeira usina de geração. Na atualidade, são cinco usinas operando, uma em construção e mais três em fase de projeto. Assim, a CRELUZ consiste em uma cooperativa, cuja meta principal seria a autossuficiência em energia elétrica até 2014.

No que tange ao envolvimento da empresa com o meio em que está inserida, a cooperativa tem uma ampla atuação social. Destaca-se pela sua participação nos acontecimentos da comunidade e através dos programas Ligar (na área de eletrificação para famílias carentes), Água Limpa (no apoio a projetos de abastecimento de água potável para associados) e Ecoluz (na Educação Ambiental). A CRELUZ, além de suas atividades estatutárias, também atua na contribuição com

o setor público na implementação de políticas públicas, dentre as quais se destaca o programa Luz para Todos, do Ministério de Minas e Energia, que está atuando na região da cooperativa, sendo objeto de estudo, constituindo-se assim, uma referência de ação que vem contribuindo com o desenvolvimento regional.

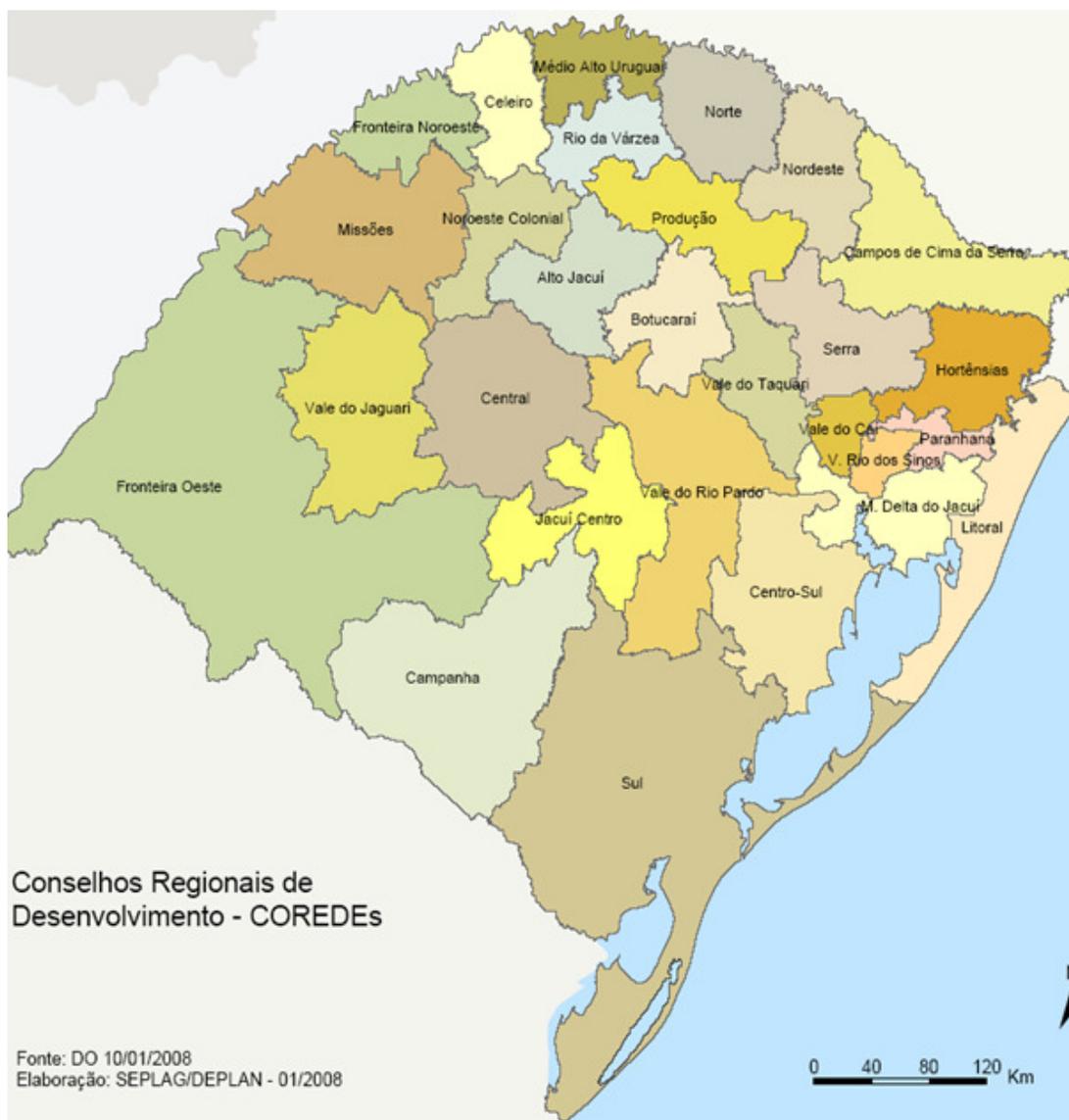


Figura 1: Localização da região da CRELUZ no Médio Alto Uruguai do RS.

A área de atuação da CRELUZ está localizada na região do Médio Alto Uruguai do Rio Grande do Sul, onde a atividade primária é predominante, o que representa 58% da renda, e com 52% da população residente no meio rural. Trata-se de uma região que fora colonizada por várias etnias, como poloneses, italianos,

alemães e caboclos, tendo seu desenvolvimento econômico aprimorado com a chegada desses imigrantes oriundos das colônias velhas, da região de Caxias do Sul e São Leopoldo.

Esse espaço geográfico de atuação da cooperativa – conforme Bernardes (1997) – é uma região de ocupação mais recente, onde são nítidas, em alguns trechos, as características de zona pioneira. Para o autor, o desenvolvimento dessa região, desde sua origem, vem sendo construído com base na agricultura familiar, mormente em função das características fundiárias, onde a pequena propriedade é predominante.

De acordo com o Ministério de Minas e Energia (2003), o Programa *Luz para Todos* também tem facilitado a integração das iniciativas públicas no meio rural, tanto no que diz respeito aos programas sociais e às ações de atendimento de serviços básicos (educação, saúde, abastecimento de água), quanto às políticas de incentivo à agricultura familiar. Desse programa beneficiam-se pequenos produtores e comerciantes locais, cujo objetivo consiste em que o acesso à energia elétrica contribua para a diminuição da pobreza e o aumento de renda das famílias atendidas.

O Ministério de Minas e Energia, buscando ações integradas para as propostas, assinou protocolos com os ministérios de Desenvolvimento Agrário; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Educação; Saúde; Defesa; e Ciência e Tecnologia para que o acesso à energia seja acompanhado de programas sociais e de desenvolvimento econômico. Além de contar com as estruturas dos ministérios, esses programas necessitam de apoio nas esferas públicas estaduais e municipais, bem como na sociedade.

Essa interação do cooperativismo com a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas é recente. Azevedo (2003. p. 43), quando propõe discutir modelos e alguns problemas de implementação, define o associativismo e seu modo de participação em políticas públicas, afirma que “cada tipo de associativismo tem uma lógica própria de interagir com políticas públicas.” Para esse autor, os tipos de associativismo que mais contribuem com as políticas públicas, estão assim distribuídos:

- a) *Associativismo Restrito e Societal*: tem por característica não necessitar de contato com o poder público para atingir seus objetivos, restritos a ações societárias;
- b) *Associativismo Reivindicatório*: seu objetivo é reivindicar. É formado por organizações que demandam bens materiais, reivindicando bens coletivos ou bens públicos. Nesse caso, o que une as pessoas em torno dessas organizações é a busca de um bem concreto. Assim, esse formato associativo tem relação com as carências sociais e as debilidades do poder público em atendê-las;
- c) *Associativismo Social Clássico*: caracterizado pela associação em torno de valores. É composto por organizações que demandam bens não-materiais, ou seja, organizam-se e lutam por valores, com o objetivo de mudar (ou conservar) determinada dimensão social. Estão exemplificados nos vários movimentos sociais existentes.

Para o mesmo autor, também temos tipos de participação do associativismo nas políticas públicas, definidas em dois grandes grupos: (i) a participação restrita ou instrumental e (ii) a participação ampliada ou neocorporativa.

- a) *Participação Restrita e Instrumental*: é caracterizada por ter relações com um projeto específico e ser mais focalizada espacialmente (em um bairro ou região). Geralmente se estrutura em torno de políticas

distributivas. As associações de tipo reivindicativo tendem a priorizar a participação restrita;

- b) *Participação Ampliada ou Neocorporativista*: refere-se à definição de diretrizes para as políticas públicas setoriais, tais como a política da saúde, a política da educação, os programas municipais, o plano diretor e a elaboração do orçamento municipal. Essa modalidade de participação tem muito a ver com as políticas regulatórias e, em geral, é a forma de participação dos Conselhos. Os movimentos sociais clássicos tendem a priorizar a participação ampliada.

A contribuição de Azeredo (2003) é importante, principalmente para o entendimento da fase de implementação de uma política pública, com a participação da associação cooperativa, pois destaca com clareza como essa participação pode ocorrer. Com essas definições confirmativas, fica evidenciada a importância da associação cooperativa nas diversas etapas das políticas públicas.

2.3 Desenvolvimento regional: dificuldades e desafios

A partir da segunda metade do século XX, o desenvolvimento das nações do mundo capitalista passa por significativa reestruturação – período esse conhecido como fordista-keynesiano. Para Harvey (1989), o capitalismo, após o final da segunda guerra mundial, principalmente entre os anos 1945 e 1973, teve como base um conjunto de práticas de controle do trabalho, das tecnologias, dos hábitos de consumo e das configurações de poder político-econômico. O modelo de produção fordista, iniciado nas fábricas da Ford, nos Estados Unidos da América, na década de 20, expandiu-se pelo mundo, nas décadas seguintes, até os anos 70.

Esse modelo apresentava algumas características como: produção em série e em massa; formação de grandes estoques e voltado para o consumo em grande

escala; implementação da linha de montagem caracterizada pelo uso da esteira rolante, como forma de acelerar o processo de produção, do trabalho mecânico repetitivo, rígido e de mão-de-obra numerosa; separação clara entre trabalho manual e intelectual, instituição de novas técnicas de gestão, entre outras. Havia, principalmente, rígido controle produtivo, de forma vertical e hierarquizada, propostas pelo engenheiro norte-americano Taylor, motivo pelo qual esse modelo passou a chamar-se Taylorismo.

Com o colapso desses sistemas – o fordismo e o taylorismo –, a partir de 1973, iniciou um período de rápidas mudanças, de fluidez e de incertezas. Nesses termos, Santos (2001) entende que a globalização é o condutor do processo de internacionalização do mundo capitalista. Conforme o autor,

[...] para entendê-la, como, de resto, a qualquer fase da história, há dois elementos fundamentais que se deve levar em conta: o estudo das técnicas e o estudo da política. Há uma tendência a separar uma coisa da outra, em virtude disso surgem muitas interpretações da história a partir das técnicas. E, por outro lado, interpretações da história a partir da política. Na realidade, nunca houve na história humana separação entre as duas coisas. (SANTOS, 2001, p. 24).

O autor comenta a necessidade de entendimento sobre o processo de globalização e como a técnica deve ser entendida nele, bem como a compreensão da política nos estudos desse importante tema. Além disso, alerta para a necessária relação que deve existir entre a técnica e a política no entendimento da história da humanidade.

Na contribuição de Latouche (1995), procura-se entender a questão da ocidentalização do mundo, e suas limitações, passando pelas questões culturais do contexto global. Comenta-se a existência de uma unidade, tanto econômica quanto cultural, como fato consumado e de amplitude planetária. E nisso, a convicção nessa unidade reforça-se, com a existência cada vez mais manifesta de um modelo cultural transnacional, que uniformiza a vida em escala planetária em todos seus aspectos. Esses limites pouco visíveis dessa unidade situar-se-iam, seja na superficialidade da

dimensão cultural, seja na falta de inscrição em profundidade do modo ocidental, seja ainda no fracasso da ocidentalização do nível de vida e nas resistências das sociedades periféricas.

Às contribuições de Ortiz (2003) e Latuche (1994), acrescenta-se o que Santos (2007), comenta acerca da globalização e as ciências sociais, afirmando que “a globalização cultural assumiu um relevo especial na década de 80 com a mudança de ênfase, nas ciências sociais, dos fenômenos socioeconômicos para os fenômenos culturais”, Santos,(2007).

No final dessa década, os países passam a ter a necessidade de adequar sua estrutura para estarem inseridos nessa nova etapa do capitalismo. Assim, no contexto da globalização, os países identificados com esse sistema passam a organizar suas estruturas de produção no intuito de alcançar a melhor participação econômica possível nesse processo.

Na visão de Bresser-Pereira (1999), a grande tarefa política dos anos 90 é a reforma ou a reconstrução do Estado. Entre os anos trinta e sessenta do século passado, o Estado foi um fator de desenvolvimento econômico e social. Segundo o economista, nesse momento, particularmente depois da segunda guerra mundial, assistimos a um período de prosperidade econômica e de aumento dos padrões de vida sem precedentes na história da humanidade. A partir dos anos setenta, porém, face ao seu crescimento distorcido e ao processo de globalização, o estado entrou em crise e se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorreram em todo o mundo. A onda neoconservadora e as reformas econômicas orientadas para o mercado foram a resposta a essa crise; reformas que os neoliberais em certo momento imaginaram que teriam como resultado o estado mínimo, negando, assim, a responsabilidade social.

Entretanto, quando, nos anos 90, verificou-se a inviabilidade da proposta conservadora de estado mínimo, tais reformas revelaram sua verdadeira natureza: uma condição necessária da reconstrução do Estado. Esse pôde então realizar não apenas suas tarefas clássicas de garantia da propriedade e dos contratos, mas também seu papel de garantidor dos direitos sociais e de promotor da competitividade do seu respectivo país.

Na ótica desse autor, a reforma do Estado envolve quatro desafios que, embora interdependentes, podem ser distinguidos: (1) um problema econômico-político – a delimitação do tamanho do estado; (2) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial – a redefinição do papel regulador do estado; (3) um econômico-administrativo – a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (4) um político – o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar.

Nesse contexto, o reconhecimento de um espaço público não-estatal tornou-se particularmente importante em um momento em que a crise do estado aprofundou a dicotomia estado-setor privado, levando muitos a imaginar que a única alternativa era privatizar a maioria das atribuições e estruturas do Estado. A privatização é uma alternativa adequada quando a instituição pode gerar toda a sua receita da venda de seus produtos e serviços, e o mercado tem condições de assumir a coordenação de suas atividades. Quando isso não acontece, está aberto o espaço para o público não-estatal. Por isso, conforme observa Cunill Grau (1995, p. 31-32), no momento em que a crise do estado exige o reexame das relações estado-sociedade, o espaço público não-estatal pode ter um papel de intermediação e de facilitador do aparecimento de formas de controle social direto e de parceria, que abrem novas perspectivas para a democracia.

Segundo Kumar (1997),

[...] o processo de desenvolvimento contemporâneo, ao mesmo tempo em que centraliza e transnacionaliza a reprodução ampliada do capital, descentraliza e regionaliza a reprodução social da vida. Com efeito, ao mesmo tempo em que provoca abertura para fora, provoca uma abertura para dentro. Resultam desse processo uma relativa desestruturação das macroestruturas, bem como uma necessária reestruturação das microestruturas local-regionais. (KUMAR, 1997, p. 18).

O autor afirma que muitas possibilidades e potencialidades de desenvolvimento podem ser oportunizadas para inserção das regiões; contudo é necessário que essas possibilidades sejam identificadas pela sociedade. Também é importante que as condições econômicas, sociais, culturais e políticas estejam integradas e com objetivos definidos, para a prática das ações determinadas por seus agentes sociais.

Seguindo o raciocínio de Beck (2001), hoje não há só um modelo de desenvolvimento, mas vários modelos. Eles é que dão forma e conteúdo a uma tendência de passagem das megadecisões, das macropolíticas, dos grandes projetos de desenvolvimento, como forma predominante para uma crescente participação das micro e mesodecisões, micro e mesopolíticas e dos pequenos e mesoprojetos. Esses, por seu lado, levam à definição e à constituição de múltiplas formas de inserção subordinada ou autônoma de cada lugar no processo global de desenvolvimento. Nessa afirmativa do autor, fica evidente que com a globalização é possível que as regiões tenham seu espaço no desenvolvimento, entretanto, para isso, devem identificar suas potencialidades e dinamizá-las.

As questões do desenvolvimento e, principalmente do desenvolvimento regional, passam a ter uma atenção mais ampla, devido às políticas econômicas e sociais implementadas. As regiões do mundo e dos países são espaços pesquisados, estudados e interpretados nesse novo contexto da globalização.

Nesse sentido, Etges (2001), afirma que debater diversos aspectos ligados ao desenvolvimento regional se justifica na medida em que queremos superar os círculos viciosos que dão origem à pobreza, permitindo alcançar uma melhor qualidade de vida nas regiões enfocadas nas nossas análises (ETGES, 2001, p. 23). Ainda quando se trata de desenvolvimento regional, o entendimento sobre o local/regional é importante, na medida em que este tema entende como importante a inserção da comunidade no contexto do global. Ao contrário, enfatiza a ideia da identidade; realça a importância da diferenciação, da cooperação e da qualidade de vida.

Barros (2006,) contribui com essa questão, quando afirma que “uma *região* é uma unidade definível no espaço, que se caracteriza por uma relativa homogeneidade interna com relação a certos critérios”.

Os elementos internos que dão uma identidade à região não são, necessariamente, estáticos. Daí que a região também pode ter sua identidade delimitada e definida com base no fato de que nela pode ser percebido certo padrão de interrelações entre elementos dentro dos seus limites. Vale dizer, a região também pode ser compreendida como um sistema de movimento interno; além de ser uma porção do espaço organizada de acordo com um determinado sistema ou identificada através de um padrão, que se insere ou pode se ver inserido em um conjunto mais amplo, (BARROS, 2006, p. 06).

Para o autor acima referido, esta noção mais ampla de região — como unidade que apresenta uma lógica interna, ou um padrão que a singulariza, e que ao mesmo tempo pode ser vista como unidade a ser inserida ou confrontada em contextos mais amplos — abrange na verdade muitas possibilidades. “Conforme os critérios que estejam sustentando o esforço de aproximação da realidade, vão surgindo concomitantemente várias alternativas de dividir o espaço, antes indeterminado, em regiões mais definidas” (BARROS, 2006, p. 08).

Para Barros (2006):

Podem-se estabelecer critérios econômicos — relativos à produção, circulação ou consumo — para definir uma região ou dividir uma espacialidade mais vasta em diversas regiões. Podem-se preferir critérios culturais — considerar uma região lingüística, ou um território sobre o qual são perceptíveis certas práticas culturais que o singularizam, certos modos de vida e padrões de comportamento das pessoas que o habitam. Pode-se buscar orientação por critérios geológicos — e estabelecer em um espaço mais vasto as divisões que se referem aos tipos de minerais e solos que predominam em uma área ou outra — ou se pode, ainda, considerar zonas climáticas. A Geografia, como é de se esperar, privilegia certos critérios: muito habitualmente lança luz sobre certos aspectos que se relacionam com a materialidade física, e pode ou não relacionar estes aspectos a outros de ordem cultural, como é o caso, de modo geral, da Geografia Humana (BARROS, 2006, p.03)

Pelas conotações existentes, principalmente na atualidade, a questão do desenvolvimento não está associada àquela dos anos sessenta e setenta, denominadas de crescimento econômico. A experiência do Brasil e de outros países deixa claro, ao longo dos últimos cinquenta anos, que desenvolvimento, entendido como melhoria de qualidade de vida, é muito mais do que crescimento econômico.

Na busca de um novo modelo de desenvolvimento para o país, muitos autores propuseram a refuncionalização do estado, centrada nas decisões econômicas que possibilitem o aproveitamento das oportunidades decorrentes das ondas positivas do mundo globalizado; que sejam capazes de prevenir as ondas negativas que tendem a desestruturar as economias nacionais. Cabe também ao Estado importante papel na regulação dos mercados, na prestação de serviços básicos, notadamente na educação, pelo papel determinante que desempenha na redução das desigualdades sociais. Cabe, ainda, ao Estado, adotar políticas ativas que busquem a redução das desigualdades regionais e proteção do meio ambiente (FGV, 2003). Na concepção do desenvolvimento regional integrado, ocorre uma mudança fundamental, na medida em que sua visão contemporânea supera paradigmas tradicionais que pensam o desenvolvimento apenas a partir do binômio estado e empresas (mercado); passa-se a incluir um terceiro componente: a sociedade civil.

Becker e Bandeira (2000), quando se referem à participação e articulação de atores sociais no desenvolvimento regional, afirmam que é cada vez mais aceita e necessária a participação mais direta da comunidade na formulação, no detalhamento e na implementação de políticas públicas. Em função disso, têm sido desenvolvidas, na literatura, várias linhas convergentes de argumentação no sentido de destacar a importância da articulação de atores sociais e da participação da sociedade civil em ações voltadas para a promoção do desenvolvimento, seja em escala nacional, regional ou local (BECKER; BANDEIRA, 2000).

Nos últimos tempos, a palavra participação tem sido muito usada nos meios político e popular. O uso generalizado do termo nos meios de comunicação de massa parecia indicar que qualquer conteúdo preciso ou significativo praticamente desapareceria; a palavra participação era empregada por diferentes pessoas para se referirem a uma grande variedade de situações. O mais importante é a intensificação dos movimentos em prol de uma participação maior que coloca uma questão crucial para a teoria política: qual o lugar da participação em uma teoria da democracia moderna e viável (PATMAN, 1992).

Ainda é importante um resgate histórico das práticas adotadas na busca do desenvolvimento, pois, conforme o entendimento de Galvão (2006), o Brasil aliou, ao longo de sua história, uma grande capacidade de mobilização social e de recursos para o desenvolvimento e, simultaneamente, uma alta propensão a gerar e reproduzir desigualdades. Como consequência, deparamo-nos hoje com uma agenda de desafios importantes no campo do desenvolvimento, assim como com obstáculos a superar em termos de profundas desigualdades sociais e regionais herdadas daquele processo histórico.

