



Organizadores

*Josefa Salete Barbosa Cavalcanti
Maria de Nazareth Baudel Wanderley
Paulo André Niederle*

**PARTICIPAÇÃO,
TERRITÓRIO E CIDADANIA:
um olhar sobre a política de
desenvolvimento territorial no Brasil**

**PARTICIPAÇÃO,
TERRITÓRIO E CIDADANIA:
um olhar sobre a política
de desenvolvimento
territorial no Brasil**

Organizadores

Josefa Salete Barbosa Cavalcanti

Maria de Nazareth Baudel Wanderley

Paulo André Niederle

**PARTICIPAÇÃO,
TERRITÓRIO E CIDADANIA:
um olhar sobre a política
de desenvolvimento
territorial no Brasil**

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. Silvio 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 Bottler, Antonio Motta, Helena Lúcia Augusto Chaves, Liana Cristina da Costa Cirne Lins, Ricardo Bastos Cavalcante Prudêncio, Rogéria Herculano Pinto, Roque Luiz Covaleski, Sônia Souza Melo Cavalcanti de Albuquerque, Vera Lúcia Menezes Lima.

Suplentes: Alexandre da Silva, Arnaldo Manoel Pereira Carneiro, Edigleide Maria Figueiroa Barreto, 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, Silvia Helena Lima Schwamborn, Suzana Cavani Rosas.

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

EDITORIA 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*

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

P273 Participação, território e cidadania : um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil / organizadores: Josefa Salete Barbosa Cavalcanti, Maria de Nazareth Baudel Wanderley, Paulo André Niederle. – Recife : Editora UFPE, 2014.
437 p. : il.

Inclui referências.
ISBN EdUFPE 978-85-415-0482-9 (broch.)
ISBN MDA 978-85-8354-001-4

1. Cidadania – Brasil. 2. Territorialidade humana – Brasil. 3. Política pública. I. Cavalcanti, Josefa Salete Barbosa (Org.). II. Wanderley, Maria de Nazareth Baudel, 1939- (Org.). III. Niederle, Paulo André (Org.).

353.48 CDD (23.ed.) UFPE (BC2014-078)

Sumário

07 | Apresentação

Maria de Fátima Brandalise

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

Andrea Butto

Esther Bemerguy

23 | Prefácio

Magda Zanoni

29 | Introdução

Josefa Salete Barbosa Cavalcanti, Paulo André Niederle, Maria de Nazareth Baudel Wanderley, Claude Raynaut

Capítulo 1

43 | Desenvolvimento territorial, cidadania e participação social: evidências a partir da experiência francesa

Jean-Paul Billaud

Capítulo 2

55 | A gênese da abordagem territorial e participativa do desenvolvimento rural: raízes conceituais e experiências internacionais

Claude Raynaut

Capítulo 3

79 | Gênese da abordagem territorial no Brasil

Maria de Nazareth Baudel Wanderley

Capítulo 4

103 | Política local e a trama das relações de poder no desenvolvimento territorial

Paulo André Niederle

- Capítulo 5
135 | Ressignificação dos territórios em um contexto de globalização
Josefa Salete Barbosa Cavalcanti
- Capítulo 6
153 | Dinâmicas sociais no Território Sertão do São Francisco-PE
Josefa Salete Barbosa Cavalcanti, Maria de Nazareth Baudel Wanderley, Claude Raynaut, Klenio Veiga da Costa, Andrews Rafael Bruno de Araújo Cunha, Hosana Celi Oliveira e Santos, Ana Maria Costa Albuquerque Melo, Pollyanna Mendes Alves, Rômulo Santos de Almeida
- Capítulo 7
237 | Dinâmicas sociais no Território Paraná Centro-PR
Paulo André Niederle, Osvaldo Heller da Silva, Angela Duarte Damasceno Ferreira, Islandia Bezerra da Costa, Letícia da Costa e Silva, Emanuel Menim, Maria Otávia Battaglin Loureiro, Gilmar Moreira do Amaral, Priscila Reis Diniz, Julian Perez-Cassarino
- Capítulo 8
325 | Olhares cruzados sobre os Territórios Sertão do São Francisco e Paraná Centro
Maria de Nazareth Baudel Wanderley, Josefa Salete Barbosa Cavalcanti, Paulo André Niederle
- Capítulo 9
337 | Que territórios, que agricultores, que ruralidades?
Maria de Nazareth Baudel Wanderley
- Capítulo 10
353 | A utopia da cidadania à prova do referencial de política pública de combate à pobreza e às desigualdades
Jean-Paul Billaud
- Capítulo 11
369 | Construindo uma metodologia para a avaliação do Programa Territórios da Cidadania
Claude Raynaut, Angela Duarte Damasceno Ferreira
- 393 | Referências complementares**
- 427 | Lista de siglas**
- 435 | Sobre os autores**

Apresentação

Maria de Fátima Brandalise¹

Desde sua criação, em 2008, o Programa Territórios da Cidadania (PTC) tornou-se a expressão máxima da atuação do 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

¹ Coordenadora do NEAD - Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

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.

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. Na consideração do debate sobre desenvolvimento, privilegia-se a análise de duas experiências internacionais, o programa *LEADER* e a metodologia do Diagnóstico Participativo e Negociado da FAO, para, a partir desses subsídios, lançar algumas reflexões sobre a experiência brasileira. 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 Nacional

*Andrea Butto**
*Esther Bemerguy***

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,

* **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.

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 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 do 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 constitui 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 futuroconstruídos 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 escaras 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 presidente 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

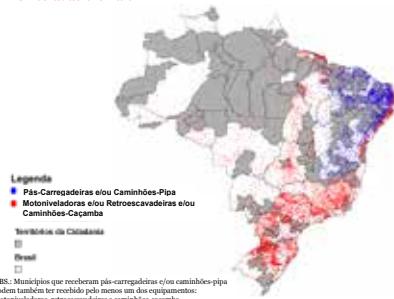
Os mapas a seguir ilustram a distribuição espacial dos empreendimentos do PAC nos Territórios de Cidadania.

DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL GEORREFERENCIADA DOS EMPREENDIMENTOS DO PAC NOS TERRITÓRIOS DE CIDADANIA

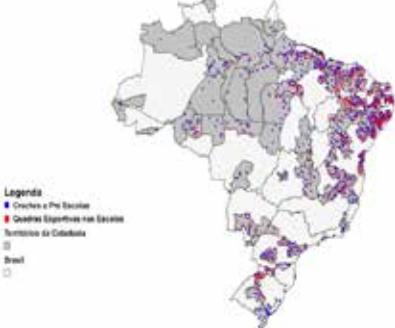
PAC Eixo Água e Luz para Todos



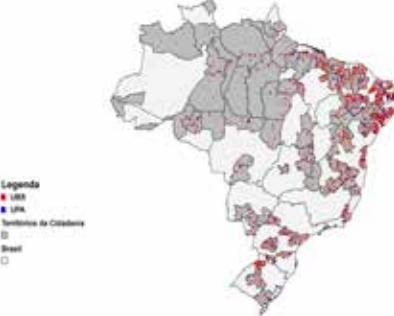
PAC Estradas Vicinais



PAC Eixo Educação



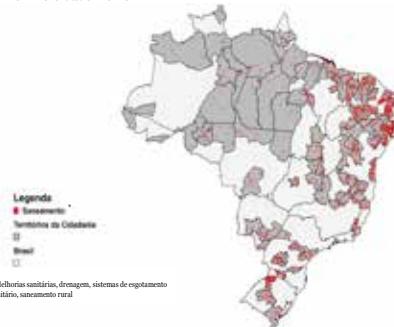
PAC Infraestrutura



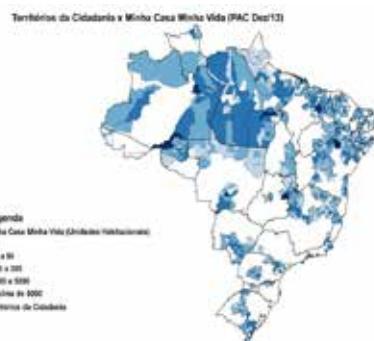
PAC Eixo Cidade Melhor



PAC Eixo Cidade Melhor



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 quefecharam escolas do campo. O Programa está desde 2013 ado-

tando 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 ouas 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.

Prefácio

Magda Zanoni*

O *Programa Territórios da Cidadania*, lançado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário no ano de 2008, constituiu um desdobramento da territorialização de políticas públicas proposta pelo governo federal, em especial do Programa dos *Territórios Rurais*, lançado no âmbito do PRONAT. Ambos se colocaram o propósito de beneficiar a agricultura familiar, particularmente seus segmentos mais empobrecidos, e incluir também nas políticas grupos sociais que pouco se beneficiavam delas, como as populações indígenas e povos tradicionais.

Em inícios de 2010, centenas de delegados e delegadas do país participaram do Encontro Nacional dos Territórios, realizado em Brasília pela Secretaria do Desenvolvimento Territorial do Ministério. As mais diversas experiências foram relatadas sobre novas ações e práticas de desenvolvimento rural, nas diferentes regiões do país. A partir desta data, foram sendo integrados progressivamente cento e quarenta territórios ao PTC. O desafio era incentivar um processo de descentralização da gestão pública por meio da abordagem territorial, articulando as ações da União, do Estado e dos Municípios e favorecendo a participação popular.

No período de 2011-2012, uma interrupção parcial das dinâmicas do Programa levou o Ministério a dedicar-se à sua reorganização. Além de trâmites institucionais e de mudanças na sua abrangência, colocava-se a tarefa de entender as necessidades e expectativas daqueles que já haviam participado e se beneficiado dele e daqueles que ainda não tinham sido integrados nele.

* 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).

Tendo acompanhado de perto as dificuldades envolvidas na retomada das ações, refletimos sobre o nosso papel de pesquisadores cidadãos e sobre a necessidade de contribuir, com reflexões acadêmicas, sobre esse momento desafiador.

Salienta-se que o PTC, desde sua origem, foi bastante instigante para as áreas acadêmica e técnica, suscitando estudos, relatórios de pesquisa, dissertações e teses sob vários enfoques e abordagens disciplinares, vis-tosna diversidade de situações ocorrentes nos territórios.

Não se tratava, então, de realizar uma nova pesquisa, acrescentando-a aos resultados já disponíveis e criteriosamente elaborados pelas outras. A relação da política pública com a realidade de sua aplicação levantou a questão da sua avaliação. A ideia era reunir acadêmicos para, por meio de pesquisa de campo e reflexões teóricas, compor uma proposta metodológica de avaliação com aspectos inovadores, capazes de compreender o passado do programa e suas potencialidades no presente e no futuro.

O sentido era ampliar as interações com os atores sociais, estabelecendo um vaivém permanente e a escuta, indispensáveis para elaborar uma avaliação que pudesse contribuir com os novos rumos do PTC. A tarefa, incumbida a acadêmicos, se imbuía do propósito de garantir a transparência e a independência das análises.

De início, dirigindo o olhar para os benefícios econômicos, sociais e culturais aos habitantes dos territórios, a ideia para a pesquisa consistia em identificar aqualidade das relações entre os participantes das diferentes categorias do território: o Programa teria proporcionado a evolução ou estagnação na relação de forças característica do poder local? Teriam havido, pela implementação do PTC, transformações de cunho significativo no sentido de ruptura das relações de dominação encarnadas pelo coronelismo e pelo mandonismo que se consolidavam pela opressão das populações sem acesso ou com acesso precário à terra, aos meios de produção e às condições de vidaem geral?

Todavia, com o desenrolar do diálogo e os seminários prévios à elaboração do projeto de pesquisa, o objetivo central ampliou-se para elucidar os propósitos a que o programa aspirava – a inclusão social e a participação dos grupos sociais que se mantinhamàsmargens da maioria das políticas.

As questões centrais finalmente selecionadas indicaram a preocupação dos pesquisadores em escolher aspectos reveladores das interfaces entre a implementação da política pública dos TC e a participação/inclu-

são sociais, além de questionamentos sobre a própria proposta de avaliação do programa. Assim, propuseram-se a discutir:

- A configuração do Colegiado Territorial como instância de governança e poder e as condições nas quais o PTC poderia constituir-se como mecanismo de gestão territorial, com efetiva participação social dos atores interessados;
- Os benefícios que a política teria produzido para as populações locais;
- A necessidade de discutir os princípios e mecanismos do processo de avaliação de um programa público.

Decidiu-se por realizar tal pesquisa em dois territórios distintos, o Sertão do São Francisco, situado no Estado de Pernambuco, e o Paraná Centro, no Estado do Paraná. Os pesquisadores não pretendiam inferir conclusões de pertinência geral sobre o programa nacional dos Territórios da Cidadania: seus resultados não têm a pretensão de serem generalizáveis, já que baseados em dois casos singulares sem representatividade em relação ao universo de 140 territórios que compõem o programa. Sendo as realidades locais muito diversas, seria inadequado fazer-se uma síntese por meio desses dois exemplos. Seus procedimentos não se adequaram, tampouco, à realização de um estudo comparativo.

A grande contribuição dos pesquisadores consistiu na busca de elementos de base para uma reflexão conceitual e metodológica sobre o significado de uma “intervenção pública”, indicando um quadro de análise que permitisse compreender os processos analisados. A avaliação assim concebida representa um desafio no domínio da produção do conhecimento das relações entre o Estado e a sociedade, especialmente, nesse programa, visando ao mundo rural. A ideia foi de se obter, por meio de olhares cruzados sobre as duas realidades, um conjunto de premissas e sugestões que, sem direcionamento rígido, pudessem significar um instrumento interdisciplinar, proveitoso em várias situações inseridas nos processos de desenvolvimento.

