



organizadores
Josefa Salete Barbosa Cavalcanti
Paulo André Nierdele
Claude Raynaud
Angela Duarte Damasceno Ferreira

Editora  UFPE

LÁ NO TERRITÓRIO:

*um olhar cidadão sobre o Programa
Territórios da Cidadania*



LÁ NO TERRITÓRIO:
*um olhar cidadão sobre o Programa
Territórios da Cidadania*

Este livro é resultado de uma pesquisa de avaliação do Programa Territórios da Cidadania (PTC) coordenada pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), com a participação de pesquisadores de outras instituições nacionais e internacionais, realizada no âmbito do Projeto UTF/BRA/083/BRA e apoiada pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – FAO.

Participaram em diferentes etapas da pesquisa:

*Adriella Camila Furtado – Universidade Federal do Paraná
Alfio Brandenburg – Universidade Federal do Paraná
Ana Maria Costa Albuquerque Melo – Universidade Federal de Pernambuco
Andrews Rafael Bruno de Araújo Cunha – Universidade Federal de Pernambuco
Angela Duarte Damasceno Ferreira – Universidade Federal do Paraná
Claude Raynaut – Universidade de Bordeaux e CNRS - França
Douglas Ochai Padilha – Universidade Federal do Paraná
Eliane Budel – Universidade Federal do Paraná
Emanuel Menim – Universidade Federal do Paraná
Ezequiel Westphal – Universidade Federal do Paraná
Gilmar Moreira do Amaral – Universidade Estadual do Centro Oeste do Paraná
Hosana Celi Oliveira e Santos – Universidade Federal de Pernambuco
Islandia Bezerra da Costa – Universidade Federal do Paraná
Jean-Paul Billaud – Universidade de Paris X, Naterre
Jorge Luis Fávaro – Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná
Josefa Saete Barbosa Cavalcanti – Universidade Federal de Pernambuco
Julian Perez-Cassarino – Universidade Federal da Fronteira Sul
Katiano Miguel Cruz – Universidade Federal do Paraná
Kauê Corrêa Pessoa Guimarães – Universidade Federal do Paraná
Klenio Veiga da Costa – Universidade Federal de Pernambuco
Letícia da Costa e Silva – Universidade Federal do Paraná
Luiz Felipe de Castro Henning – Universidade Federal do Paraná
Magda Zannoni – Universidade de Paris X, Naterre
Maria de Nazareth Baudel Wanderley – Universidade Federal de Pernambuco
Maria Otávia Bataglin Loureiro – Universidade Federal do Paraná
Oswaldo Heller da Silva – Universidade Federal do Paraná
Paulo André Niederle – Universidade Federal do Paraná
Pollyanna Mendes Alves – Universidade Federal de Pernambuco
Priscila Reis Diniz – Universidade Federal do Paraná
Ramiro Gabriel Garcia – Universidade Federal do Paraná
Rômulo Santos de Almeida – Universidade Federal de Pernambuco*

organizadores

Josefa Salete Barbosa Cavalcanti
Paulo André Niederle
Claude Raynaut
Angela Duarte Damasceno Ferreira

LÁ NO TERRITÓRIO:
*um olhar cidadão sobre o Programa
Territórios da Cidadania*

Josefa Salete Barbosa Cavalcanti
Paulo André Niederle
Claude Raynaut
Angela Duarte Damasceno Ferreira
Maria de Nazareth Baudel Wanderley
Oswaldo Heller da Silva
Islandia Bezerra da Costa
Magda Zanoni
Jean-Paul Billaud

Editora  UFPE

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

RECIFE | 2014

DILMA ROUSSEFF
Presidenta da República

LAUDEMIR ANDRÉ MULLER
Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, Interino

CARLOS MÁRIO GUEDES DE GUEDES
Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

VALTER BIANCHINI
Secretário de Agricultura Familiar

ANDREA BUTTO ZARZAR
Secretária de Desenvolvimento Territorial

ADHEMAR LOPES DE ALMEIDA
Secretário de Reordenamento Agrário

SÉRGIO ROBERTO LOPES
Secretário de Regularização Fundiária na Amazônia Legal

SIMONE GUERESI DE MELLO
Diretora do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural

MARIA DE FÁTIMA BRANDALISE
Coordenadora do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural

Copyright 2014 MDA
Copyright 2014 Editora UFPE

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA)
www.mda.gov.br

NÚCLEO DE ESTUDOS AGRÁRIOS E DESENVOLVIMENTO RURAL (NEAD)
SBN Quadra 01 - Ed. Palácio da Agricultura - Bloco F - lote 30 - 11º andar
CEP 70.040-908 - Brasília - DF
Telefone: (61) 2020 0170
www.nead.gov.br

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
Reitor: Prof. Anísio Brasileiro de Freitas Dourado
Vice-Reitor: Prof. Sílvio Romero Marques
Diretora da Editora UFPE: Profª Maria José de Matos Luna

Comissão Editorial

Presidente: Profª Maria José de Matos Luna

Titulares: Ana Maria de Barros, Alberto Galvão de Moura Filho, Alice Mirian Happ Botler, Antonio Motta, Helena Lúcia Augusto Chaves, Liana Cristina da Costa Cirne Lins, Ricardo Bastos Cavalcante Prudêncio, Rogélia Herculanô Pinto, Rogério Luiz Covaleski, Sônia Souza Melo Cavalcanti de Albuquerque, Vera Lúcia Menezes Lima.

Suplentes: Alexsandro da Silva, Arnaldo Manoel Pereira Carneiro, Edigleide Maria Figueiroa Barretto, Eduardo Antônio Guimarães Tavares, Ester Calland de Souza Rosa, Geraldo Antônio Simões Galindo, Maria do Carmo de Barros Pimentel, Marlos de Barros Pessoa, Raul da Mota Silveira Neto, Sílvia Helena Lima Schwamborn, Suzana Cavani Rosas.

Editores Executivos: Afonso Henrique Sobreira de Oliveira e Suzana Cavani Rosas

EDITORA DA UFPE
Rua Acadêmico Hélio Ramos, 20 | Várzea, Recife - PE
CEP: 50.740-530
Fones: (81) 2126.8397 | 2126.8930
Fax: (81) 2126.8395
www.ufpe.br/edufpe | livraria@edufpe.com.br

Revisão: Reinaldo Cezar Lima e Autores

Projeto gráfico e diagramação: Diogo Cesar Fernandes

Impressão e acabamento: EdUFPE

Catálogo na fonte:
Bibliotecária Joselly de Barros Gonçalves, CRB4-1748

L111 Lá no território : um olhar cidadão sobre o Programa Territórios da Cidadania / organizadores: Josefa Salete Barbosa Cavalcanti... [et al.]. – Recife : Editora UFPE ; [Brasília] : Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2014. 205 p. : il., figs.

Vários autores
Inclui referências.

ISBN EdUFPE 978-85-415-0540-6 (broch.)
ISBN MDA 978-85-8354-003-8

1. Cidadania. 2. Planejamento político. 3. Brasil – Política social. 4. Território nacional – Brasil. 5. Política pública. I. Cavalcanti, Josefa Salete Barbosa (Org.).

AGRADECIMENTOS

Este livro é fruto da colaboração entre diversas instituições de pesquisa e desenvolvimento, abarcando inúmeros pesquisadores, técnicos e gestores públicos. A concretização das atividades do projeto foi apoiada pelo NEAD e pela SDT do Ministério do Desenvolvimento Agrário, pelo Ministério do Planejamento e pela FAO. O projeto contou ainda com a colaboração das populações locais, atores essenciais na construção do PTC, sobretudo aqueles que participam dos movimentos sociais que dão vida e significado aos novos arranjos territoriais alimentados pelos territórios da cidadania. Beneficiou-se igualmente do estreito intercâmbio com representações dos movimentos sociais quilombolas, indígenas, agricultores familiares, assentados, faxinalenses, sindicatos, associações, municipalidades. Agradecemos igualmente a um conjunto de organizações públicas e da sociedade civil que colaboraram com a realização do estudo em ambos os territórios: UNIVASF, UNICENTRO, UFFS, EMBRAPA, INCRA, EMATER, AMOCENTRO, RURECO. Em especial, agradecemos o apoio de nossas universidades, UFPE – Departamento de Sociologia e PPGS; UFPR – PPGMADE e PPGS. Não podemos deixar de dedicar uma citação especial a Leida Farias, do NEAD, Hosana Celi Oliveira e Santos e Ana Maria Costa, da UFPE, pelo incansável trabalho de assessoria e apoio técnico que realizaram com competência e generosidade. Finalmente, aos revisores e editores pelo trabalho de finalização.

SUMÁRIO

ÍNDICE DE SIGLAS	7
LISTA DE FIGURAS	9
APRESENTAÇÃO	11
A CIDADANIA NOS TERRITÓRIOS: O OLHAR DA COORDENAÇÃO EXECUTIVA DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA SOBRE O ESTADO E AS MUDANÇAS NA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL.	15
Introdução	15
A Cidadania nos Territórios: a nova ruralidade e as relações do Estado e da sociedade civil	16
A gestão social e a interlocução federativa no PTC	17
A avaliação do PTC	17
O PTC e as Agendas de Desenvolvimento Territorial	18
Territórios da Cidadania no Governo Dilma	19
O PTC: desenvolvimento rural e a erradicação da extrema pobreza	20
O PTC e o PBSM	23
Conclusão	23
INTRODUÇÃO	25
1. O QUE QUER DIZER “AVALIAR”?	29
2. O PTC À LUZ DA HISTÓRIA RECENTE DAS RELAÇÕES DA SOCIEDADE BRASILEIRA COM O SEU MUNDO RURAL	39
2.1. Política local, participação social e espaços públicos na esteira da restauração democrática	40
2.2. O desenvolvimento territorial: do debate à implantação da política	43
2.3. O Programa Territórios da Cidadania: conciliar administração pública e participação social	50
3. LÁ NO TERRITÓRIO: TOMAR EM CONTA O LOCAL NA SUA ESPECIFICIDADE	57
3.1. O que faz a identidade geográfica, econômica e sócio-histórica de um dado território?	57
3.2. Quais atores atuam nos territórios locais, quais as estratégias?	67
3.3. Como o PTC se articula com as configurações e estratégias dos atores locais?	75
3.4. Ofertas, demandas, ações empreendidas, obstáculos encontrados	83

4.	INVERTER A PERSPECTIVA: O OLHAR DOS ATORES SOBRE O PROGRAMA.	95
4.1.	Uma leitura histórica diferenciada segundo os protagonistas	96
4.1.1.	Um programa inserido em uma história de longo prazo	97
4.1.2.	Um programa estreitamente ligado às peripécias da vida política nacional	102
4.1.3.	A busca de continuidade numa aliança estratégica	105
4.2.	Interpretações conflituosas da lógica e das finalidades, limites e resultados	107
4.2.1.	Sertão do São Francisco-PE	107
4.2.1.1.	Leitura política	107
4.2.1.2.	Leitura operacional	109
4.2.1.3.	Estrutura e funcionamento do PTC segundo os atores locais	111
4.2.1.3.1.	<i>O sentimento de uma dinâmica interrompida.</i>	111
4.2.1.3.2.	<i>Estruturas de gestão confusas e pouco transparentes.</i>	113
4.2.1.3.3.	<i>O papel dominante das instituições estaduais.</i>	114
4.2.1.3.4.	<i>Fraquezas na capacidade de operacionalização</i>	116
4.2.1.4.	Os obstáculos e as tensões encontrados pelo PTC	118
4.2.1.4.1.	<i>A difícil inserção no contexto institucional</i>	118
4.2.1.4.2.	<i>Conflitos e tensões de caráter político</i>	120
4.2.1.5.	Os resultados do PTC sob o olhar dos atores locais	123
4.2.1.6.	O PTC e as estratégias alternativas dos atores locais	127
4.2.1.7.	Em busca dos resultados imediatos: uma sociedade rural em transformação.	132
4.2.2.	Paraná Centro-PR	133
4.2.2.1.	A constituição do Colegiado Territorial: a proeminência dos agentes governamentais	134
4.2.2.2.	Um território capitaneado pelo poder público.	139
4.2.2.3.	Um momento crítico: a escolha do assessor territorial	143
4.2.2.4.	Novos atores na governança territorial	145
4.2.2.5.	A criação do PTC e as reestrututrações na gestão territorial	147
4.2.2.6.	Desvios na rota normal da política: as emendas parlamentares	149
4.2.2.7.	A percepção dos atores sobre o território e os processos de gestão territorial	150
4.2.2.7.1.	<i>Atores que pouco ou nunca participam das reuniões do colegiado.</i>	151
4.2.2.7.2.	<i>A gestão da política territorial na visão daqueles que participam regularmente</i>	157
4.2.2.7.3.	<i>As estratégias dos atores e sua apropriação do PTC</i>	163
	CONCLUSÃO	167
	SOBRE OS AUTORES.	173

ÍNDICE DE SIGLAS

AGAECO – Associação de Grupos de Agricultura Ecológica
AMOCENTRO – Associação de Municípios do Centro do Paraná
ARCAFAR-SUL – Associação Regional das Casas Familiares
ARENA – Aliança Renovadora Nacional
ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural
AVERCENTRO – Associação dos Vereadores do Paraná Centro
BNB – Banco do Nordeste do Brasil
CAUC – Cadastro Único de Convênios
CEDRAF – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
CIRAD – Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento
CMDR – Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural
CMDRS – Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável
CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento
CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONSAD – Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CRESOL – Sistema das Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária
CRE – Consulta Regularidade do Empregador
CTD – Contrato Territorial de Desenvolvimento
EMATER – Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação
FETAPE – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Pernambuco
FETRAF – Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
FETRAF-SUL – Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul
FIDA – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
GTZ – Cooperação Técnica Alemã. Fundação Brasil Cidadão
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Médio
IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPA – Instituto Agrônomo de Pernambuco
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC – Ministério da Educação
MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores
MST – Movimento dos Trabalhadores sem Terra
MSTR – Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais
NEAD – Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural
ONG – Organização não Governamental
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PE – Pernambuco
PNDRS – Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PR – Paraná
PROINF – Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PRORURAL – Programa Estadual de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
PTC – Programa Territórios da Cidadania
PTDRS – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
RD – Região de Desenvolvimento
RURECO – Fundação para o Desenvolvimento Econômico Rural da Região Centro-Oeste do Paraná
SAF – Secretaria de Agricultura Familiar
SARA – Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária
SDR – Secretaria do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo
SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SDT/MDA – Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SETS – Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Economia Solidária do Paraná
SGE – Sistema de Gestão Estratégica
SISMUPI – Sindicato dos Servidores Públicos Municipais
TC – Território da Cidadania
TR – Taxa Referencial
UEM – Universidade Estadual de Maringá
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco
UFPR – Universidade Federal do Paraná
UNICAFES – União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária
UNICENTRO – Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – O universo empírico da pesquisa: Território Sertão do São Francisco-PE.	26
FIGURA 2 - O universo empírico da pesquisa: Território Paraná Centro-PR.	27
FIGURA 3 - Agricultor tradicional no Paraná Centro.	33
FIGURA 4 – Atores em movimento: as comunidades rurais pesquisadas. Sertão do São Francisco.	36
FIGURA 5 - Pequenas comunidades rurais no Sertão do São Francisco-PE.	39
FIGURA 6 – Habitação rural isolada no Sertão do São Francisco. O desafio de encontrar uma população invisível aos olhos do Estado e da Sociedade.	41
FIGURA 7 – A agroindustrialização em pequena escala como alternativa de agregação de valor na agricultura familiar do Paraná Centro.	46
FIGURA 8 – Agricultor orgulhoso de sua produção de arroz em assentamento rural do Paraná Centro.	55
FIGURA 9 – Localização do Território Paraná Centro.	58
FIGURA 10 – Projeto de processamento da madeira por associação de agricultores familiares. Fábrica de Cavaco e Maravalha implementada com recursos do PRONAT em Iretama - PR.	61
FIGURA 11 – Diversificação como alternativa para a agricultura familiar no Paraná Centro.	63
FIGURA 12 – Distribuição espacial dos municípios que integram o Território Sertão do São Francisco-PE.	64
FIGURA 13 – Frutas para exportação, o moderno sistema agroindustrial do Vale do São Francisco.	65
FIGURA 14 – Diversidade, segurança alimentar e mercados locais: alternativas para a agricultura familiar no Sertão do São Francisco-PE.	66
FIGURA 15 – Uma agricultora em assentamento no Sertão do São Francisco-PE.	70
FIGURA 16 – A presença das comunidades indígenas no território pernambucano.	71
FIGURA 17 – Faxinais, a resistência de sistemas tradicionais de produção no Paraná Centro.	74
FIGURA 18 – Os agricultores assentados seus projetos no Paraná Centro.	79
FIGURA 19 – Novos projetos, central de comercialização da agricultura familiar no Paraná Centro.	80
FIGURA 20 – Ciclo de Gestão do Programa Territórios da Cidadania.	83
FIGURA 21 – Minha Casa, Minha Vida. As novas condições de moradia no território Paraná Centro.	84
FIGURA 22 – Paraná Centro: apesar das dificuldades, o acesso a bens básicos melhorou as condições de vida.	86
FIGURA 23 – Pecuária leiteira, um dos principais projetos para a agricultura familiar no Paraná Centro.	90
FIGURA 24 – Projetos implementados no Paraná Centro.	92
FIGURA 25 – Pequenos municípios rurais no Sertão do São Francisco-PE.	97
FIGURA 26 – Área de faxinais no Paraná fronteira com monocultura de soja no Paraná Centro.	101
FIGURA 27 – Propriedade rural no território Paraná Centro.	103
FIGURA 28 – Luz para Todos, a chegada da energia elétrica em todos os rincões brasileiros.	127
FIGURA 29 - O Vale do Rio São Francisco como espaço de vida.	130
FIGURA 30 – A água e a seca na vida das comunidades no Sertão do São Francisco	134
FIGURA 31 – Propriedade familiar no meio rural do Paraná Centro.	138

APRESENTAÇÃO¹

Maria de Fátima Brandalise²

Desde sua criação, em 2008, o Programa Territórios da Cidadania (PTC) tornou-se a expressão máxima da atuação de governo baseada na gestão territorial, intersetorial e participativa, conduzida pelo governo federal em diálogo com os demais entes federados e a sociedade civil.

O aperfeiçoamento do Programa tem demandado atenção permanente da Coordenação, da Secretaria Executiva e dos demais Ministérios integrantes. A novidade que representa, em face da estrutura setorial de ação do Estado, torna imperioso o aprimoramento gradual dos mecanismos institucionais, com vistas a consolidar o território como unidade de planejamento, gestão social das políticas públicas e também como instrumento de integração e ação interfederativa.

A experiência acumulada ao longo dos cinco anos de execução do PTC garantiu importantes avanços na direção da incorporação da abordagem territorial do desenvolvimento, que se estrutura não apenas no âmbito do Estado, mas também pelo reconhecimento e pela inclusão das ações de inúmeras organizações sociais.

Mesmo assim, dificuldades que se interpõem à sua execução se apresentaram ao longo da última década, sobretudo no que diz respeito à implementação dos projetos por meio da gestão social participativa em nível territorial. Foram os diálogos contínuos entre o Estado e os segmentos da sociedade civil que possibilitaram criar soluções mais adequadas para ultrapassar essas barreiras. E somente o fortalecimento dessa relação possibilitará um novo salto qualitativo, agora com vistas a consolidar os processos de participação e melhorar a eficiência das políticas territoriais.

1 Este texto foi originalmente publicado em Cavalcanti et al.(2014); a sua reprodução neste livro deve-se ao seu caráter de apresentação da pesquisa realizada, segundo os olhares de representantes das instituições patrocinadoras.

2 Coordenadora do NEAD - Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Nestes termos, cabe notar que uma troca de ideias particularmente profícua para o aperfeiçoamento das políticas de desenvolvimento territorial se estabeleceu com a academia. Desde o princípio, as discussões sobre a criação de políticas contaram com o engajamento de pesquisadores oriundos de inúmeras universidades, os quais aportaram contribuições relevantes para o aprimoramento dos programas governamentais. Em particular, os estudos desenvolvidos por esses centros de pesquisa, em parceria com o Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD/MDA), envolvendo a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA), área responsável pela política, têm contribuído com importantes questionamentos e sugestões para essas melhorias. Cotejados à luz dos determinantes institucionais que definem a ação do Estado, os resultados das pesquisas nos permitem produzir ajustes e refinamentos nos mecanismos de intervenção pública.

Foi este tipo de contribuição que obtivemos com a avaliação do Programa Territórios da Cidadania elaborada nos últimos dois anos por uma equipe de pesquisadores/as da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Neste livro, trazemos ao debate público uma síntese dos principais resultados do estudo.

Como os/as organizadores/as fazem questão de alertar, mais do que uma avaliação da eficiência e da eficácia da intervenção governamental, trata-se de um olhar crítico sobre o modo como a ação pública se expressa e conflui para mudanças nas dinâmicas territoriais.

Para analisar o Programa, a equipe de pesquisadores/as parte de uma revisão conceitual que inclui a passagem por vários campos de conhecimento, em especial a economia, a geografia, a ciência política e a relação do conceito com o debate sobre as estratégias de desenvolvimento. Os/as autores/as recuperam a gênese da abordagem territorial no Brasil para apresentar as especificidades do PTC.

Além da rica problematização do Programa a campo nos territórios específicos *Paraná Centro* e *Sertão do São Francisco*, a pesquisa apresenta uma reflexão importante sobre a nova estrutura de governança do PTC, apontando o esforço do Estado para efetivar processos de gestão social, mas também os limites encontrados para fazer o que denomina “trazer a sociedade para dentro do Estado”, não apenas na formulação, mas também na implementação das políticas. Discute, também, a subestimação da estrutura federativa brasileira no momento de estruturação dos territórios e a inexistência de um marco jurídico adequado para a gestão territorial, permitindo a criação de mecanismos alternativos de governança.

É importante a contribuição que o estudo nos traz sobre a necessidade de pôr em curso um processo de aprendizado sobre a integração de políticas

para identificar os mecanismos que permitem que uma política afete a outra, tanto como fator potencializador quanto inibidor.

Por fim, os/as autores/as alertam para a necessidade de incorporar segmentos que denominam “periféricos”, inserindo-os de forma qualificada no processo de gestão social. Este esforço, segundo eles/elas, está fortemente associado à ampliação da capacidade de tornar os colegiados territoriais espaços efetivos de planejamento, execução e avaliação das políticas, transformando-os, de forma efetiva, em *fóruns democráticos* de intenso e ininterrupto debate político, o que exige o reconhecimento do território como “[...] *um híbrido de lógicas de ação onde o conflito e a disputa política são fatores do desenvolvimento tão significativos quanto a cooperação*”.

A pesquisa indica os avanços que conseguimos conquistar na condução de um novo padrão de desenvolvimento para o Brasil, permitindo atuar de forma célere na superação da pobreza e da desigualdade social que historicamente marcaram nossa sociedade. Além disso, aponta o PTC como agenda necessária que demanda um processo continuado de aperfeiçoamento, compromisso que buscamos cotidianamente.

Boa leitura!



A CIDADANIA NOS TERRITÓRIOS: O OLHAR DA COORDENAÇÃO EXECUTIVA DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA SOBRE O ESTADO E AS MUDANÇAS NA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL¹

*Andrea Butto**
*Esther Bemerguy***

01

02

03

04

INTRODUÇÃO

Na última década, o país vivenciou profundas transformações como resultado de um novo modelo de desenvolvimento que combinou de forma simultânea crescimento econômico com redução das desigualdades sociais, alterou as relações econômicas e as dinâmicas regionais, reconheceu novos atores e atrizes políticos e promoveu a democracia participativa.

As mudanças empreendidas recolocaram o Estado brasileiro na agenda do desenvolvimento, afirmando a sua capacidade de planejar, investir e atuar de forma mais integrada, confirmando a soberania e a democracia brasileiras.

Essas mudanças estão refletidas na forma de atuação do Estado. Não é coincidência que os programas de maior envergadura da última década

¹ Este texto foi originalmente publicado em Cavalcanti et al.(2014); a sua reprodução neste livro deve-se ao seu caráter de apresentação da pesquisa realizada, segundo os olhares de representantes das instituições patrocinadoras.

* **Andrea Butto** - Antropóloga, Professora da Universidade Federal Rural de Pernambuco. Pesquisadora na área de gênero, conta com várias publicações sobre mulheres, agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento territorial. Foi titular da atual Secretaria da Mulher da Prefeitura do Recife (2001 a 2003), da Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário (entre 2003 e 2012) e titular da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA, um dos órgãos responsáveis pela Coordenação Executiva do Programa Territórios da Cidadania.

** **Esther Bemerguy** - Economista com graduação pela Universidade Federal do Pará (1985) e especialização em Teoria Econômica pela Universidade da Amazônia (1987), Pará/Brasil. Na Prefeitura de Belém, foi titular da Secretaria Municipal de Saúde (2003), Secretaria Municipal de Finanças (1997 a 2002) e Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão (1997). Foi titular da Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SEDES/SRI/PR) de 2004 a 2011. Desde 2011 é Secretária de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

foram os que desafiaram a ação setorial, a gestão centralizada e a ausência de participação das populações diretamente beneficiadas.

O crescimento econômico com redução das desigualdades sociais foi um dos principais resultados dos programas que investiram em amplo diálogo federativo e social, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa Fome Zero, o Plano Brasil sem Miséria (PBSM) e os Territórios da Cidadania.

Este artigo aborda o Programa Territórios da Cidadania (PTC), implantado em 2008, e tem o objetivo de realizar um breve resgate da concepção e das inovações do Programa, apresentar os principais resultados de sua execução e a sua contribuição à promoção do desenvolvimento rural e nacional. Trata-se, ainda, de registrar suas especificidades – a abordagem territorial e a integração com outros programas governamentais, incluindo o PAC e o PBSM.

A Cidadania nos Territórios: a nova ruralidade e as relações do Estado e da sociedade civil

O Programa foi criado no segundo mandato do ex-Presidente Lula como parte da chamada agenda social e com o objetivo de superar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio da estratégia de desenvolvimento rural sustentável.

A abrangência do Programa corresponde a um total de 1.852 municípios, o que representa 33% do total de municípios brasileiros, aproximadamente 42,4 milhões de pessoas e 46% da população rural. Em termos de segmentos atendidos, destaca-se que 47% da agricultura familiar, 67% dos assentados da reforma agrária, 66% das comunidades quilombolas, 52% das terras indígenas e 54% dos pescadores habitam esses territórios.

O PTC inaugura um novo olhar sobre o Brasil Rural. No lugar da percepção desse espaço como atrasado e mero produtor de alimentos para os centros urbanos modernos, uma visão contemporânea ganha força e afirma o rural como espaço de vida, da diversidade e do desenvolvimento sustentável.

O rural é percebido como espaço de potencialidades em todas as dimensões do desenvolvimento e não apenas econômico. Assim, a partir dos três eixos de atuação – apoio a atividades produtivas, cidadania e direitos e infraestrutura – reconheceram-se novos atores políticos e sociais e as suas demandas por serviços públicos, bens naturais, incremento nos rendimentos, logística e garantia de direitos, incluindo aí as mulheres, a juventude e os povos e comunidades tradicionais.

O PTC também é inegavelmente uma ação integrada de governo que promoveu grandes avanços no enfrentamento das desigualdades de gênero, raça e etnia e que resultou na criação de programas inexistentes até 2008, especialmente o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, com várias ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário para as mulheres rurais, o Brasil Quilombola e a Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais.

O resultado não se restringe ao maior acesso a políticas, mas também ao processo de mobilização social. No caso das políticas para as mulheres, por exemplo, a articulação local em torno da agenda de promoção da igualdade de gênero resultou na criação de 86 comitês territoriais de mulheres.

A gestão social e a interlocução federativa no PTC

O PTC é responsável por construir em cada território a interlocução com a sociedade e os entes federados a partir de um conjunto de políticas federais consideradas prioritárias para o desenvolvimento rural.

Dessa forma, o Governo Federal inova na sua capacidade de realizar gestão integrada de ações setoriais, já que, no desenho do Programa, estão previstos instâncias territoriais e de articulação interfederativa; um nível local, os Colegiados; um nível estadual, o Comitê de Articulação Estadual (CAE); e um nível nacional, o Comitê Gestor Nacional. O CAE congrega gestores municipais, estaduais e federais, por Estado, para monitorar e identificar os gargalos e soluções das políticas públicas em curso nos territórios.

Esses colegiados se articulam com o Comitê Gestor Nacional, que envolve uma rede de 22 órgãos e entidades federais, por meio de um portal interativo denominado Portal da Cidadania, instrumento de diálogo entre o Estado e a sociedade representada nos Colegiados Territoriais.

Para além dessa inovação e até mesmo pela ousadia do programa em investir num processo tão complexo de gestão, o governo federal constituiu uma Coordenação Executiva, composta pela Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

A avaliação do PTC

As avaliações sobre o programa são ainda parciais e necessitam ser aprofundadas, seja do ponto de vista institucional, seja do ponto de vista acadêmico ou pelas instâncias interfederativas e de gestão social.

De modo a estimular o debate, os colegiados territoriais destacam dois aspectos importantes: a relação entre as necessidades sociais do território e a matriz de ofertas, de modo a construir uma real apropriação das ações por parte dos órgãos colegiados e fortalecer a participação social. O segundo aspecto é a articulação entre a Matriz Territorial e os Planos de Desenvolvimento Territoriais Rurais Sustentáveis (PTDRS), que pode enriquecer o processo de gestão social a partir de diagnósticos e visão de futuro-construídos de forma participativa.

Dentre os intelectuais e pesquisadores, outros desafios são revelados: inicialmente, os limites na gestão social do Programa Territórios da Cidadania, devido a uma forte apropriação das ofertas por parte dos órgãos governamentais, com especial destaque para as prefeituras, para a escassa integração de agentes sociais importantes na dinâmica territorial e para o baixo grau de integração entre urbano e rural.

Destaca-se que o foco dos debates acadêmicos está na gestão social, enquanto outros aspectos são minorados, por exemplo, a articulação interfederativa, a integração das políticas, as limitações do financiamento quando se trata das municipalidades e a escassa capacidade institucional das mesmas. Faz-se importante avançar também na reflexão sobre esses aspectos.

O PTC e as Agendas de Desenvolvimento Territorial

A proposta do MP de criação de um sistema nacional de planejamento participativo, com o objetivo de trazer para cada território o debate e a articulação federativa da dimensão estratégica do desenvolvimento do país, poderá ser um importante instrumento para a aproximação entre a expectativa local e a programação das ações governamentais. As Agendas de Desenvolvimento Territorial (ADT) materializam os objetivos desse sistema de planejamento e se articulam com o PTC.

O Sistema Nacional de Planejamento, portanto, deverá ampliar as oportunidades de articulação das políticas públicas nas múltiplas escalas do planejamento territorial, incluindo as dimensões econômica, social, política e institucional. O planejamento territorial é o fator estruturante e a âncora que permitirá dar maior estabilidade, no tempo, à agenda governamental de interesse nacional, aos ciclos de políticas públicas e de investimentos estatais e privados.

Nessa perspectiva, os Planos Plurianuais (PPA) são instrumentos fundamentais dos entes governamentais que contemplam as iniciativas estruturantes do setor público e devem ser articulados aos investimentos privados em curso no território e aos planos locais e regionais de desenvolvimento.

Fruto da iniciativa do MP de instituir um Sistema Nacional de Planejamento a partir das ADTs, 33 consórcios públicos multifinalitários, que têm como objeto o desenvolvimento das regiões consorciadas, foram convidados a elaborar PPAs Territoriais Participativos, compreendendo o período entre 2014 e 2017. Nos casos em que esses consórcios coincidem com regiões que também conformam um Território da Cidadania, foi acordado na coordenação executiva do PTC, no âmbito desse processo, elaborar uma matriz do PTC com a mesma periodicidade do PPA.

A aproximação entre ADT e o Programa Territórios da Cidadania reforça a convergência das iniciativas do governo federal nos territórios. A oferta de políticas nos Territórios da Cidadania, consubstanciada na Matriz de Ação, incorporada às Agendas de Desenvolvimento Territorial, potencializa a estruturação de um Sistema Nacional de Planejamento e amplia as oportunidades de articulação e desenvolvimento territorial.

Territórios da Cidadania no Governo Dilma

Em 2012, houve uma redefinição da matriz de ações do PTC. As ações que alcançaram um patamar de universalização foram retiradas da matriz, mas continuaram objeto da gestão social. O modelo de articulação entre o PTC e o PBSM, que será exposto em outra seção deste texto, é a expressão dessa nova forma de condução do Programa.

Outra questão relevante é a nova inserção do PTC no PPA 2012-2015, onde só as orientações definidas na dimensão estratégica relacionadas à inclusão produtiva, social e econômica reforçam a transversalidade do Programa Territórios de Cidadania, que aparece em 25 Programas, 72 Objetivos e 247 Metas do Plano.

A gestão do programa manteve-se inalterada, a não ser pela ampliação do comitê gestor nacional, de forma a incorporar o MDS e a Secretaria Geral e pela inclusão da Secretaria de Direitos Humanos no Comitê Interministerial.

Após essas redefinições, a gestão social do PTC nos colegiados é retomada com a realização de debates e indicação de ações prioritárias. Os Estados iniciaram discussão para elaboração da matriz convergente entre os governos federal e estadual.

Outra ação importante do Programa é o processo de monitoramento, consolidado com a instalação da Sala de Situação, que visa aprimorar o acompanhamento das ações da matriz e aprofundar estratégias junto aos colegiados territoriais, aperfeiçoando e tornando efetiva a gestão social.

Em 2013 especificamente, a matriz de ações previu a execução de 71 ações e um investimento equivalente a 7,13 bilhões de reais. O monitoramento nos indica que todas as ações foram realizadas e a execução do recurso superou o previsto, ficando em torno de R\$ 8,7 bilhões.

O PTC: desenvolvimento rural e a erradicação da extrema pobreza

A presidenta Dilma Rousseff aprofunda o novo modelo de desenvolvimento em curso desde 2003, investindo na ampliação do PAC e na erradicação da pobreza extrema nos territórios da cidadania.

O PTC continua sendo um importante orientador das escolhas realizadas pelo Governo na política de investimentos. Os recursos aplicados pelo PAC2 nos territórios da cidadania equivalem a R\$ 35 bilhões, envolvendo programas como o Minha Casa Minha Vida – MCMV, Estradas Vicinais (Máquinas e Equipamentos) e eixos selecionados do PAC, como os de apoio às atividades produtivas e de acesso a direitos e cidadania, que levam a esses territórios creches, quadras, Unidades de Pronto Atendimento (UPA), Unidades Básicas de Saúde (UBS), Cidades Digitais, Prevenção em áreas de risco, Saneamento e Infraestrutura, incluindo o “Água e Luz para Todos”.

PAC II em Território da Cidadania	Empreendimentos	Investimento
MCMV*	467.300	20.789.353.045,56
Estradas Vicinais**	5.947	1.567.963.273,77
PAC II - Eixos Selecionados	18.107	12.698.986.174,58
TOTAL		R\$ 35.056.302.493,91

* MCMV – Minha Casa Minha Vida

Elaboração SPI/MP

Fonte: MCMV/CEF - Base de 31-01/2014

Obs.: Foram consideradas as contratações de Pessoa Jurídica feitas via CEF e BB, somente para a Faixa 1 do Programa (renda domiciliar mensal de até R\$1.600,00). Os balanços oficiais do PAC utilizam o número de unidades habitacionais contratadas.

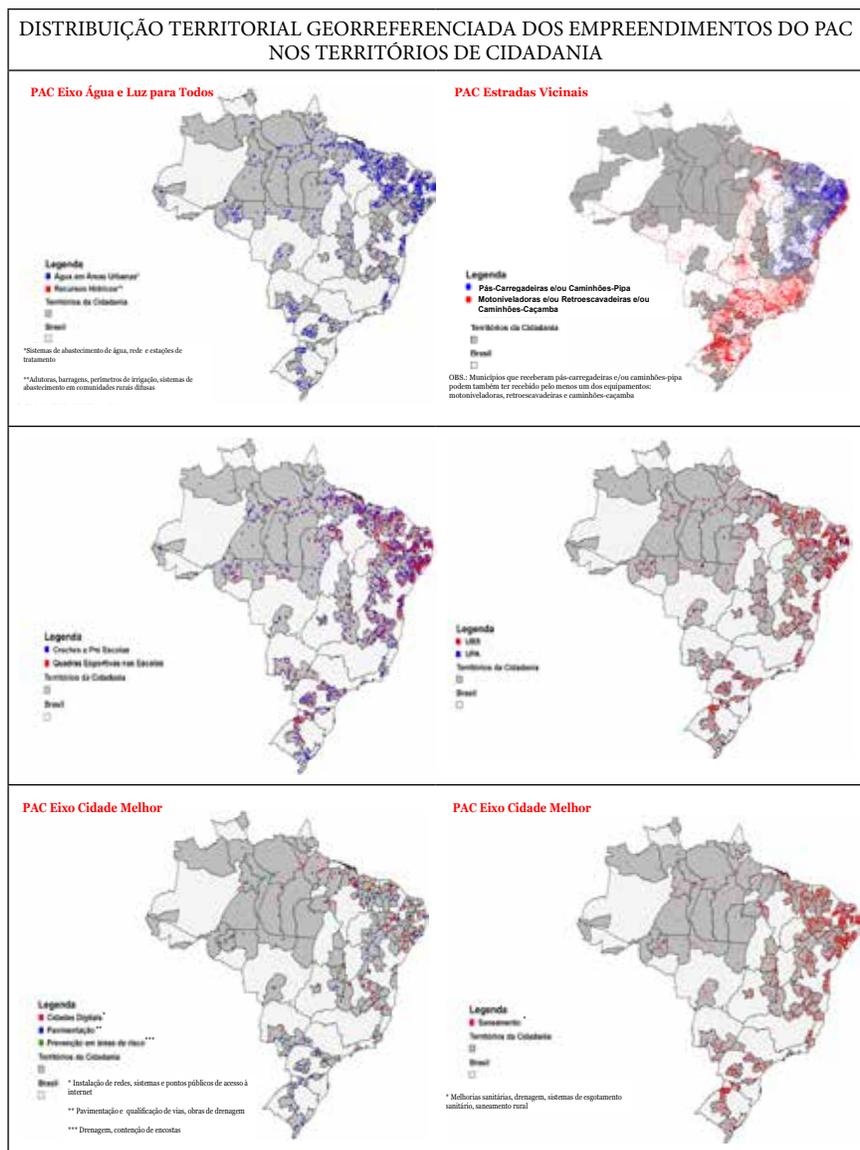
** Estradas de caráter secundário

Elaboração SPI/MP

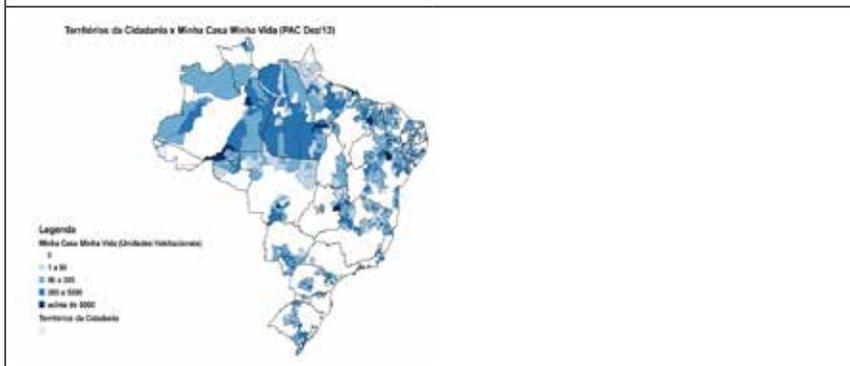
Fonte: Balanço MDA/11-04-2014

Obs.: Foram considerados todos os equipamentos entregues em Territórios da Cidadania desde o início da ação

Os mapas a seguir ilustram a distribuição espacial dos empreendimentos do PAC nos Territórios de Cidadania.



DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL GEORREFERENCIADA DOS EMPREENDIMENTOS DO PAC NOS TERRITÓRIOS DE CIDADANIA



Novos programas foram criados nos últimos quatro anos de governo, como o Pronacampo e o programa Mais Médicos. O conjunto dessas políticas criou um ambiente muito favorável à agenda de desenvolvimento rural com abordagem territorial.

Na saúde, a política de regionalização expressa nos Contratos Administrativos de Planejamento – os COAPs – tem forte aderência ao PTC por se tratar de um processo de planejamento de saúde com base na pactuação federativa e nas localidades.

Não se pode deixar de mencionar a importância do Programa Mais Médicos, que está dirigido a municípios com maior carência desses profissionais, os quais, pelas características econômicas e institucionais, coincidem com os abrangidos pelo PTC. Os dados relativos à distribuição das equipes indicam que mais de 4.337 equipes estão presentes nos territórios da cidadania.

O Pronacampo atuou fortemente nos territórios da cidadania em 2013 e já está incluído na matriz de ações do PTC. Além disso, ao longo desse ano, o Pronacampo foi ampliado para atuar também na educação infantil, demanda fortemente defendida pelos movimentos sociais de mulheres rurais, com destaque para a Marcha das Margaridas e a Via Campesina.

As populações do campo, das florestas e das águas demandam com prioridade ações de educação e se veem afetadas pela decisão de municípios que fecharam escolas do campo. O Programa está desde 2013 adotando medidas e estudando novas formas de financiamento capazes de enfrentar essa dificuldade.

Por fim, cabe referir ao Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, lançado em maio deste ano pelo CONDRAF como resultado da II Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, que terá desdobramento nos planos estadual e territorial. O PNDRSS representa também uma grande oportunidade para consolidar a agenda da promoção do desenvolvimento rural, plano que, desde o processo de sua proposição, com a realização da II CNDRSS, envolveu os territórios, bem como afirmou a abordagem territorial do desenvolvimento rural como conceito e modo de gestão.

O PTC e o PBSM

No caso do Plano Brasil sem Miséria (PBSM), desenvolveram-se instrumentos específicos para a população rural, como assistência técnica, fomento produtivo, sementes e aquisição da produção por parte do Estado e buscou-se articular as ações do PTC com o PSBM.

Para efetivar um processo de gestão social no PBSM, buscou-se elaborar o **Mapa de Oportunidades** a partir dos Territórios da Cidadania, que equivale a um instrumento de apoio e orientação à organização das ações de inclusão produtiva do MDA e de outros parceiros, para definir e priorizar ações de inclusão da população em extrema pobreza num ambiente de promoção do desenvolvimento rural. Mapas que buscaram não apenas apresentar um diagnóstico específico da situação do território, mas também da atuação dos poderes públicos e até mesmo do setor privado. Esta ação chegou a ser implantada em 13 territórios.

Esta articulação, a nosso ver, deve ser retomada sob novas bases, já que várias ações de governo passaram a se integrar ao PBSM, a exemplo do Brasil Carinhoso, da água para consumo, do programa Minha Casa Minha Vida, e o país está próximo da condição de superação da extrema pobreza.

Conclusão

Desde a sua criação, o PTC vem alcançando resultados sociais que se expressam na grande ampliação de cobertura de políticas públicas para a população, tal como indicam as informações aqui apresentadas sobre o acesso à moradia, à saúde, à educação, ao saneamento etc. Os indicadores

são impactantes e essa transformação foi possível, também, pela estratégia de integração dos programas governamentais promovida no território pelo PTC, sejam os de transferência de renda, de promoção de direitos, de infraestrutura ou políticas voltadas para a agricultura familiar.

Depois de doze anos de governo e de meia década do PTC, o espaço rural no país ganhou um novo sentido, as desigualdades sociais e regionais foram redimensionadas e a forma de atuação do estado também, incluindo aí a relação com a sociedade civil.

Ainda permanecem atuais desafios iniciais do programa, tais como o aprofundamento da pactuação federativa e a agenda da integração das políticas públicas.

A integração de políticas exigida hoje, após um primeiro momento de garantia da chegada conjunta das ações de governo, envolve inclusive uma adequação de instrumentos capazes de dialogar com a diversidade das dinâmicas locais existentes nos espaços rurais e urbanos e com uma maior capacidade de articulação entre si. Questões estruturais para consolidar a atuação do Estado mais permeável aos processos e transformações sociais que o Brasil experimentou.



INTRODUÇÃO

Este livro apresenta resultados, em formato condensado¹, de uma pesquisa, de avaliação do Programa Territórios da Cidadania (PTC), realizada entre 2012 e 2013, com a participação de pesquisadores da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e da Universidade Federal do Paraná (UFPR), em colaboração direta com o Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD-MDA), a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT-MDA) e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO-ONU).

A pesquisa teve como objetivo compreender os tortuosos caminhos da execução de uma política pública, qual seja, o Programa Territórios da Cidadania. Para tanto, propôs uma análise em profundidade de dois universos sociais: o Território da Cidadania Sertão do São Francisco-PE e o Território da Cidadania Paraná Centro-PR. Assim, ao contrastar essas realidades singulares de intervenção das políticas públicas, foi possível observar os desafios que se impõem à execução de uma ação com a magnitude e as ambições do Programa Territórios da Cidadania.

Criado para combater a pobreza e as desigualdades por meio de uma estratégia participativa de gestão social, o Programa Territórios da Cidadania insere-se no campo das políticas públicas que, ancoradas em uma abordagem territorial, visam amenizar persistentes problemas das populações excluídas dos principais projetos de desenvolvimento. Objetivando fortalecer os mecanismos de participação e cogestão dos problemas públicos, o programa amplia os esforços que vêm sendo feitos para oferecer novas possibilidades de inclusão a segmentos da população historicamente colocados à margem dos referenciais de desenvolvimento. Esses segmentos não apenas

1 Complementarmente, o leitor encontrará informações mais detalhadas sobre a pesquisa em outro livro: CAVALCANTI; WANDERLEY; NIEDERLE (Orgs.). *Participação, Território e Cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil*. Recife: UFPE-NEAD, 2014.



FIGURA 1 – O universo empírico da pesquisa: Território Sertão do São Francisco-PE.
FONTE: Os autores, 2012.

são demandados a participar, mas tornam-se prioritários para alavancar novos modelos de gestão compartilhada das políticas públicas entre Estado e Sociedade Civil.

Lá se vão dez anos de uma nova geração de políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. Em 2003, elas emergiram com o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), do qual o Programa Territórios da Cidadania herdou inúmeras características, principalmente o formato de gestão colegiada. No decorrer desse período, o exercício realizado, do planejamento à concessão final dos recursos, nos oferece inúmeros exemplos de um campo de possibilidades que se abre para os quase sempre excluídos das ações do Estado.

Nos anos 2012 e 2013, período de realização da pesquisa de campo, os atores sociais dos territórios estudados, em especial as comunidades tradicionais e os agricultores familiares, em suas mais variadas formações sociais e expressões locais, nos falaram acerca das suas condições de vida, da sua

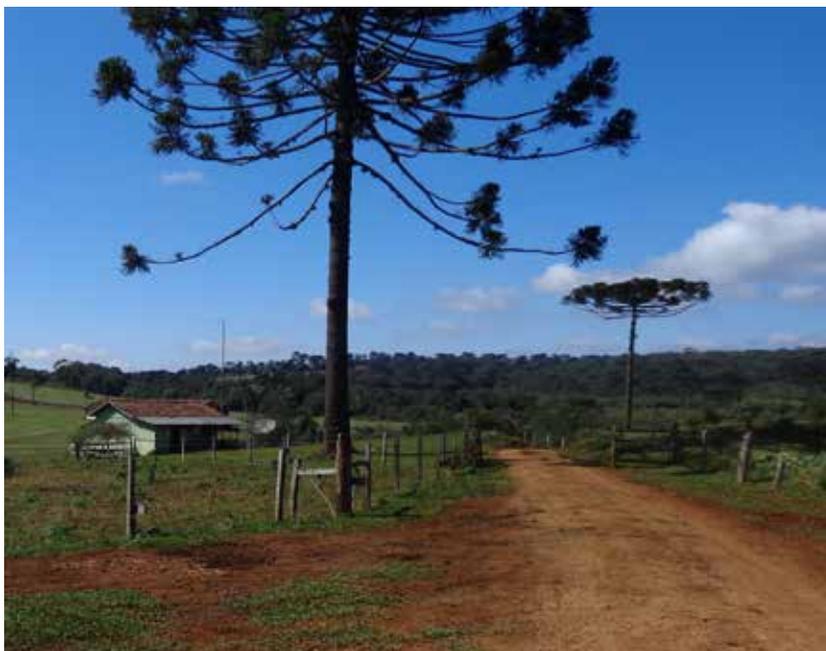


FIGURA 2 - O universo empírico da pesquisa:
Território Paraná Centro-PR.

FONTE: Os autores, 2012.

participação nas políticas e da sua inclusão nos Colegiados Territoriais. Foram apresentadas reflexões a partir de olhares diversos sobre as conquistas e, principalmente, sobre os desafios e o caminho que ainda será necessário percorrer para atingir os seus objetivos. Longe de uma solução miraculosa, aprendemos com essas pessoas a enxergar as políticas de desenvolvimento territorial como brotos de uma transição incompleta, difícil e incerta. São políticas que demandam inúmeros cuidados. Mas são políticas resistentes, que teimam em sobreviver mesmo na aridez do contexto institucional nem sempre favorável. O fundamento desse processo é o anseio das pessoas em participar da vida pública e decidir sobre seus futuros. É nessa base constituída pela rica dinâmica social de cada território que essas políticas fincam suas raízes mais profundas.

No decorrer de nossa pesquisa, visitamos prefeituras, associações, sindicatos, cooperativas, organizações não governamentais, comunidades rurais, aldeias indígenas, assentamentos, comunidades quilombolas e faxinais. Ouvimos críticas, demandas e relatos de conquistas. Encontramos homens

e mulheres que se engajam em lutas cotidianas para construir seus projetos de vida. Neste livro, devolvemos a esses nossos interlocutores, e ao grande público brasileiro interessado no tema, especialista ou não, um conjunto de evidências a respeito da compreensão que esses homens e mulheres desenvolveram sobre o PTC.

O que sobressai é uma noção de território socialmente construído, fruto de uma incrível capacidade dessas pessoas *lá no território* para criar, inovar, resistir, avançar, produzir, mesmo quando todas as condições se apresentam de forma particularmente desfavoráveis. É desse território vivo que esses atores se apropriam na construção de suas identidades, fortalecidas pela luta dos movimentos sociais e mediadas pela intervenção pública.