Para esse autor, tem faltado vigor ao crescimento econômico nas últimas duas décadas, para garantir recursos, de modo que o país não tem logrado reverter o quadro das desigualdades. Dessa forma, atuar simultaneamente na busca dos

objetivos associados à competitividade e à equidade tornou-se um imperativo para a agenda estratégica brasileira.

2.4 A política de desenvolvimento regional do Brasil

É justamente nessa direção que a contribuição da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), proposta pelo Ministério da Integração Nacional, adquire destaque. Ao contrário de outras vertentes de política pública, a PNDR tem a propriedade de conciliar sua atuação nas duas frentes, operando a partir de uma abordagem que reconhece as potencialidades e dinâmicas e, também, as diferenças das condições estruturais das várias unidades territoriais. “Ela objetiva instigar dinâmica econômica nos tecidos socioprodutivos regionais e, assim, contribuir para reduzir desigualdades no conjunto do território nacional” (GALVÃO, 2006, p. 45).

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) é constituída com o objetivo de orientar as ações para contribuir com as regiões do país na sua dinâmica, conforme suas características territoriais. De acordo com o Ministério de Integração Nacional, sua redação é constituída das seguintes concepções:

- I - estimular e apoiar processos e oportunidades de desenvolvimento regional, em múltiplas escalas;
- II - articular ações que, no seu conjunto, promovam uma melhor distribuição da ação pública e investimentos no Território Nacional, com foco particular nos territórios selecionados e de ação prioritária.

A redução das desigualdades regionais é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, como descrito na Constituição de 1988. O Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva reiterou a determinação constitucional, adotando a redução das desigualdades como um dos eixos centrais da estratégia de

desenvolvimento do País. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) é expressão da prioridade efetiva do tema. Como uma política de Estado, vem sendo implementada, a fim de que possamos obter resultados consequentes na questão regional.

A PNDR tem o duplo propósito de reduzir as desigualdades regionais e de ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões brasileiras, explorando a imensa e fantástica diversidade que se observa em nosso país de dimensões continentais. O foco das preocupações incide, portanto, na dinamização das regiões e na melhor distribuição das atividades produtivas no território.

Nessa direção, a PNDR oferece à sociedade brasileira um caminho para propiciar seu engajamento ativo na elaboração e condução de projetos regionais de desenvolvimento, envolvendo os entes federados, as forças sociais relevantes e os setores produtivos. Essa política lança um olhar sobre o conjunto do território do país, permitindo que as ações e os programas executados sejam regulados a partir de um referencial nacional comum, capaz de produzir os efeitos desejados na redução das desigualdades regionais.

Trata-se de iniciativas pioneiras de desenvolvimento integrado e sustentável, em que podem ser citados os Arranjos Produtivos Locais (APLs), os quais se desenvolvem nas diferentes mesorregiões, como o de gemas e de cachaça (no vale do Jetiquinhonha e Mucuri), e o de apicultura e de caprinocultura no Araripe (na tríplice divisa dos estados do Ceará, Piauí e Pernambuco). Tais ações, desencadeadas após a aprovação da PNDR em 2004 e cujas diretrizes vêm sendo seguidas pelas políticas setoriais dos diferentes ministérios do governo, estão mudando a realidade dos espaços subregionais brasileiros.

Todas as propostas foram organizadas com o aval da sociedade regional, a partir de um processo de participação e consulta local resultando em ações. Dentre essas, o Plano Amazônia Sustentável (PAS), o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PNDE), e os planos específicos de desenvolvimento sustentável para os vales do Jequitinhonha e Mucuri, o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Semiárido (PDSA), o Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul (PROMESO), e o Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri. A evolução socioeconômica do Brasil, dadas as dimensões territoriais do País, foi marcada por processos variados que induziram uma crescente concentração regional da produção e da renda. As desigualdades regionais intensificaram-se, conformando um padrão macrorregional que diferenciou marcadamente as regiões Norte e Nordeste; em certa medida, Centro-Oeste, regiões Sul e Sudeste.

Nas décadas de 50, 60 e 70, organizaram-se iniciativas de desenvolvimento regional em âmbito nacional para reverter as tendências demográficas, econômicas e sociais indesejadas. Através de políticas regionais ativas, alcançamos resultados positivos ao final do período à custa de grandes investimentos públicos.

Desde as últimas décadas do Século XX, no entanto, as instituições, tanto públicas como privadas, e os instrumentos de ação regional, distribuídos entre programas e projetos, que sobreviveram no Brasil ressentiram-se pela ausência de políticas regionais nacionais. Sem referências de política, tais instituições e instrumentos abandonaram os princípios de eficiência e eficácia que deveriam observar, ficando subordinados a interesses menores. Adveio, daí, inação, perda de consistência de ações e mesmo a extinção de agências, estimulando o avanço das desigualdades regionais.

No atual mundo globalizado, as áreas que apresentam melhores condições de atração locacional são as que possuem atributos vantajosos de infraestrutura, recursos humanos, tecnologia e qualidade de vida. As áreas excluídas da dinâmica de mercado tendem a permanecer à margem dos fluxos econômicos principais e a apresentar menores níveis de renda e bem-estar. Assim, a configuração territorial resultante desse mosaico de situações díspares quanto à inserção produtiva reafirma situações de desigualdade entre indivíduos, empresas e regiões, tanto no Brasil como em outros países. Não por outra razão, políticas de desenvolvimento regional ressurgiram em todo lugar, para mitigarem os efeitos negativos da globalização.

É possível observar, no nosso país, a presença de subregiões de alta renda com potencial dinâmico, assim como de subregiões estagnadas e com baixos níveis de renda, em todas as macrorregiões. A questão regional, na atualidade, abrange todo o território nacional e demanda um olhar mais acurado a respeito das realidades subregionais.

As agendas de ação dialogam com as escalas de intervenção. Ações organizadas em múltiplas escalas são necessárias para o alcance dos objetivos da PNDR, desde a supranacional à local, passando pela nacional, macrorregional e sub-regional. Há também uma divisão de papéis institucionais básicos que se articulam com as escalas na PNDR:

- a) *Nacional*: regulação geral das desigualdades e orientação dos grandes investimentos;
- b) *Macrorregional*: articulação das ações e elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento; Subregional organização e articulação das iniciativas em mesorregiões diferenciadas; e mesmo Intraurbana organização e articulação de ações nas RMs e nas

idades em geral (campo de responsabilidade direta do Ministério das Cidades).

O enfrentamento das desigualdades regionais exige tratar o problema como questão nacional. Envolve todo o território nacional e não apenas as macrorregiões com menor desenvolvimento, como prevaleceu em momentos do passado. As desigualdades regionais diminuem a coesão e a integração territorial do país, acarretando perdas para o conjunto da Nação; em vista disso, a solução exige a construção de consensos entre a sociedade e os três níveis de governo, até porque o problema gera efeitos diretos e indiretos para toda a população. A PNDR respondeu a um dos megaobjetivos do Plano Plurianual 2004-2007: redução das desigualdades regionais, que se concilia com outros objetivos de Governo, envolvendo não apenas ao Ministério da Integração Nacional para atuar sobre o problema, mas a todo o conjunto do Governo.

Como os objetivos da referida política centram sua atenção na redução das desigualdades regionais e dinamização dos potenciais de desenvolvimento das regiões no país, sua função principal será dotar as regiões das condições necessárias. Para tanto, é preciso infraestrutura, crédito, tecnologia etc. – ao aproveitamento de oportunidades econômico-produtivas promissoras para seu desenvolvimento; promover a inserção social produtiva da população, a capacitação dos recursos humanos e a melhoria da qualidade da vida em todas as regiões; fortalecer as organizações socioprodutivas regionais, com a ampliação da participação social e estímulo a práticas políticas de construção de planos e programas subregionais de desenvolvimento, bem como estimular a exploração das potencialidades subregionais que advêm da magnífica diversidade socioeconômica, ambiental e cultural do país.

Como apoio à política, o governo organiza programas governamentais em várias frentes. Dentre elas, destacam-se:

- a) *Promoção da Sustentabilidade de Espaços Subregionais – PROMESO*: implantação de novo modelo de gestão em espaços regionais selecionados;
- b) *Promoção e Inserção Econômica de Subregiões – PROMOVER*: adensamento de potencialidades produtivas regionais;
- c) *Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido – CONVIVER*: dinamização econômica do espaço regional;
- d) *Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira*: ação focada em pequenas obras de infra-estrutura nas áreas de saneamento, urbanização, educação, saúde e assistência social;
- e) *Desenvolvimento da Região Integrada do Distrito Federal – RIDF*: implantação de modelo de gestão do território;
- f) *Organização Produtiva de Comunidades Pobres – PRODUZIR*: capacitação de comunidades para organização produtiva e inserção econômica.

Juntamente a esses programas, são instituídos fundos para sustentabilidade das atividades projetadas como instrumentos de ação, dentre os quais se destacam os Fundos de Desenvolvimento Regional: Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional; Fundos de Financiamento e Fundos de Desenvolvimento Regional do Nordeste e da Amazônia.

Ainda na contribuição com essa política e idealizada pela Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR) do Ministério da Integração Nacional, a ExpoRegiões é um conjunto de painéis que ilustram os diferentes instrumentos criados para assegurar a condução da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Entre eles, a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, coordenada pela Casa Civil, e os planos estratégicos de desenvolvimento das Regiões Norte (Plano Amazônia Sustentável - PAS), Nordeste (Plano de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - PDNE) e Centro-Oeste (Plano de Desenvolvimento do Centro-Oeste - PDCO). Nos âmbitos sub e mesorregionais,

estão os Planos de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido - PDSA, e o Plano de Desenvolvimento da área de Influências da BR-163.

No Brasil, as desigualdades regionais constituem um fator de entrave ao processo de desenvolvimento. A unidade da federação com o Produto Interno Bruto per capita (a preços de mercado) mais elevado supera em cerca de nove vezes o da unidade pior situada nesse indicador. Tais diferenças de capacidade de produção refletem-se diretamente sobre as perspectivas de qualidade de vida das populações que residem nos estados mais pobres. As desigualdades possuem, assim, aguda expressão regional no Brasil, diferenciando os cidadãos também em relação ao seu domicílio e local de trabalho.

O Ministério da Integração Nacional entende que o caminho de redução das desigualdades passa pela valorização da magnífica diversidade regional do país, o que significa dizer que o problema regional brasileiro encontra uma via de superação na consistente valorização dos potenciais endógenos de desenvolvimento das diversas regiões do país.

3 A FORMAÇÃO DA REGIÃO DO MÉDIO ALTO URUGUAI

O Estado do Rio Grande do Sul é caracterizado, em seus aspectos geográficos, pela divisão em regiões com características distintas, tanto pela sua condição cultural de formação como pelas potencialidades de seu ambiente natural. O Médio Alto Uruguai representa uma dessas regiões referidas, cuja colonização originou-se da região da Grande Palmeira, a partir do ano de 1917.

Félix (1987, apud JACOMELLI, 2004) situa o povoamento da região, em especial dos municípios de Cruz Alta e Palmeira, em três momentos distintos. O primeiro se destaca pelo ciclo das missões jesuíticas com o comércio da erva-mate para Palmeira, pelo qual se deu o reconhecimento do território, com a descoberta dos ervais, entre os anos 1633 e 1756. O segundo momento correspondeu ao ciclo do tropeirismo ou bandeirantismo pastoril, em razão de ordem econômica, tendo como principal atividade econômica, na época, a criação de gado e a estratégia de defesa do território das missões no período do século XIX até o início do século XX. O terceiro momento refere-se ao núcleo de colonização do norte do estado que se concentrou no hoje denominado município de Palmeira das Missões, caracterizado como o maior núcleo de colonização do Rio Grande do Sul, já que, em 1874, data de sua emancipação, possuía um território com 9.252 km².

Nesse ponto, Bernardes (1997), quando se refere a essa região, afirma que a preocupação de povoar as matas do rio Uruguai, ainda no final do século passado, é compreensível apenas pelo grande fluxo da imigração espontânea. No Rio Grande do Sul, apenas em 1890 e 1891, aportaram ao estado 40.226 imigrantes, entre alemães, italianos, poloneses, russos e suecos. Nessa época, o Alto Uruguai era uma região quase inteiramente despovoada. Segundo o autor, com a construção de uma ferrovia que partia de Santa Maria até passo Fundo, no ano de 1898, a ligação de transporte com o norte do estado, por esse meio, completou-se. Com

esse fator definido e em operação, desencadeia-se, então, em ritmo acelerado, o povoamento do Alto Uruguai.

Com o elevado índice de crescimento demográfico na região de São Leopoldo – com a colonização alemã – e Caxias do Sul – pela colonização italiana predominantemente – o espaço para abrigar a população que estava se formando na época, ficou reduzido. Muitos habitantes, (os mais pobres e com menos terras) foram deslocados para as colônias de Erechim, Santa Rosa e Guarita; esta última denominada na atualidade, de Médio Alto Uruguai. O espaço geográfico dessas colônias foi denominado por Bernardes (1997), de Segunda Colônia ou Colônia Nova, formada, então, por alguns nativos, migrantes de outras regiões do estado e resquícios populacionais de populações de várias etnias.

Nos anos 70, a revolução verde espalhou-se por vários países, difundindo os princípios da agricultura que já se tornavam convencionais no primeiro mundo e as euforias das primeiras safras. No entanto, logo surgiram preocupações relacionadas tanto aos problemas socioeconômicos quanto ambientais provocados por esse padrão. Dentre os problemas ambientais, a destruição das florestas, a erosão e a contaminação dos recursos naturais e dos alimentos tornaram-se consequências quase inerentes à produção agrícola. Esse processo repetiu-se também no Brasil, onde foi implantado um amplo parque industrial de insumos agrícolas, apoiado pelo governo por intermédio da ampliação do crédito.

Se, de um lado, a modernização da agricultura brasileira aumentou a produtividade das culturas direcionadas ao mercado externo; por outro, além de provocar danos ambientais, ampliou a concentração de terras e de riquezas, bem como aumentou o desemprego e o assalariado sazonal, provocando intensos processos migratórios para os centros urbanos mais industrializados. Nesse contexto, a agricultura brasileira vem desenvolvendo suas atividades buscando

desempenhar, da melhor maneira, sua responsabilidade de, além de gerar excedentes para exportação, garantir o abastecimento interno do país.

O desenvolvimento da região do Médio Alto Uruguai, desde a sua origem, vem sendo construído com base na agricultura familiar; isso pelas características fundiárias, onde a pequena propriedade é predominante. A Média do tamanho da propriedade na atualidade é de 15 hectares, conforme o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). A agricultura de subsistência é outra característica dominante, uma vez que os agricultores, seguindo suas origens e seus costumes, organizam sua produção visando, em primeiro lugar, à alimentação e subsistência das famílias, a criação de animais e comercialização dos excedentes.

É uma região que enfrenta as mesmas dificuldades da agricultura do país pela opção nacional de maiores incentivos para os produtos exportáveis, em detrimento da produção de subsistência. Esse fato ocasionou grandes problemas para a região, pois muitos agricultores direcionarem suas atividades para áreas e culturas não características do potencial endógeno que esse espaço geográfico apresenta para a atividade agrícola. As atividades passaram a ser desenvolvidas conforme as políticas oficiais de crédito e assistência técnica, principalmente; não a partir da realidade dos agricultores e de suas propriedades.

Nessa região, predomina a atividade agrícola como principal fator de geração de riquezas e ocupação de pessoal, representando 58% da renda média dos municípios. É destaque também o grande número de famílias que ainda residem no meio rural, representando 56% da população. Tais dados identificam com clareza a problemática da região, considerando-se os grandes problemas que os agricultores familiares vêm enfrentando, como matriz produtiva inadequada, gerando baixa produtividade, descapitalização e ainda as dificuldades na extensão rural no apoio aos agricultores (CENSO AGROPECUÁRIO, 1996).

Na problemática identificada na região, onde a agricultura familiar predomina, mas não está conseguindo uma dinâmica de produção que viabilize as famílias que nela desenvolvem suas atividades (56%) da população, este espaço geográfico passa a fazer parte, desde o ano de 2004, da Política Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. Lá estão sinalizadas possibilidades de maior apoio do poder público, principalmente federal, para possibilitar uma nova dinâmica de desenvolvimento, tendo os Territórios Rurais como definição de espaço para essa política. Recentemente, no entanto, a partir do ano de 2008, a região passa a contar com uma política pública mais ampla, sendo incluída entre os 60 espaços geográficos do país para ser inserida como Território da Cidadania. Tal inserção significa que as suas principais atividades produtivas – primária, secundária e terciária – estarão recebendo atenção e recursos com prioridade para suas propostas de desenvolvimento sustentável.

Para essa política de Território da Cidadania, a região passa a adotar uma nova configuração geográfica, diferente da definida na divisão territorial do Estado do Rio Grande do Sul, conforme demonstrado na figura a seguir.

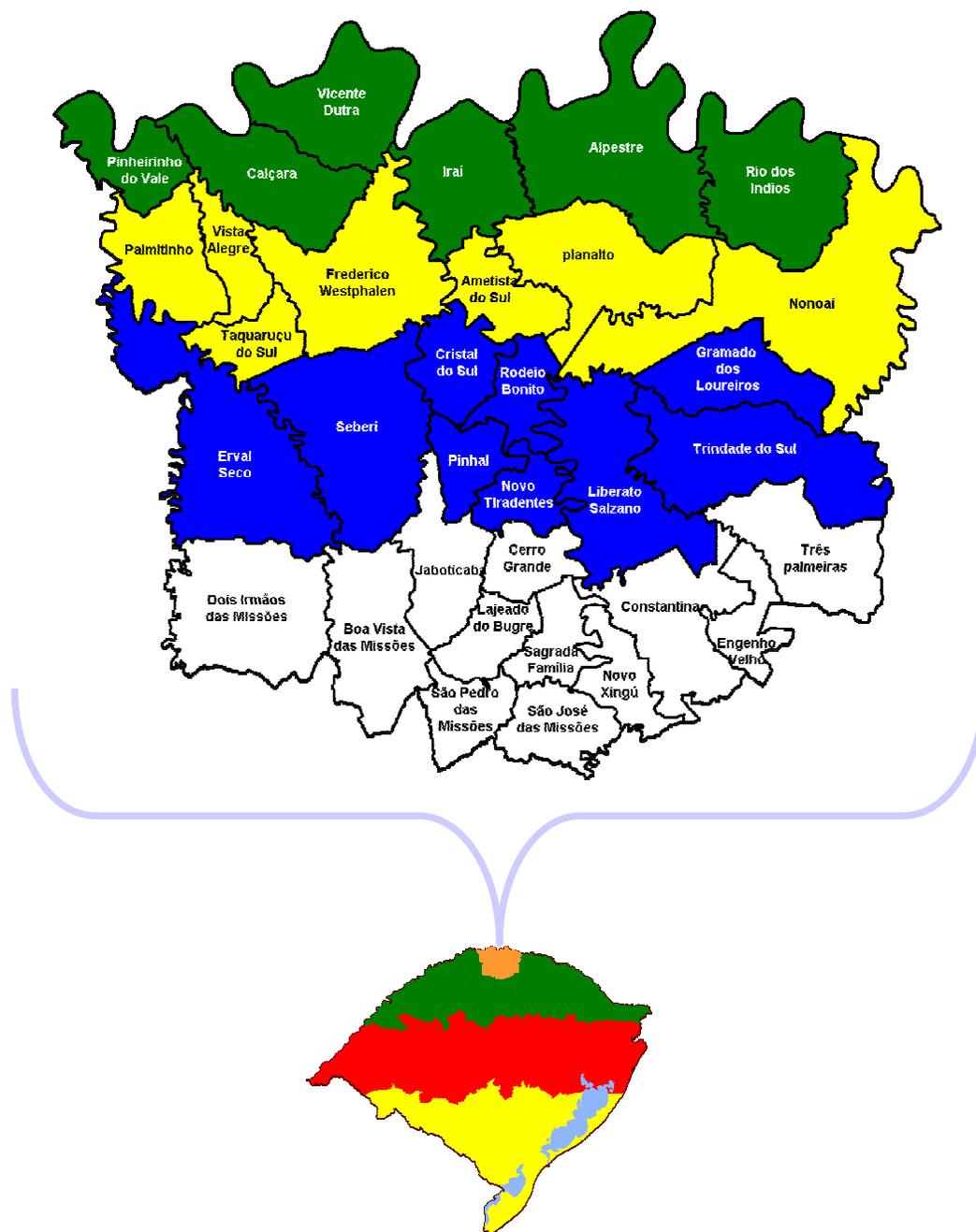


Figura 2:Localização do Território Médio Alto Uruguaí no Rio Grande do Sul.

Nessa figura, estão selecionados os 34 municípios da nova configuração geográfica desse espaço, conforme política de regionalização adotada pelo governo federal, seguindo a nova dinâmica estabelecida no Programa Nacional de Desenvolvimento Regional, tendo como base a questão territorial.

Tabela 2: População Rural e Urbana do Território Médio Alto Uruguaí do RS.