Uma das razões da escolha desses dois territórios foi sua localização em espaços de pobreza, bastante distintos, situados no Nordeste e no Sul do Brasil, conjugando-se também ao conhecimento que os membros das equipes tinham desses espaços. Além da organização de procedimentos em comum, as duas equipes realizaram idas a campo em conjunto nos dois territórios e seminários periódicos de discussão e planejamento. Puderam

perceber as heterogeneidades, identificar os desafios comuns, levantar novas questões, redimensionar os procedimentos. Assim, os dados obtidos em diferentes momentos não se limitaram a uma repartição estanque entre os dois territórios, mas foram reapropriados por meio de leituras e confrontações permanentes.

Note-se que a composição das equipes foi multidisciplinar, congregando especialistas da Sociologia e da Antropologia, com a colaboração de geógrafos, agrônomos e nutricionistas, o que facilitou a agregação de temáticas diversas ao escopo da pesquisa.

Os pesquisadores *seniores* cumpriram com a função de orientadores de mestrandos e doutorandos e dos demais estudantes que participaram do trabalho.

Cabe aqui uma menção importante: uma pesquisa dessa envergadura é caudatária de certas condições decorrentes dos órgãos demandatários e financiadores.

Coube ao NEAD o apoio para as boas condições de pesquisa, por meio da administração do processo de execução, assim como a FAO, pelo apoio financeiro que foi incontornável para a viabilização do trabalho.

Finalmente, gostaríamos de resgatar aqui parte das conclusões do livro em que se explicita a novidade, entre outras, que traz para se pensar as políticas públicas e sua avaliação:

O nosso objetivo, apoiando-nos na experiência adquirida nos dois estudos de caso, conduzidos no decorrer desta pesquisa, foi ampliar a perspectiva a partir da qual se costuma conduzir a avaliação dos projetos de desenvolvimento. Essa mudança de abordagem [...] consiste em inverter o ângulo de análise: questionando-se não apenas sobre o grau de cumprimento de seus objetivos pelo PTC, mas também sobre até que ponto e como as dinâmicas locais, as evoluções culturais, sociais e econômicas, as estratégias dos atores, inscritas numa história local de longo prazo, encontraram pontos de articulação com os elementos inovadores introduzidos por essa nova intervenção pública.

Tal mudança de perspectiva é induzida pela constatação oferecida hoje pelas experiências de décadas de projetos de desenvolvimento, segundo a qual uma análise limitada à observação das instituições e procedimentos formais, à quantificação de indicadores que informam sobre o grau de cumprimento dos objetivos internos de um Programa, corre o risco de deixar despercebidos movimentos periféricos, potenciais de

mudança que poderão apenas gerar efeitos concretos num futuro ainda indeterminável. O ritmo e o prazo das mudanças sociais nos sistemas complexos não são idênticos àqueles da execução das políticas públicas.

A partir desses elementos, este livro nos leva a compreender os aspectos mais profundos do movimento da sociedade em seu metabolismo com as políticas. Não se trata, portanto, de uma metodologia no sentido estrito do termo, mas de um caminho de pesquisa que privilegia a compreensão da realidade em diferentesníveis de apreensão, pensando-a através de uma dimensão histórica e privilegiando as estratégias e as iniciativas dos atores locais.

Será, com certeza, um marco na discussão do PTC e, mais além disso, uma contribuição fundamental para a sua avaliação e redirecionamento. Como esse livro foi a base de outro, mais resumido, sua influência no propósito de repensar o PTC não se limitará ao público acadêmico ou governamental: passará a ser referência também para o protagonismo dos atores territoriais nos processos de apropriação e mudanças a serem realizadas no programa.

Introdução

Josefa Salete Barbosa Cavalcanti

Paulo André Niederle

Maria de Nazareth Baudel Wanderley

Claude Raynaut

O Programa Territórios da Cidadania (PTC) foi instituído em 2008 por meio de decreto da Presidência da República (Decreto Federal de 25/02/2008). Sua criação está associada a um processo de reprogramação das políticas públicas face aos novos compromissos que se impuseram à agenda governamental com a reeleição do presidente Lula. O programa emergiu com o objetivo primordial de superação da pobreza e das desigualdades sociais que marcam o meio rural brasileiro, inclusive aquelas relacionadas a gênero, raça e etnia. Para tanto, propôs um formato inovador de governança integrada e territorializada de políticas públicas, o qual tem como alicerce a construção de novos espaços de participação social. Neste sentido, o Colegiado Territorial constituiu-se como instância fundamental na organização do programa, definindo-se como arena privilegiada para o enfrentamento das disputas sociais entre as forças políticas do território. Trata-se de um novo fórum, onde os diferentes grupos sociais submetem ao escrutínio público seus referenciais de desenvolvimento, buscando legitimar suas ideias, interesses e projetos.

Os territórios foram constituídos a partir de critérios sociais, culturais, geográficos, econômicos e políticos, de modo que sua delimitação deveria representar o espaço historicamente construído, reconhecido pela sua população enquanto elemento definidor de uma identidade coletiva. Por sua vez, a escolha dos territórios como *locus* privilegiado de intervenção governamental deu-se a partir de uma fórmula que buscava conjugar índices de desenvolvimento humano, níveis de dinamismo econômico, acesso a políticas públicas e concentração de indivíduos e comunidades

em situação de vulnerabilidade econômica e social. A partir dos recortes espaciais que essas variáveis permitiram aferir, uma verdadeira operação foi montada com vistas a incutir nos ministérios e secretarias uma nova racionalidade de gestão territorializada para suas políticas. Todo esse esforço traduz-se na construção de uma Matriz de Ações, a qual conjuga políticas cujo planejamento e execução envolvem a discussão entre os órgãos governamentais de distintos níveis e os colegiados territoriais.

Diante da inovação representada pelos novos mecanismos de gestão propostos, inúmeras avaliações e análises do programa foram realizadas no período recente. De modo geral, elas comungam da ideia de que qualquer julgamento acerca do êxito do PTC necessita 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, pode-se mesmo afirmar que a abordagem territorial foi incorporada não somente no discurso dos agentes públicos, mas pelos próprios atores sociais, ainda que com conteúdos muito díspares. Ao mesmo tempo, o desenvolvimento territorial tornou-se objeto de inúmeras disciplinas acadêmicas. Perspectivas diversas concorrem para salientar um aspecto importante da relação entre uma proposta de descentralização organizada pelo Estado, por um lado, e as demandas dos movimentos sociais, por outro lado, o que tem estimulado as análises acerca dos vínculos entre o desenvolvimento territorial e a democracia participativa.

Um dos pilares deste novo referencial de ação pública é a ideia de que a pobreza e as desigualdades presentes nos territórios vinculam-se muito frequentemente a pouco ou insuficiente capital social para tornar a participação da sociedade civil um instrumento eficaz de desenvolvimento. Por conseguinte, pressupõe-se que, mais estruturados e instrumentados, os territórios seriam capazes de oferecer melhores possibilidades para a realização dos objetivos fixados pelas políticas de combate à pobreza. Cabe ainda notar que, ao analisar a história dos espaços rurais brasileiros mais empobrecidos e das pequenas cidades adjacentes, existem elementos que se impõem como determinantes históricos da pobreza e da desigualdade: a concentração da propriedade da terra, a precariedade do acesso aos demais meios de produção por determinados grupos, a carência de servi-

ços e equipamentos sociais nas pequenas cidades, o mandonismo local e o clientelismo político. Neste sentido, uma avaliação da política territorial passa igualmente por uma apreciação da capacidade de as ações públicas subverterem as estruturas que determinam similar trajetória de desenvolvimento nestes territórios e que, em certa medida, bloqueiam a própria construção do capital social e dos mecanismos de participação cidadã.