O Programa Territórios da Cidadania, ao dialogar com essa noção de território na definição de sua agenda, contribui para a ampliação das expectativas geradas por essas populações, alimentando os discursos sobre as possibilidades das mudanças anunciadas.

Lá no Território propõe um caminho metodológico para analisar e avaliar, por um lado, o modo como se constrói uma aproximação entre as populações locais com essas políticas públicas e, por outro lado, a distância ainda a percorrer no que tange ao reconhecimento pleno de segmentos sociais a quem, historicamente, foram cerceados os direitos de cidadania.



O QUE QUER DIZER “AVALIAR”?

O objetivo central de nossa avaliação do Programa Território da Cidadania não é inferir conclusões de pertinência geral. A amplitude do Programa abarca tamanha diversidade de situações e de realidades locais que seria no mínimo imprudente pensar que a mesma pode ser resumida ou sintetizada a partir do estudo de dois casos singulares (por mais afinadas e aprofundadas que sejam as observações conduzidas). Igualmente, seria pretensioso conduzir um estudo comparativo baseado em dois casos e almejar que os mesmos tenham valor de representatividade ou de ilustração em relação ao universo dos 120 territórios abarcados pelo Programa.

Mas, uma vez constatadas as diferenças e semelhanças entre as realidades observadas nos dois territórios analisados, quais conclusões de porte mais geral podem ser feitas? Qual sentido, qual dimensão problemática dar à própria noção de “avaliação” em face dos limites da investigação? Quais os níveis e ângulos pertinentes de questionamento? Como tentar responder de maneira prática a essas interrogações?

O que nos propomos é partir de um esforço coordenado de análise de dois campos diferentes de aplicação de um mesmo programa, de duas realidades rurais que se diferenciam por suas características tanto naturais como econômicas, históricas e socioculturais. Mesmo que isso não forneça uma base pertinente para apreciar o programa na sua dimensão de política pública nacional, nos permite, no entanto, testar a validade de estratégias de pesquisa que possibilitam o acesso a um entendimento não apenas formal, mas substancial e compreensivo de como a política pública articula-se com realidades locais singulares.

Estamos atrás de estratégias das quais se poderia depois lançar mão para analisar essa mesma articulação em outros contextos sociais, outras circunstâncias institucionais. A pesquisa a partir da qual estamos apresentando os resultados neste livro deve então ser considerada como uma contribuição na

busca de coerência e de pertinência nos objetivos e na forma de se conduzir uma avaliação do PTC. Avaliação que representa um desafio no domínio da produção de conhecimento, tendo em conta a ambição do mesmo enquanto projeto de transformação profunda da sociedade rural brasileira e de reorientação radical de suas relações com a esfera do poder público.

O projeto de avaliar uma intervenção pública, apesar da sua legitimidade – e de sua absoluta necessidade, já que implica investimentos financeiros e humanos cuja pertinência merece ser questionada em termos de prioridades econômicas e políticas –, é uma operação complexa diante das ambiguidades conceituais e incertezas metodológicas que acarreta.

Não é por acaso que o dispositivo de monitoramento e avaliação constitui o ponto fraco de tantos projetos de desenvolvimento rural e local conduzidos sob a tutela e com o financiamento das maiores instituições internacionais de desenvolvimento, tais como o Banco Mundial, a FAO e o FIDA – apesar do fato de que essas instituem, quase sempre, a busca da eficiência operacional e da rentabilidade financeira como exigência de sua aplicação. E quando esses projetos são finalizados, muitas vezes inexistem as condições adequadas para realizar uma avaliação *ex post* que permita apreciar de modo convincente, com argumentos sólidos, quais foram os efeitos positivos e negativos da intervenção sobre a vida das populações designadas como “beneficiárias” e sobre as perspectivas das mesmas para o futuro.

Foi apenas muito tardiamente, a partir da segunda metade dos anos setenta, que essas organizações internacionais fizeram da avaliação dos projetos que apoiavam uma dimensão imprescindível de sua intervenção: dotando-se dos instrumentos organizacionais para cumprir essa função e conduzindo reflexões conceituais e metodológicas específicas sobre o tema². A título de exemplo, foi apenas em 1994 que o Banco Mundial teve condições de organizar uma conferência internacional sobre o tema Avaliação e Desenvolvimento, cujo objetivo era capitalizar as experiências acumuladas sobre o assunto.

A gênese da própria ideia de avaliação das políticas públicas, com as dúvidas e ambiguidades que gerou, com as dificuldades e incertezas que encontrou na hora de pô-la em prática, é reveladora da complexidade desse exercício. Uma política pública aplica-se, por definição, a uma sociedade global, formada por uma pluralidade de subsistemas sociais, com objetivos e interesses diversificados e às vezes conflitantes; por grupos de identificação

2 Neste sentido, veja BARÉ, Jean-François (Ed.). *L'évaluation des politiques de développement*. Paris: L'Harmattan, 2001.

constituídos conforme critérios híbridos: culturais, históricos, políticos, econômicos – grupos nos quais os atores sociais se distribuem, não de modo único e rígido, mas plural e flexível. Os mesmos atores podem identificar-se ao mesmo tempo com grupos diferentes conforme as múltiplas facetas de sua originalidade ou de sua história pessoal. Podem também modificar suas adesões em função das situações e circunstâncias.

Um país, uma região, uma cidade, um território nos quais se aplica uma política pública são constituídos desse tecido social complexo e instável, com contradições internas, tensões e conflitos que dificultam a visibilidade das dinâmicas em andamento, multiplicam as possibilidades de bifurcação e desvios no andamento dos processos de mudança, e criam uma alta imprevisibilidade no que se refere tanto ao ponto de chegada desses processos quanto ao prazo dentro do qual vão se manifestar efeitos que o observador exterior possa registrar e avaliar.

Essa complexidade impõe-se no caso de qualquer tipo de política pública. Muitos são os programas com objetivos programáticos e pragmáticos bem definidos, no domínio da saúde, da produção industrial ou agrícola, que não alcançaram os objetivos fixados inicialmente (números de crianças vacinadas, de empresas investindo num domínio de produção, de estabelecimentos rurais equipados) por causa das resistências, das tensões, dos conflitos sociais que frearam ou desviaram a aplicação dos modelos de mudança antecipados na concepção do programa.

A complexidade e a imprevisibilidade revelam-se ainda maiores em programas como o PTC, cuja finalidade não se reduz a alguns objetivos operacionais precisamente definidos, mas projetam intervir sobre os próprios processos sociais, políticos e administrativos pelos quais um segmento espacial da sociedade global – um “território” – participa da elaboração e da aplicação de uma grande diversidade de programas de financiamento público. O objetivo de tal programa é justamente intervir no plano das interações e dinâmicas sociais e políticas, nas quais os atores presentes no palco local estão engajados há muito tempo, bem como no plano das relações que os mesmos mantêm com várias escalas da organização político-administrativa nacional.

Trata-se de reorganizar profundamente as instituições e os processos sociopolíticos para abrir novas perspectivas de desenvolvimento, dentro de espaços restritos do território nacional e para a população rural que ocupa esses espaços. O desafio é ainda maior na medida em que o PTC fixou para si a prioridade de reequilibrar as relações entre as categorias de população rural que a história nacional e local tem relegado à posição de exclusão e de

miséria e as categorias sociais que têm monopolizado o poder político, social e econômico há séculos.

Esse Programa constitui-se, então, por meio do estabelecimento de novos espaços sociais, novas instituições e novos processos de negociação e tomada de decisão, como uma contribuição a um projeto de porte nacional para reorientar social e politicamente as bases de funcionamento da sociedade brasileira. Mais do que qualquer outro tipo de política, o PTC enfrenta as ambiguidades, as contradições internas e a imprevisibilidade que caracterizam todo esse sistema social complexo.

Retomamos a questão: **o que pode significar “avaliar” nessas condições?** Sem dúvida existem algumas **metas internas** ao Programa: institucionais (implantação dos colegiados em conformidade com as normas), funcionais (em respeito aos procedimentos e aos trâmites internos e externos), operacionais (ações concretas realizadas no âmbito dessas novas instituições e seguindo esses procedimentos). Uma avaliação interna do grau de alcance desses objetivos há de ser feita. Mas ela não abrange aspectos fundamentais para se compreender o alcance do Programa: até que ponto o modelo inicial foi aplicado? Em particular, esse tipo de avaliação não dá conta de informar sobre os resultados obtidos, em relação à finalidade última do Programa, que consiste em incentivar a participação da sociedade civil local; e, mais particularmente, das categorias de população pobres e excluídas nas decisões, nas escolhas de investimentos que engajam seu futuro, no lançamento de ações concretas que possam criar condições de um desenvolvimento sustentável e equitativo.

Avaliar os resultados do PTC nessa perspectiva mais ampla implica questionar-se sobre o surgimento de novas dinâmicas sociais que levam a uma reconfiguração das relações sociais dentro da sociedade local, a um reajuste do posicionamento das várias categorias sociais em termos da capacidade de influir sobre seu futuro. O problema aqui é que essas novas dinâmicas, quando emergem, seguem quase sempre trajetórias sinuosas ou mesmo subterrâneas. Caminham na periferia do sistema social, nas suas margens, longe dos lugares institucionais centrais, onde os poderes estabelecidos exercem seu controle, resistem às mudanças que ameaçam sua preponderância com mais empenho e mais sucesso. Uma análise limitada à observação das instituições e procedimentos formais, ao exame de indicadores que informam sobre o grau de cumprimento dos objetivos internos do Programa, corre o risco de deixar despercebidos esses movimentos periféricos, essas sementes de mudança que poderão apenas brotar num futuro ainda indeterminável.



FIGURA 3 - Agricultor tradicional no Paraná Centro.

FONTE: FÁVARO, Jorge. *Geografia da política de desenvolvimento territorial rural: sujeitos, institucionalidades, participação e conflitos no território da cidadania Paraná Centro*. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Curitiba: UFPR, 2014.

O ritmo e o prazo das mudanças sociais nos sistemas complexos não são idênticos àqueles da execução das políticas públicas. Não é raro que programas de intervenção pública no domínio do desenvolvimento rural recebam, por ocasião de seu fechamento, avaliações que concluem pela extrema fraqueza de seus resultados e impactos, mas das quais se dará conta, muitos anos depois, que restaram pegadas muito significativas na sociedade local. Essas contribuíram para desencadear, no seu bojo, dinâmicas internas e que

levaram a modificações profundas nas relações sociais, nas práticas agrícolas e nas estratégias econômicas – modificações que não são sempre aquelas visadas pelo Programa, mas que são manifestações da apropriação, da “metabolização” de alguns dos seus contributos pelos atores locais, conforme suas próprias capacidades, seus próprios objetivos.

Conduzir uma avaliação que ultrapasse o simples registro dos elementos factuais mais formais e mais visíveis – e, conseqüentemente, mais superficiais – constitui um desafio metodológico. É preciso acessar movimentos que se situem em níveis mais profundos do sistema social, nas suas margens, ou que permaneçam ainda em um estágio incipiente de desenvolvimento. Movimentos que podem ter desdobramentos significativos, ora numa escala temporal mais longa do que a do Programa, ora numa escala social mais ampla, envolvendo instituições, atores sociais, redes de relações não contempladas formalmente pelo Programa, mas que podem entrar em interação com ele, amplificando ou minimizando seu impacto sobre a realidade local.

Partir das perspectivas acima explicitadas para propor um caminho metodológico de avaliação do PTC constitui um desafio, tanto intelectual quanto prático, na medida em que essas colocam a ênfase na complexidade, na flexibilidade e na imprevisibilidade das dinâmicas que se tecem na interface entre uma intervenção pública e realidades locais inscritas numa história singular, marcadas por características socioculturais específicas, percorridas por estratégias de atores sociais próprias a cada situação particular.

Frente à diversidade das realidades locais, não se pretende obviamente postular a ideia de um caminho metodológico único. Há uma rica e abrangente literatura sobre monitoramento e avaliação de políticas públicas que fornece reflexões sobre a temática, críticas sobre a ideia mesmo de avaliação, métodos e procedimentos. A caixa de ferramentas disponível, já bem estabelecida, reúne todos os instrumentos metodológicos elaborados e provados pelas ciências sociais e econômicas. Não temos a pretensão de inovar neste domínio. Os instrumentos de observação e de coleta de dados mobilizados podem variar, com toda legitimidade, em função das situações particulares encontradas. Portanto, não faria sentido propor aqui uma grade metodológica ou um manual prático voltado especificamente para a avaliação do Programa Territórios da Cidadania.

Nossa contribuição metodológica, para ser pertinente, há de traçar um caminho que abra a possibilidade de respeitar a diversidade das realidades locais sem perder a coerência necessária para chegar a uma apreciação do

PTC na sua pertinência enquanto intervenção pública. Trata-se de construir uma estratégia que permita orientar os olhares disciplinares para níveis de observação e facetas da realidade que permitam conhecer elementos cruciais para a compreensão do complexo de interações que se enreda entre uma intervenção pública nacional e as situações locais nas quais se aplica.

Qualquer intervenção pública deveria estar atenta para avaliar os seus resultados e impactos por meio de dispositivos institucionais e instrumentos metodológicos especialmente dedicados a essa função. Nessa perspectiva, monitoramento e avaliação tornaram-se hoje dimensões constitutivas de qualquer programa de desenvolvimento. No entanto, a apreciação da pertinência de uma política pública, de suas repercussões sociais e econômicas, dos benefícios e prejuízos que traz para as populações que atinge, não deve se restringir a uma função técnica especializada.

O monitoramento e a avaliação são prerrogativas e responsabilidades de todo cidadão implicado ou vinculado a essa intervenção pública, em posições e graus diversos, tanto enquanto protagonista quanto como testemunha.

Nessa perspectiva, a observação e a reflexão podem se afastar das abordagens técnica, econométrica e financeira, que permanecem centrais num dispositivo institucional de avaliação. Podem se concentrar sobre alguns questionamentos fundamentais que digam respeito às próprias preocupações dos cidadãos, ao seu olhar sobre a esfera pública e o modo como infere na existência daqueles que constituem seu “alvo”.

Apoiando-nos na experiência da pesquisa conduzida nos dois territórios escolhidos como casos ilustrativos, queremos aqui trazer uma contribuição metodológica ao que poderia ser uma **avaliação cidadã do PTC**. Para isso, privilegiaremos três ângulos ou eixos de questionamento que proporemos para quem desejar realizar uma reflexão crítica – no sentido positivo da palavra “crítica” – acerca da capacidade desse Programa enquanto estratégia norteadora das políticas públicas voltadas para o mundo rural e suas faixas de população mais vulneráveis.

- ◇ O primeiro eixo de questionamento diz respeito à lógica social e política que o inspira e em cima da qual se constrói sua identidade enquanto política pública. Esse esforço intelectual há de ir além dos objetivos e princípios explícitos na definição formal do mesmo, para explorar as condições de sua gênese e investigar a história de sua emergência na continuidade de linhas políticas anteriores focadas no mundo rural, ou em



FIGURA 4 – Atores em movimento: as comunidades rurais pesquisadas. Sertão do São Francisco.

FONTE: Os autores, 2012.

contraposição a elas. Propomos aqui algumas orientações fatuais e conceituais na perspectiva dessa reflexão, mas esse caminho intelectual cada um deve percorrer, a partir de sua própria experiência, de seu próprio conhecimento para se dotar do quadro de problematização em função do qual vai poder depois questionar o Programa nas suas manifestações concretas.

- ◇ O segundo eixo de questionamento é consequência lógica da estratégia do PTC enquanto abordagem territorializada do desenvolvimento rural: uma estratégia de abrangência nacional, guiada por princípios de cunho universal, mas cuja operacionalização implica a sua particularização em função das características locais de cada território individual. *A questão sobre como essa ação pública se articula às situações sociais, políticas, econômicas e naturais específicas dentro das quais ela vai tomar corpo, passar do estatuto de modelo conceitual para o de intervenção efetiva, torna-se central para apreciar seu impacto real no mundo rural brasileiro. Uma avaliação do*

PTC enquanto política nacional não pode se limitar a observações genéricas. Como um modelo político e institucional de porte geral se articula com tantas realidades particulares?

- ◇ O terceiro eixo de abordagem clama por uma inversão da perspectiva a partir da qual se encara o Programa. *Para ir além do que ensina a simples observação dos resultados imediatos do PTC, para tentar acessar os movimentos mais lentos e mais profundos de mudança social, há de se inverter a perspectiva a partir da qual se avalia o Programa; deixar a postura do observador exterior para adotar o olhar dos próprios atores locais: estar atento a sua visão subjetiva, recolher suas próprias palavras, tomar suas representações como elementos informativos pertinentes para tentar entender como o mesmo se articula com as realidades locais nas suas especificidade e singularidade.*

São esses três eixos de questionamento sobre o Programa Territórios da Cidadania que vamos sucessivamente desenvolver nesse documento. Assim, não pretendemos propor um Guia Metodológico de Avaliação, mas chamar atenção para algumas problemáticas, apontar para algumas questões que consideramos particularmente relevantes à luz de nossa experiência de pesquisadores, da qual cada um, em função de suas preocupações, de sua postura enquanto cidadão, poderá se apropriar para aplicar seu próprio olhar sobre o Programa.

Antes de apresentarmos os resultados da pesquisa no Sertão do São Francisco e no Paraná Centro, é preciso discutir brevemente aquilo que já sabemos sobre o Programa Territórios da Cidadania. Inúmeras são as pesquisas e avaliações já realizadas sobre o Programa. Não é nossa intenção retomar esses estudos neste livro. Esta não é uma publicação dirigida primeiramente ao público acadêmico. De outro modo, na próxima seção pretendemos apenas traçar as linhas mais gerais que nos permitem compreender o processo de constituição dos territórios da cidadania enquanto espaços de intervenção pública.



O PTC À LUZ DA HISTÓRIA RECENTE DAS RELAÇÕES DA SOCIEDADE BRASILEIRA COM O SEU MUNDO RURAL

Analisar a dimensão sociopolítica do Programa Territórios da Cidadania, identificar o que seus objetivos e seus procedimentos institucionais trazem de novo em relação ao posicionamento do mundo rural na sociedade nacional, implica um esforço para analisá-lo não apenas em função de sua lógica interna, mas inscrevendo-o dentro do movimento histórico mais amplo no qual o programa foi gestado. É a partir dessa base histórica que se poderão compreender os desafios que o PTC enfrenta e os embates que o mesmo desperta na atualidade.



FIGURA 5 - Pequenas comunidades rurais no Sertão do São Francisco-PE.

FONTE: Os autores, 2012.

2.1. POLÍTICA LOCAL, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E ESPAÇOS PÚBLICOS NA ESTEIRA DA RESTAURAÇÃO DEMOCRÁTICA

A partir de meados dos anos 1980, a sociedade brasileira tornou-se o lócus de uma grande efervescência política e social, cujo marco inicial é a restauração da democracia, a realização de eleições diretas e a promulgação da Constituição da Nova República, em 1988.

O mundo rural está, igualmente, envolvido nesse ambiente de mudanças significativas, dentre as quais merecem especial relevo: (a) o revigoramento dos movimentos sociais rurais, o que inclui a consolidação do movimento sindical, sob a liderança da CONTAG, e a fundação do MST, que se constituem como portadores de um projeto alternativo de desenvolvimento rural; (b) a renovação dos quadros da burocracia estatal em diversos níveis e instâncias, propondo novos rumos às políticas para a agricultura e o meio rural; (c) a multiplicação de associações e organizações rurais voltadas para uma grande diversidade de temas específicos; (d) a consolidação de inúmeros centros de pesquisa dedicados a produzir novas compreensões sobre o mundo rural contemporâneo; (e) a consolidação de programas de cooperação internacional em desenvolvimento agrícola, com importante contribuição da FAO, IICA, CIRAD, GTZ, entre outros.

A confluência desse conjunto de fatores foi decisiva para que, no período considerado, a sociedade brasileira experimentasse um grande salto qualitativo em suas relações com o mundo rural. Essas mudanças se expressam no aprofundamento da reflexão crítica sobre o modelo dominante da modernização da agricultura associada à concentração fundiária, exclusão social e degradação ambiental. Ao mesmo tempo, ela produziu novas concepções de desenvolvimento rural, ancoradas na formulação de políticas voltadas à reforma agrária, ao combate à pobreza, ao reconhecimento das comunidades tradicionais e ao fortalecimento da agricultura familiar.

O modelo dominante, como é sabido, se fundamenta na centralidade da propriedade concentrada da terra, vista como condição necessária para o progresso agrícola, cuja forma predominante é a empresa rural, categoria pouco precisa adotada pelo Estatuto da Terra, para a qual são prioritariamente canalizados os recursos financeiros administrados pelo Estado.

A hegemonia dessa concepção acarreta profundas consequências para o mundo rural: outras formas de propriedade e produção são consideradas, segundo esse viés, incapazes de assegurar o progresso tecnológico e o



FIGURA 6 – Habitação rural isolada no Sertão do São Francisco. O desafio de encontrar uma população invisível aos olhos do Estado e da Sociedade.

FONTE: Os autores, 2012.

crescimento econômico; seus detentores são vistos apenas como mão de obra para as grandes propriedades, o que justifica sua massiva expulsão das terras por eles precariamente apropriadas; o meio rural é entendido como o espaço de formação de patrimônios fundiários e/ou de investimentos de capital, desconsiderando as condições de vida e de trabalho das famílias e grupos que nele vivem. Em outras palavras, o desenvolvimento rural assume claramente um enfoque setorial, que se confunde com o desenvolvimento da grande agricultura, diretamente subordinada à indústria e aos demais setores dominantes do moderno capitalismo agroexportador, em particular o capital financeiro.

A nova concepção de desenvolvimento rural sustentável, que se opõe a essa visão dominante, reconhece a existência de uma população rural excluída do processo de desenvolvimento, cuja vida é marcada por experiências de pobreza e precariedade no exercício das formas de produção e de vida que lhes são correspondentes.

Consolida-se, progressivamente, uma visão que acolhe a demanda oriunda dessa população, por intermédio de suas representações sociais, no sentido do fortalecimento dessas outras formas de produção, do reconhecimento do seu enraizamento nos seus lugares de vida e de trabalho e do acesso aos bens e serviços socialmente necessários, em geral instalados nas áreas urbanas.

Essa demanda encontra eco dentre os demais participantes do debate brasileiro sobre o desenvolvimento rural sustentável, especialmente nas instituições responsáveis pela formulação e implantação de políticas públicas. Sob esse enfoque, admite-se que o crescimento econômico pode camuflar um profundo desequilíbrio, em termos de pobreza e exclusão social. Defende-se, portanto, um modelo que vise, para além do crescimento setorial, à inclusão social da população do campo, por meio, especialmente, da superação da pobreza e da distribuição mais equitativa da renda. Para isso, torna-se imprescindível o reconhecimento da dimensão rural desta sociedade e, conseqüentemente, do seu projeto de desenvolvimento, o que supõe o reconhecimento e a valorização da diversidade social da população que vive nas áreas rurais e de suas formas de produção e trabalho, de natureza comunitária e/ou familiar.

Em 1999, a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com atribuições distintas das do Ministério da Agricultura (MAPA) e voltadas fundamentalmente para a implantação desta nova orientação, constituiu um momento-chave na consolidação desse processo e da afirmação desse referencial no âmbito das políticas governamentais. Novas institucionalidades foram produzidas para embasar as iniciativas adotadas, cujos principais marcos foram a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e a adesão à abordagem do desenvolvimento territorial.

O principal impacto do PRONAF consistiu na afirmação e na legitimação da agricultura familiar como uma forma de produção, cujas qualidades positivas a tornam um trunfo para o desenvolvimento: geração de excedente produtivo, sobretudo no setor da produção de alimentos; emprego de trabalhadores em quantidade superior às grandes propriedades; maior sensibilidade para com o meio ambiente e o fato de ela se constituir como um dos fatores de dinamização das áreas rurais.

Essa afirmação se acompanhou da implantação, em todo o país, dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), dispositivos que tanto estimulam a participação dos atores locais na execução das políticas públicas quanto na formulação e na canalização das demandas sociais.

A rigor, inicialmente os CMDR foram criados como uma exigência para

os municípios acessarem os recursos da linha “Infraestrutura e Serviços” do PRONAF, configurando o resultado muito mais da ação descentralizadora do Estado do que do anseio de participação política dos agricultores, das comunidades rurais e das organizações sociais, embora essa fosse uma reivindicação latente desde o processo de reabertura democrática. Mesmo assim, apesar de todas as distorções e restrições que marcaram a trajetória desses conselhos, eles possibilitaram o surgimento de espaços de manobra para a ação de movimentos sociais e sindicais que reivindicavam novos projetos.

Em muitos lugares, esses movimentos sociais estiveram dentro dos conselhos disputando politicamente os recursos. Nestas circunstâncias, alguns fóruns revelaram-se como verdadeiros espaços paralelos de poder, com forte protagonismo das organizações da sociedade civil, as quais passaram a desafiar as estruturas arcaicas de reprodução do poder local. Situações emblemáticas nesse sentido são citadas em referência a territórios onde os movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar, aproveitando-se do reconhecimento político que essa categoria conquistou nas duas últimas décadas, demonstraram uma extraordinária capacidade de articulação política, dirigindo os conselhos e conquistando as estruturas de poder local.

Igualmente, apesar de todas as críticas que incidem sobre o PRONAF, hoje se pode afirmar que este contribuiu de modo determinante para as evoluções recentes do mundo rural. Criou condições básicas para a constituição de um capital social em benefício de populações e movimentos sociais que, anteriormente, não podiam participar dos debates públicos. E, com o aperfeiçoamento dos seus instrumentos de intervenção, ele é hoje um dos responsáveis pela redução dos níveis de pobreza no campo e de consolidação de uma economia local centrada na atividade agrícola de base familiar. Por sua vez, as políticas sociais de transferência de renda, particularmente a aposentadoria rural e o Programa Bolsa Família, complementam o aporte de recursos canalizados para a população rural, com consequências positivas no sentido da melhoria de sua qualidade de vida.

2.2. O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: DO DEBATE À IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA

A abordagem territorial do desenvolvimento toma corpo no Brasil no final dos anos 1990, como resultado da convergência de iniciativas dos movimentos e organizações sociais, da comunidade acadêmica, de instâncias governamentais e da cooperação internacional. Alguns fatos relevantes ilustram essa trajetória: as deliberações do 6º Congresso da CONTAG, em 1995;

o seminário sobre “Planejamento do Desenvolvimento Territorial no Brasil”, realizado na Universidade Federal de Campina Grande, em 1999; e as iniciativas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS).

Por ocasião do seu sexto congresso nacional, a CONTAG formulou um Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável, que passa a constituir o principal foco de sua atuação. A partir deste projeto,

O MSTR entende, portanto, que o desenvolvimento deve incluir crescimento econômico, justiça, participação social e preservação ambiental. Este desenvolvimento deve privilegiar o ser humano na sua integralidade, possibilitando a construção da cidadania. Neste caso, as questões econômicas têm que estar articuladas às questões sociais, culturais, políticas, ambientais e às relações sociais de gênero e raça.³

Em consonância com as demandas e pautas dos movimentos sociais, a CONTAG define como seus principais objetivos, com vistas à construção de um novo modelo de desenvolvimento rural: a reafirmação da luta pela reforma agrária; a opção pela agricultura familiar; a proteção e o reconhecimento dos direitos dos trabalhadores assalariados rurais; o reforço às demandas pelo acesso à cidadania e a especial atenção às relações de gênero e geração no meio rural.

Por sua vez, durante o II Fórum CONTAG de Cooperação Técnica, este realizado em 1999, sobre “Formação do capital social para o desenvolvimento local sustentável”, o então presidente da CONTAG, Manoel José dos Santos, declara que o projeto alternativo de desenvolvimento rural sustentável “tem, na sua essência, a realização da reforma agrária, a inversão das políticas públicas para o campo, o fortalecimento da agricultura familiar e uma lógica e concepção diferentes da que temos trabalhado até aqui.”⁴ O presidente evoca para a sua instituição um papel central na concretização desse processo:

[...] não seremos capazes sozinhos, de transformar essa realidade. Mas, ao mesmo tempo, temos a certeza de que a CONTAG, como a representação dos trabalhadores rurais no Brasil, tem a responsabilidade de puxar essa discussão, de coordenar esse debate e de trabalhar de forma aberta, ampla, em parceria com todos aqueles que queiram se envolver nessa proposta.⁵

3 CONTAG. *Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável*: através de uma ampla e massiva reforma agrária e da valorização e fortalecimento da agricultura familiar. Brasília: CONTAG, 1999, p. 4.

4 CONTAG. *Anais do II Fórum CONTAG de Cooperação Técnica. A formação de capital social para o desenvolvimento local sustentável*. Brasília: CONTAG, 2000, p. 25.

5 *Ibidem*, p. 25.

O professor Ricardo Abramovay é um dos expositores convidados para esse segundo Fórum. Inicialmente, o mesmo explicita sua própria concepção de território:

Um território não consiste simplesmente em atributos naturais. Ele é constituído segundo a capacidade dos atores de estabelecer relações organizadas – mercantis e não mercantis – que favoreçam não só a troca de informações e a conquista conjunta de certos mercados, mas também a pressão coletiva pela existência de bens públicos e de administrações capazes de dinamizar a vida regional.⁶

Ao advertir que “capital social não é simplesmente um termo novo para falar da organização dos trabalhadores”, Abramovay traz à tona uma dimensão territorial que rapidamente passa a ser incorporada nas propostas da CONTAG:

Os movimentos sociais ligados à luta dos trabalhadores rurais – e antes de tudo, a CONTAG – têm a vocação de incorporar a sua agenda de reflexão, de lutas e de proposições à dimensão territorial do desenvolvimento. A acumulação de capital social de que estamos falando aqui não é genérica; ela aplica-se especificamente à criação de processos capazes de revelar os potenciais que os mais de 50 milhões de brasileiros do campo e das pequenas e médias aglomerações podem descobrir em seus locais de vida e de trabalho.⁷

Ao mesmo tempo, o debate na academia se intensifica. Novamente aqui, Abramovay é um dos primeiros estudiosos do desenvolvimento rural a adotar em suas análises uma abordagem territorial. Esta abordagem deve levar em consideração as formas de coordenação não formalizadas ou institucionalizadas (redes, relações de proximidade, reciprocidade), os atributos comparativos dos produtos e recursos associados a territórios específicos, social e culturalmente marcados (capital social, valores de uso, valores éticos, valores de prestígio) e, finalmente, as dinâmicas sociais. Trata-se, portanto, de uma perspectiva que acentua as iniciativas inovadoras dos atores locais, cabendo às instituições públicas o indispensável apoio no que se refere à legitimação e à dinamização geral dessas iniciativas.

Neste momento, começam chamar à atenção a quantidade e a riqueza das experiências locais ativamente criadas nas comunidades e pequenos municípios rurais, bem como a diversidade de atores sociais comprometidos com essa abordagem. Isto revela que, no Brasil, o desenvolvimento rural sob o enfoque territorial foi sendo gradualmente introduzido nos debates

6 *Ibidem*, p. 77.

7 *Ibidem*, p. 69.

acadêmicos e políticos, a partir do entendimento das próprias experiências disseminadas nas áreas rurais. Com isto, em face de uma crise da própria ideia de desenvolvimento, um novo alento foi encontrado na capacidade de os atores locais – agricultores, técnicos, extensionistas, etc. – criarem projetos inovadores mesmo diante das condições mais adversas (em particular a carência de recursos públicos para crédito, extensão rural, pesquisa e garantia dos preços agrícolas).

Simultaneamente ao debate acadêmico e às iniciativas dos atores locais e com eles entrelaçado, a emergência do desenvolvimento territorial envolveu igualmente as instâncias governamentais, orientando, progressivamente, a adoção de um novo enfoque para o desenvolvimento rural. Um marco significativo desse processo reflete-se na atuação de José Eli da Veiga como Secretário Executivo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), mandato exercido de agosto de 2001 a dezembro de 2002.



FIGURA 7 – A agroindustrialização em pequena escala como alternativa de agregação de valor na agricultura familiar do Paraná Centro.

FONTE: Os autores, 2012.

O debate interno sobre o tema no CNDRS teve como referência um texto do secretário executivo, no qual ele analisa as implicações econômicas, sociais e políticas das concepções oficialmente adotadas no Brasil sobre o “urbano” e o “rural”, e propõe uma estratégia, cujo eixo tem explicitamente um caráter territorial.

[...] o que se propõe aqui é o surgimento de um contrato territorial de desenvolvimento (CTD) a ser firmado com articulações intermunicipais cujos planos microrregionais de desenvolvimento rural sejam selecionados por instâncias competentes. Para que um CTD seja firmado pelo governo federal, o plano deve ser aprovado pelo CNDRS. Mas o mesmo arranjo pode funcionar no âmbito estadual.⁸

Nessa perspectiva, um Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável se torna uma necessidade urgente, cujo debate e elaboração se realizam no interior e a partir do CNDRS. Aprovado em 2003, o PNDRS definiu quatro programas estratégicos: a democratização do acesso à propriedade da terra; o fortalecimento da agricultura familiar; a renovação da educação rural; a diversificação das economias rurais.

Na sequência, o fato mais relevante é a criação, em 2003, no interior do Ministério do Desenvolvimento Agrário, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). Pela importância desse salto qualitativo na implementação de uma política de desenvolvimento territorial, vale a pena analisar mais detalhadamente sua constituição.

No Documento Institucional 01, a SDT admite o “aumento da pobreza e a persistência das desigualdades regionais, setoriais, sociais e econômicas” e confirma a emergência de uma nova concepção de desenvolvimento rural, “de forma a encarar o desafio de resgatar da pobreza e do abandono a vasta população que atualmente enfrenta os velhos problemas que sempre assolaram o meio rural brasileiro.”⁹

Neste sentido, para enfrentar “o principal desafio ético da sociedade brasileira (que) é a fome e a miséria no seio do nosso povo”, a SDT formula uma proposta estratégica de desenvolvimento rural, a ser implantada pelo MDA, tendo como eixo central o enfoque territorial do desenvolvimento rural sustentável:

8 VEIGA, José Eli da. *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: NEAD/MDA, 2001. p. 83.

9 MINISTÉRIO do Desenvolvimento Agrário/SDT. *Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil*. Brasília: MDA/SDT, 2005. p. 10.

Nada mais inovador do que estimular o desenvolvimento endógeno dos territórios rurais, partindo da ampliação da capacidade de mobilização, organização, diagnóstico, planejamento e autogestão das populações locais. Nada mais avançado do que orientar políticas públicas segundo as demandas expressadas pelas comunidades e organizações da sociedade, reconhecendo as especificidades de cada território e ofertando instrumentos de desenvolvimento que atendam a essas características.¹⁰

O território é, então, definido como

[...] o espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam inter e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.¹¹

Do ponto de vista espacial, o documento indica que a unidade básica territorial será constituída tendo como referência a “microrregião rural”, definida por suas características demográficas, isto é, a densidade demográfica de até 80 habitantes por km² e a população média por município de até 50.000 habitantes. O mesmo texto indica as quatro diretrizes que devem orientar a nova abordagem: a ampliação e o fortalecimento da agricultura familiar; a reforma agrária; a inclusão social e o combate à pobreza rural e a promoção do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. Para a implantação desse projeto, o MDA define suas próprias funções:

O MDA deverá assumir grande responsabilidade no processo de estabelecimento desse padrão de desenvolvimento centrado na inclusão e na justiça social, no crescimento com equidade, na reativação das economias locais e na gestão sustentável dos recursos naturais.¹²

No entanto, já nessa fase inicial, a SDT tem consciência da necessidade de mobilizar outras forças sociais – tanto na sociedade civil quanto nas próprias esferas da administração pública – e também das dificuldades políticas e operacionais para realizar esse objetivo.

¹⁰ *Ibidem*, p. 11.

¹¹ *Ibidem*, p. 28.

¹² *Ibidem*, p. 28.

Assim, na definição das estratégias de implementação do Programa, a SDT privilegia a articulação entre políticas públicas e iniciativas privadas; o apoio aos organismos colegiados de desenvolvimento rural; a formulação dos dispositivos de planejamento e de gestão participativos dos territórios e o desenvolvimento das competências necessárias a esse processo.

Em função dessas estratégias são fixadas as metas a serem alcançadas, que dizem respeito ao fortalecimento da gestão social e das redes sociais de cooperação, a dinamização econômica nos territórios rurais e a articulação das políticas públicas.¹³

Essa política foi consubstanciada na criação do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), em 2003. No mesmo ano, os Conselhos Estaduais de 20 Estados brasileiros reconheceram 40 territórios, correspondentes a cerca de 800 municípios, aos quais foram acrescentados, no ano seguinte, outros 50 territórios, de forma a atender a todos os Estados, abrangendo 1.500 municípios. Para os anos subsequentes, a SDT definiu como meta homologar 190 territórios em todos os Estados, envolvendo 2.600 municípios.¹⁴

Ao realizar um balanço de suas atividades, em 2010, a SDT reafirma o caráter inovador do PRONAT, que funcionou como um instrumento de ligação entre “os processos ascendentes de demandas e descendentes de regulação”.¹⁵

[...] um dos principais desafios da SDT/MDA foi identificar e constituir territórios, a partir de identidades regionais, como elementos aglutinadores e promotores do desenvolvimento sustentável. A abordagem territorial é uma visão essencialmente integrada de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas que se fundamenta nos princípios da equidade, respeito à diversidade, solidariedade, justiça social, sentimento de pertencimento, valorização da cultura local e inclusão social.¹⁶

Com relação ao Programa Territórios da Cidadania, este criado em 2003, o PRONAT diferencia-se em termos de objetivos e modelos de gestão. Mas ambos compartilham os mesmos recortes territoriais e parte dos dispositivos institucionais e de governança, nomeadamente os Colegiados Territoriais.

13 MINISTÉRIO do Desenvolvimento Agrário/SDT. *Marco referencial para o apoio ao desenvolvimento de territórios rurais*. Documentos Institucionais 02. Brasília: MDA/SDT, 2005.

14 *Ibidem*, p. 17.

15 MINISTÉRIO do Desenvolvimento Agrário/SDT. *Territórios da Cidadania: integração de políticas para reduzir as desigualdades*. Brasília: MDA, 2010.

16 *Ibidem*, p. 20.

Isso faz com que, especialmente para os atores locais, haja uma íntima conexão, quando não sobreposição, entre os programas. Para muitos deles, o PRONAT foi e continua sendo o programa que efetivamente dá vida aos colegiados e que imprime uma nova dinâmica de participação social nos territórios, abrindo as portas para a execução do PTC. De fato, são recursos oriundos do PRONAT aqueles que mobilizam a maior parte da agenda dos Colegiados Territoriais, incitando os atores a negociar e construir compromissos com vistas a produzir um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) e, em consonância com o mesmo, implementar projetos de desenvolvimento.

2.3. O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: CONCILIAR ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Foi a partir do substrato já formado dessa política territorializada de desenvolvimento rural que se assentou a nova linha de ação pública dos Territórios da Cidadania. A reflexão política da qual ela surgiu situou-se no âmbito da nova dinâmica criada pelo acesso do Presidente Lula a um segundo mandato e da preocupação central que inspiraram nesse contexto as ações voltadas para o meio rural: engendrar um novo ciclo de desenvolvimento de longa duração, com redução das desigualdades sociais e regionais a partir dos resultados já atingidos durante o primeiro mandato.¹⁷

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), junto com a Casa Civil da Presidência da República, formulou uma nova concepção da estratégia que permitiria atingir tal objetivo, apoiando-se nos avanços anteriores, referentes à formulação e à implementação de um conjunto de políticas públicas de desenvolvimento rural: direito e acesso à terra, promoção da igualdade de gênero, fortalecimento econômico e social da agricultura familiar e das comunidades rurais, desenvolvimento territorial.

Complementarmente ao PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), foram propostos o PAC Social e a reprogramação das políticas públicas. Lançado em fevereiro 2008, ele se propôs a representar um salto de qualidade

17 Neste sentido, indicamos: FRANÇA, Caio Galvão de. Participação social na organização da agenda e na gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: POLÍTICAS PÚBLICAS, ATORES E AGRICULTURA NO BRASIL: DESAFIOS E POSSIBILIDADES EM JOGO. *Anais...* Rio de Janeiro: OPPA/CPDA/UFRRJ, 2011; e FRANÇA, Caio Galvão de; SORIANO, Joaquim. Territórios da cidadania; inovação na trilha do *Fome Zero*. In: SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro; FRANÇA, Caio Galvão de (Orgs.). *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília: MDA, 2010.

em relação ao então vigente programa dos Territórios Rurais ou Territórios de Identidade, no que se refere às suas duas dimensões centrais: (a) envolver em profundidade o conjunto das administrações públicas federal, estadual e municipal na oferta e na gestão articulada das políticas públicas para os territórios; (b) consolidar o protagonismo dos atores locais na formulação das demandas e na gestão local do desenvolvimento.

Nessa perspectiva, um entendimento foi construído nas instâncias dirigentes do país no tocante à necessidade imperativa de uma melhor articulação das políticas existentes, de modo a criar condições de convergência e sinergia. Com esse consenso, foi possível empreender a elaboração de uma proposta de reorganização profunda das modalidades da ação pública, voltada para as regiões rurais e categorias sociais mais carentes.

A perspectiva do Território, outrora estreitamente ligada às intervenções do MDA, passou assim a incorporar as ações conduzidas por diferentes ministérios, chamados para constituir o quadro de convergência e de sinergia dessas políticas setoriais, articulando as suas intervenções no âmbito de um mesmo espaço e um mesmo conjunto de populações (pequenos agricultores familiares, assentados, quilombolas, comunidades indígenas, faxinalenses, etc.). Operava-se, assim, uma confluência entre a abordagem ilustrada pelo PRONAT e a nova proposta de abordagem territorial.

Caio Galvão de França, um dos animadores da reflexão que deu origem ao PTC, descreve a relevância do novo programa:

[...] o aspecto que mais chama a atenção é a centralidade que um programa dirigido à superação da pobreza no meio rural ganhou na agenda social do governo. O lugar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em sua gestão e a capacidade deste novo arranjo institucional agregar iniciativas, dar novo tratamento a temas recorrentes e dialogar com prioridades da gestão pública, entre elas o diálogo e o controle social, a universalização do acesso a direitos, a agenda federativa, a coordenação de políticas públicas e o planejamento territorial. Obteve rápida adesão de vários ministérios, especialmente de gerentes de programas e ações, pelo potencial para superar as dificuldades encontradas por estes órgãos na implementação de suas ações setoriais voltadas para o meio rural, segundo relato de gestores. E, ainda, foi incluído na Agenda Social do governo federal para o segundo mandato como uma das prioridades.¹⁸

O PTC não pretende ser um novo campo de atuação do Estado, mas se afirma como a continuidade, sob uma nova dimensão, das precedentes

18 FRANÇA, Caio Galvão de. *Territórios da Cidadania e política de gestão pública*. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – ILAPE/CEPEG. Brasília, 2009.

experiências brasileiras de desenvolvimento territorial. Sob o ângulo da gestão das políticas públicas, a originalidade do PTC resulta da atuação convergente de diferentes ministérios, para a constituição de um *corpus* denso de políticas públicas, de forma a superar a “forma desconexa e desintegrada das ações do governo federal”.¹⁹

O objetivo é reforçar o combate à pobreza e favorecer a inclusão social dos grupos socialmente mais vulneráveis da população rural, especialmente, pequenos agricultores familiares, assentados, quilombolas, faxinalenses e comunidades indígenas.

Os dispositivos de participação – em particular o Colegiado Territorial, já em funcionamento nos territórios rurais – são mantidos, mas estes devem agora atuar em função do conjunto das políticas públicas, apresentadas, de forma articulada, como um “cardápio” – a Matriz das Ações – sobre as quais são chamados a acompanhar a implementação, colaborar na gestão e negociar eventuais adaptações.

O que se espera é que o ambiente inicial de confluência entre as preocupações das instâncias políticas em todos os níveis e os movimentos e organizações sociais responsáveis pela construção dessa sinergia continuem a funcionar, como uma via de mão dupla, numa recíproca alimentação, atendendo às demandas das populações locais e às iniciativas públicas de oferta de bens, serviços e reconhecimento de direitos.

Essa crescente participação política é uma das razões da existência de um feixe de políticas públicas diferenciadas aplicadas ao meio rural. São políticas agrícolas, agrárias e de promoção da igualdade das mulheres rurais, que compõem o que poderia ser chamado de uma agenda democrática do desenvolvimento rural. Uma participação associada ao processo de construção e afirmação de novos atores sociais e que se vincula ao debate intelectual de crítica da modernização conservadora da agricultura e ao questionamento de padrões de análise sobre o rural brasileiro, que remonta ao período anterior à redemocratização.²⁰

O PTC define-se como instrumento de acesso amplo aos recursos e de gestão para maior eficiência das políticas públicas, adequando-as às dinâmicas e realidades locais, tendo a agricultura familiar como tema de identificação. De todo modo, observam-se particularidades em relação aos outros programas, enquanto uma ação do Estado que se define por meio de um

19 FRANÇA, 2011, *op cit.*

20 *Idem.*

leque de propostas a partir das escolhas de um colegiado, sendo este formado pela representação das várias instituições mobilizadas pela expectativa de obtenção de recursos públicos. Com base nessas escolhas, em geral submetidas pelos proponentes (instituições) levando em conta a Matriz das Ações, definem-se responsáveis e responsabilidades que serão, ao final, registradas no plano de ações a serem implementadas. Ocorre aí certo descolamento dos sujeitos proponentes das instituições que representariam. Ao mesmo tempo, há um fluxo de recursos oriundos da esfera governamental, previamente definidos, a serem apropriados em cada caso.

Embora se reconheça que os instrumentos do PTC não são suficientes, a ideia que anima os que neles apostam é a de que o Programa tem um grande potencial de articulação das políticas. Ademais, tudo se constrói em função de fortalecimento da agricultura familiar. Aposta-se na noção de capacidades como pano de fundo político-ideológico da crescente participação da agricultura familiar.

A política territorial é assim percebida como um terceiro momento das lutas dos movimentos sociais (precedida pela mobilização e pela afirmação da legitimação social), ecoando um tipo de “ativismo estatal”, baseado na cooperação com a Sociedade Civil.

Frente a essa mudança de perspectiva, a maior interrogação a se formular diz respeito ao que o PTC traz de novo em relação às políticas territorializadas anteriores. Qual sua contribuição à construção territorial, à formulação de um projeto coletivo, à constituição de um lugar de convergência e articulação entre atores públicos e oriundos da sociedade civil, enfim, a uma mobilização coerente de recursos já existentes em favor de uma maior inclusão social? Essa questão se desdobra em outras, que merecem uma atenção especial, em particular: como se resolve localmente a tensão constitutiva dessa política, que confronta dois objetivos não necessariamente convergentes: 1) chegar a uma melhor articulação da oferta de serviços públicos, formulada ao nível do governo (elaboração de uma matriz de ações) e encaminhada de cima para baixo para o território; 2) fomentar dinâmicas que deem voz e capacidade de iniciativa às forças da sociedade local, em particular nas suas faixas mais carentes e excluídas, que reivindicam ser reconhecidas como sujeitos e atores de sua própria existência?

Outro ângulo crítico de questionamento remete à dificuldade encontrada por programas anteriores na oferta de serviços públicos voltados para as populações rurais desfavorecidas e excluídas com vistas a desencadear

dinâmicas autoalimentadas de saída da pobreza. Superar esse limite foi um dos objetivos da territorialização das políticas públicas. Foi também a constatação de um insuficiente sucesso nesse domínio que motivou o projeto de superar a setorialização das intervenções públicas e de criar condições para uma melhor sinergia entre as ofertas emanando de vários ministérios. Isso levanta a questão dos modelos de desenvolvimento que veicula o PTC, enquanto projeto de reprogramação da ação pública. Cabe, em particular, questionar a relação estabelecida entre uma visão em termos de empreendedorismo e outra que considera o tratamento da sujeição social, das desigualdades e da exclusão como pré-requisito à liberação das energias que possam se aplicar a estratégias de saída da pobreza.

É à luz dessa confrontação entre o referencial conceitual que norteia o PTC e as formas institucionais e novos processos que se dão efetivamente em nível local que cabe questionar as perspectivas que o mesmo abre para o desenvolvimento do mundo rural. Com efeito, a questão mais significativa que se coloca quando se procura avaliar uma política pública não se reduz a: quais inovações institucionais gera? Quais interações inéditas impulsiona? Quais novos processos de elaboração e implementação da ação pública suscita? Mas, de modo muito mais fundamental, ela diz respeito à superação das relações tradicionais de poder que sujeitavam as populações e restringiam seu protagonismo, o que se pode formular assim:

O que muda concretamente, não apenas no que se refere à qualidade de vida material dessas populações e à sua atuação, como produtores, mas também no tocante à sua capacidade de se tornarem sujeitos de sua própria existência individual e coletiva?



FIGURA 8 – Agricultor orgulhoso de sua produção de arroz em assentamento rural do Paraná Centro.

FONTE: Os autores, 2013.



LÁ NO TERRITÓRIO: TOMAR EM CONTA O LOCAL NA SUA ESPECIFICIDADE

01

02

03

04

O Programa Territórios da Cidadania, como qualquer outra política pública, é a expressão de um conjunto de princípios e objetivos globais que abrangem a realidade rural nas suas características mais amplas e gerais e traduzem tensões e embates sociais, políticos e econômicos que se articulam na escala nacional. Para situar as estruturas, funções e processos gerados pelo Programa Territórios da Cidadania dentro do quadro mais amplo das dinâmicas institucionais, sociais e econômicas em andamento, e compreender a proposta de construção de uma “nova institucionalidade”, emerge uma questão central: como esses princípios, esses objetivos se articulam às dinâmicas específicas dos territórios onde se aplicam?

Observar detalhadamente como as políticas tomam corpo, como se encarnam, no âmbito de cada situação local, de cada território particular, este é o caminho a seguir para apreciar concretamente o impacto real da intervenção pública sobre as sociedades rurais na sua imensa diversidade e singularidade.

Nada se poderia generalizar a partir dos dois casos singulares, a não ser algumas questões pertinentes que cada cidadão envolvido, de um modo ou de outro, na aplicação desse programa pode, deve, se colocar para elaborar sua própria avaliação do que o mesmo traz e implica a situação singular que ele vivencia enquanto protagonista dos processos que estão em andamento. São alguns desses ângulos de análise, dessas questões críticas, que vamos tentar identificar, apoiando-nos nos exemplos estudados.