ESTIMATIVA POPULAÇÃO RURAL E URBANA – 2004					
Municípios	Total	Rural	Urbana	%Urbano	% Rural
Alpestre	8.604	6.518	2.086	24,24	75,76
Ametista do Sul	7.714	4.036	3.678	47,68	52,32
Boa Vista das Missões	2.186	1.448	738	33,76	66,24
Caiçara	5.327	3.705	1.622	30,45	69,55
Cerro Grande	2.406	1.646	760	31,59	68,41
Constantina	9.421	3.685	5.736	60,89	39,11
Cristal do Sul	2.708	2.220	488	18,02	81,98
Dois Irmãos das Missões	2.146	1.203	943	43,94	56,06
Engenho Velho	1.916	1.443	473	24,69	75,31
Erval Seco	8.327	5.021	3.306	39,70	60,30
Frederico Westphalen	26.474	5.418	21.056	79,53	20,47
Gramado dos Loureiros	2.216	1.784	432	19,49	80,51
Irai	8.823	3.109	5.714	64,76	35,24
Jaboticaba	3.935	2.553	1.382	35,12	64,88
Lajeado do Bugre	2.323	1.846	477	20,53	79,47
Liberato Salzano	5.654	4.586	1.068	18,89	81,11
Nonoai	12.449	3.432	9.017	72,43	27,57
Novo Tiradentes	2.225	1.627	598	26,88	73,12
Novo Xingu	1.655	1.380	275	16,62	83,38
Palmitinho	6.316	3.693	2.623	41,53	58,47
Pinhal	2.420	1.367	1.053	43,51	56,49
Pinheirinho do Vale	4.070	3.303	767	18,85	81,15
Planalto	10.861	4.829	6.032	55,54	44,46
Rio dos Índios	4.280	3.643	637	14,88	85,12
Rodeio Bonito	5.633	1.594	4.039	71,70	28,30
Sagrada Família	2.617	1.881	736	28,12	71,88
São José das Missões	2.731	2.016	715	26,18	73,82
São Pedro das Missões	1.885	1.615	270	14,32	85,68
Seberi	10.239	4.865	5.374	52,49	47,51
Taquaruçu do Sul	2.738	1.755	983	35,90	64,10
Três Palmeiras	4.329	2.526	1.803	41,65	58,35
Trindade do Sul	5.378	3.199	2.179	40,52	59,48
Vicente Dutra	5.931	3.435	2.496	42,08	57,92
Vista Alegre	2.835	1.746	1.089	38,41	61,59
Total	188.772	98.127	90.645	48,02	51,98

Fonte: FEE (2004).

A tabela demonstra a caracterização da população dos municípios, distribuída nas áreas rurais e urbanas. Naquelas, o percentual de residentes é de 51,98%, ao passo que nessas é de 48,02%, caracterizando o predomínio da

população rural na região. Nota-se que cada município apresenta sua característica no comparativo entre o rural e o urbano, seguindo-se a metodologia que o IBGE utiliza para essa determinação. Se essa distribuição do território de cada município for analisada pelo envolvimento das questões econômicas e sociais que determinam o seu desenvolvimento, poder-se-á notar que existe uma dificuldade em determinar o que realmente é rural ou urbano nessas comunidades agricultura.

Esta característica da região, com predominância da população rural, por um lado significa um fator positivo, pois as pessoas, em sua maioria, ainda se mantêm em seu espaço de origem. Por outro lado, isso sinaliza para as necessárias políticas públicas que possam manter essa predominância de pessoas em seu habitat e que viabilizem as condições adequadas de qualidades de vida a esta população. Esse fator é determinante para que tenham condições de continuar contribuindo na produção de alimentos em função de suas peculiaridades de agricultores familiares, responsáveis por 70% dessa produção, em todo o país.

3.1 Características da população do território do Médio Alto Uruguai/RS

Conforme estimativa da Fundação de Economia e Estatística (FEE, 2004), a região do Médio Alto Uruguai apresenta 188.772 habitantes; destes, 94.589 são homens e 94.183 são mulheres. Segundo essa estimativa, para 2004, a população de 0 a 14 anos de idade será de 49.943 habitantes, sendo 25.688 homens e 24.255 mulheres. Já a estimativa para a faixa de 15 a 24 anos será de 32.618 habitantes, destes 16.609 homens e 16.009 mulheres. A faixa etária de 25 a 59 anos será de 83.753 habitantes. Destes, 41.852 homens e 41.901 mulheres. Em se tratando de faixa etária acima de 60 anos, a estimativa é de que haja 22.458 habitantes, com 10.443 homens e 12.015 mulheres.

Conforme a FEE (2004), a população do Rio Grande do Sul estimada para este ano residente no meio urbano e rural estava assim constituída: a população era de 10.630.979 habitantes; destes, 1.716.194 residiam no meio rural (16,14%) e 8.914.785 residiam no meio urbano (83,86%); já no Território do Médio Alto Uruguai esta estimativa é da existência de 188.772 habitantes, sendo que 98.127 residiam no meio rural (51,98%) e 90.645 residiam no meio urbano (48,02%). Os seguintes municípios, Frederico Westphalen, Seberi, Rodeio Bonito, Planalto, Iraí, Nonoai e Constantina possuem mais de 50% da população vivendo na área urbana. Nos demais municípios, predomina a ruralidade. A densidade demográfica é 30,66 hab/km²; semelhante ao Estado: 34,17hab/km².

3.2 Características educacionais da região

Segundo o Índice de Desenvolvimento Econômico (IDESE, 2000), a educação no território está abaixo da média estadual, sendo de 0,793, enquanto no Estado é de 0,834. Na educação adulta, de 50.198 responsáveis por domicílios no Território, 37% em média frequentaram a escola durante menos de quatro anos. O analfabetismo entre aqueles com mais de 15 anos, em relação ao total, é de 13,5%.

Quando se comparam os dados dos municípios entre si e deles com os do estado, nota-se que, na região da pesquisa, diferenças significativas. Segundo o IDESE (2000), a educação do Brasil, no período estudado (2004), possuía um índice médio de 0,849, o que é um referencial favorável, para esse componente da análise. Dentre os municípios da região Território Médio Alto Uruguai, o município com a melhor posição era Frederico Westphalen (RS), com 0,937 pontos. O município com a pior posição era Lajeado do Bugre (RS), com um valor de 0,782 pontos (IDESE, 2000).

Ainda de acordo com o IDESE (2000), crianças de 7 a 14 anos na escola do Brasil era 94,52. Dentre os municípios da região Território Médio Alto Uruguai, o município com a melhor posição era Frederico Westphalen (RS), com 99,08 pontos, e o município com a pior posição era Vicente Dutra (RS), com 94,34 pontos. Dos municípios da região, 53,1% possuíam um valor entre 90,00 e 97,50; e 15 (46,9%), um valor entre 97,50 e 105,00. Em termos de população, 0 (0,0%) pessoas viviam em municípios com um(a) percentual de crianças de 7 a 14 anos na escola, com (52,4%) entre 90,00 e 97,50 pontos; e 94.464 pontos (47,6%) entre 97,50 e 105,00 pontos. Esses dados resumem a situação educacional do território, fator esse de grande importância no desenvolvimento desse espaço. A tabela a seguir apresenta os demais.

Tabela 3: IDESE no ano de 2005 no território médio alto Uruguai/RS.

Municípios	IDESE - 2005 -									
	Educação		Renda		Saneamento e Domicílios			Saúde	IDESE	
	Índice	Ordem	Índice	Ordem	Índice	Ordem	Índice	ordem	Índice	ordem
Alpestre	0,796	447	0,531	456	0,212	384	0,838	387	0,594	451
Ametista do Sul	0,783	470	0,522	459	0,249	353	0,913	5	0,617	399
Boa Vista das Missões	0,806	427	0,662	231	0,508	484	0,813	475	0,585	460
Caiçara	0,821	374	0,545	444	0,181	404	0,883	84	0,607	421
Cerro Grande	0,826	350	0,552	437	0,058	483	0,812	478	0,562	481
Constantina	0,842	265	0,690	170	0,492	117	0,875	128	0,724	125
Cristal do Sul	0,817	388	0,507	470	0,059	480	0,840	377	0,556	488
Dois Irmãos das Missões	0,853	216	0,789	39	0,545	76	0,854	272	0,760	50
Engenho Velho	0,761	486	0,688	174	0,537	81	0,848	312	0,708	160
Erval Seco	0,815	397	0,562	420	0,218	379	0,870	166	0,616	400
Frederico Westphalen	0,861	172	0,743	85	0,624	38	0,895	23	0,781	25
Gramado dos Loureiros	0,826	344	0,445	490	0,110	436	0,840	377	0,555	489
Iraí	0,817	389	0,603	355	0,404	201	0,866	193	0,672	266
Jaboticaba	0,808	419	0,591	371	0,191	396	0,812	478	0,600	437
Lajeado do Bugre	0,768	483	0,464	486	0,057	486	0,812	478	0,525	495
Liberato Salzano	0,791	457	0,615	329	0,169	414	0,845	343	0,605	425
Nonoai	0,788	463	0,718	113	0,415	190	0,762	496	0,671	277
Novo Tiradentes	0,839	284	0,533	452	0,185	401	0,873	141	0,607	420
Novo Xingu	0,868	132	0,614	331	0,372	230	0,884	73	0,685	225
Palmitinho	0,824	361	0,570	406	0,336	272	0,858	240	0,647	335
Pinhal	0,867	145	0,566	411	0,435	162	0,829	428	0,674	259
Pinheirinho do Vale	0,824	355	0,564	416	0,187	399	0,864	205	0,610	417
Planalto	0,813	401	0,589	379	0,343	262	0,876	107	0,657	303
Rio dos Índios	0,835	303	0,577	395	0,143	424	0,840	377	0,599	440
Rodeio Bonito	0,840	276	0,619	317	0,379	221	0,884	73	0,671	234
Sagrada Família	0,841	233	0,497	475	0,057	488	0,829	428	0,556	486
São José das Missões	0,814	399	0,497	476	0,107	437	0,829	428	0,562	482
São Pedro das Missões	0,807	424	0,484	478	0,054	489	0,824	453	0,543	492
Seberi	0,823	367	0,642	271	0,273	330	0,824	451	0,641	352
Taquaruçu do Sul	0,812	404	0,632	288	0,228	371	0,866	193	0,635	368
Três Palmeiras	0,834	310	0,655	240	0,063	464	0,873	141	0,606	422
Trindade do Sul	0,842	264	0,625	302	0,284	317	0,866	193	0,654	316
Vicente Dutra	0,752	491	0,491	477	0,217	380	0,859	235	0,580	468

* Classificação dos municípios do Estado, no respectivo indicador.

Fonte: FEE (2005)

Estes dados do IDESE demonstram que a média alcançada pelos municípios que integram o referido território, dos indicadores que fazem parte do estudo, é de 0,627, enquanto a do Estado é de 0,754, evidenciando as dificuldades que a região enfrenta.

3.3 As características do processo de desenvolvimento da região do Médio Alto Uruguai

Ocupada por migrantes e imigrantes oriundos, sobretudo, das regiões de colonização alemã e italiana do Estado, a região do Médio Alto Uruguai apresentava características de relevo de difícil acesso para a produção de subsistência, principal objetivo dos colonizadores da época em se deslocarem para essa parte do Rio Grande do Sul.

Conforme Correa e Bublitz (2006), no final do século XIX, os imigrantes alemães e italianos das regiões de São Leopoldo e Caxias do Sul percebiam a crescente falta de espaço. O crescimento populacional no meio rural e a não oferta de terras, na mesma proporção dificultava o abrigo dos contingentes excedentes com dedicação à atividade primária. Nesse sentido, inicia-se a marcha – rumo ao Planalto setentrional do Rio Grande do Sul – de colonos que partem rumo aos espaços ainda não explorados do noroeste da província. Esses colonos, então, povoaram as novas colônias do estado, o que modificou, significativamente, a paisagem dessa região.

Segundo Rambo (2000):

O que resta são os trechos imprestáveis nos flancos mais íngremes e rochosos das montanhas e as cintas de mato que ladeiam os degraus da serra. Capoeiras e matos secundários sujos caracterizam a estrada trilhada pela agricultura de exploração dos cem anos passados. (RAMBO, 2000, p. 313).

Desse modo, o referido autor considerava o modelo de colonização e apropriação das terras, na referida região, insustentável, afirmando que a expansão rápida das colônias transformou-se bem cedo numa verdadeira corrida para a mata virgem. Uma série de fenômenos naturais e sociais acontece em virtude desse fato. Antes de tudo, é o desmatamento progressivo da fralda da serra.

Para Correa e Bublitz (2006), na época da chegada dos primeiros colonos à região, a paisagem ainda era caracterizada por extensas matas de pinhais ou cobertura de florestas. Isso causou grandes dificuldades para o desenvolvimento das atividades agrícolas pelo do trabalho exigido dos colonizadores para devastar as áreas pela inexistência, na época, o que exigia grandes esforços e dedicação de tempo dos colonizadores. No entanto, a devastação era uma condição para a sua sobrevivência no sentido de abrir espaços para fazerem suas roças, para cultivarem inicialmente, produtos fundamentais à sua subsistência.

Na história da colonização da região do Médio Alto Uruguai, ficam evidenciadas as dificuldades que os colonizadores enfrentaram para ocupação do espaço e dedicação à sua atividade principal: a agricultura de subsistência. Na fase inicial da colonização, os agricultores ocupantes desse espaço geográfico passam a dar início à produção tanto de origem vegetal como de origem animal, conseguindo, então, encaminhar suas atividades, uns de maneira satisfatória, outros ainda com dificuldades conforme as características de cada família ali estabelecida. Esse período prolongou-se até os anos 50 quando o país passa a aderir às práticas da Revolução Verde adotadas no mundo capitalista. Essas priorizavam produtos de exportação com alta escala produtiva e uso intensivo de produtos químicos nas lavouras, o que provocou graves problemas na base produtiva da agricultura de subsistência pela descaracterização do seu modelo de produção. Soma-se o fato de a política agrícola oficial do país ter priorizado o novo método proposto pelo sistema capitalista e executado, na maioria das atividades de fomento e financiamentos, por empresas multinacionais, instaladas no país, com esse fim.

Pelo exposto, a colonização da região foi realizada em condições precárias. Os imigrantes receberam seus lotes de terras, tanto como doação como por aquisição, mas sem o devido apoio de assistência técnica, financiamentos e condições de comercialização da produção, dentre outras dificuldades. No conjunto das dificuldades enfrentadas pelos colonos, surgem aquelas contidas na proposta da modernização da agricultura. A partir disso passam a adotar práticas e sistemas produtivos, preconizados pela política oficial, confrontando-os com novas exigências técnicas, desconhecidas até então, na medida em que praticavam basicamente a agricultura de subsistência. Por exigência do mercado passam então a cultivar produtos para exportação e fornecimento de matéria prima para as indústrias. Isso provocou a adoção de uma nova matriz produtiva.

Nessa nova matriz produtiva praticada, conforme Flores (2002) existem três níveis de estratificação entre os agricultores que habitam a região e se dedicam à agricultura. No primeiro grupo estão os agricultores que apresentam melhores condições na atividade primária, significando um percentual de 5% das propriedades rurais da região. Todavia, esses agricultores estão nessa situação por participarem dos chamados “integrados” em que estabelecem parcerias com empresas da indústria do fumo, de frangos, de leite e de suínos, com fortes características de dependência comercial e de orientação tecnológica, muitas vezes nociva para a saúde dos agricultores e de seus familiares e para o meio ambiente onde praticam suas atividades.

No segundo grupo de agricultores, se identificam 40% das propriedades da região, que apresentam condição mediana de desenvolvimento. Esse grupo vem conseguindo um relativo equilíbrio nas suas atividades por dedicar-se a atividades diversificadas e com pouca dependência de insumos e crédito oficial. Isso tem representado condição melhorada na qualidade de vida. O terceiro grupo apresenta uma conotação preocupante, visto que do universo pesquisado sobre a referida matriz produtiva e sua adequação em relação às condições de produção da região, 55% dos agricultores estão praticando atividades distantes da matriz produtiva mais

apropriada para a região. Suas atividades são desenvolvidas conforme a orientação técnica, em geral desfavorável à sua realidade, somada ao baixo nível de absorção das tecnologias a condições de solo inadequadas e relevo impróprio para seu tipo de atividades. Continuam a praticar dessa maneira suas atividades por não terem alternativas. Além do mais, dedicam-se àquelas atividades para as quais existe crédito oficial, não observando as reais possibilidades de retorno para suas práticas.

Nessa ordem, esse terceiro grupo, pelas características apresentadas, representa um contingente significativo de agricultores, na sua maioria de base familiar, que não está conseguindo resultados satisfatórios em virtude das atividades agrícolas que praticam. Seguem na atividade, mas com constantes negociações de dívidas e algumas rendas de outras fontes, por exemplo, algumas pessoas da família com aposentadoria, caso comum e de grande significado econômico e social na região. Tais agricultores representam um contingente em potencial para participarem do estrato de exclusão social, vindo a somar-se ao grupo de pessoas excluídas por várias causas.

Assim, a preocupação principal com os dados referidos está relacionada com a forte importância que a renda agrícola representa para a região, já que, segundo IBGE (2000), 58% da riqueza regional têm sua origem na agricultura de base familiar e 56% da população deste espaço geográfico ainda reside no meio rural. Isso significa que grande parte da atividade econômica depende ou está relacionada com a atividade primária.

3.4 A política dos territórios rurais como contribuição ao desenvolvimento da região

A partir do ano de 2004, a região passa a receber atenção, sobretudo do governo federal, com a implantação de algumas políticas públicas. Essas têm a

finalidade de não só encaminhar a problemática identificada, como criar as condições de uma possível reversão da situação de dificuldades, mas, principalmente, para dinamizar as potencialidades existentes na região.

Uma das ações em andamento na região refere-se à política dos territórios rurais como proposta coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), através da implantação dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável. Tal movimento ação proporciona um melhor entendimento da caminhada histórica da agricultura brasileira, estadual e regional, como fundamentação para o bom desenvolvimento das propostas de melhorias na agricultura familiar do território. Nesse âmbito, a proposta do Ministério, através de sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial, objetiva contribuir para o desenvolvimento harmônico de regiões onde predominam agricultores familiares e beneficiários da reforma agrária e do reordenamento fundiário, colaborando para a ampliação das capacidades humanas, institucionais e da autogestão dos territórios rurais.

Segundo o MDA, as estratégias de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais têm as seguintes diretrizes para implementação:

- Adotar abordagem territorial como referência conceitual para a promoção do Desenvolvimento Rural Sustentável;
- Compreender o território com espaço socialmente construído como lugar de manifestação de diversidades culturais e ambientais que expressam limites e potenciais para a promoção desse desenvolvimento;
- Entender o desenvolvimento rural dos territórios como um processo que articula as dimensões sociocultural, político-institucional, econômica e ambiental;
- Valorizar ações que estimulem a participação da diversidade de atores sociais nos processos de elaboração, planejamento, implantação e gestão do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, considerando as dimensões de gênero, etnia, geração e raça;

- Adotar metodologias participativas e mecanismos de planejamento ascendente como estratégias de fortalecimento dos processos de descentralização de políticas públicas, estimulando a autogestão dos territórios;
- Estimular a construção de alianças buscando fortalecer o protagonismo dos agricultores familiares nos processos de gestão social das políticas públicas.

De acordo com Adib (2005), Território é um espaço geográfico caracterizado por aspectos comuns de cultura, solo, clima, rios, organização social e coesão social, marcado pelo sentimento de pertencimento dos habitantes. Trata-se de um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições. Também uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente através de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (ADIB, 2005).

Nessa linha, as comunidades de cada local possuem características específicas; portanto, buscam se apoiar naquilo em que são boas, em relação às outras para definir suas estratégias, criar seus fatores de competitividade, construir seu projeto de futuro. Portanto, os territórios (regiões) organizam-se para definir suas estratégias (ADIB, 2005).

3.5 A política dos territórios da cidadania como contribuições recentes ao desenvolvimento da região

O Brasil possui um conjunto de políticas que buscam apoiar o desenvolvimento de suas diversas regiões em apoio ao seu potencial endógeno.

Contudo, muitas vezes esse capital não é suficiente para atender as demandas da sociedade de um determinado território. Nesse caso, é importante identificar apoios exógenos, o que Boisier (2001) aponta como capital sinérgico: uma energia externa definida como uma capacidade coletiva para realizar ações em comum sobre a base de uma mesma interpretação da realidade e de suas possibilidades.

Nesse sentido, a política dos territórios da cidadania, política pública recente no Brasil, passa a ser importante para espaços regionais como o Médio Alto Uruguai, no Rio Grande do Sul, local deste estudo. Esse espaço que necessita desse capital sinérgico, no sentido de melhorar sua capacidade de desenvolvimento para ter menor dependência de políticas sociais.

Com as ações da política os territórios rurais em andamento e com as propostas de seu Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, em fase de implementação, a região organiza-se para ser contemplada com uma política pública mais ampla e com alcance para todas as atividades produtivas: primárias, secundárias e terciárias. Para um território ser contemplado com esse tipo de política, são observados alguns critérios, dentre os quais se destaca o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A política é denominada Territórios da Cidadania.

No Rio Grande do Sul, até o momento, somente o território denominado Metade Sul do estado, está contemplado com essa política em virtude de ter cumprido a caminhada necessária e seu IDH comprovar suas carências. Isso ocorreu no ano de 2007, quando o governo federal instituiu essa proposta, envolvendo, já no primeiro ano, 160 territórios em todo o país. Durante o ano de 2008, o governo decidiu ampliar para outros territórios essa política pública, observando os critérios definidos para tal inclusão. Com essa possibilidade, o Médio Alto Uruguai passa a ser incluído como componente da referida política, sendo, então, o segundo território no estado a receber atenção.

Para o real funcionamento do programa Territórios da Cidadania, são necessárias algumas ações que encaminham sua implementação, cuja principal consiste no fato de o território organizar seu Plano Territorial de Desenvolvimento Regional Sustentável, de maneira participativa, contemplando, na sua organização, demandas organizadas da sociedade, envolvendo as atividades produtivas atuantes na região. Essa atividade está em fase inicial e sua conclusão está prevista para o início do ano de 2009, quando, então, o território passará a ter seu plano e, através dele, as condições de encaminhar de maneira satisfatória suas demandas históricas.

Conforme o MDA, através da Secretaria do Desenvolvimento Territorial, Territórios da Cidadania é um programa de desenvolvimento regional e garantia de direitos sociais para as regiões mais carentes do Brasil. Ele prevê 110 ações de vários ministérios nas áreas de apoio às atividades produtivas e acesso a direitos e ações de infra-estrutura. Em 2008, foram mais R\$ 9,3 bilhões.

A base dos Territórios da Cidadania é a integração das ações do Governo Federal e dos governos estaduais e municipais, em um plano de desenvolvimento em cada território com a participação da sociedade. Para esse ano, foram selecionados 60 territórios de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), abrangendo cerca de mil municípios em todos os estados da federação. Em 2009, serão 120 territórios alcançados pelo programa.