Como resultado de uma avaliação conduzida entre fevereiro de 2012 e novembro de 2013, esta publicação traz ao debate público os principais resultados obtidos a partir de um exercício de pesquisa sobre duas realidades singulares de intervenção da política territorial, quais sejam, o Território da Cidadania Sertão do São Francisco, em Pernambuco, e o Território da Cidadania Paraná Centro, no Estado do Paraná. Escolhidos tanto em virtude das características diferenciais que apresentavam no que tange ao funcionamento da política territorial quanto pelas facilidades decorrentes dos contatos anteriores que as equipes de pesquisa já possuíam, estes territórios foram contrastados com vistas a permitir uma análise em profundidade das realidades multiformes de implementação do Programa Territórios da Cidadania, embora não representem a diversidade dos contextos nacionais. O olhar sobre essas realidades sociais foi tomado como ponto de partida para que as equipes de investigação pudessem, trabalhando de forma integrada, produzir uma série de reflexões sobre a experiência da política territorial. São essas reflexões que, a nosso ver, podem contribuir para o entendimento daquilo que se passa alhures, em territórios com características específicas e intransferíveis.

A pesquisa foi conduzida a partir de uma parceria estabelecida entre pesquisadores da Universidade Federal de Pernambuco (Programa de Pós-Graduação em Sociologia – PPGS-UFPE) e da Universidade Federal do Paraná (Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento – PPGMADE – e Programa de Pós-Graduação em Sociologia – PPGS-UFPR). Contou ainda com a participação de consultores franceses, do Laboratório do CNRS “Dinâmicas Sociais e Recomposição dos Espaços” – LADYSS – e da Universidade de Bordeaux, e foi realizada em constante interlocução com o Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD/MDA), com a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) e sob os auspícios da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (*FAO*).

Dentre as questões centrais que nortearam a pesquisa, destaca-se a interface entre desenvolvimento territorial e participação social. Assim, uma preocupação primeira tem a ver com a configuração do Colegiado Territorial como instância de governança e de poder no interior do território. Desde o início a pesquisa revelou um interesse particular na compreensão de como se constituem os colegiados, quais são os seus atores centrais e periféricos, os poderes constituídos e informais, os laços fortes e fracos conformados, a dinâmica organizacional. Para tanto, tornou-se imprescindível identificar os atores locais e compreender suas condições de vida, identificando o portfólio de recursos materiais e intangíveis que esses atores possuem à sua disposição para construir as trajetórias de desenvolvimento que julgam relevantes para o território. Afinal, quem são os indivíduos e as organizações que constroem o tecido social, econômico e produtivo desses territórios? Ao mesmo tempo, buscou-se entender como são produzidas as demandas prioritárias de desenvolvimento. Como as necessidades dos diferentes grupos sociais ascendem até os colegiados e, neste espaço, são traduzidas em demandas para a ação pública? Isso tem a ver com o entendimento de como sociedades historicamente marcadas pelas desigualdades são capazes de negociar os conflitos entre os diferentes grupos beneficiários das políticas.

Uma segunda questão diz respeito às condições nas quais uma política pública como o PTC pode constituir-se como mecanismo de gestão territorial e, enquanto tal, atuar na coordenação integrada de políticas setoriais e níveis de governo. Os desafios da intersetorialidade são consideráveis e, apesar das boas intenções, há que se questionar a própria capacidade de este programa produzir alterações que afetam não apenas a configuração de políticas isoladas, mas a própria institucionalidade que rege a organização do Estado brasileiro (por exemplo, as normas para transferência de recursos públicos entre os entes federativos). Neste sentido, compreender as implicações impostas pela ausência de um marco jurídico consistente para a gestão territorial impõe-se como uma questão da maior relevância. Associada a isso, há ainda uma preocupação em compreender as resistências que se estabelecem em virtude da força das instituições em se reproduzirem, em particular aquelas que historicamente cristalizaram o mandonismo, o coronelismo e o clientelismo como formas de conduta política em todo o país, mas principalmente nos pequenos municípios rurais.

Uma terceira questão refere-se aos benefícios que tais políticas têm sido capazes de produzir para as populações mais diretamente implicadas. Não se trata aqui de apontar as virtudes e as falhas do PTC face às expectativas geradas, mas de apreender como os próprios atores locais percebem os resultados da ação pública, conferindo sentidos, explicações e justificativas para as mudanças sociais. Para tanto, privilegiamos o diálogo com mediadores sociais mais diretamente implicados na gestão territorial, bem como procuramos compreender como as populações potencialmente beneficiárias das políticas percebem os avanços e limites do PTC em face das suas condições de reprodução social.

Finalmente, sempre esteve na agenda de preocupações a necessidade de discutir os próprios princípios e mecanismos utilizados para a avaliação desse programa. Grande parte das discussões foi processada no sentido de compreender como um olhar cruzado sobre duas realidades distintas poderia aportar elementos para a proposição senão de um modelo fechado de avaliação, passível de ser replicado em qualquer parte – o que geralmente deriva em simplificações excessivas –, ao menos de um conjunto de premissas e sugestões que pudessem servir de base para investigações similares. De certo modo, a pergunta basilar que orientou essa discussão envolve a possibilidade de organizar um instrumento de avaliação aberto, interdisciplinar, interativo, adaptável a diferentes situações sociais. Logo se percebeu que, em vista do seu complexo formato organizacional e dos seus amplos objetivos, este programa não permitiria conceber uma avaliação dentro dos modelos clássicos que insistem em contrapor as intenções iniciais das políticas com os resultados obtidos, seguindo um esquema simplificado de mensuração da eficácia. De outro modo, o PTC exige uma avaliação mais abrangente que implique o escrutínio e a análise crítica das práticas e das experiências inovadoras, muitas das quais nascem como consequências imponderáveis da ação pública.

Alimentadas pelas observações feitas durante o trabalho de campo, em ambos os territórios, as discussões das equipes de pesquisa foram conduzidas no sentido de elaborar uma plataforma conceitual que deveria ser, por um lado, suficientemente clara e sólida, para assegurar a coerência entre as abordagens teóricas e metodológicas aplicadas em ambos os casos, e, por outro lado, ampla e flexível, para permitir ajustes adequados à realidade singular de cada caso. Para melhor esclarecer os nossos

propósitos da investigação, identificamos a seguir alguns eixos de convergência que nortearam a maneira como os dois estudos de caso foram estruturados e executados. Os parágrafos seguintes tornam explícitas as formas de abordagem e encaminhamentos teórico-metodológicos que lhes conferem sentido.