3.1. O QUE FAZ A IDENTIDADE GEOGRÁFICA, ECONÔMICA E SÓCIO-HISTÓRICA DE UM DADO TERRITÓRIO?

O primeiro desafio de qualquer política pública reside na sua capacidade em tornar compatíveis as grandes ideias que a inspiram, as grandes categorias

conceituais por meio das quais analisa a realidade, com a singularidade do contexto físico-natural, cultural, socioeconômico, dentro do qual ela vai ter que passar do plano dos modelos abstratos para o da realidade concreta. Desse ponto de vista, os dois territórios pesquisados trazem eloquentes testemunhos da amplitude dos contrastes que se podem encontrar no espaço rural brasileiro.

O **Território Paraná Centro**, localizado no terceiro planalto paranaense, composto por dezoito municípios que reúnem espaços com características geomorfológicas peculiares; que foi teatro, durante o século passado, de um pujante movimento de colonização e conquista de terras; que trouxe e misturou populações com tradições socioculturais distintas, não pode ser considerado como um espaço geográfico e social homogêneo. Estas diferenças constituem justificativa suficiente para questionamentos sobre a identidade coletiva que define o território e, de fato, alguns atores não compartilham a ideia de que este conjunto de municípios possa representar qualquer tipo de unidade social.

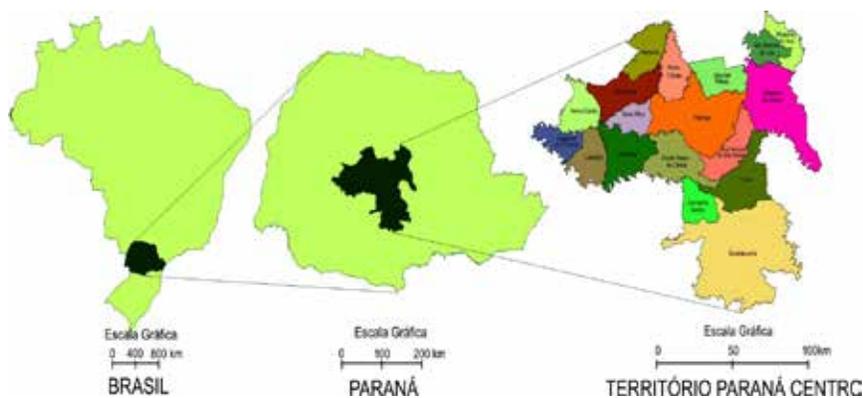


FIGURA 9 – Localização do Território Paraná Centro.

FONTE: Fávoro, *op. cit.*

No entanto, apesar das evidentes diferenças intraterritoriais, pode-se afirmar que, à exceção do município de Guarapuava, cuja inclusão no Território foi determinada por decisão dos governos federal e estadual, o Paraná Centro se apresenta e representa certa coerência do ponto de vista

das características da sociedade rural e de suas evoluções recentes. Ele é marcado pela presença dominante de pequenos municípios rurais, cujas dinâmicas populacionais, culturais e socioeconômicas são fortemente caracterizadas pelas mudanças acontecidas no meio rural e na produção agrícola no decorrer de uma história bastante recente, mudanças que preservaram um peso bastante significativo para a população rural – que constitui ainda mais da metade da população total do território –, mas se caracterizaram também por um movimento de concentração dos estabelecimentos rurais e uma crise dos processos de sucessão hereditária, induzindo processos de diferenciação social bastante marcados pela posse da terra.

A problemática agrária marca profundamente a trajetória do Paraná Centro. Elas traz à tona conflitos delicados que marcam a memória coletiva do território. Ao longo de décadas, os conflitos pela posse da terra opuseram distintos grupos sociais, em particular uma oligarquia agrária conservadora e comunidades camponesas tradicionais.

Dentre os muitos episódios vivenciados pelo território, encontram-se a experiência de socialismo utópico precursora do cooperativismo brasileiro, empreendida por Jean Maurice Faivre na Colônia Tereza Cristina (atual município de Cândido de Abreu); a luta dos índios Kaingang contra sua desterritorialização; o conflito dos povos quilombolas com fazendeiros na comunidade Invernada Paiol de Telha; a luta dos camponeses contra a grilagem de terras, com ênfase no episódio do Grilo do Tigre; a resistência das comunidades faxinalenses contra o cerco empreendido pela expansão dos monocultivos comerciais; e as ocupações promovidas pelos agricultores sem terra, as quais abriram caminho para os assentamentos de reforma agrária presentes no território.

Esses eventos estiveram intimamente associados ao desenvolvimento do modelo agrícola que acabou prevalecendo no território. Assim como muitos contextos sociais sul-brasileiros, o Paraná Centro é um universo marcado pelo processo de modernização conservadora da agricultura, ainda que, neste caso, este tenha se dado um pouco mais tardiamente em algumas partes do território, sobretudo naqueles locais onde as condições geográficas dificultaram e ainda hoje impõem limites à adoção do regime sociotécnico herdado da revolução verde.

Mesmo assim, de modo geral, a trajetória deste território não é diferente substancialmente daquela encontrada na maioria das regiões brasileiras marcadas pela expansão do agronegócio a partir dos anos 1970, conjugando

elevados índices de produção e produtividade agrícolas com crescente iniquidade socioeconômica e concentração da riqueza. Ao longo deste processo de “modernização conservadora”, ao mesmo tempo em que o setor agrícola local se inseriu nas cadeias globais de *commodities* (sobretudo com a soja), as comunidades rurais viram aumentar o hiato entre um pequeno grupo de agricultores capitalizados, que passaram a configurar a elite econômica e política local, e uma série de segmentos sociais que permaneceu à margem da modernização, configurando uma camada expressiva de pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade social.

Ao mesmo tempo, essa trajetória de modernização fez emergir uma forma empresarial de agricultura familiar inserida nos principais mercados agrícolas, mas igualmente dependente de recursos externos controlados pelas indústrias, cooperativas agroindustriais e bancos. Este processo implicou a crescente mercantilização da agricultura familiar e sua integração com os demais setores, substituindo os elementos internos das unidades de produção por recursos extrassetoriais provenientes das indústrias e dos agentes financeiros. Na maioria das vezes, esses processos foram resultantes da própria interferência do Estado, que atuou em prol de um novo padrão agrícola em que a agricultura cumpria os papéis de abastecimento alimentar a baixos preços, fornecimento de matérias-primas para a indústria e mão de obra para o mercado urbano-industrial, além de excedentes exportáveis que geravam divisas, primeiro para a industrialização e, atualmente, para sustentar a balança comercial.

Ademais, o processo acelerado de especialização produtiva contou com suporte da extensão rural oficial. Soja, milho, madeira, suínos e aves passaram a ser as principais apostas para a agricultura familiar adentrar nos “mercados dinâmicos”. O resultado foi o aumento dos índices de mecanização, a diminuição da mão de obra agrícola, a utilização de altas doses de adubos e agrotóxicos e uma interligação crescente com as agroindústrias e cooperativas. Muitas unidades não resistiram à pressão do novo regime sociotécnico e uma parcela expressiva de agricultores foi expulsa do meio rural. Outros sobreviveram em situação de intensa vulnerabilidade econômica, a qual fez com que os riscos e incertezas decorrentes da volatilidade dos preços agrícolas ou das intempéries climáticas se convertessem em situações propícias ao endividamento, à perda dos meios de produção e, enfim, à saída do meio rural.

Em face dos riscos que este modelo de desenvolvimento agrícola representava, sobretudo para a camada mais empobrecida da população rural, a partir dos anos 1990 novas alternativas começaram a ser ativamente construídas pelos próprios agricultores, com apoio de uma rede de organizações sociais.



FIGURA 10 – Projeto de processamento da madeira por associação de agricultores familiares. Fábrica de Cavaco e Maravalha implementada com recursos do PRONAT em Iretama - PR.

FONTE: Os autores, 2013.

Muitos agricultores mostraram-se hábeis para construir projetos que lhes possibilitaram reproduzir as unidades de produção em vias distintas, encontrando espaços de manobra para afastar-se dos mercados ou construir novas formas de integração, menos dependentes do controle exercido por outros agentes econômicos. Assim, mesmo sofrendo as pressões do projeto modernizante, uma parcela expressiva da agricultura familiar reproduz-se nos interstícios do mesmo, a partir da construção de sistemas alternativos de produção.

Neste sentido, deve-se notar a resistência de três aldeias indígenas, duas comunidades quilombolas, 24 faxinais e 44 assentamentos rurais, além de uma série de unidades familiares que não assumem uma identidade específica, mas poderiam ser enquadrados em uma “lógica camponesa de

reprodução social”²¹. Obviamente, nem todos os agricultores que compõem esses grupos escapam ao modelo agrícola prevalecente. Não é raro encontrar o cultivo de soja nos assentamentos ou faxinais, ainda mais após a recente sobrevalorização dessa *commodity* no mercado internacional. Mas, é sobretudo no interior deles que encontramos agricultores que, incapazes de assumir, ou simplesmente contrários aos padrões sociotécnicos vigentes, construíram algumas das experiências mais inovadoras e exitosas no que diz respeito à constituição de novas estratégias de desenvolvimento territorial, as quais envolvem diversificação produtiva, internalização de recursos, agregação de valor, diferenciação de produtos e construção de novos mercados. Essas estratégias são reconhecidas em atividades emergentes no território, como a pecuária leiteira, a produção de plantas medicinais, os sistemas agroecológicos e a agroindustrialização em pequena escala.

Uma realidade profundamente diferente encontra-se no Território **Sertão do São Francisco**, em Pernambuco. Em primeiro lugar, este se destaca por uma situação climática distintiva, a da zona semiárida, caracterizada por uma escassez das chuvas e pela ocorrência cíclica de secas prolongadas. Durante séculos, as atividades produtivas, a ocupação do espaço, as formas de organização social locais foram submetidas aos ditames desse contexto natural que constitui um traço identitário do sertão nordestino brasileiro.

O território se identifica pela pujante marca distintiva que impõe a presença do Rio São Francisco, um dos maiores recursos hídricos do país, cujo vale entalha profundamente o relevo do sertão, criando contrastes geomorfológicos, pedológicos e ecológicos aos quais a sociedade rural precisou se adaptar.

Além dos vínculos que mantêm com um quadro físico-natural singular, as realidades humanas e agrícolas do Sertão de São Francisco só podem ser apreendidas à luz de uma história cuja dimensão temporal é tão ou mais longa e movimentada do que a do Paraná Centro. Esta história não apenas remete aos primeiros momentos da ocupação colonial da terra brasileira, mas envolveu também, no decorrer dos séculos, uma sucessão de ciclos e de rupturas que participaram da gênese da cultura local, da estruturação da sociedade e da modelagem da economia em um processo de herança que imprime sua pegada profunda no mundo rural contemporâneo.

21 WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. *O mundo rural como espaço de vida: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade*. Porto Alegre: UFRGS, 2009.



FIGURA 11 – Diversificação como alternativa para a agricultura familiar no Paraná Centro.

FONTE: Os autores, 2013.

Como em toda a região semiárida do Nordeste, a economia do Sertão do São Francisco se constituiu, historicamente, desde os primeiros tempos da ocupação colonial, em caráter complementar à produção açucareira do litoral e da Zona da Mata, tendo como elemento impulsionador a pecuária extensiva, realizada em grandes propriedades fundiárias. A partir do século XIX, com a introdução e a disseminação da cultura do algodão arbóreo, a economia sertaneja sofreu uma grande transformação, estruturando-se sobre a base do “trinômio” pecuária, algodão e culturas de subsistência.

No início dos anos 1980, os efeitos das estiagens sucessivas vão se somar aos que resultaram da erradicação da cultura do algodão, em toda a zona semiárida, em consequência da infestação da praga do “bicudo”. Os efeitos dessa erradicação foram sensíveis precisamente para os grupos mais pauperizados, uma vez que ela desestabilizou profundamente os sistemas produtivos tradicionais em seu conjunto.

Nesse contexto, o Vale do São Francisco vinha chamando a atenção pelas suas potencialidades, no que se refere, sobretudo, à disponibilidade dos

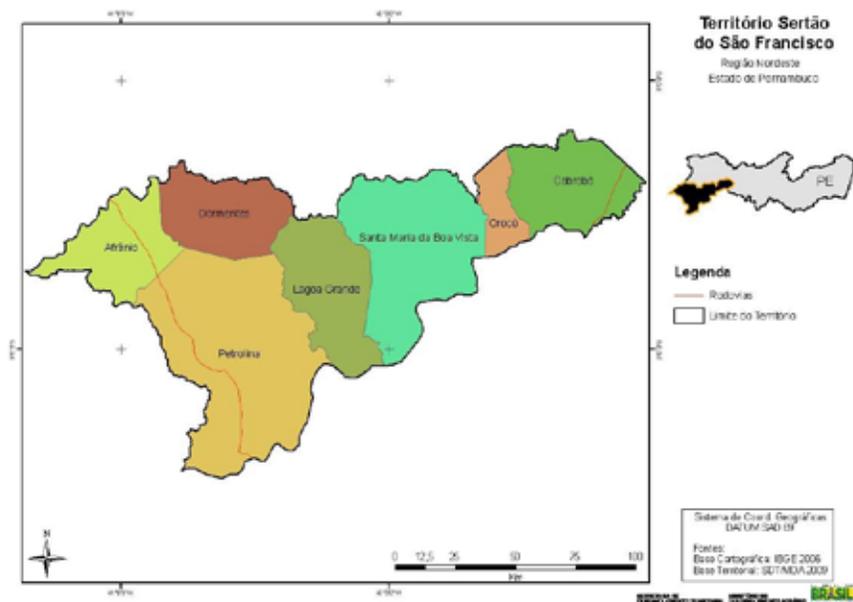


FIGURA 12 – Distribuição espacial dos municípios que integram o Território Sertão do São Francisco-PE.

FONTE: Sistema de Informações Territoriais,MDA (2012).

recursos hídricos, graças à presença do rio São Francisco. Por essa razão, a região foi, desde cedo, objeto de intensa intervenção governamental, com vistas ao pleno aproveitamento dessas suas reconhecidas potencialidades naturais e culturais. As áreas mais próximas às margens dos rios que compõem a bacia hidrográfica do São Francisco tornaram-se o *locus* pioneiro e principal de uma nova política. Esta política consistiu na implantação, a partir dos anos 1960, de um sistema de agricultura irrigada, de caráter empresarial, desenvolvido de modo articulado com as agroindústrias processadoras. Parte importante desse território foi transformada pela substituição da produção de algodão e da pecuária, próprias de região semiárida, em um oásis para a produção irrigada de manga e uva, essencialmente visando à exportação e à obtenção de divisas para o país.

Em consequência do dinamismo econômico, o Submédio do São Francisco sofreu significativas mudanças em seu perfil demográfico, constituindo-se um importante polo de atração para a população regional e mesmo de outras regiões do país.

Essa conjunção de características geográficas e naturais singulares, por um lado, e de uma história secular marcada por transtornos socioeconômicos, pelo outro, resulta no Sertão de São Francisco em uma série de pujantes contrastes que estruturam e definem a realidade local.

As opções políticas e econômicas feitas, ao longo desses últimos sessenta anos, com o objetivo de promover a modernização da agricultura regional, geraram consequências significativas na configuração social da região. Tais escolhas influenciaram, por um lado, a diversidade dos indivíduos e grupos que foram atraídos para a região e, por outro lado, as diferenciações sociais entre eles.

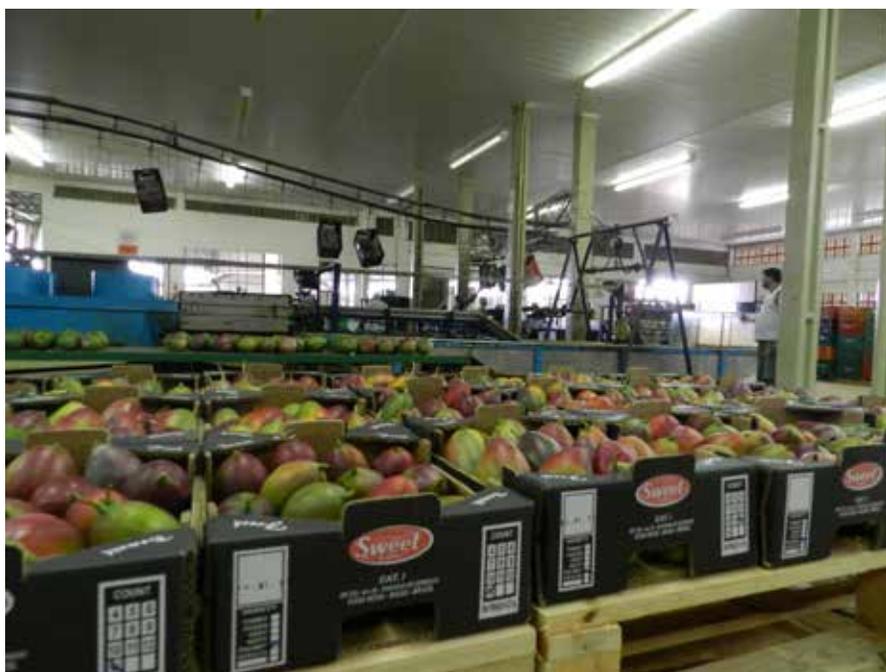


FIGURA 13 – Frutas para exportação, o moderno sistema agroindustrial do Vale do São Francisco.

FONTE: Os autores, 2013.

O desenvolvimento de um setor altamente tecnificado de agricultura irrigada, com a polarização introduzida dentro do território pela existência de uma concentração urbana maior (Petrolina/Juazeiro), são contrastes que se superpõem à categorização da agricultura familiar, tal como definida dentro do PTC. Assim, conforme esteja localizado na área de sequeiro ou no vale, num setor irrigável ou não, com ou sem conexões laborais com a grande agricultura irrigada, explorando ou não vinculações com o mercado urbano, um pequeno agricultor familiar, alvo do PTC, não vai experimentar as mesmas condições de produção e de vida e as mesmas oportunidades; não terá as mesmas prioridades para o futuro, nem perseguirá os mesmos projetos; enfim, não se identificará da mesma maneira com as perspectivas abertas pelo PTC.



FIGURA 14 – Diversidade, segurança alimentar e mercados locais: alternativas para a agricultura familiar no Sertão do São Francisco-PE.

FONTE: Os autores, 2013.

O simples cotejo dos dois territórios pesquisados ilustra de modo eloquente as dessemelhanças que se podem encontrar entre duas situações locais. O reconhecimento da especificidade e da diversidade das situações locais deve se impor de modo ainda mais evidente na escala de todos os territórios onde se aplica o PTC. Tomar em conta essas especificidades é o primeiro passo para identificar e avaliar, não em função de metas formais e teóricas, mas enquanto fator de mudança dentro de um contexto específico, o papel desempenhado pelo Programa na vida da população rural de um dado território.

3.2. QUAIS ATORES ATUAM NOS TERRITÓRIOS LOCAIS, QUAIS AS ESTRATÉGIAS?

A singularidade de cada território se revela por meio de suas características naturais e de sua história social e econômica, que formam o pano de fundo da realidade sobre a qual o PTC atuará.

Nesse esforço para qualificar e aprofundar o entendimento desta realidade, é necessário ir além do simples objetivo de contextualização. O PTC enfrenta o desafio de uma reorganização das instituições e dos processos sociopolíticos, com vistas a abrir novas perspectivas de participação e de desenvolvimento dentro de espaços territoriais escolhidos em função de suas características socioeconômicas e para a população que ocupa esses espaços.

O objetivo é ainda mais ambicioso na medida em que o PTC fixou para si a prioridade de reequilibrar as relações de força entre categorias e grupos da população que controlam os recursos materiais e simbólicos dos territórios e aquelas categorias e grupos que a história relegou à posição de exclusão e de miséria.

Este Programa constitui-se, então, por meio do estabelecimento de novos espaços sociais, novas instituições e novos processos de negociação e tomada de decisão, como contribuição a um projeto mais amplo para reorientar social e politicamente as bases de funcionamento da sociedade rural brasileira.

Mas esse conceito de sociedade rural, ele mesmo, é muito genérico. As formas concretas que toma, as visões que apresenta, diferenciam-se nitidamente conforme as situações locais. Essa diversificação é fruto de contextos históricos, socioculturais e econômicos particulares. Portanto, a restituição desses contextos não basta para dar conta dos cenários sociais territoriais na sua singularidade e na sua complexidade.

Para poder avaliar até que ponto e como uma política pública consegue induzir uma recomposição dos posicionamentos e das relações sociais na escala de um dado território, precisa-se compreender o que está em jogo no cenário local: quais os protagonistas, suas estratégias e objetivos, os embates em cima dos quais eles se confrontam ou convergem.

Neste sentido, os dois territórios pesquisados ilustram parte da heterogeneidade de situações que são encontradas pelo Brasil.

A história recente do **Vale do São Francisco** contribuiu para uma recomposição radical da sociedade rural, outrora marcada pelas seculares tradições e hierarquias agrárias e políticas regionais. A disponibilização de amplas áreas públicas irrigáveis e de subsídios para a implantação de sistemas de irrigação privados atraiu para a região um número expressivo de empresas agrícolas, agroindústrias e investimentos nacionais e internacionais, mas também de agricultores familiares que desenvolvem atividades agrícolas por meio da irrigação.

Ao mesmo tempo, instalaram-se nesse espaço empresas e indústrias locais, nacionais e internacionais que atuam em distintos ramos produtivos complementares, com as funções de prestar suporte técnico, fornecer insumos, processar em diferentes níveis os produtos agrícolas e escoar a produção para o mercado nacional e internacional.

Todo esse investimento público e essa concentração de capital privado resultaram na consolidação de um verdadeiro polo agroindustrial, cujo centro é formado pelos municípios conurbados de Petrolina, em Pernambuco, e Juazeiro, na Bahia, e cuja economia é integrada tanto aos mercados nacionais quanto aos mercados internacionais.

A economia e a sociedade do Sertão do São Francisco não se reduzem, entretanto, às dinâmicas geradas pela fruticultura irrigada, apesar de sua reconhecida importância e centralidade. Não incluídos diretamente nesse espaço agrícola encontram-se os agricultores camponeses que vivem nas áreas ditas “de sequeiro”.

Neste espaço socioambiental, o agricultor ocupa a caatinga, onde está totalmente dependente das condições pluviométricas para viabilizar a atividade agrícola.

Numa visão de conjunto, o que salta aos olhos ao analisar socialmente o Território da Cidadania Sertão do São Francisco-PE é a diversidade e o caráter contrastado das situações e dos atores sociais que o dinamizam.

Dessa forma, a consolidação do Território passa, necessariamente, pelo reconhecimento e pelo enfrentamento de suas principais polarizações: grandes e pequenos municípios; distintas formas sociais de produção agrícola (agricultura irrigada para exportação, agricultura familiar nas áreas irrigadas e agricultura de sequeiro); o setor agrícola e os demais setores produtivos; o rural e o urbano; os chamados setores modernos e as particularidades das comunidades tradicionais; as formas de combate à seca e a concepção que visa tornar os agricultores mais resistentes e capazes de conviver com esse fenômeno.

Há também a se considerar, nessa história singular, os transtornos que afetaram as comunidades de pequenos agricultores familiares locais relativos às grandes obras empreendidas sobre o Rio São Francisco: construção de barragens, estabelecimento de perímetros irrigados que conduziram a deslocamentos populacionais e as crises de algumas atividades agrícolas ligadas a formas tradicionais de exploração dos recursos hídricos oferecidos pelo rio. Uma das conseqüências dessas mudanças foi o surgimento de maciços movimentos populacionais, adicionados à mobilidade já característica dessa zona semiárida. Destacam-se pujantes movimentos de luta popular nos anos oitenta, com impacto maior sobre a capacidade de mobilização dos pequenos agricultores, por intermédio dos quais foram instituídos os sindicatos de trabalhadores rurais e pequenos produtores como protagonistas incontornáveis da vida política e econômica local.

No complexo campo das políticas públicas implementadas no século XXI e voltadas para o meio rural, notam-se ainda novos atores que vieram a compor a cena pública, sobretudo novos movimentos sociais e ONGs. Dentro da categoria genérica dos “pequenos agricultores familiares”, população-alvo do PTC, vários segmentos passaram a se destacar pelo papel que desempenharam na história recente do Sertão e do Vale do São Francisco.

Em primeiro lugar, **os assentados**. Em sua grande maioria, eles são migrantes de outros municípios do semiárido que foram atraídos pelo projeto de irrigação ou expulsos de suas propriedades pelas grandes obras hidroelétricas ou hidroagrícolas. Destes, poucos conseguiram se incorporar de forma positiva aos novos padrões de produção agrícola tecnificada, isto é, enquanto agricultores, restando-lhes, quando possível, o trabalho assalariado eventual nas empresas de fruticultura irrigada. Deste modo, face às precariedades que lhes atingiram, foram recrutados para a luta pela terra, juntando-se ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) ou à Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Pernambuco (FETAPE).

Ser agricultor em um assentamento significa, sobretudo, a esperança de superar a instabilidade do assalariamento precário e eventual – esperança

que, dentro do contexto local específico, acha-se polarizada pelo sonho do acesso à agricultura irrigada. Os assentamentos constituem conquistas importantes dessa população, no entanto, ainda que as políticas de transferência de renda contribuam para evitar o alastramento da fome em situação de seca, nos momentos críticos restaura-se o ciclo perverso, que os próprios assentamentos almejavam afastar, visto que muitos dos produtores locais, sem outra escolha, voltam a viver do trabalho assalariado na fruticultura. O assentamento se transforma, nesse caso, em um lugar de moradia, dissociado do espaço de trabalho e de produção.

As **comunidades quilombolas** constituem outro segmento distintivo da população dos pequenos agricultores familiares do território. Essas comunidades se credenciaram por intermédio da sua organização para o acesso aos recursos de políticas públicas por meio de uma história de lutas e construção de patrimônios culturais para, através de suas diferenças, obterem o reconhecimento de seus direitos sobre a terra que cultivam e onde vivem.

Atualmente, dezessete comunidades quilombolas fazem parte do Território da Cidadania Sertão do São Francisco. Essas populações negras do sertão têm uma longa história, inscrita entre apropriações e concessões



FIGURA 15 – Uma agricultora em assentamento no Sertão do São Francisco-PE.

FONTE: Os autores, 2013.

de terras, explorações da pecuária e do algodão, que retrata o seu recolhimento a áreas de fazendas agropecuárias da região, participação na condição de escravos e, por fim, membros de comunidades afastadas nas quais trabalhavam como agricultores familiares munidos de tradição e cultura próprias.

Os movimentos que se organizam pelo reconhecimento de direitos das populações quilombolas sobre os seus territórios e sua cultura tomam forma e força de expressão. Esses movimentos de luta por reconhecimento revelam um campo de forças no qual se debatem interesses das populações locais, posseiros e agências governamentais e segmentos da sociedade civil que se enfrentam, sendo a terra o objeto principal das disputas. A relação entre esses atores e processos que se desenvolvem no território evidencia também a necessidade de mediações dos possíveis conflitos por parte do Estado.

As **comunidades indígenas** constituem, enfim, outro segmento das populações tradicionais ou originárias, sujeito de atenção privilegiada do PTC. De acordo com os dados do Censo de 2010, existem no Estado de Pernambuco onze povos indígenas. Destes, apenas o Povo Truká está localizado no Território da Cidadania Sertão do São Francisco.

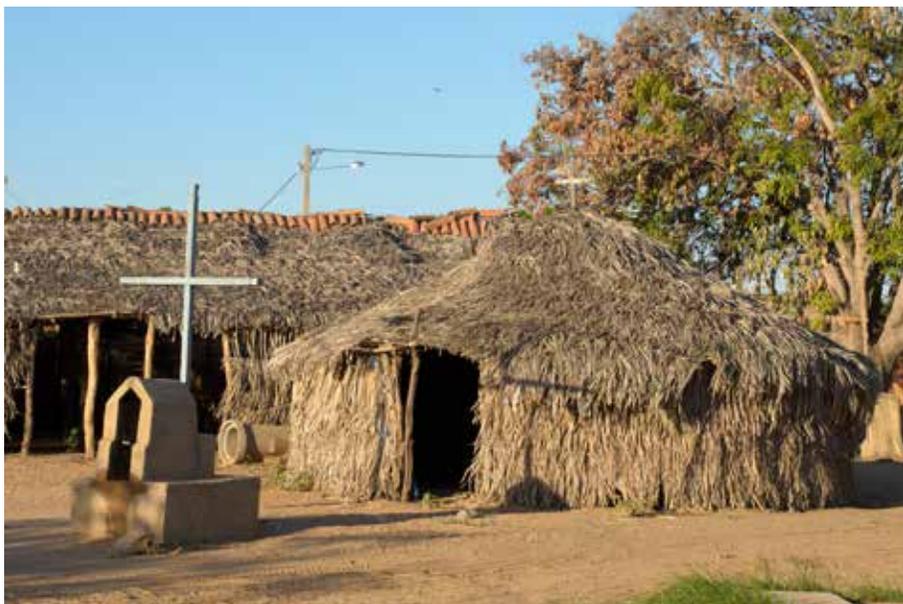


FIGURA 16 – A presença das comunidades indígenas no território pernambucano.

FONTE: Os autores, 2013.

Suas comunidades também estão ativamente engajadas em estratégias de luta para o reconhecimento de seus direitos. Tornaram-se protagonistas expressivos dos debates públicos, por meio da participação nos movimentos, nas instâncias municipais, em fóruns, seminários e conferências regionais e nacionais, como também na representação política. Em determinados municípios do Território, há vereadores e secretários municipais que se apresentam na condição de indígenas, além de outros que são participantes em conselhos e órgãos de representação. Algumas prefeituras criaram Secretarias Municipais de Assuntos Indígenas.

No Sertão do São Francisco, tamanha expectativa de agrupamento de interesses diversificados, e às vezes concorrentes, a ser resolvida em contextos históricos particulares, segundo estratégias amplas de governança, tende a causar imbróglis, especialmente quanto à atribuição de responsabilidades e sucessos alcançados.

As dinâmicas sociais associadas à presença desses atores, suas estratégias próprias e sua participação nas instâncias territoriais constituem elementos-chaves para a compreensão das realidades sociopolíticas locais e seus desdobramentos na forma que tomam as novas instituições introduzidas pelo PTC e os novos processos a elas associados.

A situação social encontrada no **Território Paraná Centro** é bastante contrastada com aquela do Sertão do São Francisco. A história agrária resumida acima foi acompanhada, ao longo do século XX, de um processo de transição de sistemas tradicionais de agricultura, ancorados fundamentalmente no extrativismo e na pecuária extensiva, para uma agricultura “moderna”, amplamente dependente das *commodities* agrícolas.

Ao longo dessa trajetória, ao invés do que aconteceu no território do São Francisco, onde um programa e investimentos públicos de grande porte deram nascimento a um maciço polo agroindustrial, atraindo inúmeros atores exteriores, nacionais e internacionais, grandes empresas capitalistas, agricultores médios e força de trabalho braçal, no Paraná, a tradicional oligarquia agrária buscou outros caminhos para se reinventar. Sua expressão mais recente passou a ser o agronegócio exportador, responsável por tornar a região uma grande produtora de grãos, integrada, sobretudo, aos sistemas cooperativistas que atuam no interior das cadeias globais de valor. Para tanto, manteve níveis elevados de concentração da terra e da riqueza.

Ao mesmo tempo, essa trajetória de modernização fez emergir uma forma empresarial de agricultura familiar inserida nos principais mercados agrícolas, mas igualmente dependente de recursos externos controlados pelas indústrias, cooperativas, agroindústrias e bancos.

Mas esse não é o caminho da maioria. Excluída dessa economia globalizada, permanece no Paraná Centro uma parcela expressiva da agricultura familiar que, mesmo sofrendo as pressões do projeto modernizante, busca se reproduzir nos interstícios do mesmo. Incapazes de sobreviver ao *treadmill* tecnológico ou simplesmente contrários aos padrões sociotécnicos vigentes, muitos agricultores familiares e camponeses construíram estratégias inovadoras de reprodução social, as quais envolvem diversificação produtiva, internalização de recursos, agregação de valor, diferenciação de produtos e novas formas de integração mercantil.

Trata-se de uma agricultura de base camponesa que subsiste a partir da capacidade de certos agricultores e agricultoras em gerar novidades técnicas e organizacionais que lhes permitem não apenas sobreviver em uma posição marginalizada, mas assumir um novo papel no território.

Isso explica, por exemplo, por que, diante de todas as dificuldades e pressões externas, reproduzem-se formas antigas de organização social e de gestão coletiva dos recursos naturais, tais como os “faxinais”. Peculiares à região Centro-Sul do Paraná, os faxinais estão fundados em um modo de produção camponês tradicional, o qual se caracteriza pela utilização coletiva da terra. Este modo de produção integra: a) criação de animais soltos, destacando-se os suínos e aves; b) extrativismo da erva-mate, araucária e outras espécies de árvores frutíferas e nativas, dentro dos chamados criadouros comunitários, terras de uso comum ou ainda terras de criar; e c) produção agrícola nas “terras de plantar”, que ficam localizadas fora do criadouro comum e onde se destaca uma policultura alimentar onde predominam o feijão, a batata inglesa, o arroz, o trigo, a cevada, a mandioca e o milho.

Nesse contexto histórico, as mudanças técnicas, econômicas e sociais, por mais expressivas que tenham sido para a organização da sociedade local, não criaram condições para uma mobilização das organizações e dos movimentos

sociais similares àquela que presenciemos no Vale do São Francisco. Nesse contexto, os sindicatos e movimentos sociais rurais, ainda que presentes localmente, não conseguiram ocupar um espaço social semelhante e exercer um peso tão expressivo no jogo das relações de forças que se desenvolvem dentro do território. Isto apesar de se encontrarem no Paraná Centro mais de quarenta assentamentos de reforma agrária.

A mesma constatação se faz no que diz respeito aos outros segmentos distintivos da população-alvo do PTC. O Paraná Centro conta com três aldeias indígenas e duas comunidades quilombolas cujo grau de organização, mobilização e participação nos debates públicos em nível local é menos expressivo, pelo menos quando comparado à capacidade de engajamento institucional e de reivindicação das populações tradicionais no sertão pernambucano.

No entanto, se a presença política das comunidades tradicionais e originárias não é tão manifesta nas instâncias de gestão da política territorial,



FIGURA 17 – Faxinais, a resistência de sistemas tradicionais de produção no Paraná Centro.

FONTE: Os autores, 2013.

não se deve desconsiderar a emergência de uma nova coalizão em torno da representação da agricultura familiar. Ao longo do próprio processo de consolidação desta categoria sociopolítica no cenário nacional, fortaleceram-se movimentos sociais e sindicais que respondem por uma parcela importante deste segmento.

Esta coalizão social, que hoje envolve também inúmeras cooperativas e associações, possibilitou à parcela da agricultura familiar, sobretudo aquela mais inserida nos mercados, um reposicionamento no campo político local. Por conta disso, atualmente esses grupos são capazes de rivalizar com os atores que historicamente controlaram a cena política local, disputando não apenas o controle dos espaços públicos de governança participativa, mas também as estruturas institucionalizadas do poder local, como as prefeituras. Isso somente foi possível em virtude do reconhecimento e da legitimação da agricultura familiar ao longo das duas últimas décadas.

Apesar dos enormes entraves institucionais que restringem mudanças mais expressivas – e fazem com que a política territorial paradoxalmente comporte algumas relações assimétricas que ela procura combater –, não se pode desconsiderar as fissuras que a mesma imprimiu às estruturas de poder historicamente utilizadas para perpetuar a dominação, a pobreza e a desigualdade social.

Em resumo, os dois territórios analisados no âmbito de nossa pesquisa – apesar de representarem de modo restrito a imensa diversidade das situações sociais encontradas nos 120 territórios que abrange o PTC – evidenciam a necessidade, para poder entender o impacto concreto do Programa sobre o reequilíbrio das relações sociopolíticas na escala local, de ultrapassar critérios genéricos de avaliação, para debruçar-se sobre as condições singulares nas quais se compõe o jogo de atores sociais no cenário territorial.

3.3. COMO O PTC SE ARTICULA COM AS CONFIGURAÇÕES E ESTRATÉGIAS DOS ATORES LOCAIS?

É à luz dessa compreensão do posicionamento dos vários atores locais, de seus embates dentro de um dado território, que se poderá começar a interpretar o modo como o padrão de referência das novas instituições e dos novos processos, tal como definido na concepção do Programa Territórios da Cidadania, toma efetivamente corpo, em uma situação histórica, social e econômica particular. Os critérios de sucesso ou de fracasso de um projeto

de mudança social não são absolutos, rígidos e aplicáveis de modo idêntico em qualquer situação. Há que ajustá-los a cada realidade concreta.

Em primeiro lugar, é importante sair de uma perspectiva temporal restrita do Programa, que o limitaria ao período no qual foi executado na sua forma atual. Além disso, é importante integrar a visão dos protagonistas atuando lá no território, a partir da experiência concreta que tiveram das políticas territorializadas e das novas instituições que emergiram com elas. Deste ponto de vista, torna-se impraticável traçar uma linha divisória estática entre o PTC e aquele que, em alguma medida, foi seu precursor institucional: o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT).

Uma das principais dificuldades que o próprio PTC teve de enfrentar, e que ainda não foi superada, diz respeito à sobreposição de territorialidades diferenciadas, o que complica severamente a gestão intersetorial das políticas. Isso é reflexo dos múltiplos significados que o termo “desenvolvimento territorial” assume. Muitas vezes, trata-se apenas de um neologismo para falar de uma nova regionalização. Mesmo dentre os órgãos mais diretamente implicados na gestão do PTC, ainda não há um entendimento comum de que a territorialização seja algo além da ampliação da intervenção do Estado para uma escala supramunicipal.

É a partir desse continuum histórico e dessas várias facetas de um enfoque “territorializado” das políticas públicas – e de suas múltiplas expressões institucionais durante a última década – que se pode analisar o papel dos diferentes atores e seu engajamento na gestão territorial.

A primeira constatação que se pode fazer no caso do **Sertão do São Francisco-PE** diz respeito à grande efervescência que marcou, em 2004, o lançamento das primeiras iniciativas para instituir espaços de reflexão e de debates. Foram instituídos fóruns que reuniram os mais vários atores presentes no território para identificar suas necessidades, definir os recursos a mobilizar, satisfazê-las e traçar prioridades mais amplas para o desenvolvimento sustentável local.

Efetivamente, aconteceu uma grande mobilização dos atores territoriais no sentido da elaboração de suas demandas; foram realizadas diversas oficinas de trabalho, com a presença significativa dos membros do Fórum Territorial e o envolvimento de organizações dos beneficiários locais do programa, inclusive representantes dos segmentos mais marginalizados, como os quilombolas.

Desde o início, os sindicatos desempenharam um papel central nessas

discussões, mas os movimentos sociais e ONGs também participaram ativamente. Os representantes dos municípios e dos vários serviços públicos – inclusive a CODEVASF (órgão Federal de coordenação do desenvolvimento do Vale do São Francisco) – contribuíram também nessa dinâmica inicial de modo expressivo.

A maneira como se deu essa intensa atividade foi o reflexo da configuração mais geral das relações entre os atores sociais dentro do espaço territorial. **Em particular, o forte empenho dos movimentos sociais e o papel de liderança assumido pelos movimentos sindicais em relação ao processo participativo – especialmente com a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Pernambuco (FETAPE) assumindo sua coordenação – resultaram da posição de interlocutores reconhecidos que os mesmos haviam conseguido conquistar anteriormente frente aos poderes institucionais e econômicos presentes no palco local.**

Esse período inicial constitui, para os participantes oriundos dos movimentos sociais, uma experiência marcante de participação e de diálogo interinstitucional. **Os fóruns ofereceram uma nova arena de discussão e negociação, onde se encontraram os protagonistas que já eram acostumados a se confrontar em virtude das tensões e conflitos gerados pela movimentada história agrária do Vale do São Francisco.**

O produto principal dessa eferescência foi o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Sertão do São Francisco, o qual devia nortear as iniciativas e os investimentos para o território. Neste plano, as expectativas e demandas exprimidas pelos segmentos quilombolas e indígenas da população rural, bem como os projetos dos grupos mais dinâmicos entre pequenos agricultores familiares e assentados (associações, cooperativas), tiveram um eco significativo.

A redefinição da política territorial, no plano nacional, com a criação do PTC, em 2008, encontrou no Sertão do São Francisco um capital humano não só motivado, mas capacitado para assumir as transformações conceituais e operacionais então introduzidas. Encontrou também uma configuração já estabelecida das condições de controle das novas institucionalidades e dos processos associados – configuração marcada pela posição proeminente ocupada pelos movimentos sindicais e os órgãos da sociedade civil.

O mesmo ambiente participativo que havia marcado as reuniões do Fórum em suas fases iniciais se reproduziu nas oficinas durante as quais foram elaborados os primeiros diagnósticos do Território da Cidadania e a pauta das demandas dos atores sociais para 2009 e 2010.

Nossos entrevistados guardam na memória esses momentos como ocasiões de uma grande mobilização social em torno das questões que a implantação da política de desenvolvimento territorial suscitou. Essa memória estará sempre presente na configuração de novas iniciativas de desenvolvimento, as quais precisarão pelo menos reconhecer a reivindicação da participação como um elemento constituinte do desenvolvimento.

O **Paraná Centro** também vivenciou uma fase de efervescência política por conta da construção das primeiras estruturas participativas relacionadas às políticas territoriais. No entanto, há algumas diferenças marcantes quanto à maneira como isso se deu neste território, seja em relação às categorias de atores que assumiram um papel de liderança, seja no que tange à orientação estratégica das perspectivas de desenvolvimento priorizadas.

É importante notar que, diferentemente daquilo que encontramos no Sertão do São Francisco-PE, no Paraná Centro as prefeituras e demais órgãos públicos (em particular a EMATER) exerceram uma ação muito mais proativa em todo o processo e, ainda hoje, ocupam uma posição proeminente no Colegiado Territorial.

Além disso, categorizações sociais que aparecem claramente estabelecidas no contexto sócio-histórico do Vale do São Francisco revelam-se muito mais heterogêneas no caso paranaense. Com efeito, observa-se ali um trânsito muito mais intenso dos atores entre diferentes organizações e espaços públicos, bem como uma notória permeabilidade entre Estado e Sociedade Civil.

No Paraná Centro, a liderança do processo de participação, proposição e decisão passou a ser assumida por um pequeno núcleo, uma espécie de elite administrativa da política territorial, cujos membros, circulando entre organizações estatais e civis, compartilham posições e conhecimentos essenciais para influir sobre as orientações estratégicas do desenvolvimento.

Em contraste ao caso pernambucano, ainda é notória a ausência de determinados segmentos sociais, em especial a representação de alguns grupos considerados como foco prioritário da política territorial: organizações das comunidades faxinalenses, assentados de reforma agrária, populações tradicionais e originárias.



FIGURA 18 – Os agricultores assentados seus projetos no Paraná Centro.
FONTE: Os autores, 2013.

Uma consequência significativa dessa ausência encontra-se no fato de a primeira versão do PTDRS Paraná Centro (2006) não incluir qualquer referência a esses grupos. As justificativas para essa situação são diversas. Por um lado, são referidas questões operacionais relacionadas à dificuldade de comunicação e locomoção para as reuniões. Por outro, cita-se a própria falta de interesse desses grupos em participarem ativamente dos espaços de gestão territorial.

Nosso exercício de ouvir essas comunidades nos indica que não apenas esses grupos periféricos ou isolados nas redes políticas do território ausentaram-se do Colegiado, mas também outras organizações que detêm representação formal nesse espaço afastaram-se do mesmo, seja porque não vislumbraram ali as condições para discutir suas demandas e projetos, seja porque simplesmente se negaram a aprovar e legitimar decisões que, segundo os mesmos, estariam ocorrendo à revelia de uma discussão qualificada.

Essa ausência dos segmentos prioritários da população acarreta inúmeros prejuízos para a gestão social, a eficácia e a sustentabilidade das políticas. A falta de interface com essas categorias não permite que aconteçam os ajustes necessários para que as políticas efetivamente encontrem os “invisíveis”, fora de todos os sistemas atualmente vigentes para fins de cadastramento.

Entretanto, o núcleo ativo da política territorial do Paraná Centro revela um alto grau de coesão política no centro de uma rede social mais extensa. Seus membros são portadores de um referencial de desenvolvimento que coloca em evidência uma estratégia de dinamização econômica do território centrada na afirmação de uma agricultura familiar modernizada, inserida nos mercados agrícolas, gerando valor agregado, absorvendo tecnologias, diversificando o portfólio de atividades econômicas do território e, assim, gerando renda e qualidade de vida. Esse referencial foi traduzido em projetos de desenvolvimento que revelam a capacidade da política territorial para ampliar a articulação de determinados segmentos da agricultura familiar.



FIGURA 19 – Novos projetos, central de comercialização da agricultura familiar no Paraná Centro.

FONTE: Os autores, 2013.

O paradoxo da situação observada no Paraná Centro reside no fato de que a aplicação de critérios formais de avaliação poderia conduzir à elaboração de um retrato bastante exitoso da implementação das novas instituições participativas e de seu funcionamento. Mesmo com certa paralisia do PTC entre

2011 e 2012, em virtude da inexistência de uma Matriz de Ações consolidada, o território demonstrou um invejável dinamismo político: as reuniões do Colegiado se mantiveram; as informações circulavam, as decisões eram tomadas e um núcleo gestor cumpria com eficácia suas tarefas. Tudo isso convergiu a serviço de uma estratégia social e econômica coerente.

No entanto, atrás desse retrato lisonjeador, deve-se constatar que todo o processo deu-se em detrimento da incorporação de segmentos mais empobrecidos da população rural e, portanto, do próprio público prioritário da política territorial. Isso demonstra que a afirmação de uma parcela de agricultores familiares pode se dar de modo indiferente à (ou em detrimento da) legitimação e ao empoderamento das comunidades tradicionais, pequenos agricultores camponeses, faxinalenses, quilombolas, assentados e indígenas.

Nesse ínterim, a situação observada no Sertão do São Francisco-PE diferencia-se daquela do Paraná.

No território do Paraná, vários elementos combinaram para tornar inviáveis as alianças e convergências necessárias para sustentar o funcionamento das estruturas de participação instituídas pela política territorial, prejudicando, portanto, a elaboração de uma estratégia comum a vários protagonistas.

O universo de referência das grandes empresas agrícolas e agroindustriais que compõem o potente polo político e econômico do Vale do São Francisco, associado ao setor altamente tecnificado da agricultura irrigada, situa-se em um amplo âmbito globalizado que ultrapassa de longe os embates locais do território. Quanto aos sindicatos, seus focos de mobilização encontram-se divididos entre os interesses dos pequenos produtores familiares, inclusive os assentados, e as reivindicações dos trabalhadores assalariados empregados nas grandes empresas – alguns deles, morando doravante nas cidades, perderam suas solidariedades com a sociedade camponesa.

Por sua vez, os movimentos sociais ligados às populações quilombolas e indígenas atuam nas suas próprias redes de mobilização e de pressões institucionais a serviço de suas próprias reclamações e não são sempre percebidos pelos outros protagonistas na sua qualidade de produtores rurais. As prefeituras, que não conseguiram a liderança do PTC na escala local, acham-se despojadas de algumas de suas prerrogativas e mantêm uma relação de desconfiança com os sindicatos que assumiram a coordenação executiva da política territorial.

Ademais, é pertinente notar aqui que a quase interrupção do PTC e as dificuldades de comunicação entre os níveis nacional, estadual e municipal, combinadas aos inúmeros obstáculos encontrados na concretização dos projetos elaborados durante a fase de efervescência inicial do Programa, não tiveram as mesmas consequências nos territórios pernambucano e paraense.

Neste último caso, apesar dos inúmeros prejuízos acarretados à participação social, esses problemas foram encarados de modo a manter o funcionamento básico das instituições do Programa. Naquele, ao contrário, os mesmos somaram-se às divergências e tensões já existentes, resultando no afastamento de parcela importante dos protagonistas que se envolveram com tanta energia na implantação inicial das instituições territoriais. Essa situação se refletiu na desmobilização dos encontros, tanto do Fórum Territorial como da Coordenação do Colegiado e Coordenação Executiva. As instituições ativas do PTC se reduziram, no Território Sertão do São Francisco, a um pequeno núcleo de assessores liderados por militantes da FETAPE. Com isso, as tensões se acirraram ainda mais e o PTC passou a ser considerado por muitos deles – e principalmente pelas prefeituras – como “coisa dos sindicatos”.

Em face dessas constatações, a conclusão poderia apontar para o fracasso do PTC no Sertão do São Francisco-PE, mas a realidade é muito mais complexa do que uma observação superficial daria a pensar. É inegável que o esquema institucional padrão do programa não conseguiu sobreviver às tensões e obstáculos encontrados. Mas, ao contrário do que se encontra no Paraná Centro, **no Sertão do São Francisco-PE o projeto social que veicula o programa foi apropriado pelas categorias sociais que constituem sua população-alvo: pequenos agricultores familiares, assentados, populações tradicionais.** Esses atores aderiram aos seus objetivos e encontraram no seu referencial de desenvolvimento territorial uma perspectiva mobilizadora, e, assim, continuaram apoiando-se no pequeno núcleo coordenador para levar adiante os inúmeros projetos que elaboraram para reforçar seu posicionamento social e desenvolver suas atividades produtivas.

A lição mais geral que se pode extrair desses dois estudos de caso é **a de entender a natureza das interações que se desenvolvem entre uma intervenção pública como a do PTC e a realidade social de um dado território.**

É fundamental ir além do registro dos critérios formais, além das aparências mais evidentes, para tomar em conta o enredo complexo das relações sociais e políticas que são tecidas entre os atores presentes no cenário local, compreendendo os interesses que os animam e os embates em que se confrontam.

Deste ponto de vista, cada situação local é específica e deve ser detalhadamente analisada para que se possa chegar a uma apreciação das dinâmicas desencadeadas, às vezes de modo pouco visível, quase que subterrâneo, pela intervenção pública a se avaliar.