4 A PARTICIPAÇÃO DO COOPERATIVISMO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A região do Médio Alto Uruguai, definida por Bernardes (1997) como a colônia nova do estado do Rio Grande do Sul, é formada, na sua estrutura cultural, por um conjunto de diversas etnias; dentre elas, predominam italianos, alemães e Poloneses, os quais, por ser a maioria da população que habitou o local na época de sua fundação, trouxeram consigo muitos modelos associativistas praticados em sua nação de origem: a Europa. Esse fator representou um bom início de povoamento da região com várias iniciativas comunitárias, mormente no cultivo e na colheita comunitária, praticados na atividade primária. Além disso, na questão cultural e social, os imigrantes referidos contribuíram, ainda, com sua forte inserção nas atividades de organização das comunidades onde residiam e da grande influência que exerceram nas questões relacionadas à religião, predominantemente católica, que praticavam.

Essas práticas dos imigrantes representaram uma grande contribuição na definição da sociedade civil formadora desse espaço geográfico, determinando rumos para vários tipos de organizações cooperativistas e associativas, criadas e ainda em existência, que geraram referência na organização da sociedade civil característica da região. Em vista disso, na região do Médio Alto Uruguai do Rio Grande do Sul, o associativismo e o cooperativismo estão presentes na maioria das atividades produtivas e sociais. Essa prática é originária dos migrantes e imigrantes que habitam a região. Os das “colônias velhas”, conforme Bernardes (1997), oriundos das antigas regiões de Caxias do Sul, quando italianos; de São Leopoldo, quando alemães, trouxeram consigo as práticas do associativismo na produção, quando praticavam atividades conjuntas nas plantações, colheitas e nos chamados mutirões quando necessitavam executar alguma atividade de interesse coletivo.

Isso também era transposto para as atividades sociais, como na construção e manutenção da escola, da igreja e dos espaços culturais e esportivos comunitários. Esses agricultores reproduziram na nova colonização, suas práticas associativas existentes em seus países de origem, sobretudo os europeus, onde esse modelo era muito praticado; daí para a fundação de cooperativas, no seu novo espaço de convivência, foi algo quase natural.

Nesse contexto, o sistema cooperativista da região registra suas práticas muito relacionadas com o que ocorreu em todo o Estado. É praticada com mais ênfase a partir do ano de 1957, quando surge, no estado, o cooperativismo de trigo e soja. Nesse período, as cooperativas assumiram um papel que pertencia ao Estado, na área de armazenagem da produção, dedicando grandes somas de recursos financeiros em construções. Objetivava garantir o recebimento e a conservação do trigo e da soja, produtos altamente incentivados e com apoio de crédito e de assistência técnica; principalmente, produzir para exportação, com pouca atenção para os produtos de subsistência.

A questão que afetou a região nessa política governamental de incentivar a criação de cooperativas de trigo e soja teve duas conotações principais. Por um lado, os agricultores que povoaram essa “colônia nova”, vinda de Caxias e São Leopoldo, tinham em sua memória experiências não muito positivas do sistema cooperativista. Conta a história do cooperativismo gaúcho que as primeiras cooperativas do Rio Grande do Sul surgiram na seguinte sequência: a) Cooperativismo de Crédito, em Nova Petrópolis, no ano de 1902; b) Cooperativa dos produtores Vinho, no ano de 1911, região de Caxias e, c) cooperativismo dos produtores de suínos, 1930, região de Caxias e mais tarde Encantado, RS. Por outro lado, a prática do cooperativismo desses agricultores que ocuparam a região, vindos de outras áreas onde vários problemas afetaram o sistema, dificultou a sua prática na nova colonização, em função das experiências negativas vividas nas suas colônias de origem.

As cooperativas de crédito, criadas a partir da experiência de Nova Petrópolis, distribuíram-se por várias regiões do estado; contudo, muitas não conseguiram sobreviver em função de práticas que as levaram a enfrentar grandes dificuldades, em razão de o crédito rural, sua principal ferramenta na época, ser também operacionalizado por bancos oficiais do governo, não possibilitando a concretização de suas relações com os agricultores, público principal de suas atividades na época. Mesmo assim, algumas cooperativas sobreviveram, dentre as quais a de Nova Petrópolis e Augusto Pestana, RS.

Desse modo, o cooperativismo organizado pelos agricultores produtores de vinho e uva é o segundo segmento do qual se tem informações, surgiu na região de Caxias do Sul, por volta do ano de 1911, cujo objetivo principal foi tentar resolver as dificuldades da comercialização desses produtos, o que representava um sério problema para os agricultores da região. A partir do funcionamento dessas cooperativas, surge o mercado consumidor, principalmente para o vinho, no estado de São Paulo. As cooperativas, com suas marcas de qualidade, passam a comercializar com esse estado toda a sua produção, com produtos de alta qualidade. Tais produtos, já no mercado paulista, sofriam adulterações. Isso ocasionou dificuldades de comercialização, acarretando sérios problemas para as cooperativas de vinho e uva do estado, além da conseqüente desarticulação produtiva da cadeia. Isso afetou a estrutura das cooperativas locais, bem como causou grandes problemas econômicos e de confiança no cooperativismo.

Já as cooperativas de produtores de suínos, tendo a banha como produto principal, surgiu no ano de 1930, também para solucionar problemas de mercado dos subprodutos dos suínos, a banha representando o maior problema. Seus anos iniciais foram satisfatórios; entretanto, na sua caminhada, surgem conotações envolvendo seu consumo relacionado com algumas doenças causadas em algumas pessoas, motivo pelo qual aconselhavam a redução de seu consumo. Aliados a isso, mais tarde, surgem os óleos vegetais, a partir da soja, como grande concorrente do consumo de banha, o que representou o fator decisivo para a queda da atividade

das cooperativas de suinocultores. A maioria das cooperativas dessas áreas encerrou suas atividades, causando a mesma problemática enfrentada pelas outras cooperativas: a falta de comercialização para a produção e a consequente desarticulação da produção dessa cadeia produtiva.

Já na década de 70, surge um novo segmento de cooperativismo na região, agora com objetivo de atender as necessidades de eletrificação rural, pelo fato de a grande maioria dos habitantes residirem nesse espaço. Dentre essas cooperativas, destaca-se a CRELUZ, objeto deste estudo.

Nessa ordem, a partir dos anos 90, um número significativo de pequenas cooperativas vem surgindo na região, já com conotações diferentes, atuando por atividades específicas e tendo por características um número reduzido de associados. Essas cooperativas apresentam grandes dificuldades em sua fase inicial, visto que muitos associados ainda resistem à prática cooperativista. Mesmo assim, seu crescimento tem sido significativo, já representando um segmento importante para a agricultura de base familiar, predominante na região.

Neste estudo de caso de implementação de uma política pública, objetivando contribuir com o desenvolvimento de uma região com grandes dificuldades econômicas e sociais, foram constatadas ações e parcerias do Estado, com sua política pública de eletrificação rural, através do programa *Luz Para Todos*. Além disso, a Cooperativa referida, como sociedade civil, onde essa política foi implementada, tem como objetivo a inclusão social de um número significativo de agricultores familiares, de um estrato social excluído do acesso às necessidades elementares dessa camada da sociedade, dentre elas a eletrificação. Essa ação conjunta representou a possibilidade de acesso a essa política, contribuindo, assim, para a construção de um modelo de referência na implementação de políticas públicas. Essas se deram com a parceria do Estado e a sociedade civil, o que significa uma grande contribuição ao desenvolvimento regional, em função de um

número significativo de famílias de agricultores passarem da condição de excluídos, para incluídos socialmente.

Assim, esse modelo praticado representa condição de independência para esses beneficiários em relação a políticas compensatórias, uma vez que a implementação assim praticada e com seus objetivos concretizados instrumentaliza esses agricultores a realizarem suas atividades produtivas e sociais, não mais dependendo de aporte de recursos públicos. Quer dizer, esse público deixa de depender de apoios dessa natureza e se inclui na vida econômica e social de seu município e de sua região. Essa independência constatada como resultado de tal política pública é fruto da contribuição que a sociedade civil organizada através do sistema cooperativista, dedicou a essa população.

Nesse contexto, a ação realizada entre o governo e a cooperativa também envolveu um número representativo de entidades que contribuíram para que a proposta fosse concretizada, onde cada uma procurou, dentro de sua missão, organizar ações que facilitassem o acesso das pessoas que apresentavam a necessidade de eletrificação rural em suas propriedades e residências. Isso foi importante para que a cooperativa conseguisse realizar as tarefas necessárias e tivesse identificada o quanto sua missão institucional vem sendo cumprida.

Assim, tais entidades estão distribuídas entre as prefeituras municipais que contribuíram com apoio de máquinas e equipamentos para as obras, preparação de infraestrutura nas propriedades beneficiárias, e na destinação de parcelas de recursos de seus orçamentos para atividades complementares para facilitar o processo. Esse envolvimento dos municípios foi bem diferenciado, e a participação pode ser conceituada como diferenciada, conforme cada caso. Dos municípios da área de atuação da cooperativa, poder-se-á afirmar que 60% deles tiveram participação ativa e muito interesse no projeto, 20% ficaram indiferentes ao

programa, enquanto 20% não contribuíram com nenhuma ação para que seus agricultores fossem contemplados com a eletrificação rural.

Dos municípios que ficaram indiferentes e daqueles que não se envolveram com o programa, identificou-se que sua inércia ocorreu, conforme opinião de líderes municipais, em razão de que, como muitas das atividades ocorreram em períodos não-eleitorais, não havia muito interesse em participar do programa. Um prefeito participante da pesquisa, chegou a afirmar que “não se pode resolver esse problema tudo de uma vez”, dizendo que as famílias excluídas e muito pobres têm que ser atendidas aos poucos para que fiquem dependentes e votem nos candidatos que prometem resolver seus problemas”. Na explicação desse prefeito, ficou claro que tem que atender um pequeno número de famílias em determinada necessidade para que as demais famílias percebam que nas próximas etapas poderão elas, serem beneficiadas.

Além dos municípios como colaboradores do programa, é possível destacar os Sindicatos de Trabalhadores Rurais, existentes na região, os quais contribuíram na divulgação e mobilização das famílias candidatas a acessarem o programa. No entanto, esses sindicatos contribuíram com prioridade para os agricultores que eram seus associados. Para os agricultores não-associados, não ocorre esse apoio. Por isso, pode-se concluir que a participação de destaque no programa foi do Ministério de Minas e Energia, da CRELUZ, dos municípios e dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais. Outras entidades se envolveram, porém de maneira pouco significativa para os resultados alcançados.

4.1 O envolvimento do cooperativismo no processo de implementação da política de eletrificação rural

As cooperativas de eletrificação rural do Rio Grande do Sul representam um segmento cooperativo de grande significância por sua atuação em espaços, tanto

urbanos como rurais que, historicamente, recebem pouca atenção das esferas públicas, no atendimento das demandas da sociedade habitante nesses espaços. Tais cooperativas estão distribuídas, no Estado, conforme tabela a seguir:

Tabela 4: Cooperativas de eletrificação rural do Rio Grande do Sul.

Denominação da cooperativa		Datas de fundação
CERTEL	Teutônia	Fundada em 19/02/1956
CERMISSÕES	Caibaté	18/02/1961
CERFOX	Fontoura Xavier	09/07/1962
CRELUZ	Pinhal	03/04/1966
CERILUZ	Ijuí	20/08/1966
COPREL	Ibirubá	14/01/1968
CRERAL	Erechim	23/07/1969
CELETRO	Cachoeira do Sul	09/09/1969
CERTAJA	Taquari	17/10/1969
CERTHIL	Três de Maio	23/11/1969
COOPERLUZ	Santa Rosa	05/12/1970
COOPERSUL	Bagé	20/10/1972
CERVALE	Santa Maria	20/10/1972
COOPERNORTE	Viamão	09/03/1975
COSEL	Encruzilhada do Sul	09/09/1975

Fonte: FECOERGS (2007).

As cooperativas surgiram e desenvolveram as áreas onde atuam, (i) primeiro pela total falta de interesse das concessionárias em expandir suas redes e levar energia à área rural, (ii) segundo pelo surgimento, na década de 70, de financiamentos do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). Esses eram voltados, exclusivamente, para cooperativas de eletrificação rural e repassados, na época, pelo Ministério da Agricultura, através do Grupo Executivo de Eletrificação Rural (GEER).

Desse modo, as propriedades rurais, constituídas de pequenos e médios agricultores fundaram as cooperativas, construíram as redes de energia elétrica, passaram também a mantê-las, operá-las e expandi-las, criando, assim, sistemas isolados de distribuição de energia elétrica, no meio rural.

O primeiro registro do uso de energia elétrica na zona rural data de 1923, quando João Nogueira de Carvalho instalou eletricidade em sua propriedade no município de Batatais – São Paulo/SP. A Federação das Cooperativas de Eletrificação Rural do Rio Grande do Sul (FECOERGS), em livro publicado a respeito da saga da eletrificação rural cooperativada, conta em detalhes toda a luta dos associados e de seus representantes, para usufruírem também dos benefícios da energia elétrica.

O processo de implementação da política pública de eletrificação rural, através da participação da sociedade civil, organizada em cooperativa, na região do Médio Alto Uruguai do Estado do Rio Grande do Sul, foi viabilizando através de parceria entre a Cooperativa de Energia e Desenvolvimento Rural do Médio Alto Uruguai Ltda (CRELUZ) e o Ministério de Minas e Energia. Envolveu também municípios dessa região, o que beneficiou mil e trezentas famílias de agricultores familiares em fase de exclusão social. Nesse sentido, representam uma referência ímpar ante a eficiência da realização de políticas públicas destinadas a contribuir com a inclusão social.

Na referida região, segundo IBGE (1996), a maioria da população ainda reside no meio rural, representando a maioria de habitantes nesse espaço. Essa realidade pouco foi modificada até a atualidade, decorrente da diminuição de saída de pessoas da região para centros mais dinâmicos do estado e do país, devido à redução de oportunidades nas cidades de destino dessa população. Isso dificulta condições de emprego e acarreta sérios problemas ambientais e de segurança nas cidades de maior porte.

Nesse aspecto, muitos moradores das regiões estudadas não mais projetam sua saída do meio onde residem; em muitos casos, ocorreu retorno de contingentes significativos para seus municípios de origem, na região. Então, o número de habitantes, nesse espaço geográfico, pouco se alterou em termos

percentuais, entre moradores urbanos e rurais. Esse fato, somado com fatores e dificuldades dos agricultores familiares da região, geram necessidade de políticas sociais, para amenizar situações que poderiam estar ampliando a quantidade de pessoas excluídas.

Entre as demandas desse contingente de pessoas, registra-se o grande número de agricultores familiares, que no ano de 2003 não possuíam, ainda, em suas residências e propriedades, a eletrificação rural, instrumento básico tanto de conforto como de produção. A ausência de energia elétrica é um dos fatores que mais desmotiva a permanência das pessoas em seu meio.

Foi então que, a partir do ano de 2004, a CRELUZ, em parceria com o governo federal, passa a dedicar uma maior atenção a esse público e a suas demandas por eletrificação rural, que determinou a mobilização para que a política pública *Luz para Todos* fosse introduzida na região de atuação da cooperativa, nos municípios do Médio Alto Uruguai. Essa ação resultou na inclusão de centenas de famílias no programa, distribuídas nos municípios da região. A seguir são apresentados dados informativos sobre a referida cooperativa para melhor entendimento de sua estrutura, missão e municípios de atuação.

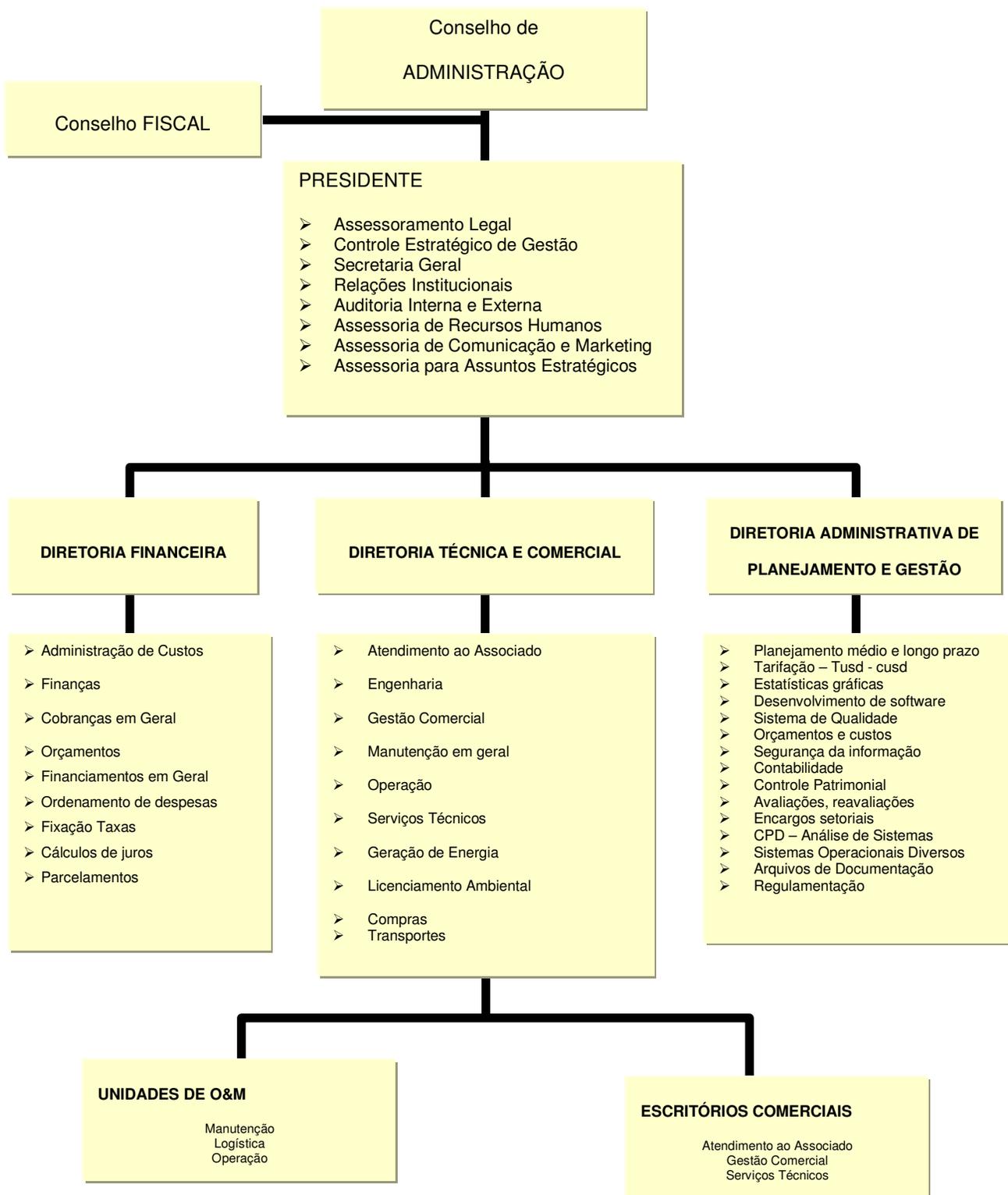


Figura 3: Organograma atual da CRELUZ.
Fonte: Departamento de Comunicação CRELUZ

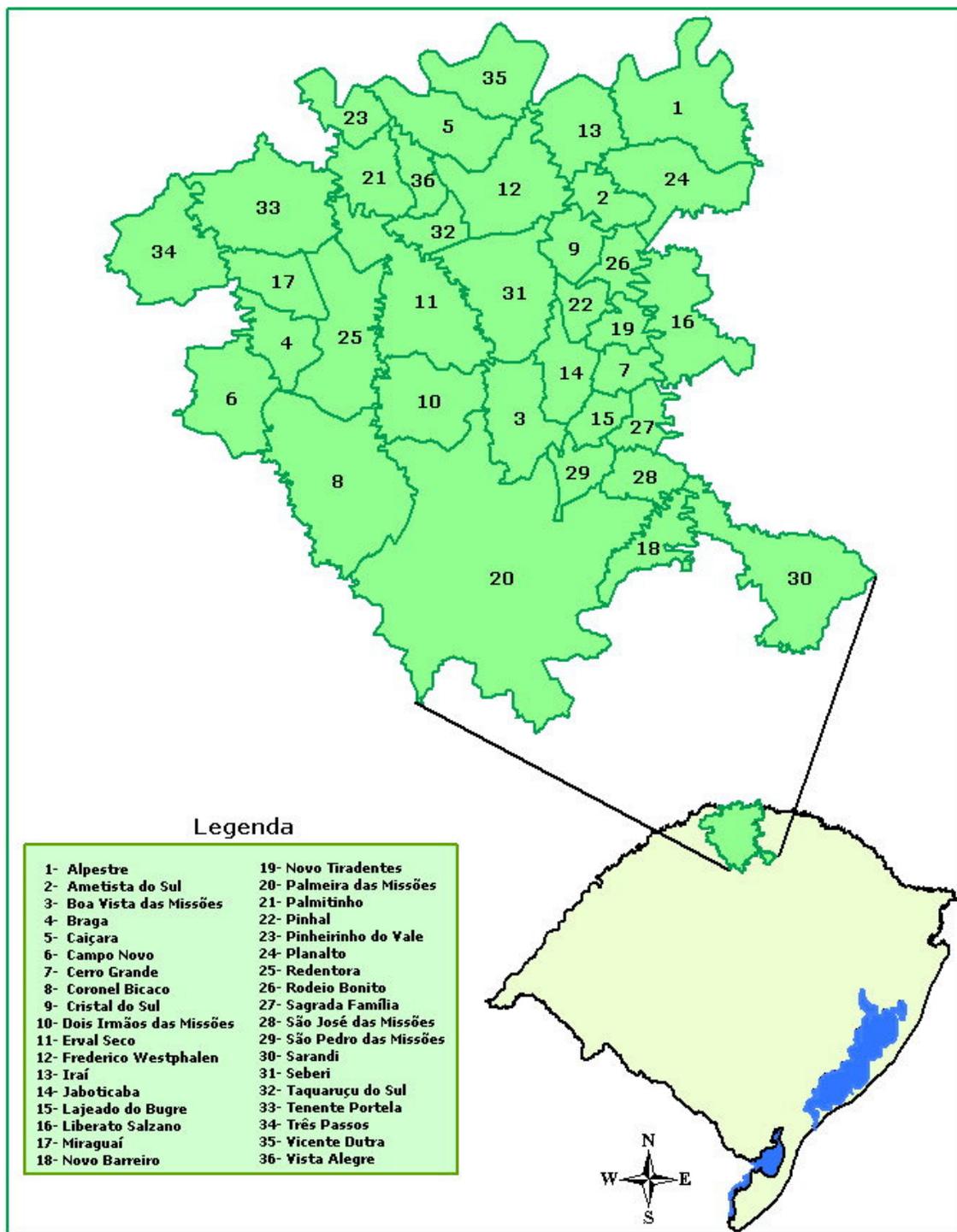


Figura 4: Localização da área de atuação da CRELUZ.
 Fonte: Departamento de Comunicação CRELUZ

Nessa área de atuação da cooperativa, nos municípios referidos, está distribuída a população demandante dessa política pública, denominada *Luz para*

Todos, como agregados, arrendatários ou meeiros. São municípios com forte concentração de habitantes no meio rural, em comparação com o meio urbano, conforme tabela a seguir.