Primeiramente, situamos os dois casos selecionados com referência ao pano de fundo das políticas públicas que deram origem ao Programa Territórios da Cidadania. Essas políticas são consideradas como fruto de uma complexa combinação entre um conjunto de princípios teóricos e um jogo de forças sociais. Isto implica a necessidade de investigar a emergência dos Territórios da Cidadania situada em um quadro histórico que lhe é anterior. Em particular, é indispensável situar este programa em relação às experiências precedentes de territorialização das políticas voltadas para o mundo rural, a pequena agricultura familiar, os trabalhadores rurais e as comunidades tradicionais que vivem no campo. Isto implica também a análise das condições políticas que levaram à concepção e à concretização do Programa dos Territórios da Cidadania enquanto inovação institucional.

Neste sentido, é pertinente destacar que, embora a ênfase da pesquisa recaia sobre o PTC, a centralidade que o estudo das dinâmicas sociais, políticas e econômicas possui em face dos objetivos da investigação torna impraticável traçar uma linha divisória estanque entre o PTC e o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), este criado em 2003 e gerido pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA). Embora ambos se diferenciem em termos de objetivos e modelos de gestão, compartilham os mesmos recortes territoriais e parte dos dispositivos institucionais e de governança, nomeadamente os Colegiados Territoriais. 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, portanto, 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.

Cabe relembrar o fato de o PTC ter sido concebido, em primeiro lugar, com o objetivo de conseguir uma melhor articulação de políticas públicas setoriais, focadas nas faixas mais carentes e excluídas do mundo rural. Políticas essas que, até então, não tinham conseguido estabelecer entre si relações de complementaridade e sinergia necessárias para desencadear dinâmicas locais autoalimentadas para a saída da pobreza. As circunstâncias da concretização do modelo teórico do PTC em um dado “território” refletem não apenas as especificidades geográficas, sociais, culturais e políticas do mesmo, mas também o modo como se expressa, concretamente, o projeto de fomentar, nos níveis nacional e intermediários, colaborações e intercâmbios entre entidades institucionais portadoras de visões políticas e interesses distintos e às vezes divergentes.

Sem que esse nível mais amplo de questionamento sobre o PTC esgote a abordagem adotada pelo presente estudo – cujo foco deve indiscutivelmente permanecer local – um entendimento se formou entre as duas equipes quanto à necessidade de conjugar elementos de conhecimento referentes a esse “pano de fundo” mais abrangente, visando entender o que acontece no âmbito particular do território estudado. A coleta e a análise de informações sobre a gênese do programa e as condições de sua execução em nível nacional foram identificadas como tarefas obrigatórias de interesse comum, resultando na coordenação das operações de pesquisa e em trocas de informações e interações na interpretação das mesmas.

No plano dos territórios considerados como objetos de pesquisa, dois ângulos de abordagem foram privilegiados nas discussões. Em primeiro lugar, foi reconhecida a necessidade de se questionar o conteúdo e os significados atribuídos ao recorte territorial pelos atores sociais que atuam dentro do espaço geográfico e social assim definido. A nova institucionalidade implica a hipótese da existência de elementos que fundamentam o sentimento de uma identidade comum, alicerce para solidariedades que possam contribuir para a construção de um projeto compartilhado. A verificação da pertinência dessa hipótese, no caso singular de cada território estudado, constituiu uma condição prévia para descrever e analisar a maneira como se concretiza, efetivamente, o modelo institucional ideal que o programa pretende aplicar localmente.

Em segundo lugar, um acordo se fez necessário sobre o modo de análise das novas estruturas locais de participação e colaboração estabelecidas no âmbito do programa, bem como dos novos circuitos de diálogo entre níveis de consulta e decisão (Colegiado, Comitê de Articulação Estadual, Comitê Gestor Nacional), no processo de elaboração e execução das políticas públicas (proposta, discussão, reelaboração da Matriz de Ações). Assim, a pesquisa buscou não se limitar a uma análise interna das estruturas e processos (quem participa, como participa, como interage com outros participantes), mas situá-los dentro do contexto mais amplo das interações entre os vários tipos de atores no palco local (entidades públicas, privadas, organizações da sociedade civil), sejam eles integrantes ou não das novas estruturas de participação social. Por sua vez, a implicação ou não de cada ator é apreendida à luz de sua trajetória própria, seus interesses, suas redes de alianças e confrontos. Novamente, isto supõe incorporar à análise uma perspectiva histórica.

A rigor, a nova institucionalidade trazida pelo PTC não representa uma novidade radical; ela constitui antes um elo na cadeia de uma longa história de políticas públicas de combate à pobreza e exclusão social das camadas mais vulneráveis e carentes da população rural. Assim, as formas assumidas localmente pelas novas instituições não podem ser analisadas e avaliadas apenas em cotejo com o modelo ideal de referência, mas em função do papel que as mesmas desempenham em relação às dinâmicas sociais e políticas locais. Nessa direção, cada equipe conduziu suas investigações conforme a especificidade da situação estudada. O confronto entre os dois casos visa, antes de tudo, testar a validade dessa abordagem dinâmica de avaliação institucional, e não comparar de acordo com variáveis uniformes e rígidas as condições de desenvolvimento em ambos os territórios. Neste mesmo sentido, é importante frisar não apenas a existência de múltiplos e, por vezes, contraditórios nexos de causalidade que se estabelecem entre as políticas e as diferentes trajetórias de desenvolvimento de cada território, mas também o fato de que é impraticável apontar com exatidão em que medida as mudanças sociais emergem como efeito direto de um programa que, em sua versão original, abarcava mais de uma centena de ações e políticas públicas.

Os pesquisadores concordaram em abordar a questão da avaliação da eficiência do PTC sem se limitar ao padrão organizacional definido pelo modelo original. A questão da eficiência é observada do ponto de vista

do chamado “público-alvo” da política: pequenos agricultores familiares, assentados, trabalhadores rurais, populações quilombolas e indígenas, comunidades faxinalenses. A hipótese de trabalho na qual se fundamenta a adoção desse ângulo de análise é a seguinte: os pequenos agricultores, ainda que atuem muitas vezes dentro de um espaço de percepção exterior ao ângulo de visão dos atores públicos, não deixam de tomar iniciativas – sociais, culturais, econômicas, políticas – para se reproduzirem social e fisicamente. Eles procuram saídas aos problemas que encontram na sua existência quotidiana e, na sua atuação como produtores, constroem estratégias de sobrevivência que lhes garantem algum espaço de manobra face às pressões externas, afirmando com força sua identidade frente a olhares exteriores que tendem a reduzi-los a sujeitos passivos, cuja sobrevivência depende inteiramente da assistência que recebem.

Os membros dessa sociedade rural contemporânea desenvolvem estratégias complexas na busca de recursos, apoios, informações, conselhos. Teceram no passado e mantêm até hoje relações com entidades públicas, bem como com corpos intermediários da sociedade civil – sindicatos, organizações não governamentais, igrejas, empresas privadas, associações e cooperativas – e representações do poder público, em especial do poder local, com o objetivo de encontrar meios e caminhos que lhes abram espaço de atuação, apesar e para além de todas as restrições e constrangimentos aos quais se acham submetidos. Tais estratégias podem almejar metas diversificadas: não apenas a satisfação de necessidades imediatas, a melhoria da qualidade de vida, o acesso a recursos produtivos, a realização de projetos geradores de renda, mas também reivindicações de reconhecimento social e a afirmação de identidade cultural.