3.4. OFERTAS, DEMANDAS, AÇÕES EMPREENDIDAS, OBSTÁCULOS ENCONTRADOS

O PTC foi instituído para servir como propulsor de um processo de reprogramação das políticas públicas para superação da pobreza e das desigualdades sociais que marcam o meio rural brasileiro.

Para tanto, propôs um formato inovador de governança territorializada, o qual tem como alicerce a construção de novos espaços de participação social. Em particular, o Colegiado Territorial constitui a instância fundamental na organização do programa, definindo-se como arena privilegiada para o enfrentamento das disputas entre as forças sociais do território.

Ao mesmo tempo, no plano nacional, uma verdadeira operação foi montada para incutir nos ministérios uma nova racionalidade de gestão territorializada para suas políticas. Esse esforço traduz-se na construção de uma Matriz de Ações ofertada aos territórios, os quais analisam suas demandas prioritárias e sugerem alterações na oferta de políticas. Enfim, é construído um plano de execução das políticas em nível territorial. As ações são ainda monitoradas e avaliadas tanto pelo Governo quanto pela Sociedade Civil organizada nos territórios.

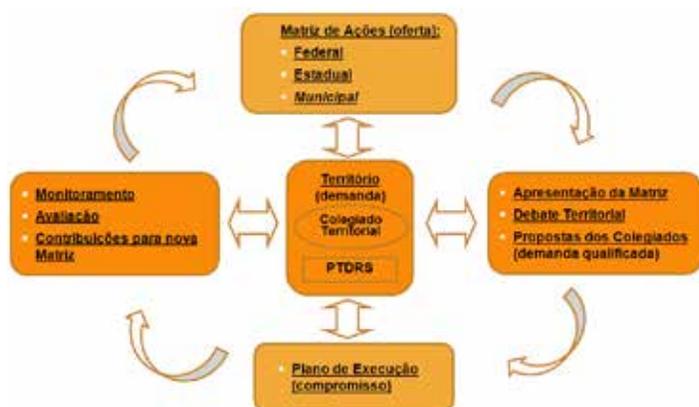


FIGURA 20 – Ciclo de Gestão do Programa Territórios da Cidadania.
Fonte: MDA/SDT, 2014.

Inúmeras avaliações e análises deste ciclo de gestão da política territorial já foram realizadas. De modo geral, elas comungam da ideia de que qualquer apreciação acerca do êxito do PTC deve partir do reconhecimento de que sua própria concepção já representa uma ruptura importante em relação às políticas setoriais que historicamente foram utilizadas para combater a pobreza e a desintegração social que lhe é subjacente.

Ademais, apenas uma década após a emergência da atual geração de políticas de desenvolvimento territorial no Brasil, nota-se que a abordagem territorial foi incorporada não somente no discurso dos agentes públicos, mas pelos próprios atores locais, ainda que, em ambos os níveis, a noção revele conteúdos muito díspares.

Entender o que efetivamente o PTC trouxe para um dado território implica, além da análise dessas dimensões institucionais que remetem às suas finalidades sociais e políticas, registrar os resultados concretos, em termos de iniciativas tomadas, projetos empreendidos e levados a cabo com o objetivo induzir novas dinâmicas e novas perspectivas de desenvolvimento para a população-alvo do Programa: os pequenos agricultores familiares, assentados e comunidades tradicionais.



FIGURA 21 – Minha Casa, Minha Vida. As novas condições de moradia no território Paraná Centro.

Fonte: Os autores, 2013.

Seguramente, as observações feitas em dois territórios não nos permitem chegar a uma conclusão absoluta no que diz respeito aos resultados globais obtidos pelo programa. Este não foi o objetivo de nossa pesquisa. **A lição a se tirar neste momento é de natureza metodológica, confirmando a necessidade de ir além dos dados “macro”, que informam sobre os volumes financeiros engajados pelos ministérios, para observar como eles se desdobraram concretamente na vida dos pequenos municípios rurais.**

Em primeiro lugar, cabe se questionar sobre a própria natureza das ofertas que chegaram aos territórios por meio de uma Matriz de Ações. Durante o período que abrange nossa pesquisa de campo, apenas duas matrizes foram elaboradas: em 2009 e 2010. Durante os dois anos seguintes, 2011 e 2012, houve uma interrupção neste tipo oferta, ainda que as políticas continuassem chegando de forma isolada aos municípios. A metodologia foi retomada em 2013.

Para a formação da Matriz é feita anualmente uma consulta junto aos ministérios. Não há criação de novos programas, apenas a destinação aos territórios de um volume específico de recursos associados àqueles já existentes, nem alteração efetiva na dotação orçamentária em função do PTC, mas há a redistribuição dos valores visando incrementar o aporte de recursos para as regiões mais empobrecidas.

O PTC é composto por três eixos de atuação: (1) Apoio a atividades produtivas; (2) Cidadania e direito; e (3) Infraestrutura. Esses eixos desdobram-se em sete linhas prioritárias de articulação política: (a) Organização sustentável da produção; (b) Ações fundiárias; (c) Educação e cultura; (d) Direitos e desenvolvimento social; (e) Saúde, saneamento e acesso à água; (f) Apoio à gestão territorial; e (g) Infraestrutura.

Em 2010, foram previstas 169 ações em todos os territórios, o que representava um investimento estimado da ordem de R\$ 27,3 bilhões. Deste total, foram executadas 141 ações, correspondendo a um montante de recursos da ordem de R\$ 19,7 bilhões.

No Paraná Centro, foram previstas 57 ações em 2010, as quais seriam executadas por onze ministérios e com valor previsto de R\$ 235 milhões. No Sertão do São Francisco-PE, 46 ações foram oferecidas em 2010, sob a responsabilidade de nove Ministérios.

O número de ações que constam nas matrizes e a diversidade de suas naturezas são indicativos fortes da ambição do PTC: garantir o acesso a bens, serviços, direitos, obras de infraestrutura e apoio à produção para brasileiros residentes em áreas rurais com baixo índice de desenvolvimento humano.



FIGURA 22 – Paraná Centro: apesar das dificuldades, o acesso a bens básicos melhorou as condições de vida.

FONTE: Os autores, 2013.

Mas, o grande número de ações que o programa se propõe a gerir também dificulta a governança integrada das políticas. Ademais, os dados dos sistemas de monitoramento revelam que muitas das ações ofertadas possuem pouco apelo junto à população dos territórios ou reduzido impacto social. Assim, ao longo do processo de reestruturação do programa, os gestores públicos têm buscado simplificar a coordenação do mesmo, o que passa pela adequação da matriz a partir da demanda territorial e, associado a isso, à sua redefinição.

Em maio de 2013, foram promulgadas importantes mudanças na estrutura organizativa do PTC, dentre as quais uma das principais diz respeito à redução do número de ações que compõem a Matriz do Governo Federal para 71 ações, contabilizando um investimento previsto de 7,2 bilhões em todo o país.

Dentre as políticas que foram retiradas estão aquelas de caráter universal que não tiveram seu ciclo de gestão efetivamente territorializado. Nesta

situação estão o Programa Bolsa Família, os Benefícios de Prestação Continuada e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, nada menos que as três principais políticas do PTC em termos de recursos repassados aos territórios em 2010.

O principal objetivo dessa reformulação está associado à focalização de políticas cujo planejamento, ajuste e/ou pactuação da execução envolvam e/ou priorizem o debate junto aos Colegiados Territoriais, ou cuja execução efetivamente priorize o atendimento dos territórios da cidadania, podendo ou não envolver a discussão em tais instâncias.

Tendo em vista que as alterações são recentes, não foi possível a esta pesquisa avaliar em que medida elas produziram os efeitos esperados do ponto de vista da gestão e da reativação do programa.

Nos dois anos analisados, figuram entre os beneficiários do PTC, por um lado, atores sociais claramente identificados como agricultores familiares, quilombolas, indígenas e faxinalenses. Por outro lado, há referências mais genéricas, tais como “populações dos Territórios da Cidadania”, “sociedade em geral”, “empreendedores” e “famílias de baixa renda”. Completa o quadro o destino das ações a atores coletivos, como comunidades tradicionais, assentamentos e cooperativas. Figuram, ainda, no leque dos beneficiários, os grupos sociais em situação de vulnerabilidade social, segundo as dimensões étnicas, etária e de gênero. Por fim, registram-se as ações voltadas para representantes de instituições governamentais e não governamentais, além dos movimentos sociais.

Nessa análise, é pertinente indagar-se sobre o papel que os ministérios envolvidos com o programa atribuem ao Colegiado do Território na implementação das ações elencadas. Esta é uma questão central, na medida em que o objetivo proclamado do PTC reside em proporcionar aos atores locais e às instituições que os representam a capacidade de protagonismo e de iniciativa da qual historicamente foram privados.

Deste ponto de vista, observa-se, no território **Sertão do São Francisco-PE**, em 2009, que 53,9% das ofertas atribuíam aos colegiados uma função de “Controle social” e 26,9% de “Articulação/Mobilização”. Já em 2010, estes dois tipos são registrados na proporção de 37,0% e 34,8%, respectivamente, seguidos de perto da função “Deliberativo-Consultiva”, citada em 26% das ações.

Mas, para além dessas categorias genéricas, mostrou-se evidente que cada ministério, cada instituição executora, interpreta ao seu modo o que significa ou compõe cada um desses papéis. Em alguns casos, o que é considerado

controle social corresponde ao que, em outros, é denominado articulação e mobilização. Os papéis de deliberação e de consulta são citados ora de forma associada, ora independente.

Pode-se afirmar que, de modo geral, o papel que os ministérios esperam do Colegiado Territorial não é o de tomar iniciativas, de adotar uma postura proativa, mas de subsidiar as iniciativas ministeriais, assumindo, especialmente, as funções de articulação e de mobilização dos beneficiários, que passam a definir as demandas futuras, encaminhando os interessados para o acesso aos instrumentos disponibilizados pelas políticas públicas, por meio da Matriz das Ações.

Essa análise das matrizes de ações propostas ao colegiado do território pernambucano é bastante esclarecedora quanto à visão e às expectativas dos Ministérios que as elaboraram em relação ao PTC. Manifestam-se aqui algumas contradições internas, em particular uma tensão entre dois objetivos difíceis de serem conciliados. Por um lado, a preocupação de articular e dar mais coerência às políticas públicas voltadas para o meio rural, mas pouco vinculadas entre si. Pelo outro, o projeto de favorecer o protagonismo, a capacidade de fazer entender a voz de categorias da população rural até então mantidas em posições marginais.

A predominância das ações de abrangência nacional, já pautadas por cada ministério independentemente de uma perspectiva territorial e cuja execução já está programada por seus serviços, parece reveladora de uma atitude em relação às novas instituições estabelecidas pelo Programa: espera-se simplesmente que o mesmo facilite, pela sua intermediação, a execução das políticas, favorecendo uma melhor articulação com os beneficiários e os órgãos intermediários que podem contribuir para a eficácia e para a eficiência da execução.

Deste mesmo ponto de vista, é significativo que seja na Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA, de onde surgiu a iniciativa PTC, que se originem as ações mais diretamente voltadas aos territórios, com o principal objetivo de consolidar as instituições do programa e capacitar seus membros.

Essas mesmas observações são pertinentes para o caso do território do **Paraná Centro**. Com efeito, para além da diversidade dos contextos empíricos, elas são fruto das ambiguidades que revestem a própria concepção do PTC. Essas observações expõem os limites da difícil conciliação entre os objetivos de uma administração pública que, seguindo sua lógica interna, procura melhorar a coerência da sua intervenção, e a vontade política na qual o programa encontra sua inspiração, a saber: ofertar à sociedade civil e, mais

especificamente, a seus segmentos mais afastados das esferas de decisão, a capacidade de participar ativamente na elaboração e priorização das ações públicas.

A análise se torna ainda mais complexa quando o questionamento se amplia para examinar as realizações concretas. Aqui, em ambos os territórios, uma primeira constatação se impõe: é impraticável traçar uma linha divisória estática entre o PTC e aquele que, em alguma medida, foi seu precursor institucional: o PRONAT. Embora ambos diferenciem-se em termos de objetivos, natureza e modelo de gestão, compartilham os mesmos recortes territoriais e parte dos dispositivos institucionais e de governança, em particular os Colegiados Territoriais.

Do ponto de vista prático é o PRONAT que efetivamente dá vida aos Colegiados Territoriais e que, portanto, imprime uma nova dinâmica de participação social nos territórios. São basicamente os recursos oriundos deste programa que entram na pauta dos colegiados, incitando os atores a negociar e a construir compromissos com vistas à implementação dos projetos. Entre 2003 e 2012 o PRONAT financiou 6.567 projetos em todo Brasil, representando um orçamento de R\$ 1,6 bilhão.

No **Paraná Centro**, houve um número expressivo de ações implementadas neste período via PRONAT. Ao todo, foram contabilizados 75 projetos, distribuídos entre todos os municípios do território. A maioria dos projetos concerne às seguintes ações: Gestão e planejamento territorial; Estruturação da Assistência Técnica e Extensão Rural; Agroindústria de beneficiamento de frutas; Abatedouro de suínos; Agroindústria de plantas medicinais; Estruturação da cadeia produtiva do leite; Regularização fundiária; Apoio à comercialização de produtos da agricultura familiar; e Ampliação e estruturação das Casas Familiares Rurais.

Um primeiro aspecto a destacar nestes projetos diz respeito ao fato de os mesmos centrarem-se no espaço rural e no fortalecimento da agricultura familiar, sobretudo a partir de investimentos em infraestrutura produtiva. Isso é condizente com o referencial da política pública e com o foco de atuação do MDA. Ademais, também caminha ao encontro da concepção de desenvolvimento predominante no Colegiado Territorial.

A pesquisa notou ainda que a maior parte dos recursos esteve direcionada a agricultores familiares com maior capacidade de representação política no território. Disso decorre um limite fundamental na capacidade da política territorial em alcançar o público prioritário, aquela população em condição de vulnerabilidade social que, de modo geral, está desorganizada e/ou ausente do núcleo diretivo do território.



FIGURA 23 – Pecuária leiteira, um dos principais projetos para a agricultura familiar no Paraná Centro.

Fonte: Os autores, 2013.

Apesar do êxito do Paraná Centro no que tange ao número de projetos implementados, a experiência revela ainda uma complicada trajetória de inovação organizacional. As fragilidades dos primeiros projetos demonstraram, por exemplo, a dificuldade de intercompreensão entre os interesses dos atores locais e as regras estabelecidas para financiamento e gestão dos recursos. Atualmente, apesar dos inúmeros entraves ainda existentes, que inclusive tornam recorrentes os projetos com falhas de execução, nota-se um aprimoramento gradual na articulação entre distintas organizações, o que foi mediado fundamentalmente pelo Colegiado Territorial.

Muitos limites encontrados na implementação dos projetos dizem respeito aos condicionantes normativos que criam obstáculos à gestão participativa. O principal deles diz respeito às regras para transferência e aplicação de recursos públicos. Por um lado, elas bloqueiam o repasse de recursos de investimento para as organizações da sociedade civil, concentrando nas prefeituras a responsabilidade pela gestão. Por outro, dificultam

a constituição de um processo contínuo e qualificado de governança territorial. Assim, apesar de todos os esforços da SDT/MDA, ao longo desse tempo a contratação dos assessores territoriais (e dos projetos de assessoria técnica) ocorreu de modo intermitente e sempre sujeita a atrasos no repasse dos recursos, resultando em sérias implicações para a atuação dos profissionais contratados. Também neste caso, alterações foram propostas em 2013 a partir da criação de um novo sistema de gestão e assessoria integrando as universidades.

A pesquisa notou ainda um aspecto particularmente problemático no que diz respeito à organização da política territorial, qual seja, a importância demasiada das emendas parlamentares na definição dos projetos. Muitas das ações computadas nos territórios dizem respeito à aplicação de recursos que chegaram por intermédio de parlamentares, o que revela um desvio na rota normal da política pública.

As emendas produzem um novo circuito para os recursos, de modo que os mesmos chegam ao território sem passar pelo Colegiado Territorial. O vínculo direto estabelecido entre deputados e atores locais reproduz os mecanismos políticos mais arcaicos, desestabilizando as tentativas de criar processos democráticos de participação social e empoderamento de atores com menor capital econômico e político.

No Território **Sertão do São Francisco**, 54 demandas foram formuladas em 2004 e 2005. De caráter claramente produtivo na maioria dos casos, elas esbarraram em obstáculos à primeira vista intransponíveis, apostos, no plano estadual, pela Secretaria da Agricultura e Reforma Agrária (SARA) de Pernambuco que, segundo a avaliação das instâncias territoriais, “não priorizou a execução dos projetos territoriais”.

Em março de 2006, o Fórum Territorial aprovou a recondução das propostas anteriores. Porém, o Colegiado ainda registrava, em agosto de 2007, que “nada foi aplicado efetivamente no Sertão do São Francisco até o momento”.

Esse lapso de tempo entre a aprovação das demandas e sua efetivação foi reconhecido, inclusive, pela atual gestão da SARA, que se empenhou, a partir de 2011, em sanar pendências remanescentes e fazer chegar aos proponentes e beneficiários os recursos solicitados. Segundo o então Secretário Executivo de Agricultura Familiar e Superintendente do PRORURAL, finalmente, em 2011, a SGE do MDA registrou a plena execução dos projetos neste território.

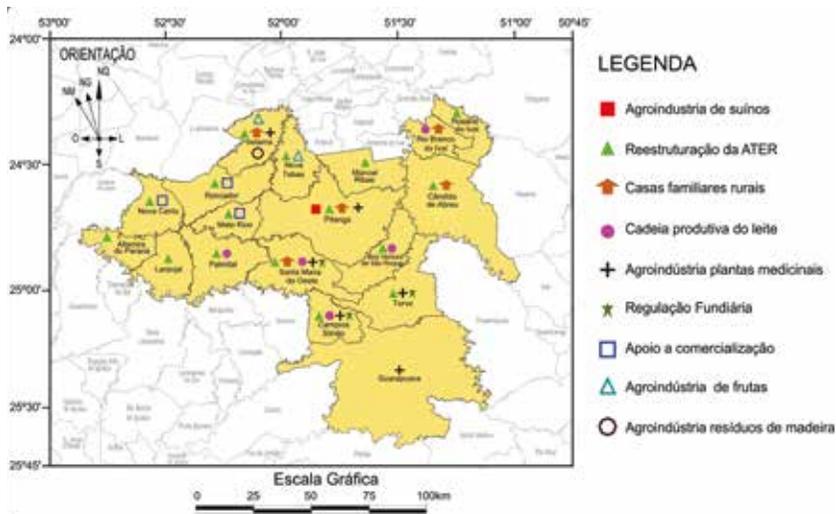


FIGURA 24 – Projetos implementados no Paraná Centro.

FONTE: Fávoro, *op cit.*

Como analisar esses difíceis caminhos burocráticos encontrados em ambos os territórios? Os atores sociais locais identificam vários obstáculos que os afetam: (a) a dificuldade de acesso à informação referente aos editais, o que provoca a perda frequente dos prazos estabelecidos; (b) as carências no que diz respeito à própria capacidade técnica para a elaboração dos projetos, hoje mais tênues, pela experiência já adquirida; (c) a morosidade dos processos: da elaboração até a chegada dos recursos, uma demanda pode demorar até cinco anos; (d) a oposição de pendências aos projetos, muitas vezes não plenamente explicadas e compreendidas, o que leva ao abandono de demandas e a um sentimento de impotência diante das exigências burocráticas; (e) o atendimento parcial e incompleto da demanda encaminhada.

Expressa-se ainda o sentimento de que é preciso ter apoio político para obter sucesso no encaminhamento das demandas. Esses bloqueios desmotivam os beneficiários e, sobretudo, inibem a concretização dos objetivos da política territorial.

A questão que se coloca diz respeito não necessariamente à distribuição dos recursos previstos na política proposta, mas, sobretudo, ao papel efetivamente atribuído às instâncias territoriais, em sua implantação, que ficam à margem do campo de ação das políticas articuladas nas matrizes de ações.

Evidentemente, ratificamos que nossa proposta não é de inferir conclusões de porte geral a partir desses dois casos que ilustram apenas uma ínfima parte da imensa diversidade de situações encontrada entre os 120 Territórios da Cidadania. De outro modo, nosso objetivo é apenas chamar atenção, a partir desses dois exemplos concretos, para a pertinência de uma problemática avaliativa que ultrapasse a perspectiva formal da medição do grau de aplicação do modelo institucional e dos objetivos operacionais que constituem o marco identitário do programa, **para se questionar sobre como o mesmo se articula com as realidades específicas do local, nas suas inúmeras nuances. Articulação que pode resultar em dinâmicas que não são necessariamente aquelas antecipadas, mas que, às vezes, orientam de modo decisivo a sociedade local.**



INVERTER A PERSPECTIVA: O OLHAR DOS ATORES SOBRE O PROGRAMA

O Programa Território da Cidadania se origina e tem como base uma dualidade fundamental. Trata-se de uma política pública que busca dar maior coerência interna e melhor eficácia às intervenções voltadas para as categorias mais marginalizadas e empobrecidas da população rural e, ao mesmo tempo, representa uma estratégia social e política com objetivos participativos que instituiu recortes do espaço nacional – os territórios –, pretendendo constituí-los em cenários privilegiados de mobilização e expressão dos atores locais da sociedade civil, especialmente das populações-alvo do programa.

Superar essa dualidade, evitar que conduza a uma contradição, esse é o tamanho do desafio que enfrenta o PTC: os objetivos globais de coerência e de eficácia almejados pelo aparelho institucional não se conciliam sempre com as dinâmicas que emergem das expectativas, estratégias e iniciativas dos atores locais.

Essa ambivalência constitutiva se reflete na perspectiva a ser adotada para avaliar o desempenho do programa. Os processos e métodos clássicos de apreciação da eficácia e eficiência das intervenções públicas não podem dar conta adequadamente. Além disso, eles informam apenas sobre indicadores formais de funcionamento das novas instituições. Para fins desse trabalho, nos interessa prioritariamente analisar como o programa confere protagonismo aos atores locais, dá possibilidade às faixas de população rural mais pobres e marginalizadas de participar ativamente da elaboração de seu futuro.

Acabamos de constatar que, nos dois territórios estudados, uma análise dos dados fatuais evidencia fragilidades dos resultados alcançados no que diz respeito à concretização de ações e projetos com a participação efetiva das novas instituições e em benefício das populações-alvo do programa.

Mas, uma análise limitada à observação das instituições e procedimentos formais, à medição de indicadores que informam sobre o grau de cumprimento dos objetivos internos do Programa, corre o risco de deixar despercebidos movimentos ainda iniciais dos atores, quase subterrâneos, que podem levar a mudanças num futuro ainda indeterminável.

Para ir além do que nos ensina a constatação dos resultados imediatos do PTC, para tentar acessar esses movimentos mais lentos e mais profundos de mudança social, há de se inverter a perspectiva a partir da qual se avalia o programa; deixar a postura do observador exterior para adotar a dos próprios atores locais: estar atento a sua visão subjetiva, recolher suas próprias palavras, tomar suas representações como elementos informativos pertinentes para entender como o mesmo se articula com as realidades locais nas suas especificidades e singularidades.

Para organizar e simplificar o resgate do riquíssimo material recolhido ao longo das inúmeras entrevistas conduzidas com os mais variados protagonistas presentes nos territórios, escolhemos organizá-los segundo os dois mais significativos ângulos a partir dos quais esses atores situam sua leitura do PTC e constroem as representações que elaboram do mesmo. Em primeiro lugar, uma leitura diacrônica, que aborda o Programa a partir de um ponto de vista histórico. Em segundo lugar, uma leitura estratégica, que interpreta sua lógica interna, suas finalidades, seus limites e resultados. No primeiro caso, como será exposto à frente, esta visão é apresentada nos dois territórios concomitantemente. No segundo caso, os dois territórios estão apresentados separadamente.

4.1. UMA LEITURA HISTÓRICA DIFERENCIADA SEGUNDO OS PROTAGONISTAS

Para os atores entrevistados ao longo da pesquisa, o Programa “Territórios” não se apresenta como um “objeto” em si, que possa ser analisado e entendido de modo isolado, sem referência à trajetória temporal da qual constitui o desfecho. Os atores locais inscrevem-no dentro de uma história social e política e a leitura que fazem dessa história estrutura sua percepção.

Três grandes momentos se destacam nessa visão da dinâmica de implantação do PTC: (a) a fase dos Territórios da Identidade (Territórios Rurais); (b) a mudança para os Territórios da Cidadania; (c) o “congelamento” do



FIGURA 25 – Pequenos municípios rurais no Sertão do São Francisco-PE.

FONTE: Os autores, 2013.

Programa no período mais recente. Os vários atores não têm o mesmo olhar e não fazem a mesma leitura desses três momentos.

4.1.1. Um programa inserido em uma história de longo prazo

Para certos atores institucionais, ligados sobretudo ao MDA, ou cuja história pessoal revela um engajamento de longo prazo na busca de novos caminhos para o desenvolvimento rural e na luta contra a pobreza – em sindicatos, ONGs, instituições de pesquisa, movimentos sociais –, o lançamento da política territorial inscreveu-se dentro de um movimento já antigo de reflexão sobre a territorialização da ação pública e o fortalecimento da pequena agricultura familiar.

Segundo um dos entrevistados, funcionário público atuando em nível estadual (PE), com longa experiência de militância, o objetivo de integrar e articular as políticas públicas rurais é uma preocupação que se manifesta há muito tempo. O CONDRAF (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável) desempenhou um papel importante nessa reflexão,

projetando a noção de identidade territorial como um fator articulador da ação política.

A iniciativa territorial entrou em concorrência com outras tentativas anteriores para inscrever a ação pública dentro de quadros especializados obedecendo a diferentes recortes, tais como as “regiões de desenvolvimento” no plano estadual.

A ideia de Territórios já confrontava com as RDs [...]. Os órgãos de planejamento do Estado tiveram certa dificuldade de constituir uma inter-relação com essa nova questão dos territórios. (Entrevista com gestor público estadual, PE).

No Sertão do São Francisco, um pesquisador da Embrapa, que desempenhou, durante certo tempo, um papel central na CODEVASF, sublinha também o fato de que a estratégia do desenvolvimento local já tem uma longa história no Brasil, bem anterior ao lançamento da nova geração de políticas de desenvolvimento territorial:

Foram criados alguns grupos de trabalho em Brasília, com vários Ministérios, e eu participei também. Onde a orientação era tentar focalizar a ação do Governo Federal em Territórios. E aí, cada Ministério tinha, não com esse nome “territórios”, mas tinha suas prioridades de atuação a nível local. Eles pegaram, por exemplo, o MDS que foi criado, ele criou os CONSAD, os consórcios que não foram muito adiante, mas a ideia era basicamente territórios, mas com outro nome. No caso do Ministério da Integração já tinha outro recorte, no caso com mesorregiões. E por aí vai, se você pegar o Ministério do Meio Ambiente, tem o enfoque mais na questão das bacias hidrográficas. Cada Ministério tem seu recorte. (Entrevista com pesquisador da Embrapa, PE).

No Paraná Centro, a ideia de que os esforços para o desenvolvimento local integrado são anteriores à política territorial também é assinalada por gestores públicos estaduais:

Acho que 2003 é um corte importante nessa questão da política territorial, mas [...] nós tínhamos anterior a 2003, com a criação do PRONAF, um debate sobre a questão do desenvolvimento local. O PRONAF Infraestrutura, ele estava organizado dentro da Secretaria de Agricultura Familiar. [...] Tivemos até 2002 uma experiência interessante a partir de 2000, quando foi instituído um grande programa [...] chamado Novo Brasil Rural, onde se organizou um conselho de desenvolvimento rural [...] e [...] escreve-se um texto não publicado sobre a importância de se pensar para o Brasil um Ministério do Desenvolvimento Territorial. (Entrevista com técnico da EMATER, PR).

Para esses atores, engajados há muito tempo nos debates sobre estratégias

de desenvolvimento, a iniciativa dos Territórios da Cidadania tem que ser encarada situando-a no pano de fundo dos muitos outros esforços de territorialização da ação pública – mas distinguindo-a por seu cunho social e pela busca de uma participação qualificada da sociedade civil. A perspectiva histórica adotada por esses atores convida, então, a relativizar a iniciativa dos territórios e a colocá-la dentro de uma perspectiva ampliada:

Não se trata apenas de um programa específico, de porte limitado, mas sim de um elemento dentro de uma estratégia de longo prazo, que visa reorganizar em profundidade as relações entre o poder central e a sociedade civil. (Entrevista com gestor público, PE).

Não é uma iniciativa isolada. Existe, até hoje, uma multiplicidade de recortes geográficos que constituem quadros em função dos quais várias entidades públicas organizam suas intervenções e seu diálogo com a sociedade civil. O desempenho do Programa não pode ser analisado sem referência a essas outras iniciativas paralelas. (Entrevista com gestor público, PE).

Já anteriormente se pensava em desenvolvimento integrado local e pensavam em regionalizar as políticas. Até se falou em desenvolvimento territorial. (Entrevista com técnico da EMATER, PR).

Para outros entrevistados, membros e líderes de movimentos sociais e sindicais, tanto de Pernambuco como do Paraná, essa perspectiva histórica integra o pano de fundo de sua própria trajetória pessoal. Seu engajamento junto à iniciativa dos Territórios Rurais e, na etapa seguinte, dos Territórios da Cidadania, prolonga uma mobilização anterior pela defesa da pequena agricultura familiar ou, mais especificamente para alguns deles, pela inclusão de comunidades marginalizadas: quilombolas ou indígenas.

A primeira fase da aplicação da política territorial, com a implantação dos Territórios Rurais ou Territórios da Identidade, permanece também, para muitos, como uma experiência fundamental, caracterizada pela mobilização de um amplo leque de parceiros, apoiada em uma reflexão coletiva sobre as prioridades do desenvolvimento local e com o objetivo da elaboração de um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável.

No Sertão do São Francisco, vários atores participaram desde o início, incluindo as prefeituras municipais. Atualmente, muitos desses se retiraram. Mas os sindicatos, que, neste caso, cumpriram um papel de maior protagonismo, nunca deixaram de ser ativos.

Os sindicatos sempre foram presentes, em todos os momentos eles foram presentes. Que a FETAPE, que era eu, eu sempre presente, ainda continuo,

sempre presente [...]. Foram estas pessoas que começaram neste primeiro momento. (Entrevista com liderança sindical, PE).

Quando se faz referência ao papel que os movimentos sociais e, mais particularmente, os sindicatos, desempenharam, desde o início, na implantação da política territorial iniciada pelo MDA, a mobilização que nunca foi abandonada, há também a considerar a história singular da região do São Francisco, marcada pelos profundos transtornos que afetaram as comunidades de pequenos agricultores familiares locais, consequência primeira das grandes obras empreendidas sobre o rio, em particular a construção de barragens e o estabelecimento de perímetros irrigados.

Inúmeras famílias de pequenos agricultores perderam as terras que cultivavam e tiveram que se deslocar para áreas de reassentamento, confrontadas à necessidade de modificar totalmente suas práticas técnicas, seus sistemas de produção e a forma de se organizarem socialmente.

As lutas populares que aconteceram nos anos oitenta contribuíram para reforçar as organizações sindicais. Elas tiveram um impacto maior sobre a capacidade de mobilização dos pequenos agricultores e instituíram os sindicatos como protagonistas incontornáveis da vida política e econômica local.

A história começou... Isso a gente não tinha nem costume de cooperativa, de associação... A gente tinha o associativismo, assim, através do sindicato. [...] A gente teve que se mudar pra conquistar esse projeto de irrigação. [...] E aí, a gente organizou os sindicatos da região junto com esse povo e disse que a partir de agora tem que tomar outro rumo. (Entrevista com liderança sindical, PE).

Para entender esse empenho dos movimentos sindicais em relação às novas instituições territoriais do Sertão de São Francisco deve-se levar em conta essa experiência de mobilização que constitui um dos traços maiores da história sociopolítica local.

No caso do Paraná Centro, sua história distinta também foi perpassada pela grande concentração de terras, exclusão dos agricultores familiares e o não reconhecimento das suas populações originárias e tradicionais. A modernização da agricultura acentuou a expulsão de pequenos agricultores e o enfraquecimento dos faxinais, processos que se desenvolveram na esteira da expansão da soja e da pecuária. Nos anos 1980, esse território foi importante palco da luta pela terra no Paraná. Tanto que se desenvolveram ali muitas associações e ONGs que procuraram fazer um contraponto à situação dos empobrecidos e precarizados pelo modelo de expansão da agricultura

na região, modelo que reproduzia a tendência nacional no período. É do atual território Paraná Centro que surge, por exemplo, uma das experiências pioneiras de implantação da agricultura orgânica e agroecológica no Estado (em Turvo).

Os representantes das associações, dos sindicatos e dos movimentos sociais foram fundamentais para a efervescência que antecedeu a criação do PRONAT e os territórios rurais e que perpassou os primeiros anos da política territorial.



FIGURA 26 – Área de faxinais no Paraná fronteira com monocultura de soja no Paraná Centro.

FONTE: Os autores, 2013.

Esse período inicial constitui, para os participantes oriundos dos movimentos sociais, em ambos os territórios, uma experiência marcante de participação e de diálogo interinstitucional. As esperanças trazidas à tona pela iniciativa nunca foram esquecidas.

A implantação do território [...] foi um dos momentos mais felizes da minha trajetória política, da minha trajetória profissional. Nós organizamos com o MDA e outros atores, nós fizemos as oficinas de desenvolvimento territorial em todos os municípios. Que produtos extraordinários foram tirados dali, da

cabeça do povo, e eu era o provocador. A participação em termos de multidão não é aquilo que a gente espera, mas nem isso era o objetivo. Mas em termos de conteúdo eu acho que esse momento foi muito bom. Participaram Conselhos, pessoas da comunidade e pessoas do poder público municipal [...], agricultores, representantes dos conselhos de desenvolvimento municipal. (Entrevista com técnico da EMATER, PR).

Houve uma abertura para todos contribuírem no debate, mesmo se com alguma dificuldade [por parte dos movimentos e organizações]. (Entrevista com membro de Associação e ONG, PR)

No entanto, ao contrário do que aconteceu em PE, onde pelo menos os sindicatos continuaram à frente da política territorial, no Paraná essa participação ampla da sociedade civil organizada, importante no primeiro período, não continuou no período subsequente de organização do território. Muitas organizações se retiraram e foram as prefeituras (algumas delas) e outros órgãos públicos que tomaram a frente na dinâmica da política territorial.

4.1.2. Um programa estreitamente ligado às peripécias da vida política nacional

Outros atores institucionais têm uma visão claramente política da história das políticas territoriais nas suas formas sucessivas. Para alguns, o lançamento do PRONAT é interpretado como um momento dentro de uma estratégia inicial de posicionamento do MDA, em particular na sua relação com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). A tensão entre os dois ministérios é considerada um elemento pertinente para entender a história do Programa. Essa interpretação está explícita na fala de um gestor público:

Que aí, na minha interpretação, o MDA foi criado com a estratégia política interessante, do governo Lula... duas das queixas principais, isso é uma leitura minha... da agricultura nordestina, é que o Ministério da Agricultura não atendia. O Ministério da Agricultura, mesmo aqui a produção irrigada de fruticultura, não é atendida como deveria ser pelo Ministério da Agricultura. [...] Porque o Ministério da Agricultura é, se você for pegar os ministros de agricultura no Brasil, são Gaúchos, Paulistas, né?! Paranaenses. Ligados ao agronegócio de exportação. Não é isso? Carne, soja, grãos constituem um peso muito forte na pauta de exportações. Então... Uma representatividade muito forte. A nossa agricultura é fraquíssima de produção de geração de riqueza, de coisa e tal. [...]

E aí eu acho que foi uma estratégia do Partido dos Trabalhadores, na minha leitura, em criar esses territórios, essas comunidades. Que aí eles entraram nesses grotões, nesses sertões e deram a devida atenção a essas comunidades que a rigor, a rigor as outras correntes políticas não atendiam satisfatoriamente. Isso é uma leitura que eu faço. (Entrevista com gestor público, PE).



FIGURA 27 – Propriedade rural no território
Paraná Centro.

FONTE: Os autores, 2013.

A criação dos territórios consistiu no fortalecimento do MDA, contra as forças políticas contrárias aos objetivos dele, muitas dentro dos ministérios. Foi uma vitória política daqueles que lutavam por um desenvolvimento rural com base na agricultura familiar (Entrevista com técnico estadual, PR).

Nessa mesma linha de interpretação, a mudança dos Territórios Rurais para os Territórios da Cidadania representa uma evolução profunda no posicionamento dos ministérios: deixa de ser um Programa específico do MDA,

para se tornar uma abordagem comum a ser compartilhada por um grande número de ministérios. Um funcionário do MDA, que participou das reflexões que conduziram a essa mudança de rumo, afirma que foi uma decisão política tomada no mais alto nível:

Porque a gente vinha discutindo no CONDRAF que, nos territórios, tinha um problema central, que era só ter o recurso do MDA, só ter a política do MDA. Então, você pensar em um desenvolvimento territorial... Eu não posso pensar a política através de um Ministério só. E, dentro dos colegiados dos territórios, começaram a surgir. Como é que faz um debate, por exemplo, com a saúde, com a educação, com o Ministério da Integração? [...]. Aí você fazia o debate ambiental e tinha os biomas, tinha as bacias hidrográficas, e aí, isso o colegiado foi trazendo pra si o debate de integração. Mas não conseguia fazer por que efetivamente só tinha recurso do MDA. E você sabe que fazer desenvolvimento territorial sem nenhuma condição... Até algum território fez os seus planos muito interessantes, com estratégias muito interessantes, mas esbarrava em uma limitação financeira e limitação de integração dos outros ministérios ao debate que seria feito. Com esse debate que a SDT levou, a partir do debate do CONDRAF, e é bom que se diga que o papel do CONDRAF na construção dos Territórios da Cidadania... O Lula sacou isso, puxou e fez o Território da Cidadania. Com aquele volume de recurso que tinha, juntou os recursos todos que tinha da secretaria, mapeou tudo. (Entrevista com gestor público, PE).

Tal percepção também é referenciada na fala de um representante da sociedade civil do Paraná:

[A proposta federal do segundo mandato do Lula de] mudança de Território Rural para Território da Cidadania possibilitou um ganho de concepção e possibilidade de maior abrangência nos temas tratados. Agora se discute o conjunto das políticas. O desenvolvimento tem a ver com a integração das políticas – saúde, educação, transporte, questões de mulheres, etnia, etc. (Entrevista com membro do colegiado territorial, PR).

A interrupção do PTC a partir de 2011 é também interpretada na sua dimensão política e institucional mais ampla. Alguns interpretam isso como expressão de lutas políticas acontecendo no mais alto nível de governança das políticas públicas.

Mas, a gente, lá em cima, tem os inimigos muito poderosos que é a chamada “bancada ruralista”. Que essa bancada ruralista, ela faz tudo para emperrar o projeto daqui porque ela não quer que ande. (Entrevista com líder sindicalista, PE).

Outro entrevistado, ao se referir à decisão do Governo Federal de suspender os contratos de cooperação com as ONGs, em razão da repercussão de denúncias de corrupção que seriam praticadas por algumas delas, acentua os motivos do “congelamento” do programa:

Aí quando Dilma entrou como presidenta ela disse assim: Só sai qualquer coisa agora para os territórios depois que resolverem as pendências do que está. (Entrevista com representante sindical, PE).

Essas leituras da história do programa revelam um sentimento de dependência do mesmo em relação às estratégias, aos conflitos e sobressaltos que se dão nas esferas mais altas da política nacional.

4.1.3. A busca de continuidade numa aliança estratégica

No sertão do São Francisco, a visão política acima referida é compartilhada por membros dos movimentos sociais rurais, mas com uma perspectiva diferente: as mudanças sucessivas pelas quais passou a política territorial desde seu lançamento não devem afetar a continuidade na sua base estratégica fundamental, constituída por uma relação estreita com o MDA, um ministério que simboliza o reconhecimento da pequena agricultura familiar pela atenção particular, dada às faixas mais vulneráveis da população rural e que as organizações sociais consideram um parceiro de primeiro porte.

Um sindicalista, falando dos “Territórios do MDA”, descreve assim a aliança estabelecida entre o Ministério e os movimentos sociais:

Nós fomos convidados inicialmente por algumas pessoas do MDA, no início, antes do Território da Cidadania, para trabalhar em colegiado no nível do território, que era território do MDA. E aí, na época foram envolvidas as prefeituras, os sindicatos, os conselhos, cooperativas, associações, universidades, diversas entidades da sociedade civil, ONGs, ONG Asa Branca, ONG de catadores de lixo, que tinha em Petrolina, colônia de pescadores, e daí nós começamos a construir uma proposta de trabalho unificada no nível do território, pensando em território. E começamos a mostrar também que a gente queria ajudar o governo, mas queria que o governo também pudesse facilitar nosso fortalecimento, as organizações sociais. (Entrevista com líder sindicalista, PE).

No caso do Paraná Centro, esta aliança com o MDA aparece de forma menos clara: a ênfase foi colocada na própria mobilização anterior à eleição do presidente Lula, que se estendeu às primeiras iniciativas para a criação

dos territórios. A aliança estratégica era com o novo governo federal que representava a ascensão, no poder, dos interesses do povo em geral:

Quando ganhou o governo popular, as organizações queriam mudanças e participaram do início da criação dos territórios. Era nosso governo lá em Brasília, mas aqui não. Tinha de participar. (Entrevista com membro de associação de agricultores, PR).

Deste ponto de vista, a história recente pode aparecer como trazendo um afrouxamento dessa relação privilegiada, explicada de formas distintas em Pernambuco e no Paraná.

A ampliação do leque de ministérios parceiros com o lançamento dos Territórios da Cidadania aparece como fonte de paralisia. “Foi exatamente essa história da construção com não sei quantos ministérios, que vão atuar no território. E aí ficou no papel!”, aponta um dos responsáveis pela coordenação do território pernambucano.

No Paraná, a ideia de se pensar em um programa que articulasse as várias dimensões de um território é percebida como potencialmente interessante, mas de difícil operacionalização. Com esse objetivo, o PTC não pode ser bem sucedido se essa articulação não se constituir integrando os níveis federal, estadual e municipal.

[Na concepção do território da cidadania]... se chegou a desenhar uma matriz envolvendo um conjunto de Ministérios e um conjunto de secretarias para essa política... Não teve só dificuldades, mas em alguns lugares mais, outros menos. Mas daí não dá para fazer por decreto. Esse processo ele tem dois movimentos. Agora mesmo que você tem e sempre vai ter no município, no Estado, e na União um conjunto de Ministérios, um conjunto de secretarias, você tem que ver como é que você começa a debater sobre esse conselho gestor e uma certa uniformidade [e articulação] dessas políticas. (Entrevista com técnico da Emater, PR).

Alguns entrevistados expressam seu sentimento de que a reorientação trazida pelo PTC conduziu a um afastamento dos interesses específicos dos pequenos agricultores:

Da Cidadania tem muito assim, com as cidades, né?! [...] uma questão de saúde. É saneamento, né?! Essas coisas assim... vem muita coisa para que, a gente vê que é coisa de... é coisa pela prefeitura mesmo. Da Cidadania, pelo que eu estou entendendo, está vindo muito para essa área. (Entrevista com membro de associação de agricultores, PR).

Mais ainda, a inércia do programa em 2011 e 2012 é percebida por alguns como consequência de uma mudança de rumos na ação do próprio MDA e,

mais especificamente, de duas secretarias, que eram interlocutoras prioritárias dos sindicatos: a da Agricultura Familiar (SAF) e a dos Territórios (SDT).

Não compreenderam o processo, ou querem que haja um processo diferente. Essa é nossa avaliação. Como membro do território, a gente tem essa avaliação. Que eles não compreenderam o processo que vinha dando certo, ou querem melhorar para mostrar à gente que vai dar certo de outra forma. Pode até ser isso. Mas nós compreendemos que não houve uma priorização com relação ao trabalho que a gente tinha tocado. (Entrevista com liderança sindical, PE).

4.2. INTERPRETAÇÕES CONFLITUOSAS DA LÓGICA E DAS FINALIDADES, LIMITES E RESULTADOS

Esse olhar global sobre o programa deixa transparecer, entre os vários atores do Sertão do São Francisco e do Paraná, representações distintas de suas finalidades, limites e resultados. Uma diversidade coerente com suas leituras históricas. Vejamos cada um dos territórios separadamente.

4.2.1. Sertão do São Francisco-PE

Para discutir as diferentes lógicas e finalidades do programa no caso do Território Sertão do São Francisco, propomos inicialmente duas leituras: uma política e outra operacional. Após essa análise, discutiremos de forma mais detalhada outros aspectos relevantes para compreender as percepções dos atores sobre o PTC.

4.2.1.1. Leitura política

Do ponto de vista político, é interessante constatar uma convergência de interpretação entre atores com posicionamentos ideológicos radicalmente opostos. A constatação factual é idêntica, mas as conclusões são radicalmente divergentes.

Para representantes de uma prefeitura, a estrutura territorial funciona, antes de tudo, em benefício dos sindicatos: “O principal conflito é esse [...] na realidade os territórios da cidadania estão para os sindicatos e para as entidades que participam e não é governamental.” (Entrevista com gestor público municipal, PE).

Ainda que se possa reconhecer que o PTC tenha instituído um espaço de discussão aberto na escala local, os benefícios concretos do processo são monopolizados, segundo eles, pelas organizações populares.

Agora, nesse ano, eu fiquei entendendo. Eu até cheguei para uma pessoa do colegiado e disse: rapaz, agora eu estou entendendo por que as prefeituras não participavam: porque elas chegam lá, o funcionário passa três dias debatendo, fazendo proposta e tudo e você não é beneficiado em nada, entendeu. [...] Você pode expressar a necessidade de sua região. Só isso. Quem vai achar muito positivo são os sindicatos. [...]. Na realidade são eles que estão no comando. Eles que direcionam. (Entrevista com gestor público municipal, PE).

Representantes dos movimentos sociais, por sua parte, confirmam a relação privilegiada com a política territorial no Sertão do São Francisco.

Quem tinha que fortalecer eram as organizações, que a gente precisa muito... [...] E aí começamos a apresentar alguns projetos para fortalecimento das organizações, também. E aí, alguns, fomos compreendidos [...]. O governo deu alguma estrutura aos projetos que a gente fez. [...] Teve mais ainda que os sindicatos alegaram que nós estávamos falando de governos parceiros dos movimentos sociais. E, nas parcerias, nós reivindicávamos ainda melhorias de mais alguma coisa. (Entrevista com liderança de sindical, PE).

Não obstante, os representantes dos sindicatos justificam essa situação como uma estratégia para reequilibrar as relações de força entre a sociedade civil e o poder público.

As prefeituras tinham sempre uma barreira, e nós começamos a mostrar para as prefeituras que o sol nasceu para todos. Que eles têm o espaço deles e que nós queremos também respeitar e garantir o espaço deles, mas que respeitem o nosso. (Entrevista com liderança sindical, PE).

Membros do núcleo de coordenação do território compartilham as mesmas prioridades e sublinham o papel determinante desempenhado pelos sindicatos no processo de implantação do PTC no Sertão do São Francisco. Para eles também, um grande avanço trazido pelo Programa foi o reforço da capacidade de intervenção dos sindicatos: “Têm sindicatos que não tinham carro, não tinham nada, não tinham moto e nem tinha nada e a gente conseguiu no Território.” (Entrevista com membro do colegiado territorial, PE).

De fato, os sindicatos estiveram presentes desde o início, no processo de lançamento do Programa, e nunca deixaram de participar.

E aí a gente tinha na época, a gente tinha os sindicatos, tinha o poder público também presente na época, que hoje o pessoal não está mais. As prefeituras não estão mais. Mas na época tinha muitos movimentos sindicais.

Os sindicatos sempre foram presentes, em todos os momentos, eles foram presentes. (Entrevista com membro do colegiado territorial, PE).

Outros protagonistas conferem também uma finalidade política ao PTC, mas com posição menos militante. Para eles, o maior benefício que podem trazer as novas instituições e a divulgação ampla da matriz de ações é uma maior transparência no que diz respeito ao uso dos recursos públicos e às fontes de financiamento, e a possibilidade de controle social da sociedade civil sobre as “velhas práticas” de distribuição dos recursos públicos.

Então se o prefeito viesse com uma proposta pra beneficiar um grupo pequeno que fosse da família dele, a gente tinha como saber dizer: não, você tem que beneficiar um número maior de pessoas. [...] Então, assim, a proposta do Território da Cidadania é fabulosa, porque tem controle social, tem acompanhamento, tem fiscalização, tem tudo, e você está trabalhando com quem realmente precisa. (Entrevista com representante do INCRA, PE).

Eu acho importante a questão do território pela questão da discussão. Das políticas serem discutidas. E aí, quando essas políticas chegavam, muitas das vezes a gente nem ficava sabendo. O município repassava o que era de interesse dele e a gente nem ficava sabendo por não ter tido uma discussão. Eles só repassavam o que eles queriam. E a partir do momento em que você tem um espaço para discussão as coisas não são mais assim. (Entrevista com liderança quilombola, PE).

Ao fim e ao cabo, seja qual for o posicionamento social ou ideológico, todos esses entrevistados expressam uma pungente consciência das possibilidades abertas à participação e do desafio político que representa o Programa Territórios da Cidadania.

4.2.1.2. Leitura operacional

Outros atores institucionais (responsáveis de poderes públicos e representantes de serviços públicos) expressam uma visão mais prática ou operacional dos benefícios trazidos pelo Programa. Seu papel mais significativo, segundo eles, seria propiciar encontros entre entidades que, no cotidiano, operam de modo separado e desarticulado. Tais contatos, agilizados pelas reuniões do Colegiado Territorial, podem proporcionar uma melhor circulação das informações cruciais para o desempenho das políticas públicas e uma busca mais sistemática de harmonização entre o empenho das várias entidades atuando no espaço territorial.

A importância do território é primeiro que você toma conhecimento das diversas ações que são desenvolvidas por diversos parceiros, e diante disso fica mais fácil se aproximar. (Entrevista com gestor público, PE).

Normalmente lá (no Colegiado) está a maioria dos órgãos que participam, eles fazem parte do conselho e por lá seria uma fonte de você chegar e tentar mobilizar. Porque lá você consegue a prefeitura, a CODEVASF, o IPA... Normalmente eles participam dessa reunião e não tem nenhuma mobilização com relação a isso não. A maneira mais fácil de você encontrar os órgãos é lá na reunião mensal. (Entrevista com gestor público, PE).