Tabela 5: Distribuição de beneficiários do programa por município.

MUNICÍPIO	ETAPA I	ETAPA II	ETAPA III	ETAPA IV	LPT ESTADO	TOTAL LIGADO
ALPESTRE	1	43	4	24	7	79
AMETISTA DA SUL		43	5	14		62
BOA VISTA DAS MISSÕES	2	1	7	12		22
CAIÇARA	1		1	2		4
CERRO GRANDE	1	29	5	15		50
CORONEL BICACO			7	6	6	19
CRISTAL DO SUL		8	14	34		56
DOIS IRMÃOS DAS MISSÕES	1	1	2	6		10
ERVAL SECO				1		1
FREDERICO WESTPHALEN		5	20	18		43
IRAÍ	46	24	19	27	2	118
JABOTICABA	34	72	9	30		145
LAJEADO BUGRE	7	13	11	24	14	69
LIBERATO SALZANO	52		14			66
MIRAGUÁI		26	2	13	2	43
NOVO BARREIRO		12	1	9		22
NOVO TIRADENTES	2	4	11	11		28
PALMEIRA DAS MISSÕES	36	22	12	18		88
PALMITINHO	2	5	22	28		57
PINHAL		7	13	13	26	59
PINHEIRINHO DO VALE			10	7	2	19
PLANALTO		1	5	3		9
REDENTORA		2	4		3	9
RODEIO BONITO	3	6	10	37		56
SAGRADA FAMÍLIA			4	3		7
SEBERI	2	15	8	2	6	33
TAQUARUÇU DO SUL		4	16	4		24
TENENTE PORTELA			2			2
VICENTE DUTRA	1		17	16		34
VISTA ALEGRE		1	13	10		24
TOTAL	191	344	268	387	68	1.258

Fonte: CRELUZ (2009).

Na distribuição dos municípios e dos beneficiários, para cada espaço, nota-se que os números representam variações significativas na quantidade de pessoas atendidas por essa política pública. Nos dados identificados nessa pesquisa, isso fica explicado na medida em que a quantidade apresentada de pessoas no programa dependeu de vários fatores; dentre esses, destacam-se desde a organização de cada município para participar do programa, ofertando serviços de informação e infraestrutura, até o número de pessoas que ainda não possuem essa estrutura em suas residências ou propriedades. Então quando os números entre os municípios possuem variáveis significativas podem estar devidamente justificados.

O que é importante ressaltar nessa representação da referida tabela e suas variações na quantidade de beneficiários é o fato de muitas pessoas comentarem sobre suas descrenças nas várias promessas que receberam, especialmente de políticos, em atender essa demanda; essa atenção por parte de autoridades governamentais raramente ocorria; mesmo assim, somente em períodos próximos às eleições municipais. Esse fator contribuía para que muitas famílias, com essa necessidade de terem a energia elétrica em suas propriedades, não procurassem se inscrever para resolver seu problema. Então, a disparidade no número de contemplados por municípios está justificada nas questões referidas, o que foi minimizado após a contribuição da cooperativa, demonstrando que tal parceria representa maior confiança perante a sociedade regional, nos aspectos de resolver a problemática da energia elétrica.

4.2 Estruturas institucionais que fomentaram e/ou limitaram a implementação de políticas públicas

Na região do Médio Alto Uruguai, no Rio Grande do Sul, as estruturas institucionais estão distribuídas entre segmentos públicos e sociedade civil. Nas denominadas estruturas públicas, o componente mais significativo são os municípios, através das prefeituras municipais e suas diversas secretarias que

desenvolvem suas atividades na tentativa de atender as demandas da sociedade de sua área geográfica. Além disso, na região, existe um conjunto de outras instituições públicas, tanto estaduais como federais, com atuação em diversas áreas, tendo um enfoque mais destacado na atividade primária e também em atividades secundárias e terciárias, porém com menor ênfase.

Essas instituições de caráter público têm sua atuação definida na concepção convencional; buscam cumprir suas atribuições observando a legislação nos seus diversos aspectos, o que, por um lado, orienta suas ações; por outro, limita, pela necessária observância das competências estabelecidas para esse segmento. A questão de orientação refere-se ao embasamento em que as instituições se apoiam para desenvolver atividades conforme seus planos plurianuais, nas quais estão definidas suas metas e respectivos recursos.

Assim, um fator limitante disso é que, principalmente, os municípios dedicam sua maior atenção para os aspectos burocráticos, necessários, mas que entrava a possibilidade de uma visão mais ampla para desenvolver sua comunidade, muitas vezes não observando as várias opções e ofertas de projetos e recursos que poderiam ampliar sua atuação para além do sistema convencional de gestão utilizado.

Nesse aspecto, os municípios ainda centram sua atenção baseados no caráter desenvolvimentistas conservador, centralizador e autoritário, a que se refere Bacelar (2003). Na atuação que desses municípios, não se observa, com clareza, propostas que motivem as transformações das relações na sociedade. Continuam priorizando as questões do desenvolvimento econômico. Isso significa a clara predominância do econômico e da acumulação, tendo a qualidade de vida da população uma menor escala de atenção.

Essa característica de atuação dos municípios, componente histórico praticado nas administrações das prefeituras, tem contribuído de maneira negativa para o desenvolvimento de suas comunidades. Ela determina um conjunto de consequências negativas na geração de riqueza, na renda e, principalmente, na formação do PIB (produto interno bruto). Isso acontece é decorrente do peso que os municípios têm em termos orçamentários da região, o que, além disso, inibe possibilidades de atenção com as demandas mais urgentes de sua comunidade.

A influência da administração pública e seus programas é muito significativa na determinação das atividades produtivas; sobretudo a primária, que gera a maior parte da riqueza da região. Nesse espaço geográfico, a intervenção e a orientação da gestão pública, tanto municipal, como estadual e federal, são necessárias na definição do planejamento das atividades produtivas. Então, quanto maior e mais eficiente for a gestão pública de determinado município, melhores possibilidades de desenvolvimento têm ocorrido. Desse modo, a lógica do sistema capitalista e as políticas compensatórias simbolizam produtos considerados e praticados em muitas ações públicas que, de certa maneira, representam a intenção dos gestores municipais em praticarem atos buscando amenizar a situação de sua população mais necessitada.

A proposta da política de desenvolvimento regional instituída em 2006, tendo como centro o Ministério da Integração Nacional, atua nessa direção na tentativa de uma política que melhor oriente os entes federativos do país na identificação tanto das potencialidades e dinâmicas como das dificuldades e diferentes condições estruturais das várias unidades territoriais. “Essa política objetiva instigar a dinâmica econômica nos tecidos socioprodutivos regionais e, assim, contribuir para reduzir desigualdades no conjunto do território nacional” (GALVÃO, 2006, p. 45).

Nas estruturas da sociedade civil existentes na região, identifica-se um conjunto de entidades distribuídas em vários segmentos sociais. Cada uma define

sua missão de atuação e vem tentando praticá-la, o que gera expectativa na sociedade regional de que a existência dessas estruturas representa uma possibilidade de contribuição com o desenvolvimento regional; contudo, é preciso entender e analisar se essa missão proposta vem sendo perseguida com sucesso e se existem dificuldades na sua execução. Tais estruturas identificadas atuam em sua conotação política com o sistema representativo, seguindo a prática do sistema liberal, na qual a representatividade é uma característica.

Nessa linha, a sociedade civil não é a extensão mecânica da cidadania política ou da vida democrática. Longe de ser um âmbito universal, é um território de interesses que se contrapõem e só podem se compor mediante ações políticas deliberativas. Não é uma área social organizada exclusivamente pelos bons valores ou pelos interesses mais justos, mas um terreno. Indo além, entre as estruturas da sociedade civil existentes na região, e com mais impactado nas políticas de desenvolvimento regional, pode-se citar as que seguem:

4.2.1 A Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI)

A Universidade nasceu como resultado da integração de instituições de ensino superior isoladas, integrantes do Distrito Geo-Educacional 38, espaços geográficos de atuação isolada, das Universidades Comunitárias no Rio Grande do Sul. Organizadas e gerenciadas pela comunidade regional, sempre atenta às necessidades socioeconômicas culturais de sua população, na sua maioria descendente de imigrantes italianos, alemães, poloneses, russos, judeus e, grande número de nativos, as instituições de ensino superior uniram-se e, juntas, construíram uma nova trajetória. Os contrastes então apresentados pela região: de um lado a tecnologia, a modernização; de outro, a crise da estrutura agrária.

Seu reconhecimento enquanto Universidade ocorreu em 19 de maio de 1992, através da Portaria n° 708 publicada no Diário Oficial da União, em 21 de maio de 1992. Seu processo de criação congregou o conhecimento e a diversidade cultural do seu contexto, com a finalidade de constituir um projeto institucional que assumisse o desenvolvimento pleno e integral da população, a partir do resgate cultural e da recuperação econômica. Muitos dos programas e projetos construídos na Universidade, ao longo de sua recente história, vêm sendo incorporados por acadêmicos e pela comunidade.

No decorrer de sua trajetória, a busca e a concretização da marca institucional aconteceram no desempenho das funções básicas de ensino, pesquisa e extensão, inerentes à ação da URI. As especificidades no desempenho dessas funções definem a missão e o atual perfil da Universidade – ser uma universidade pluralista, criadora e elaboradora de conhecimento, com qualidade, competência e seriedade, voltada para o desenvolvimento regional. É na identificação dos diferenciais, nas funções, nas atividades, nos propósitos que se define seu caráter: uma universidade regional integrada, comunitária, gerida pela comunidade acadêmica. Uma *Universidade Regional Integrada* em duplo sentido: faz parte de uma mesma região geográfica (norte e nordeste do RS); seus campi, em sua história, têm forte integração com a comunidade regional, além de serem comprometidos com o desenvolvimento da sua região:

A Universidade nasceu com uma vocação para a integração, porque esta foi a sua origem, ou seja: o resultado do trabalho espelhado na experiência das reduções missioneiras onde se desenvolveu um sistema comunitário, não só pela questão do aproveitamento coletivo da terra, mas em todos os aspectos da organização social, política, econômica e, principalmente, educacional. (PDI, 2006; 2010).

Especificamente, em se tratando do Campus de Frederico Westphalen, há uma estrutura física que abriga o funcionamento de 18 cursos de graduação, pós-graduação, bem como atividades de pesquisa e extensão. Para o funcionamento desses cursos e projetos, disponibiliza todas as estruturas necessárias, contando

também com número suficiente de professores e funcionários para a realização dessas ações.

Este Campus localiza-se no Bairro Itapagé, Rua Assis Brasil, 709. Possui uma área de 22.872,38 m² construída entre salas de aula, laboratórios, salão de atos, auditório, museu, biblioteca (área física de 1.720.80 m², com rampa de acesso e sanitários para os portadores de necessidades especiais), área esportiva, bar/restaurante, diretórios acadêmicos, área para circulação/escadarias/rampas. Possui uma área de terra/terrenos de 58.211,89 m². Destaca-se, ainda, que a Universidade, somente na região de atuação de seu Campus no RS, envolve mais de (60) sessenta municípios, em sua maioria no Rio Grande do Sul, e alguns em Santa Catarina, por estar próxima desse estado.

Ainda é importante salientar que nesse Campus estudam, entre ensino médio, graduação e pós-graduação, mais de 3.000 (três mil alunos), diariamente. Além disso, a Universidade recebe um grande e variado contingente de pessoas, movimentos sociais e municípios, os quais buscam sua parceria para realização de diversas atividades de interesse do desenvolvimento da região. Seus projetos mais recentes referem-se às seguintes parcerias:

- Construir um modelo e sistema de gestão para a Cooperativa Mista de Produção, Industrialização e Comercialização de Bicomcombustíveis do Brasil Ltda (COOPERBIO), do Rio Grande do Sul, como apoio à cadeia produtiva dos bicomcombustíveis álcool e biodiesel. Esse projeto está em andamento e tem apoio financeiro da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA);
- Organização de Planos Diretores para vários municípios da região;
- Conveniada com a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), para coordenar a elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Regional Sustentável (PTDRS), por essa região ter sido incluída, recentemente, na política pública dos

Territórios da Cidadania, diretamente vinculada à Casa Civil e à Presidência da República do Brasil.

Outro projeto importante, desenvolvido em parceria com municípios da região, através de suas secretarias de educação, foi a realização de uma Pós-Graduação em Educação do Campo, com o objetivo de capacitar professor de 34 municípios, a fim de qualificar suas atividades de educação. Esse projeto foi desenvolvido com apoio financeiro da SDT e do MDA e da própria Universidade.

Nesse aspecto, um fator importante e muito gratificante para a Universidade consiste no desenvolvimento da educação constante no IDESE da região, uma vez que esse segmento recebe a classificação média de 0,80, índice balizador da eficiência dos diversos fatores que determinam as condições de desenvolvimento de uma região ou território. Isso significa que a Universidade vem conseguindo cumprir sua missão, tendo que ter as condições e o entendimento de como deve prosseguir para que sua caminhada mantenha esses índices e até busque patamares melhores.

4.2.2 Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento

Outra estrutura da sociedade civil envolvida com questões regionais são os Conselhos Regionais de Desenvolvimento. No território do Médio Alto Uruguai, atuam dois desses COREDES: o do Médio Alto Uruguai, envolvendo vinte e três municípios e o COREDE Rio da Várzea, composto por dezesseis municípios. Esses Conselhos Regionais de Desenvolvimento constituem-se por um Fórum de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visem ao desenvolvimento regional.

Criados pela Lei Estadual nº 10.283, de 1º de Outubro de 1994, e regulamentados pelo Decreto nº 35.764, de 28 de Dezembro de 1994, têm por objetivo a promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, a integração dos recursos e das ações do Governo do Estado na região; a melhoria da qualidade de vida da população, a distribuição equitativa da riqueza produzida, o estímulo à permanência da população na sua região, bem como observar a preservação ambiental.

Os Conselhos têm foro jurídico na comarca em que reside seu presidente e sede política em todos os municípios que o integram. Isso permite aos municípios integrantes sediar reuniões que o conselho tiver que realizar. Seu funcionamento ocorre através da deliberação, em plenárias realizadas em caráter ordinário ou extraordinário, a respeito de temas de interesse regional.

Consoante o que consta na lei, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento têm atribuições de promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional na elaboração de diagnósticos das necessidades e potencialidades de sua região, visando à formulação e implementação das políticas de desenvolvimento regional; além disso, busca manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania através da valorização da ação política e constituir-se em instância da regionalização do orçamento do Estado, conforme o que estabelece a legislação.

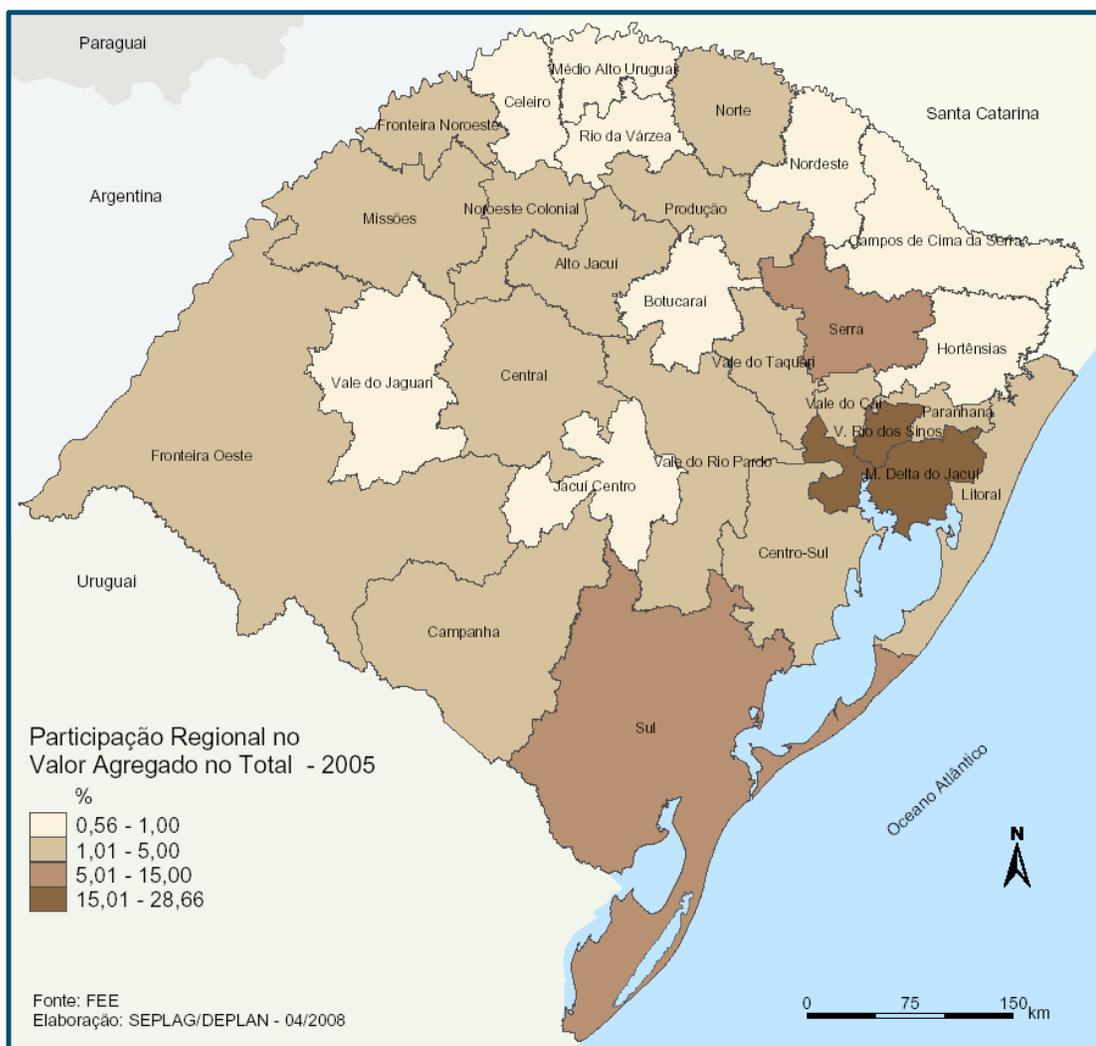


Figura 6: Demonstrativo do valor agregado das regiões dos COREDES DO RS - 2005.
Fonte: FEE (2008).

É importante destacar que a existência dos COREDES, nas diversas regiões do Estado, representa uma possibilidade de apoio ao desenvolvimento regional; contudo suas práticas não vêm sendo executadas conforme a intenção de seus idealizadores, quando da sua criação pela referida lei estadual. Vários problemas existem na caminhada desses conselhos, podendo-se destacar alguns: carência de um planejamento eficiente, construído em conjunto com a sociedade que sinalize as ações que devem merecer mais atenção das autoridades e constar nos orçamentos, tanto federal, como estadual e municipal; tentativa de representar o estado quando da discussão para aplicação do orçamento estadual (Apenas o gerenciamento de 3% é discutido com a sociedade; mesmo assim, as decisões sobre o destino desses valores são parcialmente cumpridas pelas diversas secretarias de estado, o que

gera um clima de desestímulo para a sociedade regional e municípios). Além disso, muitos Conselhos deveriam propor uma reforma estatutária para qualificar sua atuação em função dos novos desafios surgidos desde sua criação em 1994.

4.2.3 As Estruturas dos Movimentos Sociais Organizados

Como a região apresenta uma forte característica rural, existe, em seu espaço, um conjunto de entidades e movimentos sociais que objetivam representar seus segmentos, buscando a realização dos objetivos a que cada um se propõe. Conforme já descrito, tem-se na região o Movimento dos Agricultores Sem Terra (MST); Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA); Central Única dos Trabalhadores Rurais (CUT); Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG) e seus Sindicatos; Federação dos Agricultores da Agricultura Familiar da região sul (FETRAF-SUL) e seus sindicatos e movimentos; Movimento dos Atingidos das Barragens (MAB), entre outros.

Por mais que cada um desses movimentos busque encaminhar a problemática de seus associados da melhor maneira possível, é muito forte o embate ideológico em cada movimento. Embora inerente e necessária à democracia, essa questão não deveria dificultar que esses movimentos tenham entre si uma sintonia maior. Entretanto, em alguns casos, ficam evidentes as divisões entre eles, o que seguramente impede maiores avanços na busca de seus objetivos. Mesmo assim, muitos avanços estão ocorrendo por ação dos movimentos, que não raro têm substituído o Estado na solução de problemas de sua base de atuação.

4.2.4 As Associações Comerciais e Industriais da Região

Essas associações abrigam os segmentos do comércio, da indústria e dos serviços distribuídos na região envolvendo suas diversas atividades. É um segmento significativo que, em muito, vem contribuindo com o desenvolvimento regional com destaque para o setor de serviços que apresenta um crescimento significativo, já alcançando a segunda colocação na geração de renda e ficando atrás da atividade primária e em vantagem ao setor do comércio e indústria. Assim, suas estruturas estão distribuídas nos municípios mais significantes para sua atuação regionalizada.