Impulsionadas por iniciativas individuais, por movimentos espontâneos de ação coletiva ou incentivados por intervenções externas, tais dinâmicas, bem-sucedidas ou não, constituem a matéria viva na qual se fundamenta a história quotidiana das populações estudadas. Assim, avaliar uma política pública, as novas instituições que esta define, os novos processos de participação democrática que proporciona, implica não apenas um confronto com as intenções daqueles que a conceberam, mas também o questionamento sobre sua articulação com as dinâmicas já existentes e as perspectivas novas que se abrem para melhorias significativas e duráveis na existência dos pequenos agricultores. Tal abordagem para uma avaliação do Programa Territórios da Cidadania tem como desdobramento meto-

dológico a exigência de contrapor à análise interna das estruturas e dos processos institucionalizados uma observação fina das dinâmicas comunitárias, das iniciativas e experiências locais, com o intuito de analisar se e como ocorrem interações entre essas novas figuras da política pública e os movimentos surgidos das bases da sociedade.

Os capítulos que compõem esta coletânea conjugam a *expertise* particular de cada autor em uma temática específica, a partir da qual o mesmo contribuiu mais diretamente ao projeto, com os resultados alcançados pelo trabalho coletivo entre as equipes. Todos os textos foram previamente apresentados e discutidos entre os pesquisadores em quatro seminários interequipes organizados no decorrer da pesquisa, nos quais os pesquisadores puderam confrontar os resultados alcançados em cada território, submetendo-os ao escrutínio crítico dos demais. Todos os seminários também contaram com a participação de representantes do NEAD e da SDT, aos quais agradecemos pelo trabalho qualificado de leitura e crítica dos textos e relatórios parciais, o que contribuiu decisivamente para a compreensão dos meandros institucionais que condicionam a execução das políticas de desenvolvimento territorial. Deste modo, em que pesem a autoria e a presença de opiniões individuais em cada capítulo, todos os autores buscaram apropriar-se das contribuições oriundas do debate coletivo.

Não há uma sequência única para ler este livro. Ele foi organizado a partir de uma lógica coerente de questões que orientaram a construção dos argumentos expostos ao longo de todos os capítulos. É importante destacar, neste sentido, a complementaridade dos argumentos apresentados entre os diferentes textos individuais, o que somente foi possível em virtude do grande nível de interlocução que a equipe revelou ao longo da pesquisa, na construção da metodologia e na formulação das principais conclusões do estudo. Não obstante, o livro também foi estruturado de modo a possibilitar que o leitor se oriente pelos seus próprios interesses. Assim, aqueles que se aventurarem pelo conjunto da obra encontrarão informações, sobretudo, com relação ao funcionamento das políticas de desenvolvimento territorial.

Dois capítulos compõem o cerne do livro no que diz respeito às informações cotejadas a partir dos estudos de caso, sendo, por isso, significativamente mais extensos que os demais. Redigidos pelas duas equipes de pesquisa, com vistas a abranger os principais resultados das investigações

conduzidas no Sertão do São Francisco-PE e no Paraná Centro, os capítulos 6 e 7 analisam a constituição histórica dos territórios, a formação dos Colegiados Territoriais, a estrutura de governança das políticas públicas, as demandas dos grupos sociais prioritários e os impactos das políticas em face das mudanças sociais em curso nos territórios. Segue-se a estes capítulos outro texto escrito a várias mãos que explora os múltiplos efeitos produzidos pela ação pública frente à heterogeneidade das condições socioeconômicas de cada contexto.

Para construir uma interpretação coerente acerca dos casos estudados, uma série de discussões de cunho mais teórico-conceitual foi levada a cabo pela equipe com vistas à construção da problemática e dos instrumentos de pesquisa. Assim, os estudos dos dois territórios estão precedidos por cinco outros que se propõem a revisitá-las questões analíticas que orientaram o trabalho de campo. De certo modo, eles situam o lugar das políticas analisadas *vis-à-vis* importantes debates que orientam as formulações contemporâneas sobre o desenvolvimento territorial. Ao mesmo tempo, esses capítulos antecipam alguns resultados da pesquisa, em que pese este não constitua o principal objetivo.

Esta primeira parte do livro é estreada com um artigo de Jean-Paul Billaud acerca dos aspectos analíticos que se encontram na intersecção das discussões sobre desenvolvimento territorial, construção da cidadania e processos de participação social. Em seguida, Claude Raynaut propõe uma leitura sobre a gênese da abordagem territorial do desenvolvimento, a qual emerge associada a um conjunto de experiências internacionais fomentadas por organismos multilaterais, governos e organizações sociais. O terceiro capítulo, de autoria de Maria de Nazareth Baudel Wanderley, incide sobre os tortuosos caminhos da abordagem territorial no Brasil, situando suas origens na construção de novas arenas que, reunindo movimentos sociais, pesquisadores e gestores públicos, permitiram a emergência de novos referenciais para a ação pública. No capítulo subsequente, Paulo André Niederle analisa como as políticas territoriais afetam a trama de relações sociopolíticas constituídas nos territórios, alterando as configurações do poder local. Enfim, Josefa Salete Barbosa Cavalcanti discute as articulações entre uma abordagem territorial do desenvolvimento e processos sociais mais abrangentes, ao tratar das políticas públicas, do papel do Estado e dos processos identitários que contribuem para a ressignificação do território no contexto de globalização.

Após a análise detalhada dos estudos de caso no Sertão do São Francisco e no Paraná Centro, três capítulos encerram o livro com reflexões sobre alguns desdobramentos analíticos da discussão empreendida no decurso da pesquisa. Inicialmente, Maria de Nazareth Baudel Wanderley analisa a contribuição da abordagem territorial em relação ao debate contemporâneo sobre o futuro da agricultura familiar e do mundo rural brasileiro, destacando os desafios que se impõem à efetivação de uma estratégia de desenvolvimento fundada na participação cidadã e no empoderamento dos agricultores e comunidades rurais. Em seguida, o capítulo de Jean-Paul Billaud sintetiza alguns entendimentos compartilhados pela equipe sobre os desafios e as limitações do PTC, um programa centrado na promoção da cidadania, que constantemente se defronta com outros referenciais de desenvolvimento ainda proeminentes entre a maioria dos atores sociais que participam da governança dos territórios. Finalmente, o último capítulo, assinado por Claude Raynaut e Ângela Duarte Damasceno Ferreira, sumariza as principais contribuições da pesquisa no que diz respeito à construção de uma metodologia para avaliação do PTC. Como demonstram os autores, a intenção não é apresentar um modelo fechado passível de ser replicado em qualquer parte, mas subsidiar novos esforços de pesquisa que nos permitam avançar na apreensão da diversidade do mundo rural brasileiro e das políticas públicas que visam a sua transformação.