O território da identidade rural eram aqueles municípios que tinham determinadas características e precisavam de determinadas políticas públicas comuns. A partir daí se evoluiu. Só que o que acontecia é que as políticas públicas elas não se comunicavam. Você precisava da política pública do MEC e, de determinada forma, precisava do Ministério do Desenvolvimento Social, só que eles não conversavam entre si. Não havia essa conversa. Então tava gerando problemas dentro do acesso a essas políticas públicas. A partir daí veio a proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para os Territórios da Cidadania. (Entrevista com gestor público, PE).

Existe outra estrutura institucional que também oferece um quadro de reflexão coletiva e de concertação social: a dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável, que se desdobra do nível municipal até o nível nacional. No Sertão do São Francisco, esta instância é bem arraigada na vida local e constitui um quadro ativo de elaboração das políticas públicas em nível municipal. No entanto, espera-se da instituição territorial que traga uma ampliação de perspectiva em relação a essa estrutura. O interessante é que a reflexão parte do responsável de um CMDRS:

Deixe eu lhe dizer: tem coisa que é importante, integrada. O território é para fazer ação integrada. Coisa que serve aqui para vários municípios, para o desenvolvimento. Isso é importante. E o conselho (CMDRS), ele está aqui no município, não é? Para também trabalhar a coisa aqui municipal. (Entrevista com representante do CMDRS, PE).

Essa função de integração e harmonização das ações públicas é ainda mais enfatizada por um gestor público atuando no plano estadual. Um objetivo do programa territorial é permitir planificar melhor a repartição dos recursos, enquadrando sua “pulverização” segundo critérios políticos.

O município não entrava no debate de pensar projetos territoriais. Porque não era mais municipal. Só que nós passamos muitos e muitos anos fazendo rateamento do recurso para o município. Eu tenho um bocado de gente aqui que diz o seguinte: antigamente os (projetos) do PROINF eram o seguinte: você

pegava para comprar um computador todo equipado, aí colocava para cada município ser beneficiado, aí colocava o teclado em um município, o monitor no outro, a mesa em outro, e a impressora em outro. Quando quisesse fazer um ofício, teria que juntar quatro ou cinco prefeituras! (Entrevista com gestor público estadual, PE).

Esses dois ângulos de visão distintos (político e operacional) estruturam as representações globais que os atores locais têm do Programa e de suas finalidades. Essa diversidade de pontos de vista, de representações sociais, organiza a relação que os sujeitos mantêm com o PTC: seu engajamento, suas desconfianças, suas expectativas, o papel que atribuem ao Programa dentro de suas próprias estratégias.

Cabe sublinhar o fato de que essa distinção não é apenas manifestação da diversidade dos olhares dos entrevistados. Ela traduz a tensão interna, constitutiva do próprio Programa: tensão entre seus objetivos políticos fundamentais – reorganizar a ação pública em uma base participativa – e seus objetivos de racionalização e melhor articulação das políticas públicas. Isso constitui um elemento-chave para entender como o referencial do programa, enquanto política pública, é apropriado na arena social local.

4.2.1.3. Estrutura e funcionamento do PTC segundo os atores locais

Além dessas representações gerais sobre sua gênese e suas finalidades, os atores analisam e avaliam o desempenho do PTC, de modo mais detalhado, considerando: (a) sua organização interna e funcionamento; (b) os obstáculos encontrados e as tensões que surgiram; (c) os resultados obtidos para o desenvolvimento local. No final, pode-se perceber, por meio dos depoimentos, o lugar que atribuem às políticas públicas em face de suas próprias estratégias de ação social.

A partir dos depoimentos dos vários entrevistados, inclusive daqueles mais engajados na execução do PTC, emerge uma imagem imprecisa acerca dos seus mecanismos de ação. Algumas questões se destacam, como veremos a seguir.

4.2.1.3.1. *O sentimento de uma dinâmica interrompida*

Além das interpretações de caráter político apresentadas acima, as pessoas que participam mais diretamente dos espaços de governança da política

territorial no Sertão do São Francisco manifestam certa dificuldade em pensar a continuidade do PTC. Elas comparam o momento atual à grande efervescência que caracterizou os primeiros anos de seu lançamento, período marcado pela participação de um amplo leque de parceiros, por um trabalho intenso dedicado à formulação do plano de desenvolvimento territorial, e das esperanças construídas pela possibilidade de expressão das demandas emanando das comunidades.

A metamorfose para os territórios da cidadania é percebida como uma interrupção dessa dinâmica, multiplicando os interlocutores e parceiros para encaminhar projetos, mas modificando a lógica do processo e os mecanismos de funcionamento da política territorial.

Foi visto que tinha recursos de 22 ministérios. Botava cada um, um pouco para o território da cidadania, foi visto isso [...]. Trabalha (sobre a matriz), cada um fazendo o seu papel. Nós, da área rural ficamos mais com a área rural. O pessoal da área urbana se dedica mais à questão educacional, a prefeitura, cada um vai mais para um segmento, o segmento de cada um nesse trabalho e isso é mais dividido por segmento mesmo. A gente tem dificuldade de compreender algumas, não é? (Entrevista com representante sindical, PE).

A matriz de ações é percebida como um elemento novo trazido do exterior, de cima para baixo, contrastando com a dinâmica interna que prevalecia na fase inicial dos territórios rurais. Esta é a análise que faz um gestor público local, o qual participou ativamente deste processo.

O Território da Cidadania? Veio o pessoal da SDT, veio o pessoal do Estado, existe a coordenação do Estado também. Consultor, e aí foi feito o lançamento da Matriz. E aí as pessoas entendiam... Como eu já conhecia o processo, na realidade, a Matriz é isso. Você pega as ações... tem isso, tem aquilo... Junta tudo e pronto. Essa é a Matriz. Não é que essa Matriz foi pensada antes e tal. Não, não é bem assim. (Entrevista com gestor público municipal, PE).

A matriz não representa acréscimos no total de recursos disponíveis para o desenvolvimento local. Nessa visão, ela não passa de uma reformatação de financiamentos já previstos e direcionados aos municípios. Isto desanima os participantes. É a situação para a qual apontam outros gestores públicos:

A matriz, na realidade, eu acho que foi mais uma iniciativa do próprio governo para mostrar que estava sendo feita alguma coisa no território, e eu acho que gerava até um problema, porque quando a gente levava [algo], que ia ter uma reunião... Então foi apresentada a matriz, aqui no caso do Sertão do São Francisco, e aí quando você olha os números, aí você... Aí o pessoal chega

imaginando que é um recurso novo, que tem, sei lá... dez milhões. Então vamos fazer isso aqui. Não, você pega dez milhões, a maior parte é questão do Bolsa Família, já é um recurso que já está direcionado. Você pega a previdência, aí cada ministério recebeu essa demanda para fazer esse recorte. (Entrevista com gestor público municipal, PE).

Aí me veio a seguinte interrogação sobre a composição da matriz orçamentária dos territórios, que na realidade ela foi uma matriz de junção dos investimentos que já seriam feitos, municípios a municípios, que compõem aquele território e se tornou um recurso do território. (Entrevista com gestor público estadual, PE).

Com a dinâmica inicial de reflexão coletiva e de formulação de projetos tendo sido interrompida, prevalece uma lógica de balcão: a matriz é percebida como uma emenda dentro da qual cada um vai buscar recursos adequados as suas necessidades. O que se apreende das falas dos entrevistados, representantes dos municípios, das comunidades locais, das ONGs e sindicatos, quando se referem ao território na sua forma atual, é uma multiplicidade de projetos e políticas desvinculados entre si.

4.2.1.3.2. Estruturas de gestão confusas e pouco transparentes

Com o esvaziamento do alento que ocorrera no início do processo, com a modificação profunda acontecida na lógica da abordagem territorial, é a estrutura institucional toda que perde sua visibilidade. No Sertão do São Francisco, o Colegiado praticamente parou de se reunir: “No ano passado nós conseguimos fazer, planejar logo até dezembro. Esse ano, a gente não conseguiu ainda, não conseguimos fazer esse planejamento das reuniões até o final do ano.” (Entrevista com membro do colegiado territorial, PE).

A estrutura institucional do Território se reduziu ao núcleo de coordenação que se reúne para tratar dos assuntos corriqueiros ou responder a problemas específicos. No final das contas, o núcleo funciona quase como uma oficina de assessoria e intermediação no encaminhamento dos projetos.

A gente tem a reunião da coordenação. Quando a gente precisa de mais gente, a gente convoca, mas a gente faz as reuniões da coordenação. A gente avalia uma coisinha que não deu certo; a gente vai e define aqui na coordenação [...]. Nós somos quatro aqui, duas pessoas da sociedade civil – eu e outra pessoa de Lagoa Grande – e mais dois do poder público [...]. A gente discute se tiver uma coisa assim, a gente discute e se precisar de uma reunião extra aí a gente se comunica, marca e senta. (Entrevista com membro do colegiado territorial, PE).

Para desempenhar esse papel, utilizam as redes de relações pessoais que estabeleceram em vários níveis, em razão, sobretudo, da atividade sindical e dos vínculos políticos que esta permite estabelecer.

A gente elabora os projetos e aí eles saem daqui; só que em determinada... digamos no poder público, tem um político, tem uma pessoa lá em cima, tem alguém que facilita o processo lá em cima. (Entrevista com membro do coletivo territorial, PE).

O assessor territorial, recrutado no período inicial do Programa, apesar de não ser pago atualmente, continua participando voluntariamente. O mesmo permanece uma pessoa-chave do processo. Quase todos os entrevistados citam seu nome como alguém a quem há de se referir para coletar informação, resolver problemas.

Em consequência dessa evolução, o PTC não é primeiramente percebido pelos atores locais como uma instituição democrática participativa, mas antes como uma forma de administração, um mecanismo de gestão, um método, que continua sustentando a existência formal do programa, ainda que o espírito inicial de mobilização ampliada dos atores locais tenha se esvaído paulatinamente.

Conforme as posturas políticas, essa situação é percebida ora como uma forma de continuidade frente à suspensão do programa no nível central – “as coisas ainda estão andando” –, ora como uma recuperação do sistema por pessoas afiliadas aos movimentos sociais – “o Programa está na mão dos sindicatos”.

4.2.1.3.3. O papel dominante das instituições estaduais

No Sertão do São Francisco, uma constatação geral pôde ser percebida nos depoimentos dos entrevistados: frente à desorganização da gestão do Programa em nível local, as instâncias estaduais – Secretaria Estadual do MDA, Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – ganharam um papel dominante na resolução dos problemas.

As reações a respeito desta situação divergem conforme o posicionamento dos protagonistas. Representantes dos poderes públicos locais interpretam-na como perda de autonomia do nível local. As ofertas chegam já fechadas e são administradas pelo Estado:

Teve uma reunião agora que... mais ou menos em cima disso, que já foi administrada pelo governo do Estado [...] só que chegaram aqui em Petrolina dizendo que ia fazer aquilo tudo. Ele é até o gerente regional do Estado de Pernambuco: “Gente, vocês tem que dizer aí o que realmente querem que a gente faça”, mas, na realidade, é como se fosse e tivesse para fazer. Mas até hoje não aconteceu nada também. Foi discutido isso, foram chamados membros dos conselhos do município de Petrolina e de outras cidades [...] A reunião que a gente teve esse ano foi essa. Foi ministrada, foi Edson (o articulador) que foi, mas na realidade foi ministrada pelo governo do Estado [...]. Foi uma coisa do território, mas quem fez foi o Estado. (Entrevista com gestor público municipal, PE).

Os portadores de projetos e aqueles que os acompanham na formulação de suas demandas (sindicatos, ONGs) integram na sua estratégia a necessidade de dirigir-se para as instâncias estaduais. O papel da coordenação territorial reduz-se à formatação e ao encaminhamento dos projetos para o nível superior, o único que pode decidir. Como declara um responsável do Sindicato dos Trabalhadores Rurais que trabalha no nível municipal e acompanha de perto os portadores de projetos:

O projeto manda-se para o Estado e esse projeto é analisado no Conselho de Desenvolvimento do Estado. Todo Estado tem seu Conselho de Desenvolvimento e aqui é analisado no Conselho de Desenvolvimento do Estado. E o Colegiado de Desenvolvimento do Estado é quem decide se passa ou se não passa com as devidas justificativas. (Entrevista com liderança sindical, PE).

O mesmo entrevistado considera que, nessas instâncias, continua preservado um funcionamento democrático que assegura a participação ativa de representantes da sociedade civil:

Eles lá, quando a gente manda o projeto, a aprovação depende deles [...] o Colegiado do Estado, que é mesclado, onde tem tudo: o governo, sociedade civil também está no meio, MST está, FETAPE está, todo o mundo. Então, ele passa por esse Colegiado de lá, também. Se não passar lá, não tem nada aqui. (Entrevista com liderança sindical, PE).

Os responsáveis da coordenação local também reconhecem que sua atuação é limitada a tratar das questões corriqueiras. Assuntos mais gerais são tratados em função das iniciativas tomadas pela coordenação estadual do PTC, na delegacia do MDA:

A gente só teve a oficina, aliás, seminário de ATER, em março e abril. Teve o encontro de coordenação que a gente participa que foi em Afogados da Ingazeira lá no Sertão; e aí a gente tinha um encontro que ia ser em Salvador

[...] que também foi adiado [...]. Tem uma coordenação lá em Recife, que é a coordenação estadual. (Entrevista com membro do colegiado territorial, PE).

A Secretaria Estadual de Agricultura, em Recife, confirma e assume essa tomada de controle pelas instâncias estaduais. Segundo ela, a multiplicação dos projetos que saíram dos territórios, durante a fase inicial, encontrou bloqueios que criaram um gargalo. Bloqueios originados nas inércias da estrutura burocrática, mas, também, em decisões de natureza política, consequência da situação específica de Pernambuco. O resultado foi que a maioria dos projetos oriundos dos territórios pernambucanos ficou parada.

E o próprio desgaste já vinha pelas organizações participantes pelos territórios; porque não via chegar nenhum resultado. [...] Houve uma diminuição depois também dos recursos. [...] Não adianta Pernambuco prever tantas metas, porque a gente aceita um recurso que não é aplicado. Então isso também... Tanto havia uma certa desmotivação por parte das organizações da sociedade civil, e o MDA por sua vez estava dizendo: olha, não adianta prever recurso para terra que não era executável. Houve um gargalo, por não ter um ambiente que cuidasse. (Entrevista com gestor público estadual, PE).

Frente a essa situação, a Secretaria de Agricultura do Estado teve que retomar a iniciativa.

A gente quer fazer uma pactuação e rediscutir o desenvolvimento territorial a partir de projetos territoriais. [...] E daí começamos a redirecionar os projetos. Já os antigos, trabalhando eles no sentido do seguinte: o que é possível, o que é que está lícito e podemos avançar. O que não dá, não dá. E praticamente sentamos com a Caixa Econômica, fizemos um acordo com a Caixa, com prazos, com metas. (Entrevista com gestor público estadual, PE).

4.2.1.3.4. Fraquezas na capacidade de operacionalização

Vários elementos de cunho mais prático são citados pelos entrevistados como fatores que vieram a prejudicar o bom funcionamento das novas instituições territoriais.

Membros oriundos dos municípios do interior do território insistem, por exemplo, sobre as dificuldades decorrentes da centralização das novas instituições em Petrolina. Para representantes de pequenos municípios e entidades da sociedade civil situados mais distantes do centro de Petrolina, isso impõe obstáculos práticos e financeiros. O problema é percebido também pelos membros da coordenação do colegiado.

E aí a gente, por aquelas questões que nós não temos dinheiro para fazer esse... essa logística do pessoal, ficar trazendo, ou da gente ir até lá. Então, é tudo meio complicado. Às vezes também não faz em dois meses, porque essas pessoas que fazem parte do colegiado, todas elas têm outras atividades e as agendas cada vez ficam maiores, porque você tem uma atribuição, começa a crescer, vai pegando outra e aí acaba. Em muitas delas a gente não consegue, a gente não ganha dinheiro pra isso. Faz voluntário mesmo. (Entrevista com membro do colegiado territorial, PE).

Ao mesmo tempo, as entidades e instituições de cunho mais técnico sublinham a efervescência da primeira fase que desembocou em uma multiplicação de projetos mal concebidos e pouco viáveis; conseqüentemente, muitos não foram finalizados.

Agora, eu percebia também que nas reuniões que eram muito plurais, muito intensas, com participação efetiva de muita gente, havia um número muito grande de demandas, e às vezes os projetos não... Os projetos careciam de maior robustez, de maior... alguns aspectos de sustentabilidade. Não só eu. Lógico, eu tenho um viés de economista da coisa, né? Então eu fico sempre naquela coisa de entender como está sendo a aplicação do recurso, será que está sendo efetivo, eficaz, eficiente como a própria... os princípios da administração pública que regem? [...] E eu percebi alguns projetos que eram apresentados e algumas demandas que não tinham sustentação. (Entrevista com técnico da CODEVASF, PE).

A falta de competência técnica para elaborar projetos viáveis é reconhecida pelos responsáveis da coordenação. As organizações locais, elas mesmas participantes ativas do Colegiado Territorial, não se engajam para assumir o papel de acompanhamento e de assessoria que poderiam desempenhar.

No território, o que a gente faz na elaboração dos projetos é quando a gente..., deixa eu dar um exemplo para você: a gente fez uns projetos para aquisição de carro e motos e nem lembro mais a outra coisa. A gente não encontra uma pessoa ou órgão responsável para elaboração do projeto, que é nossa maior dificuldade. A CODEVASF se comprometeu em um período [...] de elaborar projetos e executar. Na elaboração do projeto com a CODEVASF, a gente passou tanto tempo na CODEVASF tentando a elaboração desses projetos... até que a gente conseguiu já no último prazo. [...] Aí a gente chegou com os projetos, quando eu fui ver o plano de trabalho não tinha vindo, não tinha mais como conseguir. E o dinheiro que era para a gente voltou. Sempre tem um problema, algo assim que impede. (Entrevista com membro do colegiado territorial, PE).

4.2.1.4. Os obstáculos e as tensões encontrados pelo PTC

4.2.1.4.1. *A difícil inserção no contexto institucional*

De modo geral, nota-se um sentimento dominante no Sertão do São Francisco em relação à discrepância entre o dinamismo e a flexibilidade, próprios da abordagem do PTC, e a realidade do sistema burocrático existente para a gestão dos recursos públicos. Assim, inumeráveis obstáculos conduzem a bloqueios na execução dos projetos. Os portadores de projetos acham-se perdidos frente à complexidade desses trâmites administrativos.

Projetos que foram feitos e foram enviados e os recursos não foram recebidos por questões burocráticas, por falta de envio, eu não sei lhe dizer com precisão. Entendeu? Mas que teve prejuízo, e nessa época eu lembro que foi levantada essa questão. (Entrevista com membro do colegiado territorial, PE).

As exigências de uma **burocracia “informatizada”** entram em concorrência com as capacidades das entidades portadoras de projetos. Sobretudo nos pequenos municípios rurais esta é

[...] um problema sério, seriíssimo. Na época, a gente até fez um treinamento para prefeituras e entidades também sobre, por exemplo, pregão eletrônico. Foi em 2004. Que o pregão eletrônico passou a ser obrigatório. Antes não era não. [...] Então, se você quer comprar qualquer coisa, lápis, papel. Você tem que fazer um pregão eletrônico. Obrigatoriamente, porque a lei determina isso. [...] Então, as prefeituras, elas têm muita dificuldade nisso. Você vai para convênio, é a mesma coisa. (Entrevista com técnico da Codevasf, PE).

Além disto, a posição de exclusividade da Caixa Econômica Federal nos trâmites dos recursos é percebida como fonte de rigidez e de obstáculos. Isso impede, em particular, a maioria das prefeituras de executar projetos que seriam normalmente de sua responsabilidade.

[...] feito o projeto, e agora quem vai receber o recurso para executar a obra? Aí nesse caso, normalmente as prefeituras entravam querendo receber o recurso. Nesse caso lá, foi a prefeitura. E aí a prefeitura tem que fazer o convênio com a Caixa Econômica Federal. E aí, muita coisa não foi para frente ainda [...]. E ficava nessa: prefeitura querendo pegar o dinheiro que daria para essa equipe técnica para fazer o projeto; quando você vai fazer o convênio com a Caixa, normalmente os municípios estão inadimplentes. Existe o tal do CAUC, que é o Cadastro Único de Convênios, que é um cadastro do Governo Federal. Qualquer pendência da prefeitura em relação à União e ela fica impedida de (formalizar) convênio. (Entrevista com técnico da Codevasf, PE).

As regras administrativas não dão conta da agilidade e da flexibilidade que implica uma estratégia de desenvolvimento territorial que pretende favorecer dinâmicas oriundas da própria população rural.

Outros organismos financeiros também poderiam entrar no processo, mas não foram autorizados, reclama a representante do BNB, membro do Colegiado Territorial no Sertão do São Francisco. Esse acúmulo de bloqueios administrativos é percebido não apenas como simples acidente de percurso, mas como uma lógica adversa para o desempenho do programa.

Seria também a questão de os recursos serem tramitados apenas pela Caixa Econômica. Isso já foi inclusive objeto de reivindicação de vários representantes do fórum junto ao ministério, entendeu? Para que o BNB seja parceiro ativo. Inclusive é o único banco que participa continuamente das reuniões do fórum, das discussões, do apoio em relação até a... pelo menos assim, que se compromete, né. [...] Tudo isso que se propõe nas discussões. E os recursos não tramitam pelo Banco do Nordeste. (Entrevista com representante do BNB, PE).

No outro extremo do vetor político, um sindicalista expressou o mesmo sentimento:

A gente manda os projetos [...], mas a gente faz, a dificuldade que a gente tem [...]. É como se fosse, assim, uma coisa já programada para não dar certo. [...] Sempre tem um problema no meio que impede que a gente não possa... isso desestimula as pessoas. (Entrevista com liderança sindical, PE).

Além desses obstáculos de cunho mais burocrático, muitas dificuldades surgem, na hora da execução dos projetos e políticas, em virtude da falta de comprometimento das entidades, especialmente as entidades públicas, que teriam competência e legitimidade para desempenhar papéis-chave na gestão dos recursos.

O que foi que aconteceu? Tem essa questão de direcionar também quem vai executar, o executor. O que aconteceu foi que teve queixas que o pessoal do território reclamou, que uma hora o executor foi a CODEVASF e que a CODEVASF deixou o dinheiro voltar e não executou. (Entrevista com membro do colegiado territorial, PE).

É muito difícil encontrar uma entidade que assuma a continuidade da execução de um projeto formulado pelo Território.

Nas discussões que a gente tinha geralmente a gente sentia que não tinha interesse das instituições que iam executar aqui na ponta – CODEVASF, IPA...

Muitas vezes a gente ia para as reuniões e os parceiros que seriam os executores não apareciam, não mandavam seus representantes [...]. Alguns executores não abraçaram a causa para a qual se dispuseram. (Entrevista com membro do colegiado territorial, PE).

A falta de recursos, em particular humanos, pode explicar parcialmente essa “falta de compromisso”, como atesta uma representante do INCRA:

Então era escolhida uma instituição e essa instituição ia receber o recurso para comprar todo esse material e fazer a doação para as prefeituras. Então, a gente teve problemas com isso também, porque as instituições recebiam recursos, mas elas não tinham o corpo técnico-administrativo com pessoas suficientes pra fazer isso. (Entrevista com representante técnico do INCRA, PE).

Mas, segundo um observador que participou de perto do lançamento do programa, o problema é ainda mais profundo. Para o mesmo, os agentes das várias entidades públicas ficam alheios à perspectiva social e política na qual se assenta uma estratégia participativa:

Eu acho que muita gente dizia assim: “Ah, isso aí coisa que... lá em Brasília mesmo... isso aí era coisa mesmo só pra, sabe... pra quem não tem o que fazer”. O povo não dava muita importância, não. Participar de reunião, discutir com a população... não é todo mundo que se dispõe a fazer isso, não. O gestor quer mais, é ele que cita, é ele que faz, e pronto. Então, existe ação aqui em Petrolina. Existe ação em Cabrobó. Existe ação em... Mas não é pensando no território. (Entrevista com gestor público, PE).

Cada organização continua funcionando segundo sua própria lógica e o recorte territorial permanece apenas uma prática formal no que tange à apresentação dos recursos dos quais cada um dispõe, sem que isso implique uma efetiva articulação das ações.

Não é que foi decidido um conjunto de ações daquele território. Na realidade, foram feitas um monte de ações (*sic*) e, espera aí, vamos juntar com essa aqui e pronto. São essas aqui. A matriz é isso. Pelo menos a matriz que eu conheço. Foi assim. (Entrevista com membro do colegiado territorial, PE).

4.2.1.4.2. *Conflitos e tensões de caráter político*

Se inúmeras dificuldades são apontadas na operacionalização dos projetos formulados no âmbito do PTC, as resistências políticas são identificadas quase unanimemente como o principal bloqueio do Programa.

No território do Sertão de São Francisco-PE, a ênfase é colocada no conflito entre as prefeituras, enquanto expressão local do poder público, e a lógica do PTC, enquanto estratégia de fortalecimento das entidades da sociedade civil.

Visões radicalmente distintas expressam-se nas entrevistas. Para os representantes das prefeituras, o programa é percebido como “coisa dos sindicatos”. Mais amplamente, na sua concepção, consideram que isto conduz a despojar os municípios das prerrogativas e dos recursos necessários para assumirem seu papel de responsáveis pelo desenvolvimento local.

O incrível de tudo isso é que a prefeitura tem interesse em dar andamento a esses projetos e infelizmente fica excluída. Esse é um motivo pelo qual desestimula totalmente a gente a participar do território. (Entrevista com gestor público municipal, PE).

O representante do MDA no nível estadual reconhece o fato de que a lógica territorial conduz a deslocar recursos e decisões que anteriormente eram da responsabilidade dos municípios ou, mais propriamente, das prefeituras.

Tira o recurso que era destinado diretamente à prefeitura para vir para o território. Foi deslocado. Eu até acredito que a decisão de deslocar foi correta, no sentido do seguinte: de que se você quisesse fazer um debate no território, não podia ficar um recurso no território e outro lá no PRONAF Infraestrutura, no município. O município não entrava no debate de pensar projetos territoriais. (Entrevista com gestor público estadual, PE).

Isso, segundo ele, cria uma situação ambígua na medida em que, ao mesmo tempo em que os municípios que já estão integrados nos territórios expressam esse sentimento de exclusão, os que ainda estão de fora lutam para se integrar, para poder acessar os recursos que passam pelos territórios:

Há uma assimilação dos vários ministérios sobre o Território da Cidadania, inclusive para lançar seus editais de concorrência dos municípios. E aí, isso tem criado uma loucura nos prefeitos e prefeitas para entrar no território da cidadania. (Entrevista com gestor público estadual, PE).

Os representantes da sociedade civil (sindicatos, associações) e membros de entidades públicas trabalhando ao lado dos agricultores manifestam, por sua parte, a maior desconfiança em relação ao jogo político das prefeituras. Consideram que os objetivos partidários ocultam o interesse coletivo.

Os responsáveis por [uma gestão mais articulada] não acontecer melhor são os prefeitos que fazem parte do colegiado do Território, mas é quem menos

acredita. Eles querem a ação de imediato. Eles não acreditam numa ação que demore. Eles acreditam numa ação de imediato. E ele quer que ele consiga independente. “Eu consegui com o deputado Fulano de Tal. Consegui com o governo do estado”. Ele nunca diz que passou pelo território. Que o colegiado [foi o] que determinou, que tem recursos para o município tal. Os prefeitos não veem isso com bons olhos, não. As entidades todas veem, mas as prefeituras, a gente sente e discute, mas eles não sentem com bons olhos isso aí. Então o que tem dificultado essa ação são as prefeituras que elas não acreditam. [...] O problema é que tudo no passado vinha direto pela prefeitura e parte passa pelo colegiado do território e eles não querem e não admitem muito isso. [...] Acham que enfraquece. (Entrevista com liderança sindical, PE).

Essa situação se revela nas frequentes disputas sobre a “paternidade” dos equipamentos conseguidos via projetos territoriais:

A gente recebeu uma retroescavadeira no ano passado, que foi uma polêmica terrível. Uns diziam que foi via Território da Cidadania, outros diziam que não, que foi uma determinada pessoa que conseguiu com o Governo do Estado e com o órgão tal. E aí não ficou claro de quem veio. (Entrevista com membro do colegiado territorial, PE).

Os membros dos movimentos sociais consideram que há uma estratégia deliberada de recuperação política.

Quando se falava em qualquer projeto, qualquer coisa, a prefeitura dizia: tem que ser tudo para a prefeitura. Tudo tem que passar pela prefeitura. Quando vai para prefeitura tem outros destinos, não só esses que a gente está dizendo. Aí lá vai no período eleitoral fazendo as coisas e aí a gente não quer essa mistura. (Entrevista com liderança sindical, PE).

E, graças às suas redes de relações, os políticos continuam controlando a situação em desfavor das organizações da sociedade civil:

Os prefeitos, os secretários, eles não concordam que sejam beneficiadas as comunidades organizadas através de uma associação. Eles querem para eles, e eles têm mais poder do que nós ainda. Eu acredito que eles têm mais poder do que nós do Território. (Entrevista com liderança sindical, PE).

O outro eixo de tensão frequentemente citado situa-se entre os níveis locais e estaduais. Como já apontamos mais acima, as instâncias estaduais desempenham hoje um papel maior no andamento do PTC no Sertão do São Francisco-PE. Para os membros do poder público local, essa interferência é percebida como uma intromissão. Mas a situação é interpretada de outro modo pelos membros das organizações da sociedade civil, ao menos quando

a linha política que prevalece no plano estadual está em sintonia com aquela que inspira o PTC. Isso porque, no final das contas, no cenário local, são as influências políticas que determinam o que está acontecendo concretamente no território.

Quem manda são os deputados. Nunca mudou. Desde a antiga ARENA até hoje com Lula no governo, quem define as ações são os deputados da base. [...] Sai o que os deputados querem. Isso nunca mudou. Enquanto tiver política no Brasil é assim. É quem tem voto. Quem não tem, fica só conversando, dando opinião, mas não é válida. (Entrevista com liderança sindical, PE).

É por isso que, como apontado acima, na fala de um sindicalista, uma maior confiança é atribuída ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável, onde as organizações da sociedade civil detêm um peso mais significativo.

4.2.1.5. Os resultados do PTC sob o olhar dos atores locais

De modo transversal em relação aos recortes políticos e institucionais, avaliações contrastadas expressam-se.

Tanto para representantes das prefeituras (falando de modo mais polêmico) quanto para responsáveis de entidades e serviços públicos (neste caso, com lástimas), constata-se que os resultados concretos do programa são pouco percebidos: “Se não existisse o PTC, não mudaria nada”. “Nada sai do papel, nada se concretiza”. “Veio com muita coisa e de repente sumiu. Ninguém ouviu falar mais”.

No entanto, alguns representantes dos serviços públicos apresentam uma visão menos negativa. Continuam acreditando no sucesso da iniciativa: “A ideia é boa, mas não foi muito exitosa”. “Eu acho que ele resolveu algumas coisas. Ele facilitou... Mas o êxito que se esperava, acho que não teve”.

Numa perspectiva de mais longo prazo, continuam esperando que acabe dando resultados: “Uma semente foi plantada e ela está se desenvolvendo ainda para frutificar lá na frente”.

Por sua vez, no Sertão do São Francisco-PE, a visão dos responsáveis sindicais, dos membros das comunidades e dos representantes de entidades da sociedade civil é muito mais positiva, apesar dos impasses.

Você leva o agricultor, os agricultores mesmo agora disseram que não iam. Eles disseram “pra quê, se o negócio não anda? Não ata nem desata”. Então eu acredito que seja isso... Você reunia, reunia, e o pessoal planejava, planejava, e nada era executado. (Entrevista com liderança dos movimentos sociais, PE).

Contudo, a esperança de ver os trabalhos de formulação e de encaminhamento de projetos chegarem a resultados permanece, como no caso dessa militante comunitária:

Os parceiros vão ter que realizar as ações que foram pautadas... Atividades que foram realizadas no ano passado não foram sanadas economicamente. Então, o Território está passando por uns transtornos econômicos que acabam inviabilizando determinadas ações [...]. A gente está em fase de execução do que foi pautado. (Entrevista com liderança quilombola, PE).

Além disto, no domínio do reforço das organizações sindicais, os resultados não são nulos. Alguns meios foram obtidos que vieram melhorar sua capacidade operacional e isso tem que ser levado em conta quando se faz o balanço do programa. E assim, ao longo do tempo, a gente tem alcançado muita coisa, né?! A gente conseguiu através do território, transporte para algum sindicato, vieram três, três vans. (Entrevista com liderança membro do coletivo, PE).

Mas os elementos mais importantes em termos de avaliação, os mais significativos estrategicamente, não se situam nesse plano material. Os principais ganhos são de natureza social e política e dizem respeito ao posicionamento das entidades da sociedade civil no cenário local.

Em primeiro lugar, o PTC possibilitou acesso à informação da qual as comunidades e seus representantes eram despojados até então. Além disso, proporcionou uma nova capacidade de controle sobre as decisões em assuntos que afetam as comunidades e sobre as condições de realização das ações decididas. A fala da uma militante, membro de uma comunidade quilombola, é muito explícita desse ponto de vista:

Então, a discussão é importante nesse sentido. O território foi importante para nos ajudar também nesse sentido, de conhecer algumas políticas que a gente não conhecia e que já estavam chegando aqui na ponta e que a gente não tinha nem conhecimento. [...] E, a partir do momento em que houve essa discussão dentro do Conselho e dentro das associações, as pessoas tiveram esse conhecimento e, além de defender os seus direitos de trabalhador rural, passaram a fiscalizar mais a política. (Entrevista com liderança quilombola, PE).

Segundo ela, uma consequência positiva da dinâmica criada pela política territorial foi o reconhecimento e a tomada de consciência por parte das comunidades rurais, sua maior mobilização e protagonismo frente aos poderes estabelecidos.

A minha avaliação, hoje, do território é a seguinte: as discussões foram válidas porque teve uma conscientização maior e quando se trata de municípios pequenos, as coisas são muito centralizadas, os movimentos sociais são meio que deixados de lado. [...] No sentido da política maior, foi benéfico à discussão dentro do Território da Cidadania. Lembrando que eu acho que essas discussões precisam ser retomadas, mais no sentido de ter mais agilidade na concretização das políticas e não ficar só no campo das discussões. (Entrevista com liderança quilombola, PE).

A redação coletiva do PTDRS, reunindo informações relativas a todos os municípios do território, também permitiu discussão e melhor conhecimento da realidade local, adquirindo assim uma visão mais ampla das situações e dos problemas.

A quantidade de terra de cada município, a quantidade de pessoas que não tem a terra, a quantidade de proprietários, qual é a maior, assim, a porcentagem das propriedades, aí a gente tem, tudo isso foi que a gente conseguiu com o território. (Entrevista com liderança sindical, PE).

Mas, além dessa dimensão informativa, as reuniões criaram a oportunidade, que não existia antes, de encontrar vários protagonistas presentes no cenário local e de tecer com eles laços pessoais com potenciais aliados no palco local.

[...] Conselho de desenvolvimento e Sindicato (estão) dentro do território [...], a sociedade civil também vem participando; tem ONGs, ONGs tudinho participando. E a gente descobriu o tanto de ONGs que tem no território, né?! Tem município que quase não tem, né?! Tem município que tem muita [...]. Dos conselhos municipais também participam os sindicatos. Tem município que participa mais sindicato. Exemplo: na minha cidade, participa mais sindicato. [...] Aí a gente foi ganhando nossa amizade. Com EMBRAPA, com CODEVASF. Aí eles que iam passando os projetos para a gente. Mas, foi muito difícil no início. (Entrevista com liderança sindical, PE).

No final das contas, o balanço formulado pelos membros da coordenação é bem mais nuançado do que aquele oriundo dos representantes institucionais.

Por mais limitados que sejam os resultados obtidos em termos de realizações concretas, o PTC mostrou-se capaz de impulsionar uma dinâmica de reequilíbrio e de recomposição das relações de forças entre as entidades da sociedade civil, representando as comunidades rurais marginalizadas e as instituições do poder público.

Mas essa avaliação, segundo os entrevistados, não se pode fazer limitando o ângulo de visão apenas ao PTC. Há que se abrir a perspectiva, incluindo-se os outros espaços institucionais de participação, de debates e embates que ganharam corpo localmente durante a última década. Nomeadamente, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, que constituem doravante instâncias vívidas de concertação em muitos municípios. Na experiência deles, a própria dinâmica de reflexão, que se deu dentro das instâncias territoriais, contribuiu significativamente para o sucesso dessa nova estrutura.

Por exemplo, o Conselho de Desenvolvimento é o que ajudou aqui o que dentro do território foi discutido [...]. A partir também da discussão dos Territórios, teve um momento que foi só pra discutir os Conselhos e ampliação do Conselho e depois melhorou muito também. Algumas coisas vêm melhorando em nível de, por exemplo, conselho executivo. Você discute o que tem de passar no Conselho, este conselho foi discutido dentro do Território, dentro da política de território. (Entrevista com liderança sindical, PE).

Essas últimas colocações remetem a uma questão que formulamos no início deste esforço de análise do material recolhido junto aos entrevistados: o que pode significar “avaliar” quando a palavra se aplica a uma política pública como o PTC, cujo objetivo não é simplesmente operacional – dar mais eficácia à elaboração e execução das políticas públicas –, mas pretende contribuir para reequilibrar, em um sentido mais democrático, as relações entre os protagonistas presentes no palco local, dando voz e reconhecimento a segmentos da população rural que ficaram submetidos e excluídos durante séculos.

A experiência dessas pessoas nos convida a ampliar, nós também, nosso ângulo de visão e a considerar como elas experimentam e situam as políticas públicas em relação aos seus objetivos de vida e às estratégias que aplicam para alcançá-los.



FIGURA 28 – Luz para Todos, a chegada da energia elétrica em todos os rincões brasileiros.
FONTE: Os autores (2013)

4.2.1.6. O PTC e as estratégias alternativas dos atores locais

A quase unanimidade dos depoimentos dos entrevistados, seja qual for seu posicionamento no palco local, reconhece o fato de que as velhas práticas políticas e relações clientelistas permanecem a fonte mais comum de acesso aos recursos públicos no âmbito local, articuladas com a política institucionalizada por intermédio, sobretudo, dos parlamentares.

Muitas vezes o prefeito pega o deputado X, aí vai lá com o deputado. Porque tem muito deputado com recurso de emenda, né!? O deputado coloca quinhentos mil no município tal e o recurso fica lá preso. (Entrevista com técnico da CODEVASF, PE).

Como é que funciona? Através da necessidade, de acordo com a necessidade, o prefeito faz o pedido, encaminha o pedido [...] para os deputados, lá para Brasília e aqueles deputados que têm interesse, né, na região, que têm interesse na região, lançam aquela emenda, mandam aquela emenda. (Entrevista com gestor público municipal, PE).

As fontes de financiamento são muitas e a busca por recursos torna-se uma expertise em si. Deve-se estar atento às muitas chamadas públicas que saem dos Ministérios, algumas das quais já formatadas conforme o recorte territorial.

O próprio núcleo de coordenação do Colegiado Territorial também participa da montagem de projetos financiados por essas vias.

Aí X... fez isso, uma emenda aqui para o território e a EMBRAPA que veio procurar aqui e termina procurando a gente. Aí quando é nestes casos, aí é bom [...]. Tem o pedinte, que somos nós (risos), é que a gente que pede mesmo, e aí o órgão executor, no caso, foi a EMBRAPA, foi muito responsável, coloca um de seus membros. (Entrevista com membro do colegiado territorial, PE).

A coordenação pode, então, funcionar como oficina de assessoria na montagem de projetos. Mas aqui aparece uma ambiguidade. Mais do que a discussão ampla no Colegiado, são as redes de relações sindicais e políticas que são mobilizadas para encaminhar os projetos com sucesso.

A gente reivindica aqui (na ação sindical), mas lá (no Território) a gente já faz o projeto e já sabe onde tem muitos ministérios, onde tem os recursos; a gente elabora os projetos para lá. É diferente daqui (no sindicato), a briga para vir pelas políticas consegue os recursos, mas o território vai lá e não consegue. (Entrevista com liderança sindical, PE).

A coordenação do colegiado não se situa, portanto, como uma alternativa às estratégias antigas de captação de recursos, tantas vezes criticadas, mas como mais um protagonista na procura da grande diversidade de fontes disponíveis. Atuando na mesma arena, encontra às vezes a concorrência dos municípios, animados pela sua própria lógica política.

Aparece que foi o deputado, através do deputado que conseguiu, mas só que o pleito foi do território. Esse pleito..., mas na hora que chega desaparece. O que nós temos, temos várias outras emendas aí que vêm para a prefeitura e aí termina parecendo que foi a prefeitura, que foi aquele deputado, é claro! Mas foi o território. (Entrevista com membro do colegiado territorial, PE).

O que torna a situação ainda mais complexa é o papel que desempenham os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, outro espaço paritário com forte participação da sociedade civil.

É através dessas reuniões com o Conselho, que acontecem a cada primeira quarta-feira do mês, que surgem as necessidades... que nos informam das necessidades do município, que é aonde vêm os representantes de todas as Associações e a partir daí que esse Conselho tira as decisões para, junto com o Prefeito, acionar as autoridades e buscar algo em prol da sociedade, do município. (Entrevista com gestor público municipal, PE).

Alguns entrevistados sublinham o contraste entre o protagonismo dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e a falta de dinamismo do Território:

Eu acho assim que [o Território] tem que ter mais alguma coisa para movimentar mais; um negócio mais concreto. Eu acho assim, o Conselho mesmo, por exemplo, a gente vê que todo mês o pessoal é aquela coisa fervorosa. O pessoal traz as demandas, reivindicações quando precisa, tudo, e vem tudo para o Conselho, é discutido no Conselho. (Entrevista com gestor público municipal, PE).

No plano mais próximo das comunidades, existe também uma pujante dinâmica de organização que se deve levar em conta para estabelecer um retrato fiel da realidade local: muitas são as associações, as cooperativas, as comunidades organizadas que podem atuar como interlocutores diretos das fontes de financiamento ou das entidades executoras, como a CODEVASF, sem passar pelo território nem pelos CMDRS.

É interessante notar que a mesma estratégia de concertação e de participação que inspira tanto o programa territorial quanto a estrutura dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável (articulados do nível municipal até o nível nacional) acha-se aplicada em vários comitês particulares. Os membros das comunidades de base ou das entidades sindicais locais que foram entrevistados citam, como iniciativas significativas, comitês, grupos paritários, que foram montados para a execução de políticas públicas específicas:

[...] a associação está muito mais ligada à questão do “Garantia Safra”. As pessoas querem estar participando das discussões das associações para tá recebendo, para tá tendo acesso ao Garantia Safra. É a única política que eles sabem de cor e salteado, que a associação faz essa discussão. (Entrevista com liderança quilombola, PE).



FIGURA 29 - O Vale do Rio São Francisco como espaço de vida.

FONTE: Os autores (2013)

A gestão do ProRural, do Garantia Safra, bem como do programa de distribuição de água por meio de carros-pipa, apoia-se localmente em comitês, nos quais participam representantes das comunidades e associações locais.

Porque esse processo do Garantia Safra não é só atrelado ao **Conselho** e nem só à **Secretaria de Agricultura**, nem com só o **IPA**. Então, são essas três entidades. Elas fazem esse trabalho, onde o Conselho, juntamente com as Associações e o IPA, faz o primeiro momento, para basicamente estar cadastrando as famílias em cada comunidade. (Entrevista com representante do CMDRS, PE).

Todo mês tem uma reunião do Conselho do ProRural, que é do Governo. Ai todas as Associações têm representante nessa reunião, e aí, através dessa reunião, vêm as demandas. (Entrevista com gestor público municipal, PE).

A dinâmica associativa encontra-se muito ativa em alguns municípios e pode ser considerada um elemento determinante para os bons resultados alcançados na luta contra a pobreza e na busca de respostas adequadas em situações de seca:

Aqui, só para você ver a quantidade de associações, são 48 associações. Ai você tem essa... essa queda dessa coisa da pobreza... quer dizer que está em

23º em distribuição de renda, renda *per capita*. (Entrevista com gestor público municipal, PE).

[...] uma coisa que assim... que está ajudando mais o pessoal nessa questão de sobrevivência, nessa questão da seca é isso: o associativismo. Porque o pessoal se junta para comprar ração mais barata, para vender. Então, isso só é uma coisa que está equilibrando. Se não fosse aí, estava pior ainda. (Entrevista com gestor público municipal, PE).

Em outro município, testemunha um sindicalista local, foi criada uma estrutura independente, reunindo vários parceiros, várias associações:

Uma estrutura para a gente ser independente de sindicato, de prefeitura, de não-sei-de-quê, para ser independente [...]. E criamos uma pequena contribuição, mensalidade de cada associação que faz parte, e prestamos conta a cada três meses do que é que é feito com o recurso. (Entrevista com liderança sindical, PE).

A conclusão que podemos extrair das entrevistas recolhidas, confirmando as observações feitas no campo, diz respeito à pujante dinâmica de organização da sociedade civil que se encontra nas comunidades rurais do Sertão de São Francisco.

Paralelamente à permanência das “velhas práticas” que pretendem manter as relações de clientelismo e de mandonismo arraigadas na história do Nordeste, multiplicam-se formas de organização emergindo das próprias comunidades locais de pequenos agricultores, quilombolas e populações indígenas. As associações multiplicam-se, buscando apoio junto às organizações sindicais rurais. Uma intensa atividade de formulação de projetos e de busca de recursos para realizá-los está em andamento.

É notório o impacto desse dinamismo da base sobre o equilíbrio das relações de força na vida social e política local, com efeitos evidentes na procura de uma participação efetiva das populações rurais no que diz respeito à integração das políticas públicas na realidade local e no controle de sua execução.

Deste ponto de vista, uma evolução aconteceu durante os últimos dez anos, no sentido de uma articulação entre essas dinâmicas da base e os quadros institucionais, dentro dos quais se operam escolhas relativas às políticas públicas. Em particular, os **Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável** mostraram-se abertos à participação

das organizações da sociedade civil e, mais de dez anos após sua criação, constituem instâncias ativas do debate na escala municipal.

Ao mesmo tempo, comitês paritários específicos são instituídos, voltados para a aplicação de políticas específicas, como o Garantia Safra, o Pro-Rural e o programa de cisternas.

Essa situação representa uma mudança profunda no funcionamento da sociedade local. Ela é vivida por categorias de população rural que durante séculos foram subordinadas, marginalizadas e excluídas. Trata-se de um primeiro passo na direção de seu reconhecimento como cidadãos. Esse reconhecimento representa uma reivindicação essencial para os grupos indígenas:

Porque eu sou muito duro nessa questão. Eu quero que as pessoas vejam os Truká, a minha comunidade aqui, como ser humano, como pessoas, que têm capacidade de produzir. Que têm capacidade de sentar e discutir, e daí encaminhar qualquer tipo de processo em benefício do meu povo. Eu não quero que sejam vistos como “esmoleu” ou como coitadinhos. (Entrevista com liderança indígena, PE).

Igualmente, uma representante das comunidades quilombolas milita ativamente em cada espaço de concertação ao qual tem acesso para fazer reconhecer os direitos dessa categoria.

Os parceiros, tanto a prefeitura, quanto a SDR, como a cooperativa, como o próprio Conselho Municipal das Associações, sempre que tinha discussões e eles estavam nesses espaços, eles pautavam a questão das políticas para quilombos aqui no nosso município e sempre estavam me convidando para as discussões [...]. Agora, se é um espaço interessante para gente, a gente tem que ocupar esses espaços e qualificar nossas demandas dentro desses espaços. (Entrevista com liderança quilombola, PE).

4.2.1.7. Em busca dos resultados imediatos: uma sociedade rural em transformação

Qual é o retrato do PTC no Território Sertão do São Francisco-PE a partir dos testemunhos, das interpretações diversificadas, contrastadas, que nos comunicam os atores locais por meio de suas falas?

Esse retrato revela uma realidade muito mais nuançada do que a imagem à qual poderíamos chegar a partir de uma leitura “objetiva” e “fatural” do desempenho do programa.

Com certeza, os resultados concretos são poucos em relação às esperanças despertadas inicialmente. Mas essa constatação não deve encobrir o fato de que evoluções profundas estão se iniciando hoje no meio rural do Sertão de São Francisco.

Há inúmeras resistências, em parte oriundas das forças que dominavam o palco local até então. Até que ponto as mudanças poderão chegar? Quais melhorias duráveis poderão ser estabelecidas para as faixas de população mais carentes? Não temos condições de responder todas essas questões. Mas temos como mostrar que uma mudança está em curso e que ela pode conduzir a uma recomposição significativa das relações de forças e na capacidade de as políticas públicas responderem às demandas e expectativas das populações mais pobres.

Qual impacto sobre essa dinâmica teve a política territorial nas suas formas sucessivas? Esta é uma questão de primeira importância no tocante à avaliação do PTC. No caso do Sertão do São Francisco-PE, há fortes evidências de que os resultados concretos da política territorial poderiam ter sido mais expressivos.

Falhas na concepção dos projetos, dificuldades de operacionalização, obstáculos administrativos e resistências políticas impediram a realização de inúmeros objetivos definidos durante a fase inicial de implementação do PTC. Por sua vez, a inércia da política territorial entre 2011 e 2012 colocou em xeque as instituições do programa e os mecanismos de governança participativa, os quais sobrevivem apenas na forma de um pequeno núcleo de coordenação do Colegiado Territorial. Todos esses elementos sugerem uma avaliação negativa do desempenho do programa no território estudado.

Mas, será que se pode ficar nesse nível operacional da análise? As metas do PTC são mais ambiciosas e complexas. Elas apontam para uma estratégia de recomposição das relações de força na sociedade local, propiciando voz a todos que estavam condenados a ficar mudos.

4.2.2. Paraná Centro-PR

Quem observa a realidade dos dois territórios pesquisados, verifica semelhanças entre eles. Estamos, efetivamente, diante de dois territórios constituídos por pequenos municípios rurais, onde as populações prevaletentes são grupos de agricultores familiares, em sua grande diversidade sociocultural.