Consiste em um segmento que possui um grande potencial para melhorar o desenvolvimento regional em função dos espaços existentes e, principalmente, para apoiar as demais atividades produtivas. Com o crescimento das atividades secundárias e terciárias, a região poderá agregar maior valor às suas atividades em função dos baixos índices de renda, a partir das atividades essencialmente primárias.

4.3 As parcerias na implementação da política de eletrificação rural na região do Médio Alto Uruguai

O estudo de caso realizado sobre a política pública *Luz para Todos*, uma ação que visa atender famílias rurais que não possuem eletrificação em suas residências e/ou propriedades, desenvolvida em parceria entre organizações públicas e privadas, representou o entendimento da realização de ações, em que cada entidade ou pessoa envolvida, desenvolveu suas atribuições. Os agentes envolvidos na execução das tarefas necessárias à operacionalização do programa referido estão a seguir nominados e com suas competências definidas. Dentre eles, destaca-se a grande contribuição do cooperativismo que, além de suas atribuições históricas, atua nessa política social, como fator de apoio para um segmento social

desesperançado com seu abandono, em relação a muitas outras expectativas não resolvidas, na sua hierarquia de necessidades.

Na ótica de Frantz (2001):

[...] as práticas do desenvolvimento devem ter como fundamento a comunicação, a liberdade da pergunta, da crítica, da participação, do compromisso com a esperança de quem sonha dias melhores. A reconstrução não começa com respostas prontas, com as certezas ou verdades. A reconstrução começa pela dúvida, pela experiência dos erros, pela coragem da crítica e da autocrítica. (FRANTZ, 2001, p. 6).

4.3.1 Ministério de Minas e Energia

Esse Ministério representa no governo federal o espaço onde está formulado o programa *Luz para Todos* bem como onde estão traçadas as diretrizes para a funcionalidade do programa, conforme a legislação vigente. Nesse órgão público, também estão definidos os recursos orçamentários que são disponibilizados para as competências do governo federal nessa política. Além disso, essa instância governamental busca, prioritariamente, na esfera pública, estabelecer convênios com estados e municípios, para que a referida política seja facilitada. No caso desse programa, o Estado do Rio Grande do Sul, segundo o Ministério, somente aderiu ao programa a partir de final de 2008, quando definiu suas atribuições para isso. Independente da adesão do Estado, as ações foram se desenvolvendo, na medida em que, com a contribuição da sociedade civil, organizada em cooperativa, o público necessitado foi atendido conforme demandas existentes no espaço de atuação da cooperativa.

Nessa perspectiva, a proposição do governo federal é, prioritariamente, estabelecer o entendimento com todas as esferas possíveis de apoio para as políticas públicas. Nesse caso estudado, onde um estado federado não definiu sua

adesão em prazo oportuno, a execução das ações não teve problema de implementação e atenção em relação à demanda existente. No entanto, isso foi só possível em função da determinação e atitude decisiva da CRELUZ que, conhecedora da realidade regional e por sua vontade política e estrutura funcional, entendeu a importância da proposta. Juntamente com algumas prefeituras municipais e entidades de apoio, a CRELUZ convenciou com o Ministério e assumiu com determinação as tarefas de realizar as ações que oportunizaram que um número significativo de pessoas passasse a ter acesso à energia elétrica.

4.3.2 Prefeituras Municipais da Região

A contribuição das prefeituras da região do Médio Alto Uruguai na execução do programa *Luz para Todos* foi bastante diversa, conforme as características de cada município. Uma das exigências do programa é que a família demandante da energia elétrica tivesse sua casa construída em condições de receber as instalações da energia elétrica. Em casos em que essa estrutura não existisse, os municípios teriam que organizar ações que resolvessem essa questão, procurando sempre, identificar as condições e possibilidades de cada família para a concretização da sua necessidade de habitação. Muitos municípios tiveram dificuldades em realizar essa tarefa, no sentido de viabilizar que as famílias reformassem ou construíssem suas habitações, já que seus orçamentos municipais não previam essa necessidade.

Resolvida a questão habitacional, as demais dificuldades eram encaminhadas para a entidade competente, como sindicatos e outros, no sentido de criar as condições favoráveis para que as tarefas fossem concretizadas e as famílias beneficiadas com a energia. A quantidade de famílias atendidas no programa, consoante a tabela 06, dependeu muito de como cada município dedicou-se em apoiar as famílias e as demandas existentes por essa política.

Nos municípios da região onde o programa foi desenvolvido, identificaram-se ainda diversas posições e atitudes das autoridades municipais, entre prefeitos e vereadores. Uma grande deficiência nos municípios, além da pouca ou inexistente previsão orçamentária para as contrapartidas nas políticas públicas, é o carente acesso à informação e locais em que as pessoas possam receber informações a respeito das possibilidades de encaminhar suas dificuldades. Na maioria dos municípios, não existe, com clareza, onde e como as pessoas devem receber informações acerca dos programas sociais, com exceção do programa Bolsa Família, que é bem difundido nos municípios.

4.3.3 As Câmaras de Vereadores

Nas Câmaras de Vereadores, também existe pouca informação sobre os programas sociais e sua funcionalidade. Os legisladores municipais, com poucas exceções, procuram propor instrumentos legais, como previsão orçamentária e proposição da existência de equipes de profissionais qualificados para operacionalização desses programas. É normal os municípios deixarem de receber recursos dos governos, tanto federal, como estadual, em virtude de falta de articulação e disputas políticas e/ou ideológicas infundadas, fazendo com que, muitas vezes, a população deixe de receber atenção necessária. Também é importante destacar a dificuldade de entendimento que muitos vereadores possuem acerca dos programas sociais por sua pouca formação escolar em função de, na sua maioria, serem pessoas dedicadas às atividades agrícolas e ainda não possuírem o aprendizado necessário para a atividade legislativa.

4.3.4 Os Beneficiários do Programa

Além dos contatos e das entrevistas com lideranças municipais e autoridades, a pesquisa dedicou maior atenção ao contato direto com trinta e três

agricultores familiares e suas famílias, na busca de informações de todas as etapas que envolveram a concretização dessa importante necessidade. Tais agricultores estão distribuídos nos municípios de atuação da CRELUZ, onde a cooperativa possui suas usinas próprias de geração de energia.

No primeiro momento, identificaram-se as características desses agricultores. Trata-se de pessoas com dedicação exclusiva à agricultura de subsistência e integrantes do estrato social em fase de exclusão social, mas que com a instalação de energia elétrica em suas propriedades e residências, além de terem sua autoestima recomposta, passam a ter condições de sair dessa área de risco de exclusão: o programa devolve também as possibilidades de melhorarem sua produção agrícola; em consequência, suas rendas.

Nesses termos, a estrutura fundiária de suas propriedades constitui-se em média, de seis hectares de área, o que sinaliza as dificuldades com que esses agricultores convivem para, além de retirar a alimentação para sua subsistência familiar, também buscarem condições favoráveis de renda para custeio de suas despesas. Apesar das dificuldades vividas por esses agricultores, percebeu-se que o programa representou um grande avanço para suas famílias e atividades, uma vez que, além de atender uma demanda até desconhecida pelas autoridades competentes, o benefício foi recebido com total gratuidade.

Nas entrevistas realizadas com as famílias, questionaram-se os motivos de tanto tempo de espera para ter acesso a um bem tão necessário como a energia elétrica, base fundamental de um estabelecimento rural. Nesse momento, ficou claro o descrédito dessas pessoas em relação à classe política que, mesmo sabendo das necessidades dessas famílias, pouco fez para encaminhar soluções para o problema. Segundo uma entrevistada, “eles sempre aparecem aqui perto das eleições e fazem os levantamentos de quem não tem luz e depois da eleição somem, voltando só na próxima eleição”. Nesse contexto, foi possível entender de

que forma esse programa, capitaneado pela Cooperativa, teve sucesso e adesão das pessoas: acreditaram que através dela, pelo seu conceito em outras atividades da região, poderiam ter sua necessidade de energia atendida.

Dos agricultores entrevistados, 70% confessaram que se inscreveram no programa com certa desconfiança, já que em várias outras oportunidades, haviam sido solicitados a participarem de relações e abaixo-assinados, enviados para autoridades municipais e estaduais e não serem atendidos; todavia quando viram que algumas famílias foram contempladas, passaram a acreditar que, finalmente, teriam a energia em suas propriedades. O que ainda chamou atenção nas entrevistas foi a identificação do que Santos (2007) comenta em sua *Crítica à Razão Indolente*, quando afirma que, em muitas situações, a sociedade passa a não acreditar mais nas possibilidades de reação e entendem que as coisas devem ser assim mesmo e desistem de buscar seus direitos. Isso foi muito latente nas entrevistas. Dos entrevistados, 60% não acreditavam mais na possibilidade de terem acesso à energia levados pelo desânimo e desesperança em que uma atitude não tão difícil para as autoridades, mas fundamental para eles, fosse descartada ou desconsiderada no processo de inclusão social.

Nesse contexto, as histórias ouvidas das pessoas que foram entrevistadas e o entendimento que se teve delas, nesse caso, dão uma ideia de como o desenvolvimento regional pode ser um fator real e possível. No entanto, é importante a existência de atitudes das lideranças que possuem instrumentos disponíveis para que isso ocorra, de modo que a cooperativa é um bom exemplo a ser seguido, visto que, além da atitude desenvolvida pela visão, ficou caracterizada a despreensão política dessa ação. Quer dizer, o programa foi em frente e atendeu a um grande número de famílias com o objetivo único de demonstrar que é possível que uma entidade bem gerida e que entenda os anseios de seus componentes contribuam com ações de inclusão social, tão necessária nos dias atuais. Essa atitude da CRELUZ pode servir de inspiração para que outras entidades estabelecidas na região e em outras partes do país passem, de fato, a fazer sua parte.

Além das entrevistas com beneficiários do programa, foram realizados ainda registros fotográficos em algumas propriedades e residência dos agricultores da região de atuação da cooperativa. A fotografia a seguir é de L. e T. S., do interior do município de Frederico Westphalen, RS. Essas pessoas comentaram que o acesso como beneficiário para instalação da energia elétrica em sua residência ocorrera através de informações obtidas no programa de rádio que a CRELUZ mantém em rádios da região. A partir das notícias pelo rádio, buscaram mais informações na tentativa de resolver o problema da falta de energia elétrica.

Com as orientações obtidas nos locais de atendimento da cooperativa, na sede do município, entenderam que era possível concretizar seu sonho. A melhor informação que obtiveram consiste no fato de que o valor de toda estrutura para instalar a energia estava distribuída em 50% para o governo federal, através do Programa *Luz para Todos*, enquanto os outros 50%, a CRELUZ assumiu por sua conta. Então as pessoas beneficiárias não teriam despesas para obterem esse benefício. De acordo com essas pessoas entrevistadas, até o momento da instalação da energia em suas residências, utilizavam motor a óleo diesel para obterem luz, o que acarretava vários problemas e custos; entretanto era a maneira que possuíam de atender essa necessidade. Segundo T. S., “agora as crianças podem fazer os temas de aula de noite, porque agora temos luz em casa”.

Após a concretização do programa, passaram a planejar suas atividades produtivas e sociais. Na área produtiva, estarão aumentando a produção de leite, pois passaram a ter condições de conservação e higiene do produto, o que representa uma possibilidade de melhoria na renda da família. Também pensam em outras atividades produtivas; contudo desejam consolidar as atividades às quais vem se dedicando, pela da possibilidade de renda mensal e viabilidade que a atividade leiteira representa.



Figura 7: Residência de L. e T. S., Lin. Encruzilhada – Frederico Westphalen/RS.

Outra agricultora da entrevista foi a senhora I. T. K., residente no município de Seberi,RS, é viúva e reside com seu filho na propriedade. Já havia feito sua inscrição em outros programas; entretanto não possuía recursos para o pagamento das parcelas que eram cobradas. Através desse novo programa, entendeu que era possível ter sua propriedade incluída, já que parte dos custos fica para o governo federal e parte para a cooperativa, de modo que as pessoas beneficiárias teriam poucas despesas com instalações internas nas residências.

Sua esperança de obter a energia foi concretizada por ter acreditado que, com esse novo sistema, seria possível de resolver seu problema. Além disso, acompanhava com os vizinhos e pelo rádio, que muitas famílias, com necessidades semelhantes à sua, estavam conseguindo instalar luz nas propriedades. Entende que agora as coisas ficarão mais fáceis para sua vida de agricultora, em função de que terá mais condições de produzir e o conforto da família aumentará.



Figura 8: Residência de I. T. K. – Seberi/RS.
Fonte: Dados primários

A agricultora I. O., residente no município de Seberi-RS, foi outra pessoa que participou do programa e também aguardava uma oportunidade para conseguir ser beneficiária da energia elétrica. Residem na propriedade o casal e mais três filhos. Conseguiu ser incluída no ano de 2007, embora em sua propriedade de origem, quando morava com os pais, já possuíssem energia há quinze anos.

A residência da agricultora foi construída com apoio da Associação dos Trabalhadores de Seberi-RS, que financiou a construção com custos subsidiados, visto que uma das condições de se obter energia é possuir a residência e a propriedade; não poderia se inscrever no programa sem essas condições definidas. Segundo sua afirmativa, não sabe com certeza quem financiou a instalação da energia e nem quanto isso custou.

Com seu problema de energia resolvido, pensa em ampliar a produção da propriedade tendo a atividade leiteira como prioridade, já que agora tem condições

de resfriar o produto para sua conservação. Sua animação é muito grande, em razão de que essa política pública foi aguardada por muito tempo e finalmente conseguiu.



Figura 9: Propriedade L. O. – Seberi/RS.
Fonte: Dados primários

Na entrevista com o agricultor J. O. S. buscou-se entender sua situação antes e após ter conseguido energia na propriedade. No que se refere ao período anterior a esse benefício, o agricultor comenta que já havia perdido a esperança de ter a energia elétrica, isso porque sabia de sua grande dificuldade de obter recursos para participar em programas anteriores, onde os custos eram maiores. Com a informação de que esse programa era mais barato, ou custo praticamente zero, animou-se e fez sua inscrição diretamente com o pessoal da cooperativa. Até esse momento, viveu em condições precárias de habitação sem contar com energia elétrica nos seus 54 anos de idade, sua esposa com 50 anos e o filho, que reside na propriedade, com 25 anos.

Com a instalação da energia elétrica, pretende, inicialmente, melhorar as condições da residência; depois, pensa em buscar assistência técnica e orientação

para as melhorias na produção que for possível nos seus 2,4 hectares de terra. Conseguiu ser beneficiado pelo programa no ano de 2008.



Figura 10: Residência de J. O. S. – Vista Alegre/RS.
Fonte: Dados primários

O agricultor J. D., reside no interior do município de Palmitinho-RS, conseguiu ser beneficiado pelo programa no ano de 2008, sendo que nos seus 42 anos de idade ainda não havia conseguido essa estrutura na propriedade de seus pais, nem na sua. Conta que soube do programa por informações da cooperativa através de programas de rádio, pois possuía um aparelho que era ligado a uma bateria como fonte de energia.

Reside na propriedade com a esposa e quatro filhos, todos em idade escolar. Comenta que, antes de possuir a luz na residência, resistia em mandar os filhos para a escola. Afirma que no meio rural quando uma família não possui energia elétrica é sinal de que é muito pobre e isso caracteriza que essas pessoas ou famílias passam a ser excluídas em todos os locais que frequentam. Justifica assim sua resistência quanto à escola pela vergonha que os filhos poderiam passar. Preferia responder legalmente por esse ato, para não passar por essa situação.

Através dessa conquista, passa a ter um novo ânimo, resolveu a questão da escola e está pensando em melhorar a produção, primeiramente, para o consumo da família e depois para fazer alguma venda. Não entendeu ainda quem pagou para que ele estivesse incluído entre os beneficiários.



Figura 11: Propriedade de J. D. – Município de Palmitinho/RS.
Fonte: Dados primários

Na sequência das entrevistas, conversou-se com o agricultor A. P. P., residente no interior do município de Frederico Westphalen-RS. Seu Antonio conta que como era um agricultor que sempre trabalhou de meeiro ou arrendatário, nunca havia se preocupado com a questão da energia elétrica. No entanto, quando recebeu uma área de dois hectares, por doação de seu patrão, procurou informações sobre esse programa. Construiu uma casa, da maneira que foi possível e conseguiu, em seguida, instalar a luz. Com seus 57 anos, aparenta muita satisfação, visto que, num curto período, conquistou a terra, a casa e a energia elétrica.

Na propriedade, residem A. P. P. e sua esposa L., de 61 anos, que o acompanha e comenta os problemas que enfrentaram e conviveram e entende que

tudo se encaminha para dias melhores. Eles têm clareza e afirmam que esse programa só foi possível porque a cooperativa está coordenando. Sabem que, por outros meios, sempre foi difícil resolver esse tipo de problema.



Figura 12: Propriedade do agricultor A. P. P. – Frederico Westphalen/RS.
Fonte: Dados primários.

O agricultor G. Z. reside no interior do município de Frederico Westphalen-RS, juntamente com dois irmãos, que completam a família. Afirma que se inscreveu no programa através de informação recebida diretamente da cooperativa. Acha que teve sorte, já que, nos seus 40 anos de idade, no ano de 2007, já conseguiu ter energia elétrica na sua propriedade. Assim, tomou as primeiras providências que foi realizar pintura na casa e logo pretende fazer outras melhorias nas instalações, como banheiro e outras estruturas para o conforto da família.

Além disso, pretende organizar melhor a produção na propriedade, uma vez que agora a renda deve melhorar porque apesar de a luz ser um benefício, precisa ser paga uma taxa mensal para sua manutenção, o que significa mais uma despesa na família e na propriedade. Os membros dessa família demonstram uma grande satisfação em ter recebido esse benefício. Já haviam desistido de buscar a

energia, por terem sido iludidos por promessas de políticas, sobretudo em épocas de eleição, quando nada acontecia.



Figura 13: Propriedade da família de G. Z. – Frederico Westphalen/RS.
Fonte: Dados primários.

A agricultora S. C. E, recebeu de herança, uma área de seis hectares, na qual reside com seu marido, também um jovem agricultor. Comenta que soube do programa no sindicato. Logo em seguida, procurou apoio e construíram sua residência na propriedade e, já no ano de 2008, foram beneficiados pelo programa. A agricultora comenta que até teve facilidade em se inscrever e receber informações; entretanto acha que isso foi facilitado porque possuiu um pouco de estudo, por ter conseguido terminar o ensino fundamental. Ela comenta que esse programa é muito importante, visto que contribui para que os jovens permaneçam no meio rural, já que isso cria as condições favoráveis para produzir; não necessitando buscar oportunidade de emprego nas cidades, o que está muito difícil nos dias atuais. Por isso, além de decidirem permanecer em seu meio, pretende organizar bem a propriedade e se dedicar à produção de alimentos, conseguindo, assim, renda suficiente para sua manutenção. Opina que outros programas nesse sistema deveriam ser implantados no meio rural, com apoio das cooperativas, pois elas estão mais presentes nas atividades dos agricultores.



Figura 14: Propriedade da agricultora S. C. E. – Seberí/RS.
Fonte: Dados primários.

Solenidade realizada, no mês de Janeiro de 2009, com as famílias dos agricultores beneficiários do Programa *Luz para Todos*, executado na região do Médio Alto Uruguai, na parceria entre o Ministério de Minas e Energia e a CRELUZ.



Figura 15: Encontro dos beneficiários do programa.
Fonte: CRELUZ (2009).

Na solenidade, ocorreu inauguração e a entrega definitiva das redes de energia elétrica para mais de 1,2 mil famílias beneficiadas pelo programa *Luz Para Todos*. O evento contou com a presença da direção da CRELUZ, Coordenadores do Programa, Ministério de Minas e Energia e Eletrobrás, deputados federais, estaduais e lideranças regionais.

O Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica – *Luz Para Todo* – teve início no ano de 2004 com o objetivo de levar energia elétrica à população do meio rural, auxiliando no desenvolvimento social e econômico contribuindo assim para a redução da pobreza. Esse programa é coordenado pelo Ministério de Minas e Energia, com a participação da Eletrobrás, da cooperativa e do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, que aderiu somente no ano de 2008, sendo que os recursos financeiros necessários são divididos entre os participantes, não acarretando nenhum custo para o beneficiário.

No evento, vários associados beneficiados deram seus depoimentos pessoais a respeito do que mudou na vida de cada um e para a família com a chegada da energia elétrica. Todos relataram a importância desse programa de eletrificação, visto que possibilitou grandes avanços nas propriedades, como a instalação de eletrodomésticos e outros equipamentos básicos melhorando a qualidade de vida dessas pessoas. As autoridades e lideranças que se fizeram presentes ressaltaram a importância do programa *Luz Para Todos*, bem como destacaram o trabalho que a CRELUZ desenvolve na área social, inclusive com outros programas próprios como *Água Limpa*, o qual já beneficiou 93 comunidades rurais com água potável de qualidade.

Assim, João Nunes Ramis, Coordenador Nacional do Programa *Luz Para Todos*, durante seu pronunciamento, destacou o trabalho desenvolvido pela cooperativa em sua área de atuação e, em nome do Governo Federal, procedeu à entrega de uma placa de prata a representante da cooperativa de eletrificação.

Simbolizava com isso o reconhecimento pelo brilhante trabalho social que tem sido realizado, juntamente com o Governo Federal em levar energia elétrica para milhares de pessoas através dos projetos desenvolvidos pelo programa de eletrificação.

A diretoria e os técnicos da cooperativa enfatizam que consiste em um dos maiores e melhores programas sociais executados pela cooperativa nos últimos anos, em virtude de que ele possibilitou atender a inúmeras famílias de baixa renda; muitas delas localizadas em áreas distantes e de difícil acesso. A CRELUZ empenhou-se para desenvolver as construções dessas redes de energia e – como a Eletrobrás – prorrogou até 2010 este programa. A direção e os técnicos da cooperativa já estão em busca da assinatura do contrato para poder atender todas as famílias que ainda estão sem energia elétrica na sua área de atuação.