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, 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.

Desenvolvimento territorial, cidadania e participação social: evidências a partir da experiência francesa

Jean-Paul Billaud

O questionamento do *desenvolvimento territorial* percorre várias comunidades disciplinares na França, em particular os economistas, os geógrafos, os cientistas políticos e os sociólogos. Na verdade, em suas origens nos anos 1960, a noção de território estava mais associada à noção de planejamento que à de desenvolvimento, refletindo o peso institucional da retórica estatal, já que esta retórica construiu as políticas de desenvolvimento sob a rubrica de “reordenamento do território”. Foi em reação a essa concepção estatal que a noção de desenvolvimento foi preferida pelas comunidades científicas e também pelos movimentos sociais, que lhe associaram o termo “local” como forma de se contrapor teoricamente à visão centralizadora que estava implícita na noção de reordenamento do território.

Portanto, é a partir do final dos anos 1970 que se fala do desenvolvimento local como oposto às práticas centralizadoras do reordenamento do território que, na verdade, apesar da referência territorial, privilegia claramente as lógicas das cadeias ligadas aos grandes setores da economia, como os transportes, a energia, as produções industriais e agrícolas, etc. Assim, o reordenamento do território é um componente espacial da planificação estatal que se choca com a malha tradicional de organização do território na França, que são os “departamentos”. De Gaulle, grande iniciador desse movimento planificador, fustigava assim os “pequenos *notables*¹

¹ *Notables* eram os que detinham tradicionalmente o poder local na França. A expressão aqui se refere aos que detinham algum pequeno poder setorial na estrutura pública municipal.

de subprefeituras” que entravavam o planejamento – dos quais se esperava uma profunda intervenção modificadora da sociedade, ou, ao menos, uma contraposição aos “efeitos perversos” e à “miopia” do mercado.

Com o surgimento do desenvolvimento local nos debates que percorrem a sociedade francesa confrontada à reconstrução do pós-guerra, a noção de território é assim colocada entre duas reflexões distintas: uma de tipo planificador (espaço privilegiado para uma ação pública na direção da base, ou seja, “descendente”), outra de tipo autogestionária, fortalecida pelo movimento de maio de 1968 e que passa a ter uma tradução política a partir dos anos 1970, com o “movimento das localidades”, o “viver e trabalhar nas localidades”, os “Parques Naturais Regionais” (abordagem territorial de proteção da natureza em contraposição com a visão centralizada e soberana dos Parques Nacionais), e depois, nos anos 1980, com os “contratos de localidades”, as “cartas de acordos intercomunais”.

Esse duplo movimento que afeta a concepção territorial no processo de reorganização do território levou a reformas importantes num país que construiu seu pertencimento à Nação a partir de uma referência jacobina e centralizadora: as leis de descentralização (Lei Deferre, 1982), depois a lei das liberdades e responsabilidades locais (2004). O embate é evidente: numa sociedade marcada pela mobilidade (devia, especialmente, à passagem de uma sociedade agrária a uma sociedade urbana que gera um importante êxodo rural), partir do território vivido, quer dizer, reabilitar o local no espírito da reorganização do território, se torna uma necessidade que se impõe ao poder público.

A ruptura com a visão gaullista de reordenamento do território que tinha fornecido o quadro político da entrada da França produtiva na modernidade (grandes equipamentos, malha rodoviária, energia nuclear e barragens, etc.) é fortalecida pela integração europeia que propõe, igualmente, outra visão da abordagem territorial (pelas regiões) e, em parte, substitui o Estado planejador (por exemplo, o segundo pilar da Política Agrícola Comum, os programas *Leader*).

Assim, o “desenvolvimento local” aparece como o produto de um duplo movimento: (a) no seio do Estado que organiza sua própria desconcentração (e se desobriga financeiramente das antigas instâncias de governo – os departamentos – ou das novas – as regiões); (b) no âmbito da própria sociedade civil, o processo que expressa o movimento social que se segue aos fatos de maio de 1968, com suas aspirações autogestionárias.

Esse duplo processo não é sem consequências porque gera uma redefinição de competências, mas também de responsabilidades, entre o Estado e o local: (i) manifesta uma restauração da política na gestão dos territórios, já que esta não procede mais exclusivamente do “tecnicamente possível”: tem de levar em conta o “socialmente aceitável”; (ii) corresponde à crise de uma regulação que é baseada somente na própria regulamentação.

Na realidade, o desenvolvimento territorial reformulado por meio do desenvolvimento não pode ser percebido apenas: (a) como a manifestação de uma resistência de um movimento social a um processo de uniformização ou à constatação da falência do sistema planificador; (b) como um ardil para aliciar aqueles que o sistema rejeita ou aqueles que o contestam, ou mesmo para atingir uma maior eficácia na harmonização necessária de interesses divergentes.

De fato, o surgimento do desenvolvimento local, seja em nível do Estado ou da sociedade civil, traduz um novo tipo de confrontação da gestão pública à questão territorial porque traz situações e problemas muito mais complexos que os tratados no âmbito do reordenamento territorial dos anos 1960: a gestão dos riscos territorializados; as desigualdades flagrantes entre os territórios, que não são inéditas, mas passam a ser percebidas por todos; de forma mais geral, situações de incerteza que uma sociedade em rede torna muito mais sensíveis do que propunha (e simplificava ou ocultava) uma visão centralizada.

Deve-se, portanto, ver, nessa nova concepção do desenvolvimento territorial, a expressão maior de uma crise dos modelos de regulação institucional:

(1) uma crise, primeiramente, dos esquemas sequenciais de decisão, tradicionalmente organizados em um movimento que partia da avaliação técnica, passava ao momento da argumentação para se chegar à decisão. Esse esquema, se foi operacional, não funciona mais atualmente face às incertezas que a própria avaliação técnica pode gerar, face à pluralidade dos argumentos expressos e ao fato de que o ato de decisão é dificilmente isolável no próprio âmbito do processo;

(2) mais globalmente, uma crise da relação entre o conhecimento e a ação, uma e outra confrontando o tratamento de situações complexas. Passa-se, assim, de um centro de cálculo unificado – os grandes corpos do Estado,

embora em situação de concorrência – a uma situação em que há múltiplos produtores de conhecimentos, distribuídos em numerosas instâncias (instâncias de pesquisa e estudos, movimento social ou associativo), com estratégias diferentes de publicização dos dados, sem contar com o embate maior entre saberes vernaculares e profanos. A relação entre conhecimento, ação e decisão se torna complexa, não é mais simples ou evidente;

(3) e, finalmente, a crise na abordagem setorial dos problemas, de onde se coloca o embate da cooperação entre os diferentes níveis territoriais do governo; de onde se coloca o debate sobre as parcerias público-privadas (o sucesso da problemática da governança reflete, em grande parte, este item do debate); de onde se apresenta, também, a questão dos processos de aprendizagem nas arenas públicas locais.