FIGURA 30 – A água e a seca na vida das comunidades no Sertão do São Francisco

FONTE: Os autores (2013)

Mas, do ponto de vista da gestão da política territorial, enquanto no Sertão do São Francisco a liderança na condução da mesma coube ao movimento sindical, no Paraná Centro, desde o início, os atores sociais que capitanearam o processo são aqueles mais diretamente vinculados às prefeituras municipais e outros órgãos do Estado. Essa é apenas uma diferença dentre outras tantas que marcam as diversas configurações e efeitos das políticas territoriais.

4.2.2.1. A constituição do Colegiado Territorial: a proeminência dos agentes governamentais

Além da inovação representada pela articulação das políticas públicas em nível federal, uma das principais novidades das políticas territoriais é o modo como buscam transferir aos territórios um papel ativo na gestão e no monitoramento das ações do Estado.

Como vimos acima, a principal novidade reside na conformação do Colegiado Territorial, o qual se torna o principal responsável por delinear

uma estratégia de desenvolvimento para o território. Ainda que as políticas continuem sendo ofertadas de cima para baixo e exista pouca margem de manobra para os atores locais proporem novas políticas, o processo de seleção e monitoramento das ações já define um papel inovador ao Colegiado.

Em março de 2005, foi formado o primeiro Colegiado do Território Rural Paraná Centro. Este grupo foi composto por doze organizações, respeitando a paridade entre representantes da sociedade civil e dos poderes públicos Estaduais e Municipais. Dentre o conjunto de organizações destacam-se como entidades mais presentes: AMOCENTRO – Associação dos Municípios do Paraná Centro, EMATER – Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural, AVERCENTRO – Associação dos Vereadores do Paraná Centro; RURECO – Fundação para o Desenvolvimento Econômico Rural da Região Centro-Oeste do Paraná e Secretarias Municipais de Agricultura.

Apesar de apresentar uma composição paritária, desde sua primeira conformação a presença dos representantes dos órgãos governamentais sempre foi mais expressiva. Um fato particularmente relevante ratifica esse fenômeno: desde 2005, adotou-se uma convenção que garante a presidência do Colegiado Territorial a um dos prefeitos dos municípios que compõem o território, ao passo que a vice-presidência cabe a um representante da sociedade civil. Essa regra passou a valer informalmente no Paraná Centro e se institucionalizou a partir da aprovação do Regimento Interno do Fórum Territorial, em setembro de 2011.

Trata-se de um compromisso construído com vistas a potencializar o comprometimento dos prefeitos com a política territorial. Uma vez que os recursos que chegam ao território precisam passar pelas prefeituras, a participação ativa dos prefeitos foi considerada, por parte dos atores ligados ao fórum territorial, como um aspecto essencial para garantir a governabilidade da política e o uso adequado dos recursos. Por outro lado, tal decisão teve consequências para a gestão do programa como, por exemplo, os inúmeros relatos de apropriação municipal dos recursos sem o devido consentimento do território, bem como a impressão desta regras ter aberto as portas para a prevalência do Estado na dinâmica do território.

Em 2006, um ano após a constituição do primeiro Colegiado, foi elaborada a primeira versão do PTDRS, com ampla participação social. Ao final do processo, o Plano elenca um conjunto de organizações que participaram ativamente da construção do território e outras “potenciais participantes”, as quais deveriam ser incluídas com vistas a fortalecer a articulação para a implementação da política territorial.

Contudo, neste momento, mesmo com a amplitude e diversidade de entidades buscadas para compor o processo, ainda é notória a ausência de determinados segmentos sociais, em especial a representação daqueles segmentos considerados como foco prioritário de uma política voltada para o combate à pobreza.

Dentre os ausentes, cabe destacar os faxinalenses, indígenas, quilombolas, além dos agricultores familiares mais empobrecidos. Como exemplo, a presidente do Fórum Territorial afirma: “Os indígenas praticamente não são chamados”. Essa informação não é, contudo, compartilhada por outro representante, para o qual houve um esforço inicial de incorporação desse grupo, o qual não resultou na participação efetiva.

[...] foram convidadas pessoas ligadas às tribos para ocuparem cadeiras, mas não houve interesse por parte deles. No passado houve a participação do antigo cacique de uma tribo, o Pedro, mas não houve interesse. Houve convite, mas não houve resposta. Eles não querem fazer parte das discussões porque a ideologia deles é outra, apesar de existir muitos trabalhos que iriam beneficiá-los. (Entrevista com gestor público, PR).

Um dos técnicos da EMATER enfatiza que as aldeias dentro de sua área de trabalho receberam convites com frequência. Entretanto, por não compreenderem a dinâmica da política territorial, se abstêm da participação:

[...] Olha, nós fomos atrás, convidamos, enalteçemos, colocamos pessoas que tinham contato com essas pessoas nas entidades para poder trazer. Algumas vezes participaram e não se sentiam parte do processo. Entendeu? Porque a luta deles é uma luta que precisa de mais esforço ainda. (Entrevista com técnico da Emater, PR).

Seja como for, a composição do Colegiado, a identificação de um conjunto mais amplo de entidades que participam no processo de desenvolvimento territorial sem necessariamente estar presentes nas reuniões, além dos potenciais participantes elencados pelo PTDRS, remete ao histórico de organização social e política do território que é anterior à política dos territórios rurais tal qual fomentada pelo MDA.

A organização do território é signatária de uma articulação iniciada com o trabalho da EMATER e da AMOCENTRO que, em 2001, deu origem às primeiras ações no sentido de levantar informações e diagnosticar as necessidades e os problemas da região Central do Estado. Esse trabalho resultou em um encontro regional que reuniu aproximadamente 500 representantes de dezessete municípios com vistas a construir uma estratégia articulada de desenvolvimento

regional. O Projeto de Desenvolvimento Rural Centro do Paraná, finalizado em abril de 2002, foi criado por meio desta iniciativa.

Outro fato que contribuiu para a conformação do território e da sua governança diz respeito à criação do Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD-Pitanga) no início de 2004. Formado por dezoito municípios, o CONSAD é contemporâneo do Fórum Territorial organizado a partir do PRONAT (os antigos territórios rurais).

O CONSAD passou a funcionar antes mesmo de existir juridicamente, promovendo atividades de sensibilização e mobilização das entidades públicas e não públicas, oficinas municipais, definição dos representantes municipais, formação de grupos de trabalho para selecionar os projetos, estruturação dos projetos, e oficina de apresentação, avaliação, hierarquização e aprovação dos projetos.

A imbricação entre CONSAD e Fórum Territorial é um aspecto essencial para compreender a dinâmica da política territorial no Paraná Centro. O mesmo pode ser dito em relação à AMOCENTRO. A forte conexão entre esses espaços (Fórum Territorial, CONSAD e AMOCENTRO) na governança das políticas territoriais é percebida nas próprias atas das primeiras reuniões, as quais descrevem, de modo quase indistinto, as discussões que ocorreram nesses três espaços públicos. Também na fala dos atores entrevistados aparece a sobreposição entre estas diferentes instâncias, como revela entrevista com representante da gestão pública municipal:

Passamos por um período de uma confusão muito grande, entre a AMOCENTRO, que é a associação dos prefeitos, e o Território. Os prefeitos entendiam que eles tinham que intervir e que o território ficaria por conta deles. Deu muita discussão e divergências. De um ano pra cá isso clareou um pouco mais... (Entrevista com gestor público municipal, PR).

Outro aspecto que contribuiu para a formação do Fórum Territorial e do Grupo Gestor diz respeito ao processo de formação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) a partir do final dos anos 1990, os quais passaram a agrupar as entidades governamentais e da sociedade civil ligadas ao setor rural em nível municipal. Essa articulação potencializou o trabalho de articulação territorial, uma vez que as bases do diálogo entre os atores estavam sendo igualmente assentadas no âmbito dos municípios.

A criação do PRONAT contribuiu para dar vida aos CMDR, os quais, em muitos casos, possuíam um papel meramente legitimador das ações desenvolvidas pelo poder executivo municipal.

Quando o PRONAT passou a financiar projetos diferenciados de desenvolvimento rural, os CMDR serviram como meio de articulação de setores com vistas a construir a estrutura organizacional necessária para a proposição e para a implementação dos projetos, além da discussão da contrapartida que necessariamente precisa ser oferecida pelos municípios.



FIGURA 31 – Propriedade familiar no meio rural do Paraná Centro.
FONTE: Os autores (2013)

Na outra ponta, o aprendizado associado à nova dinâmica de gestão colegiada também foi propiciado pela participação dos representantes do Grupo Gestor nos Conselhos constituídos em níveis estadual e federal, especialmente no CEDRAF/CONDRAF (Conselho Estadual/Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar) e no CONSEA (Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional). Esses dois espaços foram fundamentais na discussão do aprimoramento das políticas territoriais.

A participação dos representantes do território nesses espaços possibilitou que retornassem com informações que suscitavam inovações nos projetos territoriais que, por menores que fossem, geralmente eram fundamentais para a aprovação ou para a implementação dos mesmos.

A criação do Programa Territórios da Cidadania levou à ampliação e à recomposição do Colegiado Territorial (2009), as quais foram pautadas pela presença das organizações nos diferentes espaços colegiados preexistentes. Assim, de toda a lista de entidades participantes ou potenciais participantes sugerida no PTDRS, o Colegiado passou a contar com um grupo de trinta entidades.

São organizações governamentais e da sociedade civil com maior presença no conjunto de espaços públicos que haviam se constituído desde a criação do projeto de desenvolvimento regional orientado pela EMATER. Novos atores passaram a participar da política territorial. Esse é o caso, por exemplo, do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e da FETRAF, ambos representando segmentos das agriculturas familiar e camponesa.

Em relação à composição atual do Grupo Gestor com 32 membros, a única alteração diz respeito à inserção mais recente (2011) da Coordenadoria da Mulher e de representantes da Comunidade Quilombola Paiol de Telha.

A inserção dos agricultores quilombolas revela a abertura da política territorial a segmentos que são tidos como público prioritário da mesma, mas que se encontravam (e em grande medida continuam) alijados do processo. A questão que permanece, todavia, diz respeito à efetividade dessa participação formal.

4.2.2.2. Um território capitaneado pelo poder público

A composição formal do Colegiado e suas instâncias pode ocultar relações sociais que se processam a partir de laços que extrapolam a institucionalidade da política territorial. Doravante, o objetivo é analisar o *modus operandi* da política territorial no Paraná Centro, identificando fatores explicativos fundamentais para compreender a constituição das instâncias formais e informais que efetivamente governam o território (para além do formalmente instituído).

Um primeiro aspecto a observar aqui diz respeito à inexistência de uma efetiva paridade entre organizações do Estado e da Sociedade Civil no que tange aos porta-vozes da política territorial e, especificamente, na composição do Grupo Gestor.

Essa dualidade, que faz parte do discurso da política territorial e dos atores territoriais, não explica o que de fato acontece na gestão do território. No núcleo central que efetivamente dirige as ações do colegiado, ainda que determinados atores que o compõem participem como representantes de

organizações da sociedade civil, a rigor, o único membro que não possui qualquer tipo de vínculo formal com o poder público municipal ou estadual é o representante da RURECO, uma das mais antigas e tradicionais ONGs que atuam na região central do Estado do Paraná, com foco no espaço rural e na agricultura familiar.

Outros atores que assumem uma posição de destaque na política territorial são os técnicos da EMATER. A atuação da EMATER como agente mobilizador faz com que alguns atores visualizem esta instituição como sendo “a mentora” e disparadora de todo o processo de construção do território. De fato, o protagonismo da EMATER remonta ao projeto de desenvolvimento regional que a mesma levou a cabo no início dos anos 2000 e que, como mostramos acima, constitui o embrião da atual conformação do Território Paraná Centro.

O grande mentor disso tudo foi a EMATER que tinha um trabalho nos municípios, na formação dos conselhos municipais visando a uma integração desses conselhos. E, mediante esses trabalhos começou-se a fazer reuniões mais regionais até que chegou o viés da associação dos municípios começar a entender um pouco desse caso. Aqui na nossa região é a AMOCENTRO. Aí que surgiu a ideia de fazer um trabalho regionalizado. Houve vários momentos de reuniões, curso de desenvolvimento territorial, formação de agentes de desenvolvimento e desenvolvimento rural com foco em agricultura familiar (Entrevista com articulador territorial, PR).

No que tange à AMOCENTRO, muitos prefeitos também viram na formação do território a possibilidade de redistribuir poder e recursos entre os municípios, contrabalançando o peso econômico e político do município de Guarapuava na região.

A questão do território como outras questões foram de outras ações que foram tomadas na região, como a criação da própria AMOCENTRO e a criação da microrregião de Pitanga. Elas vêm de encontro a discutir a realidade e identidade de uma região. Por que houve essas ações anteriores já ao fórum na minha visão? Porque Guarapuava como cidade maior ela tem uma cultura política diferenciada que é trabalhar em cima de benefícios dela e enquanto os outros simplesmente servem de curral eleitoral. (Entrevista com gestor público municipal, PR).

Outro aspecto relevante diz respeito à concentração geográfica dos representantes no Fórum Territorial. A maior parte dos participantes do Fórum e componentes do Grupo Gestor é de Pitanga, município que abriga a maioria das entidades sediadas no território.

Segundo os atores locais, essa conformação centralizada constitui um dos principais problemas do Fórum Territorial, dificultando a inserção e a responsabilização do conjunto de atores do território, em especial as prefeituras municipais. Contudo, ressalta-se também que esta leitura sobre a ausência ou a ínfima participação da sociedade civil expressa aspectos culturais que, em geral, determinam e explicam a inércia vivida no território, como evidenciam os trechos a seguir:

As pessoas da sociedade civil acham que o setor público é obrigado a levar e dar as coisas prontas para elas. E elas esquecem que isso é fruto de uma construção. [...] O problema está na boa vontade. Lá em Nova Tebas eu tive praticamente que obrigar os secretários da saúde, da educação e da ação social a participarem. As pessoas não têm interesse porque elas acham que está muito além das esferas delas. [...] Os indígenas praticamente não são chamados. Porque é assim, se fez assim. E não tem como você mudar. Os assentados até participavam conosco. De repente, eles mesmos se afastaram (Entrevista com gestor público municipal, PR).

Ainda sobre o processo de participação, contrapondo-se à percepção da gestora municipal acima referenciada, alguns atores expressam a necessidade de que o poder público crie as condições para ampliar a participação social:

O poder público é que tem que dar condições para que a sociedade civil participe. Você não consegue tirar um produtor, cinco dias por semana, lá do seu *habitat* pra vim participar de eventos de conhecimento, transmissão de conhecimentos, aprofundamentos se ele não tiver remuneração nenhuma, porque ele tem o trabalho dele, e a vida dele depende desse trabalho lá. Onde a sociedade civil vai participar com sua própria gasolina? Estas entidades precisam receber incentivo, eu não diria remuneração, mas ela tem que ser amparada por uma ajuda de custo. E, isso está dentro de nossa política que nós discutimos lá em Faxinal dos Céus. [...] Então assim, além de nós não termos o hábito cultural, porque nós fomos educados quinhentos anos para trabalhar o individual e não coletivo. Nesse momento, o governo que trabalhou os últimos oito anos num processo de trabalho coletivo de participação social, de controle social dando ampla divulgação àquilo que é feito dentro da gestão pública, precisa um envolvimento. Mas isso vai se conquistado aos poucos, é um processo de construção. (Entrevista com membro do colegiado territorial, PR).

De modo geral, a razão manifesta para a não participação envolve as dificuldades e os custos de deslocamento para as reuniões, o que desestimula representantes de municípios mais distantes a participar efetivamente

do Fórum territorial. Não obstante, cabe indagar sobre outros motivos que podem contribuir para essa centralização.

Em primeiro lugar, pode-se mencionar o fato de as reuniões sempre ocorrerem no próprio município de Pitanga, geralmente na sede da AMOCENTRO. Com efeito, muitos atores tratam indistintamente a ação política da AMOCENTRO e o espaço constituído pelo Fórum Territorial. Assim, a política territorial ainda não alcançou plenamente o objetivo de se constituir em uma inovação institucional capaz de ofertar a determinados atores, outrora destituídos de voz, um novo espaço público de reivindicação e reconhecimento.

Quanto à representação de alguns grupos sociais na gestão territorial, o que se nota, a partir dos relatos dos atores que estão no Grupo Gestor, é sua percepção de que esses grupos ausentes teriam total desinteresse pela política e pela forma como tal política está sendo desenhada.

O antigo cacique participou junto conosco. Mas, nós não tivemos assim um contato com eles, para que eles pudessem permanecer, continuar nessa discussão conosco. Parece assim de nossa parte o que nos entendemos a gente convidou pessoas ligadas às tribos. Mas, não houve interesse por parte deles. Não houve uma participação deles. E nós entendemos que eles realmente não queriam fazer parte desta discussão, até porque a ideologia deles é outra. Nós sabemos que existem muitos trabalhos que iriam favorecer eles. Mas não houve uma iniciativa da parte deles. Houve o convite da parte do território, mas não houve resposta (Entrevista com membro do colegiado territorial, PR).

Se, por um lado, a relação entre Fórum Territorial e AMOCENTRO fortalece ambos no que tange à capacidade de articulação e intervenção, por outro, o risco eminente desse vínculo é a reprodução da mesma estrutura de poder historicamente constituída pelas disputas entre diferentes municipalidades, como demonstra o trecho descrito a seguir:

Nós tivemos no ano inteiro de 2009 só brigas dentro do fórum territorial porque as pessoas não iam lá para discutir ideias, elas iam para brigar por poder, por cargo, por cadeira e a gente não conseguiu... Acho que isso que acabou afastando muita gente. (Entrevista com gestor público municipal, PR).

Atesta a força dessa relação o fato de uma parcela dos equipamentos destinados ao Fórum Territorial terem sido alocados à AMOCENTRO, a qual, por sua vez, concede o espaço para a sede de trabalho do assessor territorial. Este assessor (articulador) centraliza as relações com todos os outros atores, de modo que se constitui numa figura-chave no processo de consolidação da política territorial. Porém, esta importância do articulador tem na sua base

um viés político, já que sua escolha foi feita por parcela dos políticos locais.

Por outro lado, este vínculo estreito entre a AMOCENTRO e o Fórum Territorial é compreendido, sobretudo pelos atores que compõem o núcleo diretivo do Colegiado, como algo salutar à organização da política territorial:

O recorte da AMOCENTRO foi pela proximidade e pela identidade entre esses municípios, já que as demandas praticamente eram as mesmas. E no recorte da AMOCENTRO foi pensado nos municípios que estavam dentro do anel de integração, dos quais eles não tinham acesso principalmente às políticas públicas, tanto do estado quanto do governo federal, pois não olhavam pra nós com os mesmos olhos que olhavam para os outros municípios, nós ficamos numa região excluída (Entrevista com membro do colegiado territorial, PR).

4.2.2.3. Um momento crítico: a escolha do assessor territorial

Experiências de vários territórios revelam que a capacidade de produzir coesão social pelo assessor territorial é fator determinante para o sucesso na implementação das políticas.

Como se trata do único membro do núcleo diretivo especificamente contratado pelo poder público com o objetivo de exercer a função de organizador das ações cotidianas do Fórum Territorial, intermediando o acesso às informações, a escolha do assessor territorial demanda atenção especial e frequentemente é objeto de controvérsias e disputas, como pode ser evidenciado no relato que se segue. Isso é particularmente presente quando a nova governança da política territorial não está consolidada e as velhas formas de clientelismo perpetuam-se no território.

No Paraná Centro, alguns episódios destas disputas pela indicação do assessor territorial fragilizaram o Colegiado, sobretudo na constituição inicial do território, quando havia um “desconhecimento” sobre a atuação deste ator.

Num primeiro momento, quando eu assumi, foi justamente pelo curso que eu fiz sobre a formação de agente de desenvolvimento. Depois, teve alguns contratos que foram feitos a partir de edital e a pessoa tinha que apresentar um perfil para exercer esta função. No meu caso, por exemplo, na última gestão teve uma restrição, por isso eu não continuei por causa da mudança de gestão. E que eu acredito que ocorre nos outros territórios também, isto é, que há uma restrição sobre a pessoa que está ali, principalmente se ela é uma pessoa que se envolve dentro da questão política e tal, a questão partidária influi na escolha e

isso tudo é um problema. E se vem uma pessoa de fora que ninguém conhece, essa pessoa também fica difícil pra ela trabalhar, pois não conhece a região, a realidade, a cultura, então são coisas que travam. Aqui nós ficamos dois anos sem articulador (Entrevista com ex-articulador territorial, PR).

Mesmo assim, ao longo da primeira fase de ação do Grupo Gestor, a atuação do assessor territorial conseguiu satisfazer as exigências de consolidação da política e do Fórum. Sua atuação foi fundamental para a estabilização da estrutura organizacional que começava a se desenhar para o território. No entanto, ao mesmo tempo em que possuiu um papel relevante para isto, não criou condições para questionar os limites dessa estrutura.

Com as ações do Fórum Territorial estreitamente vinculadas à AMOCENTRO, não raro o assessor acabou acumulando as ações próprias àquele colegiado e atividades que são mais propriamente de cunho da Associação de Municípios, como a articulação entre as prefeituras. Em ata de reunião do Colegiado Territorial de dezembro de 2007, o assessor territorial “esclarece que como está sediado na AMOCENTRO, também deve prestar serviço a ela, estando também com limitação de horários”.

No início de 2008, o assessor afastou-se da função para assumir a Secretaria do Meio Ambiente da Prefeitura de Pitanga. Desde então, o território esteve sem uma pessoa-chave na articulação das ações, o que transferiu ao grupo reduzido do Núcleo Diretivo a responsabilidade pelas atividades de mobilização e orientação à construção dos projetos territoriais.

A ausência do assessor territorial trouxe à tona algumas disputas envolvendo a substituição do mesmo, criando desentendimentos entre os atores locais sobre o perfil do novo assessor. Diferentemente do caso de outros atores que são definidos como representantes de suas respectivas entidades, no caso do assessor territorial o processo de troca pode ser particularmente desgastante para o Colegiado Territorial.

Para tanto, é essencial que o mesmo seja reconhecido e legitimado pelo conjunto das organizações presentes no Fórum Territorial. Quando a indicação do assessor é feita de modo unilateral por pessoas que detêm maior poder na gestão da política e dos recursos, a possibilidade de criar uma situação de conflito incontornável é muito grande, como pode ser evidenciado no relato de gestor público municipal que esteve à frente do processo nos últimos anos.

Nós tivemos muita dificuldade. Inclusive, o articulador era a imposição de ter abaixo-assinado que deveria ser uma pessoa indicada por prefeitos, mas eu não via dessa forma. Por isso, eu fui no MDA e falei que nós queríamos uma pessoa

que viesse para trabalhar a região. E se nós colocássemos uma pessoa indicada por um prefeito ele iria colocar sua política goela abaixo para nós. E até pra gente chegar a um articulador sem que ele fosse uma imposição política, mas uma pessoa de competência, nós tivemos que enfrentar muitas barreiras. Isso significou um ano e meio sem ninguém, porque eles queriam impor alguém e eu não deixei. Mas para isso nós tivemos que derrubar muitos muros e nós tivemos muitas brigas por causa disso, foi muita discussão interna. Porque era a imposição política, ditadura mesmo. (Entrevista com gestor público municipal, PR).

Em 2010, a reconfiguração do Colegiado Territorial envolveu a contratação de um novo assessor, o qual passou a desempenhar um trabalho de repactuação das entidades do Grupo Gestor. Ex-prefeito do município de Mato Rico, tratava-se de um ator com longa trajetória de atuação política no território. Se, por um lado, isso facilitou sua inserção junto ao núcleo diretivo e possibilitou ao mesmo desempenhar um papel fundamental de articulação das ações e projetos do território, por outro, sua presença criou obstáculos à participação de determinados atores, sobretudo gestores públicos municipais de legendas partidárias opostas. Em função disto, embora tenha sido amplamente aceito dentro do núcleo diretivo, o processo de indicação do assessor acabou contribuindo para afugentar a participação de determinados municípios.

4.2.2.4. Novos atores na governança territorial

Na periferia do Colegiado Territorial existe um conjunto heterogêneo de atores, alguns sem assento formal, outros sem capacidade efetiva de intervenção (o que demanda processos de legitimação e lutas por reconhecimento perante os demais) e um grupo considerável com participação apenas esporádica. Isso constitui um problema relevante no que concerne à gestão da política territorial, contribuindo para reproduzir o processo de centralização das decisões.

Ademais, muitas entidades formalmente representadas não possuem representante fixo. Em alguns casos, há uma verdadeira rotatividade da representação entre uma reunião e outra. Isso acontece sobretudo, mas não exclusivamente, no caso dos representantes dos órgãos públicos.

Neste sentido, cabe um comentário adicional sobre a representação de segmentos sociais que encontram-se em uma posição de maior exclusão social no interior da território. Um caso particularmente elucidativo diz

respeito à participação dos **assentados**. O único assentado que participava das reuniões o fazia na qualidade de secretário municipal de Agricultura. O MST não possui e, segundo relatos, nunca reivindicou representação formal no Colegiado do Território Paraná Centro – embora tenha uma posição protagonista em outros territórios, inclusive no Estado do Paraná.

Esse fato ratifica a complexidade do processo de representação e, do ponto de vista da análise, obriga maior atenção aos discursos, sobretudo quando tomados fora da ação, com vistas a compreender a contradição que pode emergir entre a fala de um indivíduo e seu posicionamento institucional. Sobre esta assertiva, o trecho abaixo destaca:

As pessoas não estão sendo motivadas, ou preparadas para participar. Falta um motivo para participar. Tem determinados momentos que a casa fica cheia, mas em outros ela se esvazia. É preciso que haja um trabalho de formação, de conhecimento e de motivação para que as pessoas compreendam a importância dessa participação. As pessoas não têm compreensão dessa importância. [...] Tem muito sindicato, cooperativas de agricultores, movimentos sociais (MPA e MST) que deveriam estar participando e não estão. Imagino que é por falta de motivo, de motivação porque o sujeito vai lá e a discussão não avança e eles não se motivam, eles não estão preparados e pensam que aquele negócio não é para eles e eles têm mais coisa pra fazer, pois na verdade a reunião é mais informativa. (Entrevista com liderança social, PR).

Esse contexto é particularmente evidente nas sínteses das reuniões realizadas no início de 2007:

O que falta no Grupo Gestor é comprometimento, as ações são muito pontuais e falta motivação, além de que o Grupo Gestor não dá respaldo para as ações do Fórum Territorial, [o qual] está numa aparente queda, falta organização, articulação, motivação e ações efetivas.²²

Como resultados dessas considerações, houve um esforço de reestruturação que resultou em um pequeno incremento da participação nas reuniões, ainda que não tenha havido uma mudança no número de entidades que formalmente compõem o Grupo Gestor.

Esse período marca uma tentativa de aproximação, ainda frágil, entre o Fórum Territorial e os CMDRs. Em parte isso deve-se ao reconhecimento dos diferentes papéis que o Grupo Gestor e os CMDRs devem desempenhar no desenvolvimento dos projetos [...] falta de representatividade do Grupo Gestor, destacando que “[...] todas as responsabilidades estão se concentrando em apenas

22 ta de reunião do grupo gestor Paraná Centro, 27/03/2007.

três pessoas” e reiteram a necessidade de [...] reestruturação do Grupo Gestor para que possam ser tomadas decisões.²³

Outras percepções esboçadas pelos atores assinalam o fato de que “o número de entidades do Grupo Gestor é muito reduzido considerando que são dezessete municípios”. Outros salientaram a necessidade de formação de um “grupo mínimo”, suficientemente coeso e comprometido para realizar as atividades demandadas projetos.

Ao longo dos dois anos anteriores gerou-se um entendimento de que os projetos encaminhados para aprovação pelo Grupo Gestor necessitavam ser qualificados e que isso poderia acontecer se os mesmos fossem previamente discutidos nos CMDRs de cada município. Segundo afirma um dos membros do Grupo Gestor, “os projetos devem ter cunho territorial e devem estar pactuados com os CMDRs e com as prefeituras”²⁴.

Por sua vez os esforços de rearticulação dos prefeitos surtiram pouco efeito. Continuou a preferência por buscar esses recursos por intermédio de outras fontes, não raro emendas parlamentares. Essa situação se reproduz, agravando-se na medida em que as indefinições na gestão do PTC tornaram-se mais evidentes e ocasionaram inclusive a inexistência de uma matriz de ações a ser ofertada pelo Governo Federal nos anos 2011 e 2012.

Por outro lado, adentram ao núcleo da rede atores cuja participação revela dinâmicas emergentes no fórum territorial. Esse é o caso da CRESOL, cujo ingresso no Grupo Gestor ampliou a capacidade de intervenção de uma entidade diretamente ligada às demandas da agricultura familiar, sobretudo em termos de projetos de crédito e capacitação.

4.2.2.5. A criação do PTC e as reestrututrações na gestão territorial

No final de 2008, um novo momento crítico instaura-se no Fórum Territorial e novas sugestões de reconfiguração do Grupo Gestor são colocadas em pauta. Para além da instabilidade gerada pela ausência do assessor territorial, esse processo foi catalisado, por um lado, pelos problemas inerentes à política territorial, em especial a dificuldade de implementação dos projetos: “O que era emergencial não se executou [...]. O desânimo das pessoas às vezes está relacionado ao não acontecimento de alguns projetos”. “O processo caiu em descrédito”.²⁵

²³ *Idem*, 12/04/2007.

²⁴ *Idem*, 21/05/2007.

²⁵ *Idem*, 17/09/2008.

Por outro lado, a arquitetura institucional do território foi seriamente combatida em virtude das discussões que se seguiram sobre a inclusão do município de Guarapuava. A inclusão de Guarapuava esteve articulada sobretudo aos interesses dos gestores da política em níveis federal e estadual, tendo sido utilizado recorrentemente o argumento da presença do mesmo na delimitação do Centro Expandido, unidade de planejamento e gestão de políticas criada pelo Governo do Estado. Ademais, havia interesse do Governo Federal na inclusão de Guarapuava com vistas a dinamizar e ampliar o alcance das políticas públicas que chegavam ao território.

O conselho (gestor) não aprovou a inclusão de Guarapuava. O que nós tivemos foi uma determinação de outras esferas... Uma das questões que as pessoas divergem é exatamente ser Guarapuava um município urbano e serem os outros 17 municípios rurais... Também nós temos a questão do IDH de Guarapuava, o nível de IDH de Guarapuava difere. (Entrevista com representante da AMOCENTRO, PR).

O ingresso de Guarapuava efetivou-se com o início do Programa Territórios da Cidadania, em 2009. A presença de Guarapuava acabou se limitando, inicialmente, a poucas pessoas que, no interior do Grupo Gestor, representam organizações e entidades sediadas no município (Núcleo Regional da SETS, UNICENTRO, RURECO, EMATER Regional), mas que não participaram enquanto representantes dos interesses do mesmo. A situação parece estar sendo alterada após a mudança de prefeito em Guarapuava no final de 2012, já que alguns representantes do município passaram a frequentar reuniões em 2013 e 2014.

A criação do PTC também trouxe à tona um novo processo de reestruturação e ampliação do Colegiado Territorial, para além das inovações institucionais na gestão da política relatadas na primeira seção deste relatório.

Esse processo inaugura a terceira fase da trajetória do Fórum Territorial, a qual se prolonga até presentemente. Um aspecto importante dessa mudança envolve a ampliação do Colegiado, passando a incorporar um conjunto mais amplo de entidades e organizações, em um total de trinta. Embora essa ampliação também abarque as entidades governamentais (sobretudo pela inserção de diferentes secretarias municipais), esse processo é particularmente importante no que tange à representação da sociedade civil. Para além das seis organizações não governamentais que já compunham o Grupo Gestor, ingressam SISMUPI, AGAECO, UNICAFES, FETRAF, MPA, Associação de Produtores de Campina do Simão e Turvo e o próprio CONSAD que, até então, também não possuía assento formal no Grupo Gestor. Sobre esta constatação tem-se o seguinte relato:

[...] não houve uma mudança clara quando passou de Território para Território da Cidadania... Antes da entrada do Ministério (MDA) se tinha um norte, para desenvolver as ações, e a sociedade civil abraçava a causa, ao passo que com a entrada, o trabalho passou a ser direcionado, se perdendo um pouco do envolvimento das entidades não governamentais no processo. (Entrevista com membro do colegiado territorial, PR).

A entrada dessas organizações sociais poderia dinamizar um movimento de reestruturação do Grupo Gestor e dos próprios rumos do processo de desenvolvimento territorial. No entanto, de modo geral, as mesmas permaneceram em posições relativamente periféricas face ao núcleo da rede, sem capacidade ou interesse real de intervir nos rumos da política territorial.

Por sua vez, a incorporação do SISMUPI também atendeu à necessidade de “mudar para tudo continuar como está”, isso porque o representante do Sindicato compunha, até então, o Grupo Gestor como representante da AMOCENTRO, onde trabalhava como Secretário Executivo. Assim, o mesmo sai da condição de representante do poder público para compor o Grupo Gestor na condição de membro da sociedade civil.

A presidência do Fórum permanece sob a responsabilidade dos prefeitos, tendo sido escolhida dentre os mesmos a prefeita de Nova Tebas, município adjacente a Pitanga.

Uma mudança mais recente no Grupo Gestor ocorre com o ingresso de representantes da Comunidade Quilombola Paiol de Telha, em 2011. No entanto, essa presença formal não tem se traduzido em uma participação efetiva na governança territorial. Neste caso, raramente o representante dessa comunidade consegue participar das reuniões. A preeminência dos representantes do Estado continua.

4.2.2.6 Desvios na rota normal da política: as emendas parlamentares

Um dos aspectos que contribuem para a atual formatação do Colegiado Territorial no Paraná Centro (e alhures), e para as dificuldades que este encontra para se tornar um espaço público de ampla participação, está associado com a própria estrutura do Estado, em particular com os mecanismos de transferência de recursos públicos aos territórios.

Em reunião do Grupo Gestor realizada em dezembro de 2005 um dos representantes expressa com preocupação o descompasso entre a estrutura de governança territorial e o mecanismo de transferência de recursos. Segundo registrado em ata, esse representante afirma que

[...] os recursos vêm através das administrações municipais e o grupo gestor tem dificuldades de dizer aos administradores suas atribuições. Preocupa-se também com a qualidade que o grupo gestor tem para coordenar e até para interferir em projetos.²⁶

Ao encontro dessa compreensão dirige-se uma crítica à lógica de destinação dos recursos de emendas parlamentares, as quais contabilizam um percentual significativo do montante que chega aos territórios (cerca de 50% no caso do Paraná Centro). Apontando as “emendas parlamentares como fator de enfraquecimento do território”²⁷, os atores locais colocam em evidência as dificuldades de estabelecer um processo amplo e participativo de governança territorial, corresponsabilizando o conjunto do território enquanto os projetos financiados por emendas parlamentares reproduzem a cultura individualista e clientelista de fazer política. Sem passar pela instância do Grupo Gestor, os recursos desta fonte são diretamente encaminhados às prefeituras e entidades que mantêm vínculos políticos fora do território, fomentando novos conflitos no Fórum Territorial.

Muitas prefeituras e organizações sociais preferem apostar nas emendas parlamentares porque permitem acessar recursos à revelia das decisões dos colegiados territoriais. As emendas reproduzem a velha forma de poder local, intermediada pelo deputado, com a política nacional. Neste caso, não existe uma nova institucionalidade produzida pela coexistência de diferentes níveis de ação política, apenas a reprodução das relações de clientelismo entre poder local e nacional. Não espanta que parte significativa dos recursos que chegam aos territórios via emenda parlamentar sejam destinados às “obras que chamam voto”. Com efeito, as emendas são frequentemente concebidas como o principal fator de desestruturação da política territorial, desestabilizando os esforços de concertação social.

4.2.2.7. A percepção dos atores sobre o território e os processos de gestão territorial

Para finalizar, nesta seção discutimos a percepção dos atores locais sobre a política territorial e suas estruturas de governança a partir de dois grandes grupos: (1) aqueles que pouco ou nunca participam das reuniões do colegiado e, (2) aqueles que participam regularmente e compõem uma espécie de núcleo diretivo real da política territorial no Paraná Centro.

²⁶ *Idem*, 21/12/2005.

²⁷ *Idem*, 27/03/2005.

4.2.2.7.1. Atores que pouco ou nunca participam das reuniões do colegiado

Apesar da percepção quase unânime desses atores sobre a necessidade de continuar a construir a dimensão macro de planejamento territorial, há, sobretudo por parte de organizações e movimentos da sociedade civil que não se integraram plenamente à gestão do território, uma constatação de que a visão de rural e de agricultura que predominam no colegiado – aquela de uma agricultura familiar modernizada e potencialmente competitiva – não favorece a integração de atores com outras vivências e expectativas.

Além disso, esses atores consideram que as dinâmicas e metodologias praticadas dentro dos espaços oficiais do PTC não oportunizam a participação ampla e, especialmente, não conferem voz aos atores que não estão no centro das estratégias produtivas arquitetadas no colegiado territorial do Paraná Centro.

Segundo quase todos os entrevistados deste grupo, o esforço prioritário deveria estar voltado para um trabalho de educação e conscientização dos diversos segmentos para que os mesmos percebam o valor intrínseco do Território da Cidadania não apenas como carreador de recursos financeiros, mas como oportunidade de trocas de conhecimento e conjugação de esforços. O que se percebe é a necessidade de recuperar a importância dos setores civis (movimentos, ONGs, associações, etc.) nas discussões sobre as necessidades e os anseios da população do território, que está faltando nos espaços territoriais.

Por um lado, isso se deve à própria fragilidade dos movimentos e organizações sociais no território em questão:

Existe muita dúvida, um pouco de descrédito nos movimentos, eles não vão para frente porque não existe uma continuação, por parte até dos próprios agricultores acreditarem; é em longo prazo e desestimulante. Os movimentos perderam a credibilidade devido aos resultados fracos ou nulos. (Entrevista com membro do colegiado territorial, PR).

Por outro lado, nota-se a reiterada dificuldade de incluí-los nesses espaços. É consensual a percepção de que cada tipo e grupo de agricultores possui especificidades que requerem diferentes abordagens. A diversidade dentro da semelhança tem sido apontada como necessária e, ao mesmo tempo, como fator de dificuldade para o desenvolvimento do território. Como referência um representante de movimento social:

Cada território engloba tantas coisas, tantas diferentes políticas, diferentes culturas, diferentes práticas, então acho que um pouquinho essa fotografia vai

dar uma mistura para se chegar a se entender, a chegar a um entendimento global. Fazer uma coisa para todos é mais complicado. (Entrevista com liderança social, PR).

Ademais, coexiste a ideia de que programas globais são essenciais, não focando somente na produção agrícola, mas levando em conta principalmente as condições essenciais de vida para a família: garantir acesso aos serviços públicos básicos de saúde, educação e assistência social; as oportunidades de lazer para os jovens e programas para mulheres, idosos e outras categorias especiais. Alguns movimentos com mais experiência de atuação, como o MST, expressam tais necessidades de forma clara e relacionada à política do PTC:

[...] uma política jovem e recente se depara com o dilema da concepção e conceito de reforma agrária que se tem e no desenvolvimento da política de território. Entendendo a reforma agrária na sua dimensão mais ampla e não só como distributiva de terras, mas que garante o acesso ao crédito, educação, lazer, geração de renda, preservação do meio ambiente, enfim, na sua amplitude. Esse é um dos desafios de entender como se dá o desenvolvimento da reforma agrária no território... a compreensão desses atores e sujeitos neste espaço. (Entrevista com liderança social, PR).

O discurso sobre as carências dos agricultores familiares, envolvendo uma aparente crítica ao papel do Estado, aparece interligando-se à percepção dos atores locais quanto à incapacidade da nova política em resolvê-las, mesmo se tal interligação não seja explicitada. Uma dos aspectos mais mencionados está relacionado à atuação da extensão rural: a percepção mais comum é de que ela é tão necessária quanto tem sido precária.

A instituição governamental mais reconhecida neste caso é a EMATER. As opiniões sobre sua atuação informam a existência tanto de potencialidades quanto de limites e expectativas sobre sua evolução. São frequentes as afirmações de que a EMATER é mais atuante nos municípios em que os prefeitos mostram real interesse no desenvolvimento da agricultura familiar e na melhoria das condições de vida da população. Hoje muitos desses municípios têm secretarias de agricultura que reforçam a atuação da EMATER.

Com frequência alude-se também para a relevância do perfil do técnico local, em particular sua visão do rural e seu compromisso com as demandas da agricultura familiar, em seus diferentes segmentos e na diversidade de aspectos que compõem a vida dos agricultores.

O que se percebe, em geral, é que há mais atuação da assistência técnica lá onde os agricultores respondem aos projetos mais convencionais e que

estão mais inseridos no crescimento econômico e na agregação de valores dos produtos. Há dificuldade de atuação em comunidades onde a produção é diferenciada, como entre os faxinalenses, os quilombolas e os indígenas, os quais não se adaptam ao padrão vigente, resistem em colocar em risco os elementos que caracterizam suas culturas.

Uma alternativa a ser viabilizada por intermédio do PTC seria a formação de agricultores residentes nas diferentes comunidades, especialmente naquelas que estão à margem do processo atual de produção e comercialização. Um representante de comunidade indígena afirma que:

[...] tem a possibilidade de ter pessoas dentro das comunidades indígenas que podem ser formados, esse assistente para eles mesmos dentro das comunidades trabalharem junto às famílias. (Entrevista com representante indígena, PR).

A noção de que a política pública deve respeitar os costumes das culturas tradicionais é recorrente e aparece com clareza na voz de um representante de comunidade tradicional:

[...] tem de escutar os grupos que vivem na terra, que estão lidando com ela, na origem. Primeira coisa é escutar, o que é bom pra esse grupo que tá lá. Porque não adianta pensar numa política pública de cima pra baixo, para querer implementar lá pra eles. Por que daí vai ser uma coisa de cima pra baixo, não vai dar certo com a vivência deles lá, a cultura camponesa, principalmente os costumes e a agricultura. A tradição dele; se financiar outro tipo de cultura fora do costume o produtor acaba se endividando. (Entrevista com liderança social de comunidade tradicional, PR).

A visão de quase todos os entrevistados é de que, mesmo com poucos avanços, a atuação do Território da Cidadania deve ser mantida, mas as falhas precisam ser corrigidas. Muitos acreditam que o espaço tem potencial para desenvolver políticas de médio e longo prazos numa perspectiva de unificar Estado e Sociedade Civil na demarcação e na resolução dos principais problemas do território.

Os agentes envolvidos nesta pluralidade de formas e manifestações concordam com a necessidade do planejamento via estruturas de gestão territorializadas, principalmente pela dimensão de influência sociopolítica que este processo pode conferir:

Penso o desenvolvimento do território incorporando os assentamentos, o faxinal, o quilombola... teríamos que pensar em políticas, o TC não é só um canal (para captar recursos); pensar em políticas para educação no campo;

como em um território você desenvolve a educação? Não só a escolarização, mas a educação em uma perspectiva de gerar autonomia para o camponês, de preservar o meio ambiente, você não resolve questões do meio ambiente com ações pontuais, e sim com políticas de longo prazo e de formação de consciência. (Entrevista com gestor público, PR).

Quase todos os entrevistados deste grupo concordam que até agora as políticas não chegaram aos que mais necessitam dela para resolver seus problemas cruciais de subsistência e que estas comunidades têm pouco ou nenhum conhecimento acerca do PTC. No máximo, tendem a ver a política como mais uma fonte de recursos financeiros.

Mesmo alguns representantes dos governos municipais se referem somente aos recursos liberados ou, constantemente, citam a escassez de recursos disponíveis. Ao mesmo tempo, assinalam a permanência de uma forma clientelista de fazer política, principalmente por meio do uso de emendas parlamentares para aprovação de projetos pontuais e individuais.

Alguns atores dentre aqueles que pouco participam das reuniões percebem a diferente concepção que fundamenta a passagem do conceito de território rural para território da cidadania, em que se insere com mais ênfase a necessidade de trabalhar em rede todas as dimensões dos problemas socioeconômicos, buscando enfrentar a pobreza em todas as suas manifestações, desde a geração de renda até a universalização dos serviços públicos essenciais. No entanto, assinalam que tal objetivo é pouco implementado, já que a setorialização continua dominando a lógica das políticas. Segundo a fala de um representante de movimento social,

O território tem uma forma organizativa geográfica, vamos chamar assim, a SEAB tem outra, que não necessariamente bate com a do território, a educação outra, a saúde outra, então eu acredito que caberia um bom debate, pois não se pode pensar em desenvolvimento numa área, na saúde, na educação ou na agricultura, é necessário ver como mesclar melhor essa abrangência (Entrevista com liderança social, PR).

Algumas organizações que eventualmente receberam recursos por intermédio do PRONAT têm uma visão bastante otimista sobre sua atuação, como é o caso de uma associação que desenvolve trabalho de processamento de plantas medicinais. Contudo, este olhar positivo coexiste com o desconhecimento sobre os objetivos da política territorial ou sobre a dinâmica de governança da mesma.

Outra impressão comum diz respeito às dificuldades existentes no enfrentamento da questão fundiária na região, a qual se expressa de modos distintos em vários espaços do território, envolvendo, principalmente,

posseiros e faxinalenses, assentados de reforma agrária e comunidades quilombolas, estas reivindicando o retorno às suas terras de origem. Este problema possui inúmeros impactos, dentre os quais o acesso a determinadas políticas públicas. Conforme ressalta um extensionista rural,

[é necessário] crédito fundiário como a principal ferramenta para resolução da questão agrária do território. Desde que existe o território existe a política e somente agora o pessoal conseguiu acessar esse crédito fundiário. Mas nós sabemos que isso é uma medida paliativa. Esconde uma política mais incisiva de resolver esse problema agrário no território. (Entrevista com extensionista rural, PR).

Também é corrente a percepção sobre a necessidade de aprofundar os espaços de diálogo entre os órgãos governamentais e a sociedade civil, com vistas a orquestrar os diversos atores envolvidos em torno de projetos voltados para o combate à pobreza e à desigualdade social.

Dentre as ONGs que pouco ou nunca participaram das reuniões, um representante considera a prática da política territorial de diagnosticar os problemas dos municípios de forma participativa uma experiência inovadora. Porém, segundo o mesmo, a concretização das ações colide com as divergências quanto à metodologia de execução. Na prática, todos os projetos de investimento são encaminhados para as prefeituras. Neste momento, acontecem os entraves: “Nós estamos com um projeto de 2007, que é a unidade de beneficiamento de plantas medicinais, que até hoje não saiu”.

De modo geral, no que diz respeito às percepções destes atores mais periféricos sobre a formação e a atuação do Colegiado Territorial, os entrevistados consideram a atuação do colegiado um ponto de estrangulamento da dinâmica de desenvolvimento do Paraná Centro. Muitos desses atores eram participantes regulares e se afastaram. A alegação mais comum para esta atitude se refere à forma como estão sendo conduzidas as discussões, como as propostas são priorizadas e a inadequação das próprias dinâmicas das reuniões. É recorrente a opinião de que há interferência política e interesses individuais ou de pequenos grupos que direcionam as reuniões e conduzem os projetos sem a relação de paridade requerida entre poder público e sociedade civil. Alguns atores representantes de comunidades tradicionais alegam que não estão sendo chamados a participar, embora essa seja uma informação controversa.

Representantes de comunidades tradicionais alegam ainda desconhecer ou conhecer muito pouco a forma de atuação do PTC, em geral, e das políticas que o compõem, em particular. Segundo os mesmos, a pauta das reuniões geralmente é previamente definida e gira em torno de projetos

urgentes ou de interesse de alguns grupos. Os atores que representam as comunidades tradicionais não participam ou participam pouco justamente porque desconhecem o protocolo e as proposições e isto leva as comunidades mais carentes a serem excluídas. Torna-se elemento de desestímulo o fato de estar presente e sequer saber qual o seu papel. Não somente entre esta parcela há desconhecimento. Mesmo entre os que já participaram, ou participam pouco, há dúvidas sobre o papel do território e sobre como deveriam operar, no seu âmbito, as organizações sociais.

Em outros termos, a própria metodologia de condução das reuniões teria que ser readequada para acolher as pessoas com menor poder de articulação. Corroborar esta opinião um técnico da EMATER, quando afirma:

Comunidades indígenas não são muitas vezes contatadas, não são convidadas para participar e não se leva a elas o conhecimento de como funcionam esses programas para que essas comunidades possam ser inseridas, e também isso depende do relacionamento com os governos municipais, falam que [a questão indígena] é problema do governo federal e que eles não querem se envolver, mas é preciso esse contato, essa aproximação do governo municipal junto às comunidades indígenas, para que eles possam ser inseridos nestes programas. (Entrevista com extensionista rural, PR).

Outros atores que não participam mais do Colegiado, mas já participaram, consideram que o espaço não se propõe a discutir questões mais abrangentes e de planejamento. Alguns observam que o mesmo se tornou cômodo para um pequeno grupo decisório tomar a frente das ações. Um forte motivo para seu afastamento se liga ao desacordo sobre as estratégias que o grupo gestor põe em prática para conduzir as reuniões, deixando de ouvir os atores com menores recursos ou com menor capacidade de expressão em público, o que favorece aqueles que detêm melhores condições socioeconômicas. De fato, é comum a referência a uma agricultura familiar modernizada como foco principal da estratégia de desenvolvimento territorial assumida por esse grupo dirigente da política.

Outro entendimento recorrente diz respeito à interferência política que acontece no Grupo Gestor em decorrência do engajamento dos municípios mais influentes em detrimento daqueles que têm pouca articulação na região. Esta percepção aparece na fala de um representante de órgão público estadual:

[...] algumas lideranças são convidadas de acordo com a participação e expressão política que se tem no entorno. Normalmente quem é convidado e provocado mais a participar é quem fica mais no entorno da sede, das referências do

território [...] Eu percebi a participação dos órgãos públicos com mais força justamente naqueles períodos que tinha discussão de crédito e investimento. Isso, nas entrelinhas, nos permite fazer uma leitura de que o pessoal não está tão preocupado em discutir o desenvolvimento e a questão social mais a fundo, mas sim em resolver o problema [financeiro] do seu município. (Entrevista com gestor público estadual, PR).