Dos trinta e três agricultores participantes da pesquisa, identificou-se ainda que o tamanho de suas propriedades varia de 2.4 até 8.0 hectares, caracterizando sua condição de minifundiários, já que suas áreas possuem tamanho inferior a um módulo rural, que na região tem como referência, 20.0 hectares. Na questão da estrutura familiar, nessas propriedades residem, em média, quatro pessoas, variando do mínimo de três e o máximo de seis membros familiares com residência e a atividade produtiva no mesmo espaço, significando que mesmo que tenham resolvido a questão da energia elétrica, possuem outros desafios que se propõem a enfrentar já que essa política pública lhe devolveu a autoestima a esperança e criou as condições mínimas para as melhorias da qualidade de vida que desejam.

Nesse contexto, tais conotações interpretadas a partir dos dados empíricos identificados com os beneficiários da referida política estão de acordo com o que a autora Arretche (2003) comenta, quando afirma que muitas linhas de pesquisa para as políticas públicas estão em andamento, mas a predominância de estudos está nos temas de avaliação e nas questões de formulação, e, principalmente, na

implementação. Nos resultados da pesquisa realizada e nos estudos que apoiaram esta tese, ficam evidentes as dificuldades encontradas no entendimento na execução das políticas. Em muitas situações, nota-se que, além dos poucos estudos dedicados a essa etapa importante das políticas públicas, os operadores – educadores, lideranças, e os próprios beneficiários – não possuem muita clareza sobre as três principais etapas e conceitos das políticas sociais distribuídas entre formulação, implementação e avaliação, segundo sua ordem natural.

Como resultado final do processo de entrevistas e interpretações de seus comentários, nota-se, ainda, uma grande dificuldade por parte desses segmentos no que diz respeito ao desenvolvimento regional e suas possíveis conotações. Cabe destaque, aqui, à econômica que busca, constantemente, o lucro e as posições de destaque nas propostas do neoliberalismo, que é a acumulação propriamente dita. Também outra concepção que tem representado grandes avanços no que se refere à inclusão social, pois aborda como possível um desenvolvimento regional sustentável que tem a busca da qualidade de vida como opção. Essa concepção foi bem evidenciada nos resultados da pesquisa, uma vez que esse número significativo de agricultores que receberam atenção do programa *Luz para Todos* buscava muito mais uma condição digna como cidadãos, tendo suas necessidades básicas atendidas, do que perseguirem sua inclusão como participantes da cadeia econômica como opção única de suas vidas.

Nesse sentido, é importante destacar o que Boisier (2006) comenta: com esse novo conceito de desenvolvimento, é possível reconhecer situações nas quais níveis baixos de conquistas materiais estão acompanhados de altos níveis de satisfação pessoal, que se pode identificar como questões de desenvolvimento, desde que as necessidades básicas de certo segmento social, estejam resolvidas.

Isso significa recolocar o conceito de desenvolvimento num quadro construtivista, subjetivo e intersubjetivo, valorativo ou axiológico e, com certeza, endógeno, ou seja, diretamente dependente da autoconfiança coletiva na capacidade para inventar recursos, movimentar aqueles já

existentes e agir em forma cooperativa e solidária, desde o próprio território.
(BOISIER, 2006, p. 69)

Nessa concepção, o desenvolvimento pode ser entendido como uma conquista de um espaço que possibilita a potencialização das pessoas para que elas se transformem em sujeitos e tenham condições de contribuir na definição de suas demandas, bem como no encaminhamento de soluções, conforme suas reais necessidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na construção desta tese, muitos elementos – políticas sociais, inclusão social e cooperativismo – e seus respectivos conceitos relacionados ao desenvolvimento regional e à contribuição das políticas públicas nesse processo foram pesquisados e interpretados. O objetivo principal desse estudo foi o de examinar a parceria entre estado e sociedade civil na implementação de tais políticas e o que essa parceria representa para o desenvolvimento regional em cujos espaços geográficos habitam segmentos da sociedade com grandes dificuldades de inclusão social, fato característico da realidade deste estudo de caso.

Entretanto é necessário ressaltar que o conceito de desenvolvimento encontra-se, no momento, numa fase de transição entre uma concepção e outra. Por um lado – pela concepção quase suplantada – de idéia do crescimento econômico. Por conseguinte é algo objetivo, qualificável e associado às conquistas materiais. Por outro, apresenta-se como processo e estado intangível, subjetivo e intersubjetivo, cujo sentido está associado mais com atitudes e menos com conquistas materiais (BOISIER, 2006).

Quando se trata de desenvolvimento regional, devem ser observadas as condições e características do espaço geográfico que for delimitado para se entender, da melhor maneira possível, esse importante tema, que tem envolvido várias correntes teóricas e vários programas governamentais. A partir dessa perspectiva, o desenvolvimento deve contemplar as questões econômicas, sociais, culturais e ambientais de cada região de um país, conforme sua divisão geográfica; diferentemente do conceito puramente de crescimento, ou de desenvolvimento, com foco somente nas questões de ordem material.

A partir da clareza conceitual dos temas que envolvem o desenvolvimento regional, é preciso compreender a realidade da região estudada e as dinâmicas definidoras de potencialidades nela existentes. Com isso, pode-se melhor identificar as possibilidades que o espaço apresenta e se o seu potencial endógeno é suficiente para que a população nele habitante tenha melhores condições de sobrevivência – principalmente qualidade de vida – o que caracteriza a sustentabilidade buscada cada vez mais pela sociedade. Esse potencial identificado e confirmado estará representando as condições favoráveis para o desenvolvimento de uma região, na qual a contribuição de programas e projetos externos é bem-vinda, mas não, necessariamente, representa a condição única para que a dinâmica que se busca concretizar seja encaminhada.

As regiões ou territórios, conforme os diferentes conceitos existentes para definir um determinado espaço geográfico, que não apresentem uma condição endógena, reunindo forças internas como fatores que dinamizem suas atividades produtivas, se almejarem desenvolvimento sustentável, devem buscar apoios exógenos. Esse tanto pode vir da iniciativa privada como nas esferas públicas; além disso, precisam receber atenção das políticas sociais existentes para cada desafio apresentado.

A região do Médio Alto Uruguai do Rio Grande do Sul, espaço definido para este estudo de caso que culminou com a realização da presente tese, é uma das regiões do país e do estado que apresenta as características de baixo poder endógeno. Essa é a razão pela qual, está sendo objeto de algumas políticas sociais nas suas diversas modalidades, com objetivo de receber apoio e recursos públicos das três esferas (federal, estadual e municipal), como condição de melhoria nos aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais. É uma região que, conforme dados do IDESE, necessita de intervenções públicas com programas e recursos para que consiga melhorar a dinâmica nos seus aspectos fundamentais, visando atingir o objetivo principal: a qualidade de vida de sua população.

No entanto, as políticas públicas destinadas para regiões com esse perfil de dificuldades devem ser formuladas, sobretudo implementadas, em condições que, realmente, encaminhem soluções para os diversos segmentos sociais. Isso deve ocorrer conforme as necessidades apresentadas, tendo como ação básica aquela que objetiva reduzir as possibilidades de exclusão social nas populações com esse risco, num primeiro momento e sequencialmente, oportunizar a inclusão para esses segmentos. A política pública deve atuar ainda nas emergências sociais, aqui identificadas com alguns programas sociais existentes que focam nas questões mais urgentes de um segmento social. Além disso, uma política pública deve tentar libertar as pessoas de uma dependência continuada dos programas.

Nessa linha de abordagem, o caso estudado representou um grande desafio como pesquisa, visto que tratou de relacionar o envolvimento da implementação de uma política pública onde foram partes importantes os estudos sobre: o Estado, desenvolvimento regional, o cooperativismo e as questões de inclusão e exclusão social. A busca da clareza de conceitos dos termos-chaves que norteiam esse estudo, e a posterior análise dos dados coletados exigiu um conjunto de procedimentos de pesquisa e interpretações. Esses se fizeram necessários na concretização da proposta projetada para entender como uma política pública implementada entre Estado e Sociedade Civil contribui com o desenvolvimento de uma região com grandes dificuldades econômicas e sociais.

A literatura sobre essa questão – mesmo que com alguns conceitos em construção – possibilitou a análise dos dados coletados, contribuindo para o entendimento da proposta desta tese. Nos dados da pesquisa no estado da arte, sobre a parte principal do trabalho, que são as Políticas Sociais, destaca-se o esforço dos autores no sentido de aperfeiçoarem os conceitos acerca do tema. Pode-se notar que a passagem da visão que concebia desenvolvimento regional focado no econômico para aquela que acrescenta a essa a conotação de qualidade de vida é construção recente. Esse novo olhar encontra sustentação, no Brasil, quando passam a ter destaque, a partir da promulgação da Constituição de 1988: os

temas sociais e começam a ser formulados e implementados levando em conta o que determina a legislação principal do país. Essas políticas sociais, na sua parte conceitual, são distinguidas em três etapas ou fases, conforme os autores que tratam do tema: a formulação, a implementação e a avaliação.

A primeira fase estuda trata dos conceitos da formulação dessas políticas quando são descritas todas as possibilidades e necessidades que devem ser atendidas nas mais diversas situações e localidades do país. Nesse caso, o tema é tratado de maneira quase genérica. E por isso, o que se faz necessário é que se leve em conta – em se tratando de um país com tão vasta extensão territorial – a diversidade cultural e a realidade regional. Sem isso observado, uma política pública pode ter sua execução comprometida; conseqüentemente, seu objetivo não atingido.

A fase da implementação revela carência de definições conceituais; recebe pouca importância por parte da literatura. Os autores preferem dar maior atenção à formulação e à avaliação. A deficiência existente sobre essa etapa das políticas públicas pode significar a identificação dos motivos que têm levado algumas ações desse porte a não estarem conseguindo contemplar, a contento, os segmentos sociais ou as regiões nas suas necessidades. Isso demanda ações complementares, ou solução parcial de uma determinada problemática, resultando em desperdício de dinheiro.

No que se referem à avaliação, os conceitos são mais numerosos; a ela é dedicado maior espaço nas literaturas. Nessa etapa dos diversos programas e projetos, existe um vasto material que trata com prioridade as questões quantitativas de determinada política; entretanto dedica pouco espaço para as análises qualitativas, o que poderá estar contribuindo para conclusões equivocadas acerca da eficiência de determinada ação. Em uma avaliação sobre determinadas políticas, o mais importante é saber se os resultados esperados são alcançados, e se os gastos não foram desproporcionais aos previstos.

Nesse contexto, entende-se que os conceitos de políticas sociais, mormente no Brasil, estão em construção e que por isso tem a oportunidade de seu aperfeiçoamento constante, mas é importante chamar atenção para os pontos identificados neste trabalho, esperando contribuir, no que o estudo identificou, nas dificuldades nos aspectos conceituais.

Mesmo com as normais dificuldades que as políticas sociais enfrentam, muitas iniciativas devem ser destacadas como possibilidades de melhorias na condução de suas práticas. Nesse sentido, o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) instituído somente em 2006, simboliza a possibilidade de construção de um país mais justo e solidário, através de um novo modelo de desenvolvimento regional, capaz de assegurar cidadania e qualidade de vida aos brasileiros de qualquer parte do país. Trata-se de um instrumento de ação direcionado para a redução das desigualdades sociais por meio da exploração sustentável das potencialidades de desenvolvimento das regiões do país.

A proposta dessa política é valorizar a diversificada riqueza ambiental, socioeconômica e cultural das regiões brasileiras e transformá-la em instrumento de redução das desigualdades. Pode-se afirmar que nessa proposta do PRDN poderão estar contidas todas as necessidades de formulação de políticas públicas específicas. Se houver implementação de maneira apropriada, poderá haver uma maior contribuição na execução de ações nas diversas regiões, contemplando a diversidade do país, já que há a possibilidade de estabelecer uma sintonia entre as diversas esferas públicas: federal, estaduais e municipais.

Isso exigirá novas atitudes dos gestores, tanto públicos como privados, que estejam envolvidos com as questões dessas políticas, já que, no que se refere ao planejamento das entidades regionais para orientarem sua atuação, destaca-se que a maioria não dispunha de orientação de uma política nacional e atuava com grandes dificuldades.

Como a grande maioria das entidades regionais atua com pouco planejamento, a qualidade da contribuição que essas poderiam dar na implementação de políticas públicas fica prejudicada. Outro fator que contribui para o comprometimento da implementação é paradoxal: o mesmo movimento que dá sinal de modernidade⁴ a uma região – o voto na escolha dos seus representantes – entrava o andamento de projetos sociais. Longe de nós a apologia da não-eleição; antes a identificação de que as mudanças na política, na região estudada, nem sempre representam qualidade, sim alternância de poder em mãos de liderança muitas vezes não muito alinhadas com a modernidade.

Faz parte dessa mentalidade que vai de encontro à modernidade – fenômeno mundial e nacional, mas que em localidades do interior parece ter sua nocividade potencializada – a disputa pela autoria. A disputa política com a preocupação central de ter reconhecida a autoria de determinada ação que está sendo desenvolvida ou com possibilidade de se desenvolver nos municípios implica, muitas vezes, abandono de programas e projetos. Preocupante, nesse aspecto, o fato de que as lideranças valem-se da condição de vulnerabilidade dos cidadãos para minimizar ou desviar o teor de informações que a eles seria de direito.

Como é característico na estratificação da população habitante em determinada região, a sociedade residente no espaço estudado nessa pesquisa, que demanda por políticas públicas, poderia ser dividida em dois grupos com características distintas: Um grupo – minoritário – parte de algum tipo de sociedade, entre associações ou cooperativas; assim, tem conseguido estar incluído em programas sociais diversos, acessados, principalmente, pelos estados municípios ou entidades Outro – majoritário – encontra-se desorganizado e necessita de suporte nesse aspecto para ser beneficiado pelas políticas sociais. Esse último grupo é

⁴ O entendimento dado à Modernidade aqui tem uma carga semântica diversa daquela expressa por Boaventura Souza Santos (2007) na página 15 dessa tese. Enquanto ele refere-se a uma modernidade que traz em seu bojo um capitalismo que de certa forma vale-se de políticas compensatórias para amenizar as demandas sociais e manter sua lógica: a conquista de lucros. Entende-se modernidade aqui como, e principalmente, abertura para o novo, para o progresso num sentido amplo que redundava desenvolvimento regional.

aquele cujos componentes são mais facilmente manipulados por lideranças envolvidas em disputas pelo poder. Sendo assim, programas distributivos como Bolsa Família ou similares nem sempre chegam a quem de direito. Isso se torna grave – o gargalo na mediação do governo e sociedade civil no que diz respeito às políticas sociais – quando se trata de política de inclusão social, que, além de resolver questões mais imediatas como a fome, constituir-se-ia no primeiro passo para criar condições de essa parte da sociedade ser incluída em sua comunidade e município.

Esse público necessita de apoio no sentido de conseguir sua organização, conforme as suas características para que, gradativamente, deixe a condição de grupo que somente se beneficia das políticas públicas, e passaria também a assumir o lugar de sujeito e participar da definição do que necessita. Com isso, evitaria a sujeição a ofertas de programas que nem sempre estão de acordo com sua real necessidade e na devida escala de prioridades. O estudo revelou evidente que quanto maior forem as condições e oportunidades de organização, mais eficazes serão as ações disponibilizadas.

Como já definido anteriormente, para a região estudada é necessário que sejam encontradas formas de implementar as políticas públicas sem deixar de levar em conta, principalmente, o perfil das dificuldades que os beneficiados revelam e tendo com objetivo primeiro a redução da exclusão social. Tal situação frequentemente demanda ações de emergência social que, como a própria carga semântica evoca, não pode ser permanente: as políticas públicas emergenciais precisam trabalhar de forma a promoverem a autonomia do cidadão, sem o que não sairão da condição de assistência. Esse público é chamado por Santos (2002) de sociedade indolente, visto que, além de não participar no processo de definição de suas demandas, imagina que alguém irá proceder em seu favor. Frequentemente desiste da busca de seus direitos, imaginando que para o problema existente não há solução, deixando de reivindicar.

Com a identificação das dificuldades da referida região, algumas políticas públicas passam a ser propostas e executadas de acordo com as demandas existentes nos segmentos sociais, tanto no espaço urbano como no rural. Dos diversos programas de inclusão social existentes no país, buscou-se entender melhor a implementação da política pública denominada *Luz para Todos*, que objetiva levar energia elétrica para o meio rural dos municípios brasileiros, para aquelas famílias ainda não beneficiárias desse serviço. Essa política foi executada numa parceria entre governos, uma cooperativa de eletrificação rural e vários agricultores, sendo destaque um convênio estabelecido entre o governo federal e a CRELUZ, cooperativa que atua na área de infraestrutura com prioridade para a energia elétrica. Os governos participantes da ação foram nominados – para fins das considerações desta tese – como setor público, ou Estado; e a cooperativa, como sociedade civil.

Essa união entre Estado e sociedade civil identificou uma possibilidade eficiente para que as políticas sociais possam alcançar seus objetivos: o de atender as demandas dos segmentos sociais. Isso caracteriza que as etapas principais de uma política pública (a formulação, a implementação e a avaliação) devem apresentar uma sintonia, para que os recursos públicos escassos sejam bem aplicados e, por outro lado, a sociedade receba essa política como instrumento para alcançar sua digna condição de vida. No programa *Luz para Todos*, executado na região do Médio Alto Uruguai, na parceria referida, 30 municípios e 1.258 famílias foram beneficiadas com energia elétrica, entre os anos de 2004 a 2008, o que comprova a eficiência na implementação da política pública, quando existe contrapartida e parceria entre Estado e sociedade civil.

Como se tratava de uma política social implementada em sociedade organizada, a representatividade apresentou-se focada em suas demandas; ela definiu suas prioridades de políticas públicas. Nesse caso, a inclusão social ocorreu, em razão de que a política ter oportunizado a libertação do cidadão, já que a ação decorrente tende a ser de multiplicação. Nesse caso, a sociedade está preparada

para atuar no sistema da política representativa; identifica-se aí uma sociedade ativa.

Pôde-se identificar, no estudo de caso realizado, que quando há mediação de organização civil, nesse caso de uma cooperativa de eletrificação rural, a representatividade política está assegurada através de seus instrumentos de participação. Isso representa condição fundamental para que as demandas de determinado segmento social tenham seus meios de encaminhamento, como foi o caso da demanda por energia elétrica do público desses trinta municípios. O estudo demonstrou, ainda, que as etapas de uma política pública (formulação, implementação e avaliação) apresentaram a necessária sintonia entre si e clareza na competência de cada uma, questão essa fundamental para os bons resultados que tal ação apresentou.

Juntamente com outros programas sociais que têm conseguido atender a demandas em áreas como saúde e educação, o programa *Luz para Todos*, representa um exemplo de eficiência no contexto das políticas sociais. Isso pode ser comprovado pelos resultados quantitativos de ter beneficiado 1.258 famílias, no espaço geográfico referido e, qualitativos, pois possibilitou que essas famílias dessem o primeiro passo para que se alinhem a uma necessidade básica desencadeadora de desenvolvimento regional no sentido amplo que se quer dar nessa tese.

O acesso a esse recurso, mesmo que tardiamente, poderá trazer desdobramentos importantes para a inclusão social, dentre eles, a informação através dos meios de comunicação com rádio e televisão; possibilidade de acessar computador, internet, conseqüentemente, conectar-se ao mundo globalizado; e a possibilidade de melhorias nas suas condições econômicas e sociais. Esse acesso contribui para redimensionar a economia da região uma vez que seus usuários

passam a ter condições de qualificar suas atividades produtivas, gerando renda e qualidade de vida a seus componentes.

Então, com base nos dados identificados no caso estudado, como tese, pode-se afirmar que uma política social poderá ter condições de realmente contribuir com o desenvolvimento regional e, principalmente, com a inclusão social, de maneira eficiente no atendimento das demandas de determinados segmentos social, com uso apropriado dos recursos disponíveis, quando o Estado e a sociedade civil, constroem alianças. Essas devem ser permeadas de competências definidas; principalmente, a etapa da implementação executada de maneira satisfatória. Isso caracteriza que a política formulada conseguirá, de fato, atender a demanda de determinada sociedade e poderá ser referência para outras ações que objetivem minimizar a questão da exclusão social no país.

REFERÊNCIAS

ADIB, Renault Alberto. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: guia para planejamento**. Brasília: SDT / MDA, 2005.

ARRETCHE, Marta. Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 07, fev. 2003.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil**: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo: Perspec, 2004.

AZEVEDO, Sergio de. Políticas Públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS, Orlando Alves dos et al. (orgs.). **Políticas Públicas e Gestão Local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselhos municipais. Rio de Janeiro: Fase, 2003.

BACELAR, Tânia. As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. In: SANTOS, Orlando Alves dos et al. (orgs.). **Políticas Públicas e Gestão Local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselhos municipais. Rio de Janeiro: Fase, 2003.

BARROS, José D'Assunção. História, espaço e tempo: interações necessárias. **Varia hist.** v. 22, n.36 p. 460-475. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.ph>>. Acesso em: 24 jul. 2009.

BECK, Ulrich. Democracia Global: la política más allá del Estado-nación. **Metapolítica**. México, v. 5, n. 18, p. 66-71, abr. / jun. 2001.

BECKER, Dinizar; BANDEIRA, Pedro (orgs.). **Desenvolvimento Local – Regional**: respostas regionais a desafios globalizantes. v. 2. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.

BERNARDES, Nilo. **Bases Geográficas e Povoamento do Estado do Rio Grande do Sul**. Ijuí: UNIJUÍ, 1997.

BOISIER, Sérgio. **El Desarrollo em su Lugar**. 130 Serie GEOLIBROS, Instituto de Geografia. Santiago do Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2003. In:

SIEDENBERG, Dieter R. (coord.). **Dicionário do Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

BOISIER, Sérgio. Territorial Development and the Construction of Synergetic Capital: a contribution to the Discussion on the Intangibility of Development. In: KUMSSA, A.; McGEE, Terry G. **Globalization and the New Regional Development Paradigm**. Westport and London: Greenwood, 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Sociedade Civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; Sola, L. (orgs.). **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: UNESP / ENAP, 1999.