4.2.2.7.2. A gestão da política territorial na visão daqueles que participam regularmente

No outro grupo, dentre os atores que participam com maior regularidade das discussões do Colegiado Territorial, apenas um encontra-se mais diretamente vinculado à sociedade civil (como representante de uma ONG), sem qualquer outro tipo de associação direta ou indireta com a gestão pública. Em sua percepção particular, o território é um espaço fundamental para alavancar o desenvolvimento da região, revelando grande potencial para juntar todas as entidades e não só o poder público: “[...] um espaço onde a sociedade civil possa discutir e você conhece muitas entidades, que muitas vezes não têm espaço para poder dar as suas ideias e poder contribuir neste processo.”

Entretanto, no seu entendimento, há ainda uma interferência excessiva nos espaços territoriais por parte dos prefeitos, que entram no processo sem conhecer os objetivos da política territorial (ou o próprio conteúdo do PTDRS) e acabam apropriando-se desses espaços para fins diversos. Desta maneira, foram gerados atritos com as organizações civis das quais não eram correligionários políticos. Isso levou, segundo o mesmo, a um afastamento da sociedade civil.

As prefeituras vieram em busca de recursos financeiros, com finalidades imediatistas, ao contrário de outros atores que pensavam em uma articulação de longo prazo e em políticas estruturantes para enfrentar os problemas da região. Ainda segundo o mesmo entrevistado, o período mais recente revela, contudo, algum avanço nesse sentido, de modo que os municípios parecem ter começado a incorporar a ideia de ação territorializada: “[...] começam a discutir coisas maiores, consórcios maiores, com municípios e buscar mais recursos”.

Por sua vez, dentre os atores mais diretamente vinculados ao poder público, que também possuem uma participação ativa na gestão do território, as opiniões geralmente conferem ao Território da Cidadania Paraná Centro

uma imagem de “instrumento de facilitação da execução das políticas dos municípios e da região”, na maior parte das vezes reforçando o papel da administração pública como maior protagonista do desenvolvimento territorial.

Conforme um dos gestores com presença regular nas reuniões, “eu vejo uma participação da sociedade civil muito pequena; o povo não tem acesso ao conhecimento”. Segundo ele, a não participação da sociedade civil se deve à falta de entendimento sobre a política e as propostas que se desenvolvem no PTC. A carência de participação transparece como um ponto de ameaça à continuidade do território em termos paritários:

Quem deveria decidir é a sociedade civil organizada junto com o poder público. Quem está decidindo é mais o poder público. A política partidária tem interferência no colegiado. (Entrevista com gestor público municipal, PR).

Outro entrevistado sustenta que cabe ao Território unificar principalmente os pequenos municípios em torno de uma causa única; discutir os problemas e transformá-los em projetos:

[...] primeiro, a integração entre os povos; segundo, facilitar para que os projetos tragam o desenvolvimento mais rápido para os municípios. Está faltando um projeto de território. (Entrevista com gestor público municipal, PR).

Como expressão positiva do PTC, um representante do poder público que participa regularmente aponta que, por meio das discussões territoriais, os secretários de agricultura têm encontrado a possibilidade de analisar melhor o que são os programas dos municípios especificamente para a agricultura, de potencializar ações e de trocar experiências. Nota-se, portanto, um processo importante de aprendizado para a gestão de políticas públicas.

Ao mesmo tempo, compartilha-se algum otimismo em relação àquilo que a presença no território permite aos municípios aferir em termos de recursos, em virtude da priorização desses espaços para investimentos públicos. A participação do município no Território da Cidadania lhe possibilita “qualificar” seus projetos com uma espécie de “selo PTC”.

A falta de paridade entre a sociedade civil e poder público é vista como um dos principais obstáculos para melhorar a eficiência da gestão territorial. Os governos municipais ainda atuam de uma forma tradicional. As prefeituras ainda detêm o poder decisório de planejamento dentro do território. Falta, por parte da sociedade civil, um maior grau de organização e de articulação.

Inclusive muitas vezes são organizações pinçadas pelas próprias prefeituras e a presença de representantes das prefeituras sempre é bem maior. (Entrevista com gestor público, PR).

De modo geral, os entrevistados reconhecem que a forma de organização dos colegiados não favorece a participação, principalmente das comunidades tradicionais e dos agricultores mais pobres: “Eles se sentem como peixe fora d’água. Teria que se trabalhar um ambiente mais adequado”. (Entrevista com gestor público, PR).

O excerto da entrevista com um mediador social local abaixo reproduzido resume os desafios com os quais se depara o Colegiado Territorial no que diz respeito à inclusão destes grupos sociais:

Veja que durante muito tempo essas comunidades foram negadas. Elas foram perdendo gradativamente a sua identidade. [...] A comunidade indígena está no Turvo principalmente. Mas a capacidade de participação deles nesse espaço é nula. Eles praticamente nem se fazem presentes. Há uma dificuldade de trazer quem foi excluído e agora você quer trazer de volta. Como é que se faz isso? [...] Sempre houve um esforço de trazer. Eu não vou dizer que não houve. Mas eles não sabem o que fazer dialogando com culturas totalmente diferentes. Eles não sabem como atuar dentro desse espaço dos colegiados sem uma... acho que seria até um referencial simbólico mais consistente do que significa isso para eles. Eu acho que há um problema cultural deles para participar e há um não saber como fazer isso por parte do próprio colegiado.

E como trazê-los com uma certa qualidade, para não ser só uma massa de manobra que vai lá só para participar e fazer número dentro do colegiado? [É preciso um] processo muito maior de formação. Isso não se faz de uma hora para outra e também não se faz com cursinho, entendeu? Eu tenho a impressão de que o problema não é o recurso [para participação nas reuniões]. Porque o colegiado inclusive facilita isso. Eu acho que um pouco é o problema que eles identificam para não ir. É um pouco uma desculpa para não ir. Mas não é uma desculpa intencional. [...] Problema de transporte? Eu vejo isso como dificuldade. Eu acho que tem recurso para isso. Falta conhecimento de como fazer e falta compreensão do significado dessa ida lá.

Eu acho que falta essa compreensão por parte dos faxinalenses, até porque eu acho que existe um esforço de algumas organizações para trabalhar com os faxinalenses, até por conta das políticas de apoio aos faxinalenses, às comunidades indígenas e tal. Mas eu não sei, eu vou afirmar, mas não sei, se essas organizações que estão trabalhando com essas comunidades inserem e veem como importante inserir esse tema no trabalho que fazem com eles. [...] Ou talvez o pessoal que trabalha com eles não acha que está no momento de trazer esse elemento novo para a cultura deles, porque é novo para nós também, a questão de território, do colegiado.

Isso é novo para nós, desenvolvimento territorial. Eles podem ter até uma lógica, mas eles são quase que confinados no seu próprio espaço. Tanto os quilombolas, quanto os faxinalenses, quanto as comunidades indígenas estão confinados em um espaço deles. (Entrevista com membro do Colegiado Territorial, PR).

No que tange à participação desses grupos sociais no território, ao mesmo tempo em que se ressalta um desafio importante na construção de mecanismos que permitam integrá-los ao processo sem submetê-los a um referencial de desenvolvimento que lhes é estranho, o entrevistado acredita que isso deve ocorrer sem que a política dedique atenção exclusiva aos mesmos. A principal justificativa para este argumento residiria no risco de desestruturação da política, tendo em vista o fato de esses grupos serem minoritários e politicamente incapazes de sustentar as mudanças mais amplas que a política de desenvolvimento territorial almeja:

Eu tenho a impressão de que este público é prioritário, faxinalenses e essas comunidades tradicionais. Mas eles não podem ser o foco único do desenvolvimento territorial. Então eu acho que a política territorial deve ser mantida e deve ser readequada a uma realidade em que atenda a maior parte da população, principalmente os agricultores familiares, incluindo os faxinalenses porque eles são significativos se pegar o conjunto todo. Mas eu acho que se você pensar a política do território para resolver o problema dessas comunidades, daí eu acho que realmente a política do território perde o sentido, porque é uma população muito pequena, só os tradicionais, só esse grupo que na verdade não chega nada para eles, comunidade indígena, faxinalenses e parte do pessoal da reforma agrária, dos quilombolas. Essa é uma população pequena frente a um todo. Mas tem que ser dada atenção a eles.

Eu acho que quando se falou em desenvolvimento territorial não se pensou apenas nesse grupo. É claro que eles são um grupo prioritário, mas não atende. [...] Se jogar [recursos] só para aquele grupo, o grupo será pequeno e não se resolveria o desenvolvimento como um todo, porque ele é mais amplo do que essas comunidades tradicionais. (Entrevista com membro do Colegiado Territorial, PR).

Esta não é uma discussão que concerne apenas à política territorial, mas às escolhas societárias mais amplas. Ademais, não apenas o Estado tem dificuldades de atuar na mediação dessas escolhas, mas a sociedade civil organizada também encontra dificuldades em estabelecer um processo de diálogo mais amplo entre seus diferentes segmentos. Em particular, as organizações representativas da agricultura familiar encontram inúmeros obstáculos

culturais, étnicos, econômicos, geográficos e linguísticos para interagir com as comunidades tradicionais e, principalmente, com os povos originários.

A pesquisa no Paraná Centro mostrou que não apenas esses grupos periféricos ou isolados nas redes políticas do território ausentaram-se do Colegiado, mas também outras organizações que detêm representação formal nesse espaço afastaram-se do mesmo, seja porque não vislumbraram ali as condições para discutir suas demandas (nem sempre por recursos), seja porque simplesmente se negaram a legitimar decisões que, segundo os mesmos, estariam ocorrendo à revelia de uma discussão qualificada.

Se as avaliações gerais sobre a proposta de uma política de territorialização são favoráveis entre os mais diferentes atores, as críticas sobre os mecanismos de funcionamento, no que diz respeito à participação e à inclusão social mais amplas, são recorrentes.

No entanto, representantes sociais que já participaram de movimentos e organizações populares importantes (pastoral da terra, movimento das mulheres, movimento em prol das casas familiares rurais), muitos dos quais tendo sido representantes da sociedade civil no período dos territórios rurais, fazem algumas considerações que complexificam essas percepções:

Antes disso não se tinha recursos para construção e manutenção. O pouco de contribuição vinha da igreja, da RURECO. As construções e reformas foram concluídas em 2006, ainda com falhas e problemas construtivos, mas estão funcionando. Houve forte participação da Caixa Econômica Federal, que acompanhou as obras, sem isso o padrão construtivo seria pior. (Entrevista com liderança social, PR).

Na época [dos territórios rurais] nós [dos movimentos sociais] discutíamos tudo antes de ir para o Colegiado e ia unido. Assim conseguimos colocar muita coisa na pauta e conseguimos vencer... De início, a ideia das Casas Rurais não era considerada prioritária, mas houve luta, *lobby* com os prefeitos e na hora de definir os recursos, o projeto estava maduro e os movimentos mobilizados, então houve aprovação. (Entrevista com liderança social, PR).

O grande ganho das Casas Rurais em relação ao TC é que elas ganharam visibilidade. Hoje tudo passa pelo TC. Nós defendemos as CRF no colegiado em todas as regiões. (Entrevista com liderança social, PR).

Houve briga entre prefeitos e movimentos sociais para definir a liderança. Houve empate, mas os movimentos cederam para os prefeitos. (Entrevista com liderança social, PR).

Existem falhas para mobilizar e reforçar a presença mais atuante dos movimentos sociais nas discussões. Se for levado um tema importante, certamente

ele entrará na pauta, mas precisa ser amadurecido antes para ganhar força. Os prefeitos são unidos, de forma que nós dos movimentos temos que formar grupos fortes de discussão, caso contrário não ocuparemos os espaços nas câmaras. (Entrevista com representante de associação de produtores, PR).

Mesmo assim, houve algum retrocesso em termos de participação, com a retirada de algumas câmaras. Antes existia a Câmara das Mulheres, Câmara Fundiária. Hoje estão desativadas. (Entrevista com liderança social, PR).

O espaço da discussão mais ampla está aberto, mas não está sendo ocupado. Ainda não levamos uma pauta. Não estamos fortes enquanto organização civil. Mesmo quando um movimento é organizado, ele não leva uma discussão para o colegiado. É importante que se retomem as Câmaras Setoriais. Hoje parece que as câmaras estão retomando um movimento mais atuante. Houve uma reunião em que câmaras apresentaram seus diagnósticos. Elas estão sendo recriadas. (Entrevista com liderança social, PR).

Uma das coisas que as entrevistas acima ressaltam é o modo como os próprios movimentos, inicialmente mobilizados, a partir de determinado momento, deixaram de ocupar um espaço que lhes é de direito “por falta de união e fortalecimento de propostas que possam entrar como pauta nas reuniões dos colegiados”. Destaca-se que, no início dos territórios rurais, esses movimentos conseguiam expressar suas demandas, porque faziam discussões prévias e formavam coalizões que disputavam politicamente os rumos do território e as decisões nas reuniões. Contudo, a partir de determinado momento, o próprio ambiente participativo que se ampliou no país nos últimos anos levou as lideranças sociais a uma espiral de representações em instâncias organizativas e em espaços governamentais, o que sobrecarregou os atores mais ativos, inclusive levando vários para fora dos seus municípios e territórios. Em muitas situações, um dos efeitos desse processo foi a gradativa perda da capacidade de esses atores intervirem nos colegiados territoriais.

Essa visão aponta uma nova perspectiva sobre o PTC: é um fórum considerado relevante e potencialmente apropriável por membros de movimentos e organizações populares, desde que haja uma disposição para inverter a lógica que hoje predomina, o que depende, em grande medida, do próprio protagonismo e organização destes atores.

4.2.2.7.3. As estratégias dos atores e sua apropriação do PTC

Como notamos nas seções anteriores, os olhares sobre a política territorial se fixam especialmente no funcionamento do Colegiado, nos limites da

participação, na exclusão de grupos sociais prioritários. Embora bastante ilustrativos, os relatos deixam de perceber alguns movimentos relativamente autônomos, os quais indicam como a política pública é diversamente apropriada pelos agricultores, os quais readequam as formas de intervenção externa ao seu mundo de vida, às suas estratégias cotidianas de reprodução social.

A título de ilustração, um caso emblemático que analisamos no Paraná Centro diz respeito à constituição de uma cooperativa de agricultores familiares, situada no município de Nova Tebas. Essa cooperativa foi fundada fora dos marcos do território, uma vez que os agricultores locais desconheciam completamente o programa. A experiência emergiu a partir da percepção de que, diante das dificuldades de uma agricultura familiar mais empobrecida, não havia política pública que os pudesse incluir:

Ela nasceu devido a uma necessidade local. Primeiro, porque eu, como uma das fundadoras do grupo... para você entende... a gente vendo a situação do lugar, o abandono, o descaso das políticas públicas, os filhos indo embora para São Paulo para trabalhar em lavoura de uva e de figo, deixando assim a própria terra para ir trabalhar na terra dos outros. Eu sempre via isso com preocupação. (Entrevista com liderança social, PR).

Inicialmente apresentando uma grande diversidade de produção, ao longo do tempo esses agricultores foram ampliando gradativamente o plantio de frutas, sobretudo de maracujá, o qual comercializavam junto a uma grande empresa nacional. Quando a mesma rompeu com o contrato de compra com os agricultores, os mesmos se depararam com uma enorme produção que seria completamente perdida, o que colocaria em risco a manutenção das famílias. A solução encontrada partiu de uma ampla articulação envolvendo o acesso a políticas públicas que, até então, desconheciam, em particular aquelas de aquisição de alimentos da agricultura familiar.

A gente trabalhava sempre sozinho. Vendia e comercializava direto com a indústria. Nós nem sabia (*sic*) que tinha PAA. Nós nem tínhamos ideia. Quando foi em 2009, ano que a nossa safra foi bem alta e era a crise mundial... Eu liguei para saber por que [a empresa que comprava da gente] estava atrasando para pegar porque nós estávamos esperando faz horas e eles disseram, fulano não avisou que a gente não vai pegar mais? Daí eu falei, não ninguém avisou. E ele: porque a Coca-Cola comprou a empresa. Teve aquela questão de crise... e eu falei: não é possível, vocês vão ter que pegar pelo menos essa nem que paguem em 60 dias, mas vocês vão ter que levar essa. E eles toparam, disseram que seria a última. Aí como sempre Deus nos ajudou, depois de muita oração fui à

prefeitura e falei com a prefeita Heloisa e falei: o governo compra leite para as crianças, mas ele não compra fruta também? (Entrevista com liderança social, PR).

Ao mesmo tempo, a reflexão de algumas pessoas em relação a essa situação foi indutora de ações mais efetivas para reagir a tais dificuldades a partir de um evento individual que foi lido por uma perspectiva religiosa predominante no grupo, dando a essas ações a auréola de missão, de plano divino:

Então, nesse período eu tive um acidente e tive que ficar um ano e meio sem andar, apenas com muleta e eu comecei a pensar puxa vida, Deus salvou minha vida, salvou a vida da minha família, não morreu ninguém e o carro deu perda total, não foi por acaso. Deus tem um plano por trás disso. Era meu aniversário, 13 de maio, então eu convidei meus amigos para comer um bolinho e vamos discutir o que nós podemos fazer, porque Deus tem um plano. Não sei o que mais tem. Nós discutimos naquele dia... o que nós podíamos fazer para mudar essa história. Saíram *n* ideias, desde fábrica de bola, de costura e tudo mais. Mas nós ficamos assim, nós não vamos criar mais um grupo, mais um. Vamos continuar nos encontrando, pedindo a Deus que ele nos ajude a tomar a decisão melhor. Que não seja aquela que eu quero ou que ele quer. Ficamos durante 60 dias visitando, trocando ideia, surgia uma ideia nova, e sempre em oração porque a gente sempre teve isso como foco a oração. De repente, nós já estávamos 60 dias juntos, o meu irmão foi visitar um parente e lá eles plantavam maracujá e nós já estávamos em 10 famílias tentando achar um caminho. (Entrevista com liderança social, PR).

Um fato imprevisto otimizou a vontade de reagir ao processo de expulsão que muitas famílias vivenciavam, especialmente com a saída dos jovens das comunidades locais. Até para a escolha do plantio do maracujá a religiosidade teve um papel catalizador:

Começamos em maio de 2006, e quando foi 17 de julho de 2006 a gente decidiu que iria plantar maracujá. Nós decidimos então plantar maracujá porque era um ciclo rápido, em 90 dias já começava a produzir e tinha uma boa rentabilidade também. Vários fatores. Nesse meio tempo nós decidimos se nós queremos a presença de Deus manifestando 100% ali na nossa vida nós precisamos pensar que esse alimento que nós vamos produzir precisa ser de acordo com o que a palavra de Deus nos coloca. Vida em abundância e plenitude. E pensando nisso nós pensamos que teríamos que produzir um alimento saudável e fazer um trabalho para preservar a natureza que Deus deixou maravilhosa e nós estamos acabando com ela. Por isso pensamos em plantar o maracujá orgânico. Mas nós ficamos um ano até 2007 na informalidade, até agosto de 2007. (Entrevista com liderança social, PR).

Sem referências e sem acesso às políticas públicas porque as desconheciam, esses agricultores montaram uma estratégia para conseguir assistência junto a uma universidade e a uma associação que já fazia o plantio orgânico de frutas. Neste momento, tanto o MDA como o território tiveram seu papel, sem que, à época, os agricultores conhecessem a existência, o caminho e o potencial das políticas públicas que poderiam acionar.

Ninguém nos ajudou no início. Não teve nenhum prefeito. Nem EMATER. Não sabíamos do território. Partiu de nós mesmos. Depois, é claro, foram vendo e foram surgindo os parceiros que hoje a gente tem bastante. [...] Quem deu assistência foi uma associação do Vale do Ivaí com a [empresa] que era de orgânicos e ela tinha alguns recursos do MDA. Quando foi em 2007, eu estudava e conheci um menino na semana acadêmica da UEM que estava falando sobre as incubadoras e eu achei interessante aquela ideia. No final eu chamei ele num canto e falei se seria possível a UEM atender nós. Depois de 6 meses ele dizendo que não dava devido a distância e tal, mas como surgiu essa questão de Território Paraná Centro e a questão do IDH muito baixo a UEM conseguiu um projeto para prestar assessoria na questão do cooperativismo. [...] Depois de um ano que nós já estávamos vendendo nossa safra, terminando de vender nossa primeira, a UEM veio e nós ficamos mais um ano fazendo curso. Em dezembro de 2008 oficializou a cooperativa, se registrou em cartório. (Entrevista com liderança social, PR).

Para acessar a política territorial, conseguiram ajuda com seus contatos anteriores para elaborar um projeto. Ao longo de todo esse processo, sua participação nas reuniões do colegiado e outras instâncias territoriais foi quase nula. Quando propuseram o projeto, perceberam dificuldades e pouco espaço de acolhida às suas demandas, mas conseguiram que o mesmo fosse encaminhado, o que resultou na aprovação da construção de benfeitorias para a comercialização e beneficiamento das frutas (agora diversificadas):

Eram nove projetos e o nosso foi o último e disseram que nem queriam que ele fosse não. Foi em 2009. E uma pessoa falou assim para mim: é vamos mandar mas... isso não vai dar certo, porque era um valor grande... mas mandou. Quando chegou em Curitiba, nós fomos convidados para ver o resultado dos projetos. Quando eu peguei a planilha, o nosso estava em primeiro na pauta, e eu pensei: louvado seja Deus. Porque o nosso sonho, a gente nunca sonhou em ter um negócio desse aqui não. A gente sonhava em ter um dia um barracão para trabalhar com dignidade e com higiene. (Entrevista com liderança social, PR).

O lento processo de liberação dos recursos e construção revelou o “sofrimento” dos agricultores, mas eles conseguiram encontrar suas próprias

alternativas (com apoio do Estado) para um problema maior, com a prudência de quem já desconfia das políticas públicas:

Até agora a gente falou das coisas boas, mas não falou das difíceis. Eu sofro muito, a gente sofre muito porque falou em sair isso, as pessoas pensaram que quando terminasse isso aqui nós já teríamos que estar com a capacidade a todo vapor. Mas imagina se quando aprovou o projeto a gente tivesse saído plantando que nem doidos. Levou dois anos para ser aprovado e mais um para construir, aonde nós teríamos enfiado nossa produção? Teríamos jogado tudo fora. Então, nesse período agora em que está sendo construído, nós estamos diversificando, plantando.

Esses agricultores agora entendem que existe uma política na qual podem ser incluídos. Mesmo assim, não participam do Colegiado. Não sentem que ali é seu lugar, mas sabem que podem recorrer a algumas pessoas nas quais confiam – as relações pessoais e a fé se sobrepõem à inserção em organizações institucionalizadas. Sabem que podem se apropriar da política para realizar suas demandas, mas continuam tendo dificuldades para participar dos espaços de decisão.

Ao longo desse processo de construção do projeto, nota-se como as políticas são reinterpretadas pelos agricultores em face das condições que se impõem aos seus mundos, às suas trajetórias, seus valores, suas percepções e seus interesses. Portanto, para além dos objetivos formais da política, é necessário considerar as formas emergentes de interação, as estratégias práticas, os tipos de discursos e as categorias culturais que emergem no cotidiano da implementação dos projetos. Em outras palavras, é imprescindível compreender como os diferentes atores processam as intervenções de desenvolvimento; analisar como ocorre o processo de seleção e transformação dos recursos materiais e simbólicos que as políticas públicas ofertam aos territórios. Somente assim é possível falar sobre os impactos que a ação pública possui, especialmente aquelas de desenvolvimento territorial, com princípios e objetivos tão ambiciosos.



CONCLUSÃO

Após um período relativamente longo de trabalho, em que nos envolvemos enquanto membros da equipe de pesquisa que reuniu pesquisadores da UFPE, UFPR, CNRS, Universidade de Bordeaux e Universidade de Paris, com apoio do MDA e da FAO, chegamos finalmente aos nossos objetivos, especialmente o de oferecer ao público uma versão mais condensada das análises empreendidas, para além do livro de conteúdo “mais acadêmico” a ser publicado concomitantemente a este com os resultados da pesquisa.

Este livro contribui para resgatar aspectos relevantes dos espaços de construção das políticas públicas, com ênfase sobre os embates em que se envolvem o Estado, a sociedade civil e as instâncias de mediação, cujos momentos de atuação e confronto vêm a ser iluminados através do recorte territorial. Se a compreensão dos macroprocessos das políticas de desenvolvimento e das ações que lhes dão visibilidade já mereceu a atenção de cientistas e planejadores, ao elencar suas benesses e os obstáculos enfrentados, na clara intenção de salientar o desempenho dos atores fortes e as fragilidades dos demais, como já registramos em outro lugar, este livro apresenta outras dimensões do problema. Para tratar das mudanças no rumo das políticas públicas e dos seus agentes num contexto de democratização da demanda e orientação da oferta dos serviços públicos no país, outros olhares foram cotejados aqui.

Ao situar o PTC como uma das novidades das políticas públicas num amplo leque das intervenções voltadas para o desenvolvimento do país e do meio rural, principalmente, o livro focaliza as dinâmicas locais segundo os olhares do chamado “público alvo” e dos agentes com os quais interagem em situações locais. Nos dois territórios estudados, observaram-se os caminhos pautados pelos indivíduos, grupos sociais e instituições e os modos como esses foram afetados pelas contingências das políticas públicas e projetos de desenvolvimento. Como foi evidenciado, no cruzamento dos seus objetivos

e interesses eles encontraram um ponto de convergência, a partir do qual puderam expandir o grau de alcance dos seus objetivos e a consecução das suas metas mais especiais. O exame das histórias particulares dos movimentos e comunidades singularizadas em trajetórias de classe, etnia e ocupação, comunidades indígenas, quilombolas, faxinais, assentados, agricultores familiares, e suas representações por intermédio das organizações sindicais, associações e órgãos de representação nos níveis municipais, estaduais e nacional, contribuiu para a formação de um conhecimento importante sobre a realidade pesquisada.

Segundo analisamos, a noção de território proporcionou uma base de aproximação entre os sujeitos e o Estado, por meio da qual eles passaram a figurar como coparticipantes de um projeto maior de transformação social, cujos primórdios datam das lutas por terra, reconhecimento de direitos e do protagonismo dos seus atores, realçando a importância dos territórios assim construídos para as populações locais e, por parte dos agentes do Estado, o ir de encontro aos seus anseios, ao expor, por meio do PTC, a sua concordância e atenção com essas demandas, no sentido de reduzir a distância entre as suas políticas e os territórios locais.

É possível que a leitura deste livro tenha realçado as incongruências, as controvérsias, os confrontos entre os ideais dos movimentos sociais e as pautas das políticas, mas é também provável que as múltiplas e mútuas apropriações dos resultados dos jogos de interesses que ocorreram venham a contribuir para reforçar um elo de compromissos a ser potencializado em favor da redução das desigualdades sociais. A quebra das hierarquias características do poder local poderia ser apontada entre os aspectos visíveis dos resultados desses processos no que diz respeito a um leque de oportunidades abertas a esses segmentos, em geral marginalizados do centro de atenção dos poderes constituídos.

Quando propusemos esta publicação, o objetivo era oferecer ao público leitor interessado elementos para a compreensão do intricado campo de relações e disputas em que se envolvem os atores sociais participantes do desenvolvimento territorial na busca de encontrar soluções para os seus mais urgentes problemas e persistentes desigualdades, incluindo, no campo de suas ações, as possibilidades oferecidas pelos instrumentos da nova política. A leitura a ser feita por cada um(a) a partir de suas próprias experiências prévias e questões suscitadas por interesses atuais certamente evidenciará as múltiplas percepções e expressões pelas quais a política territorial passa a fazer sentido na realimentação dos seus projetos e trajetórias.

Conforme salientado anteriormente, as populações e as políticas do

Estado que as tomam enquanto objetos de ação pública contribuem para um tipo de formatação de políticas e de gestão que combinam o exercício da cidadania, na expressão da demanda dos movimentos sociais e no controle das ações a serem realizadas, na expectativa do papel mediador do Estado na garantia da solução dos conflitos que emergem. Ao avaliarmos a maneira como o PTC, enquanto política pública, enfrenta o problema da desigualdade social no país, estamos nos aproximando da literatura que criticamente se opõe às perspectivas unilineares que inspiraram os planos de desenvolvimento antecedentes.

A análise sobre os dois territórios estudados nos animou a “tornar clara uma nova arena na qual se expõem as ações do Estado, através de suas políticas, e a coparticipação das populações locais, através dos seus movimentos”, na qual se incluem populações e comunidades que apenas recentemente vieram a se integrar no campo das demandas mais específicas das políticas públicas.

Para isso, não é demais retomar aqui os três ângulos ou eixos de questionamento que propusemos inicialmente neste livro, visando oferecer uma melhor compreensão do Programa Territórios da Cidadania enquanto estratégia norteadora das políticas públicas voltadas para o mundo rural e suas faixas de população mais vulneráveis. Esses eixos foram centrais para o desenvolvimento da argumentação levada a termo neste trabalho.

- ♦ **O primeiro eixo** de questionamento diz respeito à lógica social e política que inspira o PTC, a partir da qual se constrói sua identidade enquanto política pública. Esse esforço intelectual há de ir além dos objetivos e princípios explícitos na definição formal do mesmo, para explorar as condições de sua gênese e investigar a história de sua emergência na continuidade de linhas políticas anteriores focadas no mundo rural, ou em contraposição a elas.
- ♦ **O segundo eixo** de questionamento é consequência lógica da estratégia do PTC enquanto abordagem territorializada do desenvolvimento rural: uma estratégia de abrangência nacional, guiada por princípios de cunho universal, mas cuja operacionalização implica a sua particularização em função das características locais de cada território individual.
- ♦ **O terceiro eixo** de abordagem clama por uma inversão da perspectiva a partir da qual se encara o Programa. Para ir além do que ensina a simples observação dos resultados imediatos do PTC, para tentar acessar os movimentos mais lentos e mais profundos de mudança social, há de se inverter a perspectiva a partir da qual se avalia o Programa; deixar a postura do

observador exterior para adotar o olhar dos próprios atores locais: estar atento a sua visão subjetiva, recolher suas próprias palavras, tomar suas representações como elementos informativos pertinentes para tentar entender como o mesmo se articula com as realidades locais nas suas especificidade e singularidade.

Como bem alertamos inicialmente, nossa proposta não foi a de propor um guia metodológico de avaliação, mas chamar atenção para algumas problemáticas; singularizar algumas questões que consideramos particularmente relevantes à luz de nossa experiência de pesquisadores, da qual cada um(a), em função de suas preocupações, de sua postura enquanto cidadão, poderá se apropriar para aplicar seu próprio olhar sobre o Programa.

Por meio dessa estratégia tornou-se possível reabilitar o papel das dinâmicas sociais, políticas e econômicas pelo qual atores individuais e movimentos coletivos, ancorados em bases culturais e históricas de um espaço local, de uma “terra”, não se conformam em figurar enquanto objetos passivos das “forças irresistíveis” que governam o mundo global, mas esforçam-se para aproveitar “espaços intersticiais” para desenvolverem suas próprias estratégias de busca de reconhecimento e de atuação em benefício de seus objetivos específicos.

A resistência aos ditames de um mundo globalizado não implica apenas estratégias conduzidas em nível global; há que se reconhecê-la também na multiplicação de dinâmicas conduzidas em nível local para desviar, contornar, recuperar essas “forças” que, apesar de operarem nas margens das mesmas, podem impactar de modo significativo sobre a vida quotidiana desses em geral “invisíveis”, na sua capacidade de refletir positivamente sobre o rumo de seu futuro. Neste sentido, o papel do Estado e das políticas públicas pode ser determinante para ampliar esses espaços locais de atuação, para incentivar e apoiar essas minúsculas iniciativas e favorecer sua convergência. Por outro lado, resgatam-se também as experiências daqueles que se propuseram a se inscrever nos espaços de uma agricultura mais alternativa, apropriando-se de brechas do mercado de consumo saudável.

Deste ponto de vista, a efervescência que caracterizou os primeiros anos da política territorial e a construção do PTDRS representaram um sucesso e uma inovação de grande importância. Alguns elementos expressos nas entrevistas permitem considerar que essa experiência constituiu uma legitimação desse modo de abordar o diálogo entre a esfera pública e os vários componentes da sociedade local; que ela representou um referencial conceitual e metodológico que contribuiu para a generalização e para o sucesso

das muitas outras instâncias de concertação e debate que emergiram nos territórios durante a última década, como no caso do Território Sertão do São Francisco. Em particular, a instituição dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável foi claramente facilitada por vários interlocutores que traduziram e promoveram a mediação do debate entre as escalas municipal, territorial e mesmo nacional.

A questão do impacto, direto e indireto, do PTC sobre o surgimento de novas formas de praticar a participação da sociedade civil nos municípios que compõem o território, sobre o reconhecimento de categorias de população rural marginalizadas, representa um assunto pertinente na hora de formular uma avaliação das falhas e dos sucessos de um programa desse porte.

Seguramente são necessárias mais pesquisas para chegar a conclusões definitivas, generalizáveis ao conjunto dos territórios brasileiros. No entanto, a atenção conferida à própria visão dos atores locais nos convida a tomar consciência da complexidade das dinâmicas em jogo e a prestar mais atenção aos aspectos qualitativos. Estes não se deixam apreender por meio de critérios fatuais e operacionais, mas permitem perceber movimentos ainda discretos que podem desembocar, no mais longo prazo, em mudanças nas bases de funcionamento sociais e políticas do mundo rural, criando novas condições propícias para um desenvolvimento sustentável e equitativo.



REFERÊNCIAS COMPLEMENTARES

- ABRAMOVAY, Ricardo. Capital social: cinco proposições sobre o desenvolvimento rural. In: CONTAG. *A formação do capital social para o desenvolvimento local sustentável*. Seminário, dezembro 1999.
- _____. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada*, v. 4, n. 2, p. 379-397, abr./jun. 2000.
- _____. Desenvolvimento territorial rural e capital social. In: SABOURIN, Eric; TEIXEIRA, Olívio Alberto (Orgs.). *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, controvérsias e experiências*. Brasília: Embrapa, CIRAD, UFPB, 2002. p. 112-128.
- _____. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. (Série Estudos Rurais)
- _____. *Alcance e limites das finanças de proximidade no combate à inadimplência: o caso do Agroamigo*. Texto para Discussão, 10. São Paulo, FIPE, abril de 2008.
- _____; VEIGA, José Eli da. *Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*. Texto para Discussão, 641. Brasília: IPEA/FIPE, 1998.
- _____; PIKETTI, Marie-Gabrielle. Política de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): resultados e limites da experiência brasileira nos anos 90. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, v. 22, n. 1, Brasília, p. 53-66, jan./abr. 2005.
- ALBUQUERQUE NETO, Edgard Leitão de; SILVA, Aldenôr Gomes da Silva. Microcrédito rural: o impacto do Agroamigo na agricultura familiar do Compartimento da Borborema/PB. In: ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DO NORTE E NORDESTE E PRÉ-ALAS BRASIL, 15., 2012, Recife. [Trabalho apresentado]. Teresina, 2012.

- ALENCAR, Cristina Maria Macêdo de. Ruralidade metropolitana na dinâmica territorial local. *Interações*, Campo Grande, v.II, n. 1, 2010. Disponível em: <www.scielo.br>.
- ; MOREIRA, Roberto José. Campo e cidade metropolitanos: uma noção inteira para pensar o desenvolvimento humano contemporâneo. In: MOREIRA, Roberto José. (Org.). *Identidades sociais: ruralidades no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Apresentação. In: NETO, J. S. (Org.). *Direitos dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil*. Manaus: UEA, 2007. p. 9-17.
- ; SOUZA, R. M. *Terras de Faxinais*. Manaus: Edições da Universidade do Estado do Amazonas-UEA, 2009.
- ALMEIDA, I. M. C. *O governo Lula e a questão agrária: fortalecimento da agricultura familiar e recrudescimento na reforma agrária*. 2012. Disponível em: <http://www.cedefes.org.br/index.php?p=terra_detalle&id_afro=9280>. Acesso em: março de 2013.
- ALMEIDA, L. M.; FERRANTE, V. B. Programas de Segurança Alimentar e Agricultores Familiares: a formação de rede de forte coesão social a partir do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de Araraquara/SP. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL-SOBER, 47., 2009, Porto Alegre. *Anais...* v. I. Porto Alegre, 2009. p. 123-143.
- ALMEIDA, A. W. B. *Terras de Quilombo, terras indígenas, “babaquais livres”, “castanhas do povo”, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas*. Manaus: UFMA, 2006.
- et al. *Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010.
- ALVES, Adilson Francelino; CARRIJO, Beatriz Rodrigues; CANDIOTTO, Luciano Zanetti Pessôa. (Orgs.). *Desenvolvimento territorial e agroecologia*. São Paulo: Expressão Popular, 2008.
- ANDRADE, M. C. *A terra e o homem no Nordeste*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1964.
- ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. O desenvolvimento sustentável entre o discurso e a prática. In: GOMES DA SILVA, A. et al. *O município no século XXI*. Natal: PROEX/UFRN; Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. Conselhos de Desenvolvimento Rural: um espaço adequado para pensar o desenvolvimento local? In: SCHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Orgs.). *Políticas públicas*

- e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: UFRGS; Brasília: NEAD, 2004. p. 233-250. (Série Estudos Rurais)
- *et al.* (Orgs.). *Desafios da gestão participativa no Nordeste*. Natal: UFRN, 2009.
- ANDRADE, Manuel Correia de. *A problemática da seca*. Recife: Liber, 1999.
- AQUINO, Joacir Rufino de. *Avanços e limites da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica*. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL-SOBER, 47., 2009, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre, 2009.
- AQUINO, Joacir Rufino de *et al.* *Caracterização do público potencial do PRONAF "B" na Região Nordeste e no Estado de Minas Gerais: uma análise baseada nos dados do Censo Agropecuário 2006; relatório de pesquisa*. Brasília: IPEA, 2013.
- AQUINO, Silvia Lima; MENGEL, Alex Alexandre. *Considerações sobre a ascensão da abordagem territorial na construção de políticas públicas para o campo*. *Sociedade e Desenvolvimento Rural*, v. 5, n. 1, set. 2011, p. 31-41.
- ARAÚJO, José Lincoln Pinheiro; CAVALCANTI, Josias, CORREIA, Rebert; RAMALHO, Pedro Jorge Pereira. *Raspa de mandioca como alternativa para melhorar a renda da pequena produção do semiárido do Nordeste*. *Boletim de Pesquisa e Desenvolvimento, Petrolina*, n. 60, 2004.
- ARAÚJO, Tania Bacelar de. *Herança de diferenciação e futuro de fragmentação*. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 11, n. 29, p. 7-36, 1997.
- *Rio Grande do Norte: a contribuição da experiência do Seridó*. In: CRUZ, José Luís Viana da (Org.). *Brasil, o desafio da diversidade: experiências de desenvolvimento regional*. Rio de Janeiro: SENAC Nacional, 2005. p. 11-47.
- *Pensando o futuro das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil*. In: IICA. *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios*. Por Arilson Favareto *et al.* (Coords.). Brasília, 2010. p. 197-217. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 12)
- *Desenvolvimento territorial como estratégia de combate à pobreza e às desigualdades no Brasil*. In: IICA. *Pobreza rural: concepções, determinantes e proposições para a construção de uma agenda de políticas públicas*. Por Renato Maluf *et al.* Brasília, 2011. p. 40-51. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, Edição Especial)
- *Desenvolvimento nacional e inclusão socioprodutiva*. In: IICA. *Estratégias de inclusão socioprodutiva*. Brasília, 2012. p. 15-31. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 18)

- ARNS, Paulo Cesar. Um olhar sobre os dispositivos de governança. *Raízes – Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, Campina Grande, v. 28, n. 1/2 e v. 29, n. 1, p. 121-131, jan./2009 a jun./2010.
- AZEVEDO, Sérgio Guilherme de; ARAUJO, Cândido Roberto de; PIRAUX, Marc. O papel e os desafios do fórum no enfoque do desenvolvimento territorial. *Raízes – Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, v. 24, n. 1/2, p. 60-69, jan./dez. 2005.
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. *Agroamigo: relatórios e resultados*. Fortaleza, 2013. Disponível em: <www.bnb.gov.br>.
- BARROS, Ricardo; CARVALHO, Mirela de; MENDONÇA, Rosane. *Dimensionando o Programa Bolsa Família. Texto para Discussão*, 1507. Brasília, IPEA, 2010.
- BARÉ, J. F. (ed). *L'évaluation des politiques de développement*. Paris : L'Harmattan, 2001.
- BASTOS, Fernando. *Ambiente institucional no financiamento da agricultura familiar*. São Paulo, Polis; Campinas, CERES-Unicamp, 2006.
- BATISTA, Mércia Rejane Rangel. *De caboclos da Assunção a índios Truká: estudo sobre a emergência da identidade étnica Truká*. Dissertação (Mestrado) – UFRJ/ Museu Nacional. Rio de Janeiro, 1992.
- BEDUSCHI FILHO, Luiz Carlos; ABRAMOVAY, Ricardo. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. *Nova Economia*, v. 14, n. 3, Belo Horizonte, 2004, p. 35-70.
- BELIK, Walter; DEL GROSSI, Mauro. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL-SOBER, 41., 2003. *Anais... Juiz de Fora*, 2003.
- BENDINI, Mónica; STEIMBREGER, Norma (Coords.). *Territorios y organización social de la agricultura*. Buenos Aires: La Colmena, 2003. (Cuadernos del GESA, 4)
- BERDEGUÉ, J. et al. *Determinantes de las Dinámicas de Desarrollo Territorial Rural en América Latina*. Programa Dinámicas Territoriales Rurales Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Documento de Trabajo n. 101. Disponível em: <www.rimisp.org>.
- BIANCHINI, Valter. As políticas de financiamento e apoio à produção e comercialização ea sua contribuição para a inserção socioeconômica. In: IICA. *Estratégias de inclusão socioproductiva*. Brasília, 2012. p. 79-84. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 18).

- BILLAUD, Jean-Paul. Environnement et ruralité: enjeux et paradoxes. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, n. 10, p. 111-118, 2004.
- BITTENCOURT, G. A. *Abrindo a caixa-preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil*. Dissertação. (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente. Campinas: UNICAMP, 2003.
- BONNAL, Philippe. *Aperfeiçoamento das políticas públicas de enfrentamento da pobreza rural na perspectiva do desenvolvimento territorial – 2011/2012: referências e considerações para o estudo e a atuação dos programas de Desenvolvimento Territorial (PRONAT e PTC) na perspectiva da redução da pobreza em territórios rurais*. Produto Final. Brasília, IICA, 2012.
- ; LEITE, Sérgio Pereira. (Orgs.). *Análise comparada de políticas agrícolas*. Rio de Janeiro: Mauad, 2011.
- ; DELGADO, Nelson Giordano; CAZELLA, Ademir Antonio. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural. In: IICA. *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Por: DELGADO, Nelson Giordano; LEITE, Sérgio Pereira. (Orgs). Brasília, 2011. p. 35-60. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 14).
- BRANCO, Adélia de Melo. *Mulheres da seca: luta e visibilidade numa situação de desastre*. João Pessoa: Universitária, 2000.
- BRANDALISE, Maria de Fátima Gomes. *Contrato IICA nffl 109.282. Produtos 1 a 6*. Brasília: IICA, 2009/2010.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Unicamp, 2007a.
- . Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. In: ORTEGA, Antônio César; ALMEIDA FILHO, Niemayer (Orgs.). *Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária*. Campinas: Alínea, 2007b. p. 39-61.
- . Tempos e espaços nos mundos rurais do Brasil. *Ruris, Revista do Centro de Estudos Rurais IFCH-UNICAMP*, Campinas, v. 1, n. 1, p. 37-64, mar. 2007c.
- BRANDENBURG, Alfio. Colonos: subserviência e autonomia. In: FERREIRA, Angela Duarte Damasceno; BRANDENBURG, A. (Org.). *Para pensar outra agricultura*. Curitiba, UFPR, 1998. p. 71-102.
- . *Agricultura familiar, ONGs e desenvolvimento sustentável*. Curitiba, UFPR, 1999.

BRASIL. Senado Federal. *Relatório especial para o desenvolvimento do Vale do São Francisco*. V. 1, 178. Brasília, 1995.

_____. Decreto n. 1.946 de 28 de junho de 1996, de 01 de julho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura familiar – PRONAF, e dá outras providências. *Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, 17 jul. 1996*.

_____. Decreto n. 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2003.

_____. Decreto n. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2007.

_____. Decreto Federal de 25.02.2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Brasília, 2008.

BRUNO, Regina. *Senhores da terra, senhores da guerra: a nova face política das elites agroindustriais no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

BRUNO, Regina Ângela Landim; DIAS, Marcelo Miná. *As políticas públicas de crédito para os assentamentos rurais no Brasil. Relatório de consultoria*. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <www.mda.gov.br/portal/nead>. Acesso em: março de 2013.

BURSZTYN, Marcel. *O poder dos donos*. Petrópolis: Vozes, 1984.

CAMARGO, M. B de. *Abril violento: revolta dos índios Kaingangues*. Curitiba: Base Editora, 1999.

CAMPANHOLA, Clayton; SILVA, José Graziano da. Desenvolvimento local e a democratização dos espaços rurais. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, v. 17, n. 1, p. 11-40, jan./abr. 2000.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Pronunciamento após reunião da Comissão Setorial de Convívio com o Semiárido e Inclusão Social na região Nordeste e no Norte do Estado de Minas Gerais*. Brasília, DF: Palácio do Planalto, 21 de junho de 2001.

CARDOSO, Larry C.; FAÇANHA, Luís O.; MARINHO, Alexandre. *Avaliação e programas sociais (PNAE, PLANFOR, PROGER): eficiência relativa e esquemas de incentivo*. Texto para Discussão, 859. Rio de Janeiro: IPEA, 2002.

CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Orgs.). *Brasil: questões atuais da reorganização do território*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

_____; _____; _____ (Orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

CAVALCANTI, Josefa Saete Barbosa. Globalização e ruralidade. In: WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. (Org.). *Globalização e desenvolvimento sustentável: dinâmicas sociais rurais no Nordeste brasileiro*. São Paulo: Polis; Campinas: Ceres, 2004.

_____. The Dynamics of Local Development: From Hunger to Quality Food. Cases from the Northeastern Brazil. In: MARSDEN, Terry; MURDOCH, Jonathan (Eds.). *Between the Local and the Global: Confronting Complexity in the Contemporary Agri-Food Sector. Research in Rural Sociology and Development*. I. ed. v. 12. Amsterdam/Oxford: Elsevier, 2006. p. 175-201.

_____. Mouvements de capitaux et de migrants dans la Vallée du fleuve São Francisco (Nordeste brésilien): migrations, temps de mondialisation. *Migrations Société*. Paris, v. 20, p. 77-92, 2008.

_____. Trabalho e mobilidade no mundo globalizado. In: MENEZES, Marilda Aparecida; GODOI, Emilia Pietrafesa. (Orgs.). *Mobilidades, redes sociais e trabalho*. São Paulo, Annablume, 2011.

_____; RAMOS, Juliana Vilar Ramalho; SILVA, Ana Cristina Belo da. El trabajo femenino en la agricultura de exportación; las trabajadoras en la producción de uva – Brasil. In: BENDINI, Mónica; BONACCORSI, Nélica (Orgs.). *Con las puras manos: mujer y trabajo en regiones frutícolas de exportación*. Buenos Aires: La Colmena, 1998.

_____; MOTA, Dalva Maria; SILVA, Pedro Carlos Gama da. Mirando hacia el Norte: clase, género y etnicidad en los espacios de fruticultura del Nordeste de Brasil. *Areas, Espanha*, v. 22, p. 161-181, 2002.

_____; NEIMAN, Guillermo (Comp.). *Acerca de la globalización en la agricultura: territorios, empresas y desarrollo local en América Latina*. Buenos Aires: CICCUS, 2005.

_____; WEBER, Silke; DWYER Tom (Orgs.). *Desigualdade, diferença e reconhecimento*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2009. (Série Sociologia das Conflitualidades, 4)

CAVALCANTI, Nilton de Brito; OLIVEIRA, Carlos Alberto Vasconcelos; BRITO, Luiza Teixeira de Lima. *Vulnerabilidade dos pequenos agricultores em relação às*

- tecnologias de convivência com a seca: um estudo de caso. Petrolina: Embrapa CPATSA, 1998a.*(Boletim de Pesquisa, 52)
- ; -----; ----- . *Pequenos agricultores da região semiárida do Nordeste e o uso de tecnologias tradicionais: um estudo de caso. Petrolina: Embrapa Semiárido, 1998b.* (Boletim de Pesquisa, 53)
- CAZELLA, Ademir Antonio; MATTEI, Lauro; DELGADO, Nelson Giordano. A gestão do PRONAF Infraestrutura e serviços pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural: evidências sobre o estado de Santa Catarina. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL-SOBER, 40., 2002. *Anais...* Passo Fundo: SOBER, 2002.
- ; -----; SCHNEIDER, Sérgio. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Orgs.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: UFRGS, 2004. p. 21-49.
- CERNEA, M. *Putting people first: sociological variables in rural development*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 1991.
- CHAVES, Cláudia Maria das Graças; SILVEIRA, Marco Antonio. (Orgs.). *Território, conflito e identidade*. Belo Horizonte: Argumentvm; Brasília: CAPES, 2007.
- CINTRA, A. *Os pequenos municípios no Paraná: permanências e mudanças (Censos 2000-2010)*. Tese (Doutorado em Sociologia) – UFPR. Curitiba, 2013.
- COHEN, Amélia. *Participação social e conselhos de políticas públicas*. Textos para Discussão CEPAL/IPEA, 29. Brasília: CEPAL; IPEA, 2011.
- COHEN, Marianne; DUQUÉ, Ghislaine. *Les deux visages du Sertão: stratégies paysannes face aux sécheresse: Nordeste du Brésil*. Paris: IRD, 2001. (Coleção À Travers Champs)
- COLÓQUIO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL. Florianópolis, 22 a 25 de agosto de 2007. Disponível em: <www.cidts.ufsc.br>.
- COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA. CODEVASF Elenco de Projetos [Website]. Disponível em: <www.codevasf.gov.br/principal/perimetros-irrigados>. Acesso em: maio de 2011.

- CORDEIRO, Rosineide de L. M.; SCOTT, Russel Parry. Mulheres em áreas rurais nas regiões Norte e Nordeste do Brasil, *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 15, n. 2, p. 419-423, maio-ago. 2007.
- COREZOLA, Fernanda; OLIVEIRA, Carlos Douglas; ALMEIDA, Maria Graça. Desafios da governança territorial nos territórios incorporados ao Programa Territórios da Cidadania. *Raízes – Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, Campina Grande, v. 28, n. 1/2, jan./dez. 2009; v. 29, n. 1, p. 87-96, jan./jun. 2010.
- CORRÊA, Vanessa Petrelli; SILVA, Fernanda Faria. Perfil das liberações dos recursos do PRONAF entre 1999-2006: ocorreu alguma modificação a partir da incorporação dos Grupos A e B? In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL-SOBER, 47., 2009. *Anais...* Porto Alegre, 2009.
- COSTA, Sérgio. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.12, n. 35, fev.1997.
- COUTO FILHO, Vitor de Athayde. *Agricultura familiar e desenvolvimento territorial: um olhar da Bahia sobre o meio rural brasileiro*. Brasília: MDA, 2007. (NEAD Especial, 9)
- CUNHA, Andrews Rafael Bruno de Araújo. *Desenvolvimento rural sustentável de Petrolina/PE*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Campina Grande-UFCG. Campina Grande, 2013.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.
- DEDECCA, Claudio Salvadori. Contribuições para a agenda da política de combate à pobreza rural. In: BUAINAIN, Antônio Márcio *et al.* *A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas*. Brasília: IICA, 2012. p. 107-119. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 16)
- DEDECCA, Claudio Salvadori *et al.* Uma abordagem multidimensional da pobreza rural segundo a perspectiva da política pública. In: BUAINAIN, Antônio Márcio *et al.* *A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas*. Brasília: IICA, 2012. p. 17-53. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 16)
- DELGADO, Guilherme Costa. Agricultura familiar e política agrícola no Brasil: situação atual e perspectivas. *Reforma agrária*, v. 24, n. 3, p. 5-35, set./dez. 1994.

- _____. Segurança alimentar e desenvolvimento rural: o Plano Safra 2003-2004 e o Plano Nacional de Reforma Agrária. In: ROCHA, M. (Org.). *Segurança alimentar: um desafio para acabar com a fome no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004a.
- _____. *O setor de subsistência na economia e na sociedade brasileira: gênese histórica, reprodução e configuração contemporânea*. Texto para Discussão, 1025. Brasília: IPEA, 2004b.
- _____. *Relatório de Avaliação do PAA – III*. Síntese, 2013. Mimeografado.
- _____; GASQUES, José Garcia; VILLA VERDE, Carlos Monteiro (Orgs.). *Agricultura e políticas públicas*. 2. Ed. Brasília: IPEA, 1996. (IPEA, 127)
- _____; CARDOSO JÚNIOR, José Celso (Coords.). *A universalização de direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90*. Brasília: IPEA, 2000.
- _____; CONCEIÇÃO, J. C.; OLIVEIRA, J. J. *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)*. Texto para Discussão, 1145. Brasília: IPEA, 2005.
- DELGADO, Nelson Giordano *et al.* *Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais*. Convênio IICA – OPPA/CPDA/UFRRJ. Rio de Janeiro: OPPA/CPDA/UFRRJ, 2007.
- DEL GROSSI, Mauro Eduardo. Pobreza e extrema pobreza no Brasil rural. In: BUAINAIN, Antônio Márcio *et al.* *A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas*. Brasília: IICA, 2012. p. 319-334. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 16)
- _____; SILVA, José Graziano da. *Movimento recente da agricultura familiar*. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL-SOBER, 44., 2006. *Anais...* Fortaleza, 2006.
- DIAS, Marcelo M.; FAVARETO, Arilson. *Um retrato preliminar dos colegiados territoriais no Brasil: novas instituições para o desenvolvimento rural?* Relatório de Pesquisa. Brasília: MDA/SDT, 2007.
- DORETTO, M.; MICHELLON, E. A avaliação dos impactos econômicos, sociais e culturais do Programa de Aquisição de Alimentos no Paraná. In: BOTELHO FILHO, F. B.; CARVALHO, A. D. (Orgs.). *Avaliação de Políticas de Aquisição de Alimentos*. *Cadernos do CEAM (UnB)*, Brasília, v. 7, n. 27, p. 107-138, 2007.
- DUQUÉ, Ghislaine. A experiência de Sobradinho – Problemas fundiários colocados pelas grandes barragens. *Ciência e Cultura (SBPC)*, São Paulo, v. 35, n. 8, p. 1054-1061, 1983.

- _____; BARROS, Adriano de Souza; OLIVEIRA, Maria do Socorro de Lima. (Org.). *Agricultura familiar: a diversidade das situações rurais*. Campina Grande: UFCG, 2005.
- _____; DINIZ, Paulo César O.; OLIVEIRA, Maria do Socorro de Lima. Diálogo governo-sociedade civil na construção de políticas territoriais: o difícil caminho da democracia. In: ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS, 5., 2012. *Anais...* Curitiba, 2012.
- EURICH, G.; SEBRIAN, R. N. N. *ÍndiosKaingang e colonizadores: versões do conflito na Vila Pitanga, 1923*. V. I, n. I. Ponta Grossa: UEPG (TEL). Jan./jul. 2010.
- FAO. *Brasil Fome Zero: lições principais*. Santiago do Chile, 2006 (Documento de Trabalho Vídeio conferência). Disponível em: <www.fomezero.gov.br>. Acesso em: setembro de 2011.
- FAO/INCRA. *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável*. Relatório final do Projeto UTF/BRA/036. Novembro 2004.
- FAURE, A. *Intercommunalité: une communication à réinventer*. Quelques éléments de réflexion sur la notion de territoire. CNRS PACTE IEP Grenoble, Conférence Cap' Com au Sénat, France, 4/7/2006.
- FAVARETO, Arilson. Do PRONAF ao desenvolvimento territorial; elementos para uma crítica das instituições e políticas para o Brasil rural. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 12., 2005. *Anais...* Belo Horizonte, 2005.
- _____. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial. In: ARAÚJO, Tânia Bacelar de (Org.). *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: IICA, 2010. p. 15-46. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 12)
- _____; DEMARCO, Diogo. (Coords.). *Políticas públicas, participação social e as instituições para o desenvolvimento rural sustentável: uma avaliação dos conselhos municipais de desenvolvimento rural*. São Paulo/Brasília: Plural/IICA (SAF/MDA), 2002.
- _____; _____. Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma avaliação dos CMDR em cinco estados brasileiros. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Orgs.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004. p. 121-145.
- _____; MAGALHÃES, Reginaldo; BITTENCOURT, Gerson. Dinâmicas demográficas e desenvolvimento – apontamentos partir de seis municípios do Nordeste

- brasileiro. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE SOCIOLOGIA RURAL, 11., 2002. *Anais...* Porto Alegre, 2002.
- ; ABRAMOVAY, Ricardo. *O surpreendente desempenho do Brasil rural nos anos 1990*. Antigua, Guatemala, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural – Rimisp; International Development Research Centre – IDRC, 2009. Programa Dinâmicas Territoriales Rurales. Disponível em: <www.rimisp.org>. Acesso em: 10.08.2011.
- FERREIRA, Angela Duarte Damasceno. Processos e sentidos sociais do rural na contemporaneidade: indagações sobre algumas especificidades brasileiras. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 18, p. 28-46, out. 2002.
- ; BONIN, Anamaria, GERMER, Claus. *A luta pela terra no Paraná recente: cenários de economia e política do Paraná*. Curitiba: Prephacio, 1991.
- ; BRANDENBURG, A. (Org.). *Para pensar outra agricultura*. Curitiba: UFPR, 1998.
- FIDA. *Guide Pratique de suivi-evaluation des projets de développement rural*. Roma: FIDA, 2003.
- FOUILLEUX, E. Acteurs et concurrences dans la fabrication des référentiels internationaux. Le FAO et les normes de politique agricole. In: SCHEMEIL, Y.; EBERWEIN, W-D. (Dir.). *Normer le monde*. Paris: L'Harmattan, 2009. p. 153-175.
- FOUILLEUX, E. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v.19, n. 1, p. 88-125, 2011.
- FOURNIER J.-M. *Géographie sociale et territoires: de la confusion sémantique à l'utilité sociale*. CRÉSO – UNIVERSITÉ DE CAEN, ESO – UMR 6590 CNRS – Travaux et documents, 26, septembre 2007.
- FRANÇA, Caio Galvão de. Participação social na organização da agenda e na gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural. In: *Seminário Internacional: Políticas públicas, atores e agricultura no Brasil: desafios e possibilidades em jogo*. Rio de Janeiro, OPPA/CPDA/UFRRJ, 2011.
- ; SORIANO, Joaquim. Territórios da cidadania; inovação na trilha do Fome Zero. In: SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão de. (orgs) *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília, MDA, 2010. Série NEAD Especial, 12.

- FRANÇA, Caio Galvão de. Territórios da Cidadania e política de gestão pública. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) – Ilape/ Cepeg. 2009.
- FUNDAÇÃO RURECO. *Projeto de apoio à Gestão Social através da elaboração e qualificação dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável*. Apoio SDT-MDA. Disponível em: <www.rureco.org.br>. Acesso em: 20.08.2013.
- FURTADO, Celso. *Análise do “modelo” brasileiro*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972. (Perspectivas do Homem. Série Economia, 92)
- GARCIA JUNIOR, Afrânio. *Terra de trabalho: trabalho familiar de pequenos produtores*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- _____; GRYSZPAN, Mário. Veredas da questão agrária e enigmas do Grande Sertão. In: MICELLI, Sérgio (Org.). *O que ler na ciência social brasileira, v. VI (1970-2002)*. São Paulo: ANPOCS; Brasília: Sumaré, CAPES, 2002.
- GHASARIAN, Christian. *De la Etnografía a la Antropología Reflexiva: nuevos campos, nuevas prácticas, nuevas apuestas*. Buenos Aires: Ediciones del Sol, 2008.
- GODELIER, Maurice. Romper el Espejo de Sí. In: GHASARIAN, Cristian. *De la Etnografía a la Antropología Reflexiva: nuevos campos, nuevas prácticas, nuevas apuestas*. Buenos Aires: Ediciones del Sol, 2008.
- GODOI, Emília Pietrafesa de. *O trabalho da memória: cotidiano e história no Sertão do Piauí*. Campinas: UNICAMP, 1999. (Coleção Pesquisas)
- GRISA, Cátia. As ideias na produção de políticas públicas: contribuições da abordagem cognitiva. In: BONNAL, P.; LEITE, S. *Análise comparada de políticas agrícolas*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011. p. 93-138.
- _____. Estado e sociedade civil na promoção da segurança alimentar e nutricional: a construção do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). In: SEMINÁRIO NACIONAL DE SOCIOLOGIA POLÍTICA: pluralidade e garantia dos direitos humanos no século XXI, 5, *Anais...* Curitiba, 2012.
- _____. *et al.* Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. *Agriculturas* v. 8, n. 3, p. 34-41, set. 2011.
- GUANZIROLI, Carlos Enrique; CARDIN, Silvia de Castro Sampaio (Coords.). *Agricultura familiar no Brasil: uma análise a partir do Censo Agropecuário de*

- 95/96. Versão final. Brasília, 2000. (Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO)
- GUÉDEZ, Annie; RAMIARANTSOA, Hervé Rakoto (Coord.). *Représentations de l'environnement et construction des territoires: dialogue des disciplines*. Poitiers: Université de Poitiers, 2005. Actes du Colloque tenu à Poitiers les 11 et 12 octobre 2001.
- GUIMARÃES FILHO, Clovis; SILVA, Pedro Carlos Gama. *A pesquisa da Embrapa como base para a viabilização da agricultura familiar no Semiárido Brasileiro: principais tecnologias e sistemas sustentáveis de produção desenvolvidos e em desenvolvimento pelo sistema Embrapa para a agricultura familiar do Semiárido*. Petrolina: Embrapa Semiárido, 2006. (Documentos, 192)
- ; SABOURIN, Eric; SILVA, Pedro Carlos Gama da; CORREIA, Rebert Coelho. *A pesquisa em agricultura familiar no semiárido: métodos alternativos de diagnóstico e validação de tecnologias*. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 1999. [Trabalho apresentado]. Foz de Iguaçu, 1999.
- ; HERINGER, R. (Org.). *A política vivida: olhar crítico sobre monitoramento de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Actionaid, Ford Foundation, 2011.
- IBGE. *Censo Demográfico de 2010*. Disponível em:<www.ibge.gov.br>.
- IICA. *Reflexões e recomendações sobre estratégias de combate à pobreza*. Por Carlos Miranda e Cristina Costa (Orgs.). Brasília, 2006. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 4)
- . *Ações de combate à pobreza rural : metodologia para avaliação de impactos*. Por Antonio Marcio Buainain (Coord.). Brasília, 2007. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 6)
- . *Articulação de políticas públicas e atores sociais*. Por Tânia Bacelar de Araújo et al. Brasília, 2008. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 8)
- . *Gestão social dos territórios*. Por Tânia Bacelar de Araújo et al. Brasília, 2009. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 10)
- . *Reflexões sobre Políticas de Desenvolvimento Territorial*. Por Carlos Miranda e Breno Tiburcio (Orgs.). Brasília, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 11)
- . *Políticas de Desenvolvimento Territorial no Brasil: avanços e desafios*. Por Arilson Favareto et al. Brasília, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 12)

- . *Políticas de Desenvolvimento Rural Territorial: desafios para a construção de um marco jurídico normativo*. Por Rafael Echeverri Perico. Brasília, 2011. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 13)
- . *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Por Sérgio Leite e Nelson Delgado. Brasília, 2011. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 14)
- . *Pobreza rural: concepções, determinantes e proposições para a construção de uma agenda de políticas públicas*. Por Renato Maluf *et al.* Brasília, 2011. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, Edição Especial)
- . *Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial*. Por Sérgio C. Buarque *et al.* Brasília, 2012. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 15)
- . *A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas*. Por, Antônio Márcio Buainain *et al.* (Orgs.). Brasília, 2012. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 16)
- . *A nova cara da pobreza rural: desenvolvimento e a questão regional*. Por Antônio Márcio Buainain *et al.* (Orgs.). Brasília, 2013. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 17)
- . *Estratégias de inclusão socioprodutiva*. Por Carlos Miranda e Breno Tiburcio (Orgs.). Brasília, 2012. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 18)
- . *Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras*. Brasília, 2013. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 21)
- INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Enciclopédia dos Povos Indígenas no Brasil*. Disponível em: <www.pib.socioambiental.org/pt>. Último acesso em: 28.05.2012.
- IPEA. *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2009.
- . *Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por Estado no Brasil*. Brasília, 2010. (Comunicados do IPEA, 58)
- JEAN, Bruno. *Territoires d'avenir: pour une sociologie de la ruralité*. Québec: Presses de l'Université du Québec, 1997.
- . *Du développement régional au développement territorial durable: vers un développement territorial solidaire pour réussir le développement des territoires*

- rurais. Colóquio Internacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável. Florianópolis, UFSC, 2007.
- _____; LAFONTAINE, Danielle (Dir.). *Territoires et fonctions*. 1. Des politiques aux théories – les modèles de développement régional et de gouvernance en débats. Québec: GRIDEC, 2005.
- _____; _____ (Dir.). *Territoires et fonctions*. 2. Des pratiques aux paradigmes – les systèmes régionaux et les dynamiques d’innovation en débats. Québec: GRIDEC, 2005.
- JOLLIVET, Marcel. *Pour une science sociale à travers champs: paysannerie, ruralité, capitalisme* (France XX siècle). Paris: Arguments, 2001.
- KAGEYAMA, Ângela A. *Desenvolvimento rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro*. Porto Alegre: UFRGS, 2008. (Série Estudos Rurais)
- _____; HOFFMANN, Rodolfo. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 15, n. 1 (26), p. 79-112, jan./jun. 2006.
- LAMARCHE, Hugues (Coord.). *A agricultura familiar: comparação internacional*. 1. Uma realidade multiforme. Campinas: Unicamp, 1993.
- _____. (Coord.). *A agricultura familiar: comparação internacional*. 2. Do mito à realidade. Campinas: Unicamp, 1998.
- LEFF, E. Agroecologia e saber ambiental. *Revista Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*, v. 3, n. 1, 2002.
- LEITE, Sérgio Pereira. Desenvolvimento territorial rural no Brasil: políticas públicas, atores e sustentabilidade. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL “DYNAMICS OF RURAL TRANSFORMATION IN EMERGING ECONOMIES”. [Trabalho apresentado]. Nova Délhi, 2010a.
- _____. Governança das políticas públicas para o desenvolvimento territorial rural no Brasil. In: MOREIRA, Roberto José; BRUNO, Regina. (Orgs). *Dimensões rurais de políticas brasileiras*. Rio de Janeiro: EDUR, Mauad X, 2010b. p. 105-136.
- _____. *et al.* *Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro*. Brasília: IICA, NEAD; São Paulo: UNESP, 2004.
- LÉVY, F. L’évaluation des politiques publiques aux États-Unis. In: NIOCHE, J-P.; POINSARDS, R. (Eds.). *L’évaluation des politiques publiques*. Paris: Economica, 1984.

- LOINGER, Guy; NÉMERY, Jean-Claude (Dir.). *Construire la dynamique des territoires: acteurs, institutions, citoyenneté active*. Paris: L'Harmattan, 1997.
- LOPES, Eliano Sérgio Azevedo; MOTA, Dalva Maria da; SILVA, Tânia Elias Magno da. (Orgs.). *Ensaíos: desenvolvimento rural e transformações na agricultura*. Aracaju: Embrapa Tabuleiros Costureiros; Universidade Federal de Sergipe, 2002.
- LÖWEN SAHR, C. L.; CUNHA, L. A. G. O significado social e ecológico dos Faxinais: reflexões acerca de uma política agrária sustentável para a região da mata com araucária no Paraná. *Rev. Emancipação*, v. 5, n. 1, 2005.
- MALUF, Renato S. Programas de desenvolvimento rural sustentável e a agricultura familiar no Brasil: enfoques, atores e escalas. *Raízes- Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, Campina Grande, v. 28, n. 1/2 e v. 29, n. 1, p. 121-131, jan./2009 a jun./2010.
- MALUF, Renato S.; MATTEI, Lauro. Elementos para construção de uma agenda de políticas públicas para o enfrentamento da pobreza rural. In: IICA. *Pobreza rural: concepções, determinantes e proposições para a construção de uma agenda de políticas públicas*. Por Renato S. Maluf *et al.* Brasília, 2011. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, Edição Especial)
- MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. Concepções em disputa na formulação das políticas públicas de apoio à agricultura familiar : uma releitura sobre a criação do PRONAF. *Raízes – Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, Campina Grande, v. 22, n. 2, p. 16-28, 2003.
- MARSDEN, Terry. *The condition of rural sustainability*. Assen (Netherlands): Royal Van Gorcum, 2003.
- ; CAVALCANTI, J. S. B.; FERREIRA, I. J. Globalization, regionalization and quality: The socio-economic reconstitution of food in the San Francisco Valley, Brazil. *International Journal of Sociology and Food*, v. 5, p. 85-114, 1996.
- MARTINS, Carlos Benedito; MARTINS, Heloisa Helena T. de Souza (Coords.). *Horizontes das ciências sociais no Brasil: sociologia*. São Paulo: ANPOCS, 2010.
- MARTINS, Dhiego de M. F; CHAGAS, Rogério M.; MELO NETO, José de O.; MELLO JUNIOR, Arisvaldo V. Impactos da construção da usina hidrelétrica de Sobradinho no regime de vazões no Baixo São Francisco. *Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental*, [online], v.15, n.10, p. 1054-1061. 2011. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: maio de 2012.

- MARTINS, José de Souza. *Exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo: Paulos, 1997. (Coleção Temas de Atualidade)
- _____. *Não há terra para plantar neste verão: o cerco das terras indígenas e das terras de trabalho no renascimento político do campo*. Petrópolis: Vozes, 1986.
- MARTINS, Romário. *História do Paraná*. Curitiba: Travessa dos Editores, 1995.
- MATTEI, Lauro. *Impactos do Pronaf: análise de indicadores*. Brasília: MDA/NEAD, 2005. (NEAD Estudos, 11).
- _____. Políticas públicas de fomento à produção familiar no Brasil: o caso recente do Pronaf. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL-SOBER, 44., 2006. *Anais...* Fortaleza, 2006a.
- _____. *Pronaf 10 anos: mapa da produção acadêmica*. Brasília: MDA/NEAD, 2006b. (NEAD Estudos, 12)
- _____. Desenvolvimento territorial com inclusão produtiva como estratégia de erradicação da pobreza rural. In: IICA. *Estratégias de inclusão socioproductiva*. Por Carlos Miranda e Breno Tibúrcio (Orgs.). Brasília, 2012. p. 41-61. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 18)
- MENEZES, Marilda Aparecida de. *Redes e enredos nas trilhas dos migrantes: um estudo de famílias de camponeses-migrantes*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; João Pessoa, UFPB, 2002.
- MICHELATO-GHIZELINI, A. A. O impacto do PAA na diversificação produtiva da agricultura familiar. In: ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS – Desenvolvimento, Ruralidades e Ambientalização: paradigmas e atores em conflito, 5., 2012, Belém. *Anais...* Belém: Rede de Estudos Rurais, 2012.
- MIELITZ NETTO, Carlos G. A. A política agrícola brasileira, sua adequação e sua funcionalidade nos vários momentos do desenvolvimento nacional. In: BONNAL, Philippe; LEITE, Sérgio Pereira. (Orgs.). *Análise comparada de políticas agrícolas*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011. p. 221-225.
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO. *PRONAF: construindo as instituições do desenvolvimento rural*. Brasília (DF): Secretaria de Desenvolvimento Rural/MAARA, 1998.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Desenvolvimento agrário como estratégia: balanço MDA 2003-2006*. Brasília, 2006.
- _____; NEAD. *Distribuição de riqueza e crescimento econômico*. Brasília: Ministério da Agricultura, 2000.

- _____; CONDRAF; IICA. *Referências para o desenvolvimento territorial sustentável*. Brasília, 2003. (Textos para Discussão, 4)
- _____; SDT. *Referências para a gestão social de territórios rurais*. Brasília, 2005. (Documentos Institucionais n. 3)
- _____; SDT. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (CONDRAF). Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). *Fórum de Desenvolvimento Rural Sustentável. Desenvolvimento sustentável e territorialidade: identidades e tipologias*. Brasília, 2006.
- MORAES, Maria Dione Carvalho. *Memórias de um sertão desencantado: modernização agrícola, narrativas e atores sociais nos Cerrados do sudoeste piauiense*. Tese (Doutorado) – Unicamp. Campinas, 2000.
- MOREIRA, Roberto José. *Terra, poder e território*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- MOTA, Dalva Maria da; SCHMITZ, Heribert; FREITAS, Minelvina Nascimento. Pesquisa “com” e “para” os agricultores familiares. *Cadernos de Ciência e Tecnologia*, v. 24, n. 1/3, p. 199-216, 2007.
- MOTTA, Márcia; ZARTH, Paulo (Orgs.). *Formas de resistência camponesa: visibilidade e diversidade de conflitos ao longo da História*. 1. Concepções de justiça e resistência nos Brasis. São Paulo: UNESP; Brasília: NEAD, 2008.
- MUELLER, C. C. *Das oligarquias agrárias ao predomínio urbano-industrial: um estudo do processo de formação de políticas agrícolas no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 1983.
- MURMIS, Miguel. Cuestión social y laços sociales. In: BENDINI, Monica I.; CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa; MURMIS, Miguel; TSAKOU MAGKOS, Pedro. *El campo en La Sociologia actual: perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: La Colmena, 2003.
- NASCIMENTO, Humberto Miranda do. A convivência com o semiárido como estratégia de desenvolvimento territorial: uma discussão conceitual. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 32., 2008. *Anais...* Caxambu (MG), 2008.
- NERI, Marcelo Côrtes; MELO, Luísa Carvalhaes Coutinho de; MONTE, Samanta dos Reis Sacramento. *Superação da pobreza e a nova classe média no campo*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.
- NEVES, Delma Pessanha; SILVA, Maria Aparecida de Moraes (Orgs.). *Processos de constituição e reprodução do campesinato no Brasil*. 1. Formas tuteladas de condição camponesa. São Paulo: UNESP; Brasília: NEAD, 2008.

- NIEDERLE, Paulo André. *Mercantilização, estilos de agricultura e estratégias reprodutivas dos agricultores familiares de Salvador das Missões*. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural) – UFRGS. Porto Alegre, 2007.
- _____. *Poder local, instituições e coalizões sociais*. In: SEMINÁRIO UM OLHAR CRÍTICO SOBRE O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: avanços, limites e desafios. [Trabalho apresentado]. Rio de Janeiro: SDT-MDA, 23 de novembro de 2012.
- OFFE, Claus. A atual transição histórica e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo/Brasília: Editora UNESP/ENAP, 1999. p. 119-145.
- ORTEGA, Antonio César. *Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural*. Campinas, SP: Alínea; Uberlândia: Edufu, 2008.
- _____; ALMEIDA FILHO, Niemeyer. (Orgs.). *Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária*. Campinas: Alínea, 2007.
- PELIANO, A. M. (Coord.). *O mapa da fome: informações sobre a indigência nos municípios da Federação*. Rio de Janeiro: IPEA, maio 1993. (Documento de Política, n. 15)
- PERAFÁN, Mireya Eugenia Valencia. *O território do desenvolvimento e o desenvolvimento dos territórios: o novo rosto do desenvolvimento rural no Brasil e na Colômbia*. Tese (Doutorado) – UnB. Brasília, 2007.
- PERICO, Rafael Echeverry. *Identidade e território no Brasil*. Brasília: IICA, 2009.
- PERICO, Rafael Echeverry. A gestão social dos territórios: o desafio da multidimensionalidade. In: IICA. *Gestão social dos territórios*. Por Tânia Bacelar de Araújo et al. Brasília, 2009. p. 25-35. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 10)
- PICCIOTO, R.; RIST, R. (Eds.). Evaluation and development. *Proceedings of the World Bank Conference*. Washington: World Bank, 1995.
- PICOLOTTO, E. L. *As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação de Ciência Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA)/UFRRJ. Rio de Janeiro, 2011.
- PIRES, Maria Luiza Lins e Silva. *O cooperativismo em questão*. Recife: Massangana, 2003.

- _____; CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa. Cooperativismo, fruticultura e dinâmicas sociais: uma nova onda de cooperativas no Vale do São Francisco. In: SILVA, Aldenôr Gomes da; CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa; WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. *Diversificação dos espaços rurais e dinâmicas territoriais no Nordeste do Brasil*. João Pessoa: Zarinha Centro de Cultura, 2009. p. 115-138.
- PLOEG, J.D. van der. *Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização*. Porto Alegre, UFRGS, 2008.
- PROSPECTIVE et développement territorial. Paris: La Documentation Française, 2003.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- RAMBO, Anelise Graciele; PUHL, Mário José. Dinâmicas de desenvolvimento territorial: a densidade institucional e a inovação territorial cooperativa. *Raízes – Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, Campina Grande, v. 24, n. 1/2, p. 92-102, jan./dez. 2005.
- _____; FILIPPI, Eduardo Ernesto. Agricultura familiar: abordagens clássica e territorial do desenvolvimento. *Raízes – Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, Campina Grande, v. 30, n. 2, p. 21-35, jul./dez. 2010.
- RAYNAUT, C. L'opération de développement et les logiques du changement: la nécessité d'une approche holistique. *Genève-Afrique*, v. 27, n. 2, 1989.
- _____. Réduction de la vulnérabilité et appui aux innovations paysannes: perspectives pour une stratégie de développement local. *Relatório PADICIP (Aguié)*, Annexe 1. Roma: FIDA, 2002.
- RELATÓRIO sobre impactos causados pela transposição do São Francisco e barragens no semiárido. Disponível em: <<http://www.remaatlantico.org>>. Último acesso em: 28.05.2012.
- RIBEIRO, Darcy. *Os índios e a civilização: a integração das populações indígenas no Brasil moderno*. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1986.
- RIBEIRO, Gustavo Lins. Global Flows of Development Models. *Anthropological Forum. A Journal of Social Anthropology and Comparative Sociology*, v. 23, n. 2, p. 121-141, 2013.

- ROCHA, Juliana Dalboni; BURSZTYN, Marcel. Políticas públicas territoriais e sustentabilidade no semiárido brasileiro: a busca do desenvolvimento via arranjos produtivos locais. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 7., 2007. *Anais...* Fortaleza, novembro de 2007.
- ROMANO, Jorge Osvaldo. *Política nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Mauad X/Edur UFRRJ, 2009.
- ; VALARELLI, L. L.; ANTUNES, M. (Coords.). *Public policy monitoring and societal accountability: mapping Brazilian civil society experiences*. Rio de Janeiro: Actionaid, 2005.
- SABOURIN, Eric. Viabilidade da agricultura familiar nordestina e globalização: mitos e desafios. *Política e Trabalho*, João Pessoa, n. 16, p. 25-39, set. 2000.
- . Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 22, n. 3, p. 715-751, set./dez. 2007.
- . Reforma agrária no Brasil: considerações sobre os debates atuais. *Estudos, Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 151-184, out. 2008.
- . *Sociedades e organizações camponesas: uma leitura através da reciprocidade*. Porto Alegre: UFRGS, 2011.
- ; TEIXEIRA, Olívio Alberto (Orgs.). *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, controvérsias e experiências*. Brasília: Embrapa, CIRAD, UFPA, 2002.
- ; CARON, Patrick; TONNEAU, Jean-Philippe. Dinâmicas territoriais e trajetórias de desenvolvimento local: reflexões a partir de experiências do Nordeste brasileiro. *Raízes – Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, Campina Grande, v. 24, n. 1/2, p. 23-31. dez. 2005. (Dossiê Desenvolvimento Territorial)
- SANTOS, F. P. *Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil*. Tese (Doutorado) – EAESP/FGV. São Paulo, 2011.
- SANTOS, Hosana Celi Oliveira e. *Dinâmicas sociais e estratégias territoriais: a organização social Xukuru no processo de retomada*. Dissertação (Mestrado em Antropologia) - UFPE. Recife, 2009.
- SANTOS, Theotonio dos. *Economia mundial, integração regional e desenvolvimento sustentável: as novas tendências da economia mundial e a integração latino-americana*. Petrópolis: Vozes, 1993.

- SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério. (Orgs.). *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular, 2009. (Série Geografia em Movimento)
- SARAIVA, Ivony Lídia Monteiro; ARAÚJO, Laudicéia; OLIVEIRA, Raimundo. Planejamento dos recursos públicos do município. In: SABOURIN, Eric; TEIXEIRA, Olívio Alberto (Orgs.). *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, controvérsias e experiências*. Brasília: EMBRAPA, CIRAD, UFPA, 2002. p. 233-253.
- SARDAN, J-P. O. Peasants logics and development project logics. *Sociologia Ruralis*, v. 28, n. 2 e 3, p. 216-226, 1988.
- SÁTYRO, Natália; SOARES, Sergei. *O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras*. Texto para discussão 1424. Brasília: IPEA, 2009.
- SCARLATO, Francisco Capuano *et al.* (Orgs.). *O novo mapa do mundo: globalização e espaço latino-americano*. 2. ed. São Paulo: Hucitec - ANPUR, 1994. (Geografia. Teoria e Realidade, 22)
- SCHMITZ, A. P.; LOPES; G. M. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 3, p. 511-531, 2010.
- SCHNEIDER, Sérgio. *A pluriatividade na agricultura familiar*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009a.
- _____. Território, ruralidade e desenvolvimento. In: VELÁSQUEZ LOZANO, Fábio; MEDINA, Juan Guillermo Ferro (Org.). *Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI*. V. 1. Bogotá/Colômbia: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2009b. p. 67-108.
- _____; MATTEI, Lauro; CAZELLA, Ademir Antônio. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: _____. SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Orgs.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: UFRGS, 2004. p. 21-50.
- SCHUBERT, Maycon NoreMBERG; NIEDERLE, Paulo André. A competitividade do cooperativismo de pequeno porte no sistema agroindustrial do leite no oeste catarinense. *Revista Ideas*, v. 5, p. 187-215, 2011.

- SCOTT, Parry. *Negociações e resistências persistentes: agricultores e a Barragem de Itaparica num contexto de descaso planejado*. Recife: UFPE, 2009.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- _____. O desenvolvimento como expansão das capacidades. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*, n. 28/29, p. 313-333, 1993.
- _____. *Pobreza e fomes: um ensaio sobre direitos e privações*. Lisboa: Terramar, 1999.
- SIGAUD, Lygia. *Efeitos sociais de grandes projetos hidrelétricos: as barragens de Sobradinho e Machadinho*. Rio de Janeiro: PPGAS/Museu Nacional, UFRJ, 1996.
- SILVA, Aldenôr Gomes da. *PRONAF B: uma política inconclusa*. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 13., 2007. *Anais...* Recife, 2007.
- _____. (Org.). *Financiamento rural: dos objetivos às escolhas efetivas*. Porto Alegre: Sulina, 2008.
- _____.; BASTOS, Fernando. Limites e expectativas da agricultura familiar no PAA em Pernambuco. In: BOTELHO FILHO, Flávio Borges; CARVALHO, Amauri Daros (Orgs.). *Avaliação de Políticas de Aquisição de Alimentos*. Brasília: Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Núcleo de Estudos Rurais, v. 7, n. 27, 2007.
- _____.; CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa; WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. (Orgs.). *Diversificação dos espaços rurais e dinâmicas territoriais no Nordeste do Brasil*. João Pessoa: Zarinha Centro de Cultura, 2009.
- SILVA, Edson. Resistência indígena nos 500 anos de colonização. In: BRANDÃO, Sylvana. (Org.). *Brasil 500 anos: reflexões*. Recife: UFPE, 2000. p. 99-129.
- SILVA, José Graziano da. Urbanização e pobreza do campo. In: RAMOS, Pedro; REYDON, Bastiaan Philip (Orgs.). *Agropecuária, situação atual e perspectivas*. Campinas: ABRA, 1995. p. 127-149.
- _____. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. 2. ed. Campinas: Unicamp, 1998.
- _____. *O novo rural brasileiro*. Campinas: Unicamp, 1999.
- _____.; BELIK, Walter; TAKAGI, Maya. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2001.
- _____.; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão de (Orgs.). *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília: MDA, 2010. (Série NEAD Especial 12)

- SILVA, M. da. *Territórios conservadores de poder no centro-sul do Paraná*. Guarapuava: Unicentro, 2007.
- SILVA, Orlando Sampaio. *Tuxá – Índios do Nordeste*. São Paulo: Annablume, 1997.
- SILVA, Pedro Carlos Gama da. Dinâmica e crise da fruticultura irrigada no Vale do São Francisco. In: SILVA, Aldenôr Gomes da; CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa; WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. (Orgs.). *Diversificação dos espaços rurais e dinâmicas territoriais no Nordeste do Brasil*. João Pessoa: Zarinha Centro de Cultura, 2009. p. 69-95.
- SILVEIRA, Luciano; PETERSEN, Paulo; SABOURIN, Eric (Orgs.). *Agricultura familiar e agroecologia no semiárido: avanços a partir do Agreste da Paraíba*. Rio de Janeiro: ASPTA, 2002.
- SOLBRIG, Otto T.; PAALBERG, Robert; CASTRI, Francesco di. *Globalization and the Rural Environment*. USA: Harvard University, 2001.
- SOUZA, Jânia Maria Pinho; VALENTE JÚNIOR, Airton Saboya. Análise das liberações dos recursos do PRONAF; descentralização das aplicações do crédito rural? In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL-SOBER, 44., 2006. *Anais...* Fortaleza, 2006.
- SOUZA, Jânia Maria Pinho; VALENTE JÚNIOR, Airton Saboya; MACIEL, Iracy Soares Ribeiro. *Avaliação do PRONAF B no Banco do Nordeste do Brasil S. A.* Fortaleza, 2010. (Série Avaliação de Políticas e Programas do BNB, 8)
- SPAROVEK, Gerd (Coord.). *Análise territorial da produção nos assentamentos*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário/NEAD, 2005. (NEAD Debate, 4)
- SUDENE. *I Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste*. 1961-1963. Recife: SUDENE, 1966a.
- _____. *II Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste*. 1963-1965. Recife: SUDENE, 1966b.
- _____. *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*. Recife, 1985.
- TAKAGI, Maya. A implantação do Programa Fome Zero em 2003. In: SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão de (Orgs.). *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília: MDA, 2010, p. 53-83. (Série NEAD Especial 12)
- TAVARES L. A. *Campesinato e os faxinais do Paraná: terras de uso comum*. Tese (Doutorado) – USP. São Paulo, 2009.

- TOMMASINO, Kimiye. Os povos indígenas no Paraná: 500 anos de encobrimento. In: VILLALOBOS, Jorge Ulisses Guerra. *Geografia social e agricultura*. Maringá: Editora UEM, 2000.
- _____. *De la communauté au territoire: un itinéraire de recherche pour le développement*. Nanterre: Université de Paris X-Nanterre, Dossier d'Habilitation à diriger des recherches. Synthèse des travaux, 1.
- TONNEAU, Jean Philippe *et al.* *Desenvolvimento territorial e convivência com o semiárido brasileiro: experiências de aprendizagem*. In: SEMINÁRIO SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E CONVIVÊNCIA COM O SEMIÁRIDO BRASILEIRO. [Trabalho apresentado]. Petrolina: Embrapa Semiárido; FAO; CIRAD, 2003.
- _____; SILVA, Pedro Carlos Gama da Silva. Massaroca: aprendizagem coletiva e desenvolvimento da agricultura familiar no Sertão da Bahia. In: DUQUÉ, Ghislaine; BARROS, Adriano de Souza; OLIVEIRA, Maria do Socorro de Lima. (Orgs.). *Agricultura familiar: a diversidade das situações rurais*. Campina Grande: UFCG, 2005a.
- _____; AQUINO, Joacir Rufino de; TEIXEIRA, Olívio Alberto. Modernização da agricultura familiar e exclusão social: o dilema das políticas agrícolas. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, v. 22, n. 1, p. 67-82, jan./abr. 2005b.
- _____; CUNHA, Luis Henrique. Pesquisas em desenvolvimento territorial no semiárido. *Raízes - Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, Campina Grande, v. 24, n. 1/2, p. 45-53, dez. 2005c. (Dossiê Desenvolvimento Territorial)
- _____; SABOURIN, Eric. (Orgs.). *Agricultura familiar: interação entre políticas públicas e dinâmicas locais: ensinamentos a partir de casos*. Porto Alegre: UFRGS, 2007. (Estudos Rurais).
- TRICHES, R. M.; FROELICH, E. Reconectando o consumo à produção: a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. In: COLÓQUIO AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO RURAL, 2., *Anais...* Porto Alegre: PGDR, 2008.
- VEIGA, José Eli da. Delimitando a agricultura familiar. *Reforma Agrária*, Campinas, v. 25, n. 2/3, p. 128-141, 1995.
- _____. *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*. São Paulo: Hucitec, Edusp, 1991. (Estudos Rurais, 11)
- O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento. Brasília: NEAD/MDA, 2001. Textos para Discussão, 1.

- _____. Pobreza rural, distribuição da riqueza e crescimento: a experiência brasileira. In: TEÓFILO, Edson (Org.). *Distribuição da riqueza e crescimento econômico*. Brasília: NEAD/MDA, 2000a. p. 173-200.
- _____. *A face territorial do desenvolvimento: natureza, território, agricultura*. Porto Alegre: UFRGS, 2000b.
- VERA, Pedro Sánchez; RIELLA, Alberto (Eds.). *Globalización y perspectivas de la integración regional*. Murcia: Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones, 2010.
- WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Urbanização e ruralidade: relações entre a pequena cidade e o mundo rural: estudo preliminar sobre os pequenos municípios em Pernambuco. In: LOPES, Eliano Sérgio Azevedo; MOTA, Dalva Maria da; SILVA, Tânia Elias Magno da. *Ensaio: desenvolvimento rural e transformações na agricultura*. Aracaju: EMBRAPA Tabuleiros Costeiros, 2002. p. 19-57.
- WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. *O mundo rural como espaço de vida - Reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2009.
- _____. Territorialidade e ruralidade no Nordeste: por um pacto social pelo desenvolvimento rural. In: SABOURIN, Eric; TEIXEIRA, Olívio Alberto. *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais*. Brasília: EMBRAPA, 2002. p. 39-52.
- _____(Org.). *Globalização e desenvolvimento sustentável: dinâmicas sociais rurais no Nordeste brasileiro*. São Paulo: POLIS/CERES, 2004.
- _____. Olhares sobre o “rural” brasileiro. *Raízes - Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, Campina Grande: UFCG, n. 23, p. 5-23, 2004.
- _____. A sociologia rural na América Latina – Produção de conhecimento e compromisso com a sociedade. *América Latina. Revista da ALASRU*, México: Nueva Época, n. 5, p. 17-44, 2010. Número Especial: Realinhamentos políticos e projetos em disputa. Texto da Conferência de Abertura do VIII Congresso da ALASRU, Porto de Galinhas (PE), novembro de 2010.
- _____. *Um saber necessário: os estudos rurais no Brasil*. Campinas: Unicamp, 2011.
- WATANABE, Célia Hissae. Desenvolvimento rural sustentável solidário e a formação sindical: a experiência da CONTAG. *Raízes - Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, Campina Grande, v. 28, n. 1/2, jan./dez, 2009; v. 29, n. 1, p. 166-173, jan./jun. 2010.
- WILKINSON, John. *Mercados, redes e valores*. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

WOORTMANN, Ellen; WOORTMANN, Klaas. *O trabalho da terra: a lógica e a simbólica da lavoura camponesa*. Brasília: UnB, 1997.

WOORTMANN, Klaas. Com parentes não se negocia – O campesinato como ordem moral. *Anuário Antropológico*, 87. Brasília: Editora da UnB, 1990. p. 11-73.

ZIMMERMANN, S. A. Políticas públicas e arranjos institucionais: o programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO, 7., 2007, Fortaleza. *Anais...* Fortaleza: EMBRAPA, 2007.

Documentos Institucionais

ATAS, OFICIOS, MENSAGENS, Colegiado do TC São Francisco – PE e TC Paraná Centro – PR

BRASIL.MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO/SDT. *Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil*. Brasília, MDA/SDT, 2005 a. Documentos Institucionais 01.

_____. *Marco referencial para o apoio ao desenvolvimento de territórios rurais*. Brasília, MDA/SDT, 2005 b. Documentos Institucionais 02.

_____. *Territórios da Cidadania – Integração de Políticas para Reduzir as Desigualdades*. Brasília, 2010.

CONTAG. *Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável; através de uma ampla e massiva reforma agrária e da valorização e fortalecimento da agricultura familiar*. Brasília, CONTAG, 1999.

_____. *Anais do II Fórum CONTAG de Cooperação Técnica. A formação de capital social para o desenvolvimento local sustentável*. Brasília, CONTAG, 2000.

Outros websites consultados

Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (AD Diper) – www.addiper.pe.gov.br

Agência Nacional de Águas – www.ana.gov.br

Agência Nacional de energia Elétrica – www.aneel.gov.br

Banco Central do Brasil – www.bcb.gov.br

Banco do Nordeste do Brasil – www.bnb.gov.br

Base de Dados do Estado de Pernambuco – www.bde.pe.gov.br

Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – www.codevasf.gov.br

Companhia Nacional de Abastecimento – www.conab.gov.br

Controladoria-Geral da União – www.cgu.gov.br

Embrapa. Centro Nacional de Pesquisa de Solos – www.cnps.embrapa.br

Embrapa Semiárido – www.cpatia.embrapa.br

Fundação Nacional do Índio – www.funai.gov.br

FUNASA – Fundação Nacional de Saúde – www.funasa.gov.br

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – www.fnnde.gov.br

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – www.ibge.gov.br

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – www.incra.gov.br

Ministério da Integração – www.mi.gov.br

Ministério da Saúde – www.portal.saude.gov.br

Ministério das Comunicações – www.mc.gov.br

Ministério do Desenvolvimento Agrário – www.mda.gov.br

Ministério do Desenvolvimento Social – www.mds.gov.br

Ministério do Meio Ambiente – www.mma.gov.br

ONG Rede Atlântico Sul – www.remaatlantico.org

Portal oficial da Presidência da República Federativa do Brasil – www.planalto.gov.br

SEBRAE – www.sebrae.com.br

Sistema de Informações Territoriais – sit.mda.gov.br

SOBRE OS AUTORES

Angela Duarte Damasceno Ferreira – Doutora em Sociologia pela Universidade de Paris III. Atualmente, é professora sênior da Universidade Federal do Paraná (UFPR), vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento (PPGMADE) e ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Suas pesquisas e publicações estão associadas à sociologia rural e ambiental, especialmente em temas como: estratégias de reprodução de agricultores familiares; desenvolvimento rural, ruralidades e sustentabilidade; experiências de alternativas no mundo rural; território e desenvolvimento. E-mail: angeladuarterreira@gmail.com

Claude Raynaud - Antropólogo. Foi diretor de Pesquisa do CNRS, Diretor do Laboratório de Pesquisa “Santé, Sociétés, Développement” da Universidade de Bordeaux 2. Conduziu pesquisas durante mais de 20 anos na África sobre assuntos ligados ao desenvolvimento rural, territorial sustentável. Desde 1990, colabora com várias instituições acadêmicas brasileiras, em particular as Universidades Federais do Paraná, do Rio Grande do Sul e de Pernambuco; é Doutor *Honoris Causa* da Universidade Federal do Paraná, conferencista na Escola de Altos Estudos da CAPES; publicou vários capítulos em livros coletivos e artigos em revistas científicas brasileiras e internacionais. E-mail: craynaud@hotmail.com

Islandia Bezerra da Costa – Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professora dos Programas de Pós-Graduação em Segurança Alimentar e Nutricional (PPGSAN) e Sociologia (PGSOCIO), ambos na Universidade Federal do Paraná (UFPR). Suas pesquisas e publicações focalizam as relações produção-consumo de alimentos, em particular as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. E-mail: islandiabc@gmail.com

Jean-Paul Billaud – Doutor em Sociologia. Professor da Universidade de Paris X – Nanterre. Pesquisador do Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) e Diretor do Laboratoire Dynamiques sociales et Recomposition des Espaces (LADYSS). Editor da revista *Nature Sciences Sociétés*. Suas pesquisas focalizam questões relacionadas aos dispositivos de ação coletiva e produção de normas; a contribuição das ciências sociais aos estudos socioambientais; sociologia rural e interdisciplinaridade; gestão de recursos ambientais; políticas públicas e processos de territorialização. E-mail: billaud@u-paris10.fr

Josefa Salete Barbosa Cavalcanti – Professora Titular do Departamento de Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco. Ph.D pela Manchester University. Pós-Doutorado: University of Wisconsin-Madison e Cardiff University. Pesquisadora do CNPq. Professora dos Programas de Pós-Graduação em Sociologia e em Antropologia da UFPE, Doutorado em Estudios Sociales Agrarios da Universidad Nacional de Córdoba e da Maestria en Sociologia de la Agricultura da Universidad Nacional del Comahue, Argentina. Membro do Comitê Executivo do RC40 da International Sociology Association, ISA. Publicações sobre: globalização da agricultura e dos alimentos; desenvolvimento rural, sociedades camponesas; trabalhadores migrantes, trabalho e gênero. E-mail: saletecav@gmail.com

Magda Zanoni – Doutora em Sociologia pela Université Paris I (Panthéon-Sorbonne). Foi professora da Université de Paris VII (Denis Diderot), estando ainda vinculada ao Laboratoire Dynamiques Sociales et Recomposition des Espaces (LADYSS) do CNRS, França. No Brasil, é consultora do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD/MDA). Também é pesquisadora associada ao Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná e ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: magdazanoni@hotmail.com

Maria de Nazareth Baudel Wanderley – Doutora em Sociologia pela Universidade de Paris X – Nanterre, França. Professora aposentada da Unicamp. Professora colaboradora do PPGS-UFPE. Sócia fundadora e primeira presidente da Rede de Estudos Rurais. Coordenadora do Laboratório de Estudos Rurais do Nordeste – LAE-Rural. Publicou, entre outros, *O mundo rural como um espaço de vida: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade* (Editora da UFRGS, 2009) e *Um saber necessário: os estudos rurais no Brasil* (Editora da Unicamp, 2012). Prêmio Florestan

Fernandes, concedido pela Sociedade Brasileira de Sociologia. Pesquisadora do CNPq. E-mail: wanvilar@terra.com.br

Oswaldo Heller da Silva – Doutor em Sociologia pela Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais (EHESS-Universidade de Paris). Professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Paraná (PGSOCIO-UFPR) e pesquisador do Centro de Estudos Rurais e Ambientais do Paraná (CERU). Atua na área de sociologia, com ênfase em movimentos sociais no campo, memórias camponesas e povos e comunidades tradicionais, particularmente faxinalenses do Paraná. E-mail: osvaldohsilva@gmail.com

Paulo André Niederle – Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA-UFRRJ). Atualmente é Professor do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Foi professor do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná (PPGMADE-UFPR). Atua nas áreas de sociologia econômica e sociologia rural, principalmente com os temas: desenvolvimento rural, dinâmica da agricultura familiar e mercados agroalimentares. E-mail: pauloniederle@gmail.com

**LÁ NO TERRITÓRIO: UM OLHAR CIDADÃO SOBRE O
PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA**

FORMATO

16,0 x 23,0 cm

TIPOGRAFIA

PT Sans

Scala

PAPEL

Capa em Triplex 250g/m²

Miolo em Offset 75g/m²



*Montado e impresso em outubro de 2014
na oficina gráfica da Editora UFPE*

Este livro apresenta resultados de uma pesquisa de avaliação do Programa Territórios da Cidadania (PTC), realizada por pesquisadores da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e da Universidade Federal do Paraná (UFPR), em colaboração com o Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD-MDA), a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT-MDA) e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO-ONU). O

Programa Territórios da Cidadania insere-se no campo das políticas públicas ancoradas em uma abordagem territorial. *Lá no Território* propõe um caminho metodológico para analisar e avaliar, por um lado, o modo como se constrói uma aproximação entre as populações locais com essas políticas públicas e, por outro lado, a distância ainda a percorrer no que tange ao reconhecimento pleno de segmentos sociais a quem, historicamente, foram cerceados os direitos de cidadania.



Ministério do
Desenvolvimento Agrário