CANO, Ignácio. **Introdução à Avaliação de Programas Sociais**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CORREA, Sívio Marcus de Souza; BUBLITZ, Juliana. **Terra de Promissão**: uma introdução à eco-história da colonização do Rio Grande do Sul. Santa Cruz do Sul: Universidade de Passo Fundo / Universidade de Santa Cruz, 2006.

CRELUZ. Cooperativa de Energia e Desenvolvimento Rural do Médio Alto Uruguai LTDA. **Dados coletados da empresa**. 2009.

CRÚZIO, Helon de Oliveira. **Como Organizar e Administrar uma Cooperativa**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

DURÃO, Jorge Eduardo Saavedra. Crise do Estado e Políticas Públicas: responsabilidade fiscal ou responsabilidade social? In: SANTOS, Orlando Alves dos et al. (orgs.). **Políticas Públicas e Gestão Local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselhos municipais. Rio de Janeiro: Fase, 2003.

ETGES, Virgínia Elisabeta (org). **Desenvolvimento Rural**: potencialidades em questão. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2001.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 20, n. 59, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/sisciolo.php>>. Acesso em: 09 out. 2007.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 18, n. 51, 2003. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/sisciolo.php>>. Acesso em: 09 set. 2007.

FLORES, Antonio Joreci. **A Matriz Produtiva Agrícola de um Município**: o caso de Frederico Westphalen, RS. Frederico Westphalen: URI, 2002.

FRANTZ, Telmo Rudi; SILVA NETO, B. **Avaliação e Caracterização Sócio-Econômica dos Sistemas Agrários do Rio Grande do Sul**. Ijuí: Unijui, 2001.

FRANTZ, Walter. Educação e Cooperação: práticas que se relacionam. **Sociologias** n. 6, p. 242-264, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 22 nov. 2007.

FRANTZ, Walter. **O Associativismo e o Cooperativismo na Intervenção Contra a Exclusão Social**. Mimeo, p. 6, 2009.

GALVÃO, Antonio Carlos F. Política Nacional de Desenvolvimento Regional: resenha. In: BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Boletim Regional**. p. 45, mai. / ago. 2006.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GREENSPAN, Alan. **A Era da Turbulência**: aventuras em um novo mundo. Tradução de Fonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Loyola, 1989.

JACOMELLI, Jussara. **Comissão de Terras**: relações de poder em Palmeira. Passo Fundo: UPF, 2004.

KUMAR, Krishan. **Da Sociedade Pós-Industrial à Pós-Modernidade**: novas teorias sobre o mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

LABRA, Maria Eliana. Análise de Políticas Públicas, Modos de Policy Making e Intermediação de Interesse: ou uma revisão. **Revista de Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v. 9, n. 12, p. 131-166, 1999.

LATOUCHE, Serge. **L'occidentalisation du Monde**. Paris: La Découverte, 2005.

OCB. Organização das Cooperativas Brasileiras. Disponível em: <www.brasilcooperativo.com.br>. Acesso em: 07 nov. 2007.
ORTIZ, Renato. **Mundialização e Cultura**. São Paulo: Brasiliense, 2003.

PAIVA, Carlos Aguedo Nagel. **Como Identificar e Mobilizar o Potencial de uma Região para o Desenvolvimento Endógeno**. Documentos FEE, n. 59. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2006.

PATMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

RAMBO, Balduino. **A Fisionomia do Rio Grande do Sul**. Ensaio de Monografia Natural. 3. ed. São Leopoldo: Unisinos, 2000.

REIS, Elisa P. Reflexões Leigas para a Formulação de uma Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 11, fev. 2003.

RENCK, Lutero Arno. Prefácio in: **Os 28 Tecelões de Rochdale**. HOLYAKE, George Jacob (1817-1906). 8. ed. Porto Alegre: WS, 2003.

SANTOS, Boa Ventura de Souza (org.). **A Globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Boa Ventura de Souza. **Crítica da Razão Indolente**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Boa Ventura de Souza. **Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SANTOS, Milton. **Por uma Outra Globalização: do pensamento único à consciência universal**. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: características determinantes da avaliação de programas e projetos. **NEPP – UNICAMP**, Cad. n. 48, São Paulo, 2000.

SOUZA, Celina. “Estado do Campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Cidade, v. 18, n. 51, p. 15, fev. 2003.

SOUZA, Celina. **Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas**. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (orgs.). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

VEIGA, José Eli da. **Cidades Imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2003.

VILLA-VERDE, Valeria. **Território, ruralidade e desenvolvimento**. Curitiba: IPARDES, 2004.

ANEXO 01 – LEGISLAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 1º, inciso I, § 1º, e 7º da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, DECRETA:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º A Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR tem como objetivo a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, e deve orientar os programas e ações federais no Território Nacional, atendendo ao disposto no inciso III do art. 3º da Constituição.

Art. 2º A redução das desigualdades regionais se norteia pelas seguintes estratégias:

- I - estimular e apoiar processos e oportunidades de desenvolvimento regional, em múltiplas escalas; e
- II - articular ações que, no seu conjunto, promovam uma melhor distribuição da ação pública e investimentos no Território Nacional, com foco particular nos territórios selecionados e de ação prioritária.

Parágrafo único. As estratégias da PNDR devem ser convergentes com os objetivos de inclusão social, de produtividade, sustentabilidade ambiental e competitividade econômica.

Art. 3º A PNDR comportará a definição de estratégias de desenvolvimento regional nas escalas seguintes:

- I - na escala macrorregional, deverão ser elaborados Planos Estratégicos de Desenvolvimento, atendendo ao disposto no inciso IX do art. 21 da Constituição, com prioridade para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, cujas elaboração e implementação serão coordenadas pelas instituições responsáveis pelo desenvolvimento das respectivas áreas de abrangência, sob orientação do Ministério da Integração Nacional; e

II - na escala sub-regional, o Governo Federal atuará, prioritariamente, por meio de seus Programas, em escala mesorregional, considerada a definição de Mesorregiões Diferenciadas proposta pelo Ministério da Integração Nacional e aprovada pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, criada pelo Decreto no 4.793, de 23 de julho de 2003.

§ 1º O Ministério da Integração Nacional, mediante portaria, poderá definir os limites territoriais das Mesorregiões Diferenciadas e outros espaços subregionais.

§ 2º A definição dos limites territoriais das Mesorregiões Diferenciadas, bem assim de outros espaços subregionais de que trata o parágrafo anterior serão ratificados pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, observados os critérios da tipologia da PNDR, constante no Anexo II deste Decreto.

§ 3º A definição das treze Mesorregiões Diferenciadas e das nove Subregiões já existentes, aprovadas pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, listadas no Anexo I deste Decreto, fica dispensada de nova aprovação.

§ 4º São áreas de tratamento prioritário da PNDR o Semi-Árido, a Faixa de Fronteira e as Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDE's, definidas conforme Anexo I deste Decreto, bem como outras áreas consideradas relevantes, a partir de impacto territorial previsível decorrente de investimentos estruturantes, a serem promovidos pelo Governo Federal.

§ 5º Para fins deste Decreto e, especialmente, do disposto no inciso II do **caput** deste artigo, entende-se por Mesorregião Diferenciada o espaço subnacional contínuo menor que o das macrorregiões, existentes ou em proposição, com identidade comum, que compreenda áreas de um ou mais Estados da Federação, definido para fins de identificação de potencialidades e vulnerabilidades que norteiem a formulação de objetivos socioeconômicos, culturais, político-institucionais e ambientais.

§ 6º Para efeito do disposto no § 4º deste artigo, entende-se como:

I - Faixa de Fronteira, os espaços compreendidos em até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, conforme estabelecido no § 2º do art. 20 da Constituição; e

II - Região Integrada de Desenvolvimento, o complexo geoeconômico e social, conforme estabelece o art. 43 da Constituição.

Art. 4º A PNDR se pauta pelos enfoques territoriais e pela articulação intersetorial, e será executada mediante promoção e implementação de planos, programas, ações e instrumentos financeiros.

Art. 5º A Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional apresentará os planos, programas e ações de desenvolvimento regional, com a inclusão da sua expressão financeira no Plano Plurianual, e com sua priorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ao Presidente da República, para que este considere quanto à sua apresentação conjunta ao Congresso Nacional, nos termos do art. 166 da Constituição.

§ 1º A Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional poderá sugerir ao Presidente da República a apresentação de revisões e complementação dos planos, programas e ações de desenvolvimento regional, bem como do Plano Plurianual, na forma da legislação específica.

§ 2º A apresentação dos planos, programas e ações de desenvolvimento regional ao Presidente da República se dará noventa dias antes do término do prazo de encaminhamento do Plano Plurianual ao Congresso Nacional.

§ 3º Ressalvadas as revisões e complementação de que trata o § 1º deste artigo, a alteração da definição de Mesorregiões Diferenciadas e outros espaços subregionais não afetará o âmbito da aplicação de Políticas e Planos de Desenvolvimento Regionais, já aprovados pelo Congresso Nacional.

CAPÍTULO II

DOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS E FISCAIS

Art. 6º Os planos, programas e ações da PNDR voltados para a redução das desigualdades regionais e ampliação das oportunidades de desenvolvimento regional serão executados, dentre outros, por meio dos seguintes instrumentos:

I - Orçamento Geral da União;

II - Fundos Constitucionais de Financiamento das regiões Norte - FNO, Nordeste - FNE e do Centro-Oeste - FCO;

III - Fundos de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE e Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA, bem como outros fundos de desenvolvimento regional que venham a ser criados;

IV - outros Fundos especialmente constituídos pelo Governo Federal com a finalidade de reduzir as desigualdades regionais;

V - recursos dos Agentes Financeiros Oficiais; e

VI - Incentivos e Benefícios Fiscais.

§ 1º As instruções necessárias à operacionalização dos Fundos e à expedição de laudo constitutivo de projeto para instalação, modernização, ampliação ou diversificação de empreendimento enquadrado em setores da economia considerados como prioritários para o desenvolvimento regional nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM e Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, para efeito de reconhecimento, pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do direito à redução de setenta e cinco por cento do imposto de renda, inclusive adicional, calculado com base no lucro da exploração, a que se refere o art. 1º da Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001, serão estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional e pelas Agências de Desenvolvimento Regional, nas suas respectivas áreas de competência.

§ 2º Para efeito do disposto neste artigo:

I - a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional poderá aprovar o uso de recursos dos fundos setoriais de Ministérios, com expressa anuência destes; e

II - os Ministérios e Agentes Financeiros Oficiais Federais poderão definir critérios diferenciados para a execução dos planos, programas e ações da PNDR, para priorizar as regiões referidas no art. 3º deste Decreto.

CAPÍTULO III

DA DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS QUANTO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Art. 7º Compete ao Ministério da Integração Nacional e às suas entidades vinculadas, na execução da PNDR:

I - definir e manter atualizada a tipologia da PNDR, objetivando:

- a) referenciar a interação com as políticas setoriais;
- b) definir indicador específico da distribuição da ação corrente e dos investimentos promovidos por cada uma das políticas setoriais; e
- c) orientar os planos, programas e ações da PNDR;

II - ouvir opiniões e sugestões da sociedade, por meio de mecanismos e canais de participação que componham instâncias de concertação regional, quanto à formulação dos planos, programas e ações da PNDR, nas diferentes escalas referidas no art. 3º deste Decreto;

III - articular com os demais Ministérios a integração de programas e ações setoriais, visando a execução dos planos, programas e ações da PNDR;

IV - operacionalizar, juntamente com suas entidades vinculadas, os planos, programas e ações da PNDR, atendendo às prioridades definidas pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional;

V - coordenar e manter o sistema de informação e monitoramento dos planos, programas e ações da PNDR, possibilitando a todos os órgãos, entidades da administração indireta e organizações da sociedade civil:

- a) a construção de diagnóstico compartilhado da situação das áreas definidas nos termos do art. 3º;
- b) o estabelecimento e promoção de estudos e reflexões prospectivas referenciados nestas áreas; e
- c) o acompanhamento da atuação do poder público e da iniciativa privada, com especial enfoque sobre os investimentos produtivos e em infraestrutura;

VI - estabelecer as diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos dos Fundos referidos nos incisos II e III do art. 6º deste Decreto, inclusive quanto aos recursos disponibilizados ao setor privado; e

VII - propor, em conjunto com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a ampliação do aparato estatístico e informacional existente, para atender os requisitos da atualização periódica da tipologia referida no inciso I deste artigo.

§ 1º A tipologia referida no inciso I deste artigo observará o objeto da PNDR, e será elaborada conforme metodologia constante no Anexo II deste Decreto, em conjunto com os órgãos e entidade federais com atribuições correlatas, a partir de informações sócio-econômicas e produtivas de âmbito municipal, que expressem os padrões de renda e de dinamismo produtivo, representativos da realidade e da dinâmica territorial brasileira.

§ 2º No desempenho das atribuições elencadas neste artigo, o Ministério da Integração Nacional observará as deliberações da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional.

CAPÍTULO IV

DA AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DA PNDR

Art. 8º Fica criado o Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional - SNIDR sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional, com o objetivo de monitoramento e avaliação dos planos, programas e ações da PNDR, inclusive mediante intercâmbio de informações com os demais órgãos, entidades da administração indireta, organizações da sociedade civil, bem como Estados e Municípios.

Parágrafo único. O SNIDR, por iniciativa do Ministério da Integração Nacional, ouvidos os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Defesa e das Relações Exteriores, poderá comportar bases de informação que viabilizem a integração de políticas do Brasil e dos países limítrofes, voltadas para o estudo da dinâmica e a promoção do desenvolvimento e cooperação em espaços transfronteiriços.

Art. 9º O Ministério da Integração Nacional publicará Relatório Anual de Avaliação dos planos, programas e ações da PNDR, inclusive monitorando parâmetros que expressem tanto as desigualdades, quanto a distribuição da ação pública e privada nas áreas referidas no art. 3º deste Decreto, e fornecendo novos parâmetros para estabelecer metas regionalizadas de redução de desigualdades.

§ 1º O Relatório referido no **caput** deste artigo integrará o Relatório de Gestão Anual do Ministério da Integração Nacional, a ser encaminhado aos órgãos de fiscalização e controle externo.

§ 2º Os parâmetros referidos no **caput** deste artigo serão utilizados na formulação dos planos, programas e ações da PNDR, no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como nas suas revisões e complementações.

Art. 10. O Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003, passa a vigorar acrescido do seguinte artigo:

Art. 1o-A. A Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional terá as seguintes atribuições:

I - estabelecer diretrizes para a operacionalização da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR;

II - promover a articulação com as demais políticas setoriais, objetivando a convergência de suas ações para o benefício das áreas definidas como prioridades da PNDR;

III - propor critérios e aprovar as diretrizes para a aplicação dos instrumentos financeiros necessários à PNDR; e

IV - apreciar os Relatórios de Monitoramento dos planos, programas e ações da PNDR. (NR).

Art. 11. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 22 de fevereiro de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

ANEXO 02 – PROGRAMA LUZ para TODOS

O Governo Federal lançou em novembro de 2003 o desafio de acabar com a exclusão elétrica no país. É o Programa LUZ PARA TODOS, que tem a meta de levar energia elétrica para mais de 10 milhões de pessoas do meio rural até o ano de 2008. O Programa é coordenado pelo Ministério de Minas e Energia, operacionalizado pela Eletrobrás e executada pelas concessionárias de energia elétrica e cooperativas de eletrificação rural. Para o atendimento da meta inicial, serão investidos R\$ 12,7 bilhões. O Governo Federal destinará R\$ 9,1 bilhões e o restante será partilhado entre governos estaduais e as empresas de energia elétrica. Os recursos federais são provenientes de fundos setoriais de energia - a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) e a Reserva Global de Reversão (RGR).

O mapa da exclusão elétrica no país revela que as famílias sem acesso à energia estão majoritariamente nas localidades de menor Índice de Desenvolvimento Humano e nas famílias de baixa renda. Cerca de 90% destas famílias têm renda inferior a três salários-mínimos e 80% estão no meio rural.

Por isso, o objetivo do governo é utilizar a energia como vetor de desenvolvimento social e econômico destas comunidades, contribuindo para a redução da pobreza e aumento da renda familiar. A chegada da energia elétrica facilitará a integração dos programas sociais do governo federal, além do acesso a serviços de saúde, educação, abastecimento de água e saneamento.

Durante a execução do Programa, novas famílias sem energia elétrica em casa foram localizadas e, em função do surgimento de um grande número de demandas, o Luz para Todos foi prorrogado para ser concluído no ano de 2010.

A gestão do Luz para Todos é partilhada com todos os órgãos interessados: governos estaduais, distribuidoras de energia, ministérios, agentes do setor e comunidades. Com os governos estaduais, foram assinados protocolos de adesão ao programa. Além de participarem da gestão do Programa, os governos estaduais também entram com recursos para a eletrificação das comunidades.

O Programa conta com uma Comissão Nacional de Universalização (CNU), coordenada pelo Ministério de Minas e Energia e integrado pela Casa Civil e pelo

Ministérios de Desenvolvimento Agrário; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Integração Nacional; Educação; Saúde; Meio Ambiente; Ciência e Tecnologia; Indústria do Desenvolvimento e Comércio Exterior e também pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social); ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica) e o Fórum de Secretários de Energia. O CNU estabelece ações interministeriais para o desenvolvimento das comunidades rurais. A estrutura executiva do Programa é composta pelo Comitê Gestor Nacional (CGN) e pelos Comitês Gestores Estaduais (CGEs).

O CGN é formado pelo Ministério de Minas e Energia, Eletrobrás e suas empresas controladas (Furnas, Chesf, Eletronorte, Eletrosul e CGTEE), Aneel, Abradee (Associação Brasileira das Distribuidoras de Energia Elétrica), OCB (Organização das Cooperativas Brasileiras), Fórum dos Secretários Estaduais de Energia e pelos Coordenadores Regionais do Programa. Sua função é coordenar, fiscalizar e acompanhar as ações do Programa em todo o país.

O CGE é integrado pelo Ministério de Minas e Energia, agências reguladoras estaduais, distribuidoras de energia elétrica, governos estaduais, prefeituras e representantes da sociedade civil. Este comitê acompanha de perto o andamento do Programa e o cumprimento das metas estaduais de universalização.

Têm a responsabilidade de ajudar a identificar as demandas e as vocações produtivas da região, informar sobre o programa, prestar assistência e orientar sobre o uso da energia e também auxiliar na fiscalização.

Os consumidores que ainda não têm energia elétrica em casa devem se dirigir à distribuidora local para fazer seu pedido de instalação. Esta solicitação será incluída no programa de obras das distribuidoras e atendida de acordo com as prioridades estabelecidas no manual de operacionalização do Programa e pelo Comitê Gestor Estadual (CGE). Dessa forma, todos os projetos, idéias, avaliações e determinações são discutidas e definidas por esse colegiado. O objetivo é fazer com que o Programa atenda de forma justa as demandas do beneficiário final.

O Programa observa, sempre que possível, as seguintes prioridades:

- Projetos de eletrificação rural paralisados, por falta de recursos, que atendam comunidades e povoados rurais;
- Municípios com Índice de Atendimento a Domicílios inferior a 85%, calculado com base no Censo 2000;

- Municípios com IDH inferior à média estadual;
- Comunidades atingidas por barragens de usinas hidrelétricas ou por obras do sistema elétrico;
- Projetos que enfoquem o uso produtivo da energia elétrica e que fomentem o desenvolvimento local integrado;
 - Escolas públicas, postos de saúde e poços de abastecimento d'água;
 - Assentamentos rurais;
 - Projetos para o desenvolvimento da agricultura familiar ou de atividades de artesanato de base familiar;
 - Atendimento de pequenos e médios agricultores;
 - Populações do entorno de Unidades de Conservação da Natureza; e
 - Populações em áreas de uso específico de comunidades especiais, tais como minorias raciais, comunidades remanescentes de quilombos e comunidades extrativistas.

O Programa contempla o atendimento das demandas no meio rural através de uma das 03 (três) alternativas:

- Extensão de Rede;
- Sistemas de Geração Descentralizada com Redes Isoladas;
- Sistemas de Geração Individuais.

A chegada da energia elétrica está contribuindo para o desenvolvimento econômico e social das áreas beneficiadas. O Programa também tem facilitado a integração das iniciativas públicas no meio rural, tanto no que diz respeito aos programas sociais e ações de atendimento de serviços básicos (educação, saúde, abastecimento de água) quanto às políticas de incentivo à agricultura familiar, aos pequenos produtores e comerciantes locais. O objetivo do Programa é que o acesso à energia elétrica contribua para a diminuição da pobreza e aumento de renda das famílias atendidas.

O Ministério de Minas e Energia já assinou protocolos com os ministérios de Desenvolvimento Agrário; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Educação; Saúde; Defesa; e Ciência e Tecnologia para que o acesso à energia seja acompanhado de programas sociais e de desenvolvimento econômico.

ANEXO 03 – BENEFICIÁRIOS ENTREVISTADOS POR MUNICÍPIO

NÚMERO DE ENTREVISTADOS	MUNICÍPIOS
03	Pinhal
05	Frederico Westphalen
04	Lajeado do Bugre
01	Vista Alegre
04	Cristal do Sul
02	Vista Alegre
05	Palmitinho
03	Seberi
02	Jaboticaba
02	Novo Tiradentes
02	Sagrada Família

ANEXO 04 – MODELO DE AUTORIZAÇÃO PARA USO DE NOME E IMAGEM

AUTORIZAÇÃO PARA USO DE NOME E IMAGEM EM PESQUISA

Residente e domiciliado na rua _____ n° _____

bairro _____ na Cidade de _____

no Estado do Rio Grande do Sul, autorizo o uso de meu nome e fotos realizadas em minha propriedade para divulgação dos resultados na pesquisa que tem o título A Contribuição da Sociedade Civil na Implementação de Políticas Públicas: Estudo de Caso da Política de Eletrificação Rural na região do Médio Alto Uruguai do RS/Brasil, realizada sob a responsabilidade do pesquisador Antonio Joreci Flores.

Frederico Westphalen, RS, Outubro de 2008.