Tal crise nos modelos de regulação institucional não foi sem consequências sobre o plano teórico. O modelo dito da “regulação cruzada”, proposto pelos cientistas políticos (CROZIER; THOENIG, 1976), não dá mais conta dessa nova situação porque estava baseado sobre o tripé Estado/grandes corpos/eletos ou profissionais, sendo o protótipo por excelência deste esquema o dispositivo da cogestão agrícola que organizou a modernização da agricultura. É sucedido, a partir dos anos 90, pelo modelo dito da “territorialização” da ação pública na qual “o território, mais que um aparelho do Estado, constitui a partir de então o lugar de definição dos problemas públicos” (DURAN; THOENIG, 1996).

Mas a emergência de novos modelos, tanto no plano institucional como no plano teórico, não é resultante de um novo tipo de racionalização da ação pública no contexto nacional francês ou mesmo europeu. É igualmente ligada ao processo de globalização com o qual o desenvolvimento local entretém uma relação bastante paradoxal: este último é, ao mesmo tempo, um lugar de resistência à globalização, mas é também um dos agentes deste processo.

A globalização, como processo que põe em interdependência as atividades e iniciativas públicas ou privadas, se acompanha (i) de uma importância crescente atribuída ao local, (ii) de um imperativo de comunicação generalizada (circulação da informação, técnicas imateriais) própria a uma sociedade em rede que tira o local da posição de enclave e (iii) de um modo de administração não setorizado, mais interativo e cooperativo.

Apesar de tudo, a referência ao local leva necessariamente à dimensão territorial dos fenômenos sociais com a qual os processos de globalização devem se articular. O território, cabe lembrar, é uma das bases do desenvolvimento econômico (a empresa, multinacional ou não, não se implanta em qualquer lugar), a que comporta o polo de empregos. É também um novo quadro de ação para tratar de problemas maiores, como os riscos territorializados – por exemplo, a poluição gerada na escala das microbacias. É igualmente um dos vetores da construção das identidades coletivas (a localidade, a patrimonialização do local). É, enfim, um espaço de projetos, permitindo a confrontação entre uma pluralidade de atores em situação de interdependência, cotejados, em especial, aos problemas de meio ambiente, o que leva aos embates da concertação ou da negociação.

Em outras palavras, pode-se ver o desenvolvimento local tanto como um lugar de resistência ao processo de globalização (veja-se as grandes avaliações conduzidas na escala mundial pelo Banco Mundial e pelas agências das Nações Unidas) como uma das formas que essa última toma para se manifestar. Nesse aspecto, o desenvolvimento territorial, em razão da sua redefinição em termos do local, é parte integrante do processo de globalização, precisamente porque tal processo necessita do enraizamento local que lhe proporciona o exercício da democracia participativa. É esta noção que vamos discutir em seguida.

1.1. A PROPÓSITO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Façamos quatro observações preliminares. Primeiro, tentando efetuar o estado da arte sobre a democracia participativa por ocasião da criação da revista *Participations*, pesquisadores franceses constataram que entraram “em bibliotecas separadas”: diversidade de referências, de conceitos, de finalidades visadas. Identificaram claramente uma “virada participativa” a partir dos anos 1990 nas preocupações de pesquisa, após vinte anos de eclipse, já que tal questão foi primeiramente abordada durante os anos 1960 no debate sobre os problemas de urbanismo e dos movimentos sociais – e bem após a pesquisa anglo-saxônica.

Segundo, a imprecisão nos termos empregados é inegável, uma vez que se fala de concertação, negociação, democracia, cidadania, governança – a participação constituindo um denominador comum de situações

plurais. Tais situações se desenvolvem cada vez mais no espaço das políticas públicas, razão que explica por que não se pode tratá-las, daqui para frente, como “virada”, mas como um “imperativo deliberativo”.

Terceiro, note-se que, segundo o historiador Pierre Rosanvallon (2011), grande especialista da questão da democracia, a ideia de participação é inseparável da ideia de comunidade, na medida em que está ligada à “sociedade dos iguais” da Revolução Francesa. O cidadão pertence efetivamente à comunidade, pertencimento que se manifesta pela participação, mas este laço é também uma reivindicação de ser “um entre os outros”. Em outras palavras, a participação cidadã é intimamente ligada à igualdade.

Uma última observação preliminar é talvez inesperada, mas merece menção. Os historiadores das ciências e das técnicas lembram que a ciência moderna emerge nos séculos XVII e XVIII, ou seja, ao mesmo tempo em que ocorre a criação do sistema político de representação. Essa aproximação temporal não é anódina porque, de fato, no seu processo de surgimento, esta nova ciência se construiu como se fosse à parte do debate público. Sem abusar das coincidências, pode-se perguntar se, hoje, o questionamento da capacidade da ciência de dizer “o que é verdadeiro” não teria uma relação com a grande importância atribuída à participação. A questão seria então de não mais separar a ordem democrática da ordem dos saberes científicos. Em todo caso, quando se observam manifestações em que a ciência e o saber técnico são quase sempre convocados, a “virada participativa” parece fazer parte da necessária rearticulação entre a ordem das ciências e a ordem democrática.

Feitas essas observações preliminares, vejamos em que a nova abordagem do desenvolvimento territorial é permeada pelos embates da democracia participativa que aparece tanto como figura por excelência como seu instrumento privilegiado. Na diversidade das pesquisas e das experiências empreendidas sob a perspectiva da aproximação entre o desenvolvimento territorial e a democracia participativa, somos de imediato confrontados, na análise, a aspectos paradoxais, ambivalentes e mesmo ambíguos.

No plano teórico e mesmo pragmático, essa aproximação se inscreve especialmente no modelo liberal (a expressão dos interesses individuais constrói o interesse coletivo), o que bem demonstra o sucesso da noção de “governança”, em detrimento do modelo republicano tradicional, no qual a democracia procede da representação dos eleitos. A questão da articulação desse tipo de democracia cidadã com a democracia representativa é

central e a capacidade da via participativa de não se enclausurar na governança neoliberal (por exemplo, o *New Public Management*, que inspira numerosas políticas públicas) é outro paradoxo igualmente questionado.

Ambivalência ou ambiguidade porque essa aproximação pode ser um dos fatores determinantes das novas lógicas gerenciais e gestionárias, sejam elas públicas ou privadas, como também pode gerar dinâmicas de transformação radical. Pode ainda revelar uma vontade (das associações, empresas, dos poderes públicos) de reabilitar a ação coletiva ou, ao contrário, privilegiar o indivíduo como habitante, cidadão, usuário, cliente... E pode ser um momento de real aprendizagem recíproca entre atores, como uma forma de construção da aceitabilidade social ou como uma gestão mais ou menos comum e rotineira dos conflitos, visando especialmente ao consenso e fazendo tábula rasa das relações de força ou de poder, das assimetrias fonte de desigualdades...

Em outras palavras, essa aproximação entre o desenvolvimento territorial e a democracia participativa não é tão óbvia no que tange às formas e ao sentido que toma. Um rápido olhar pela teoria pode ilustrar os problemas subjacentes.

É evidentemente antiga a questão do exercício democrático, já que está no centro da filosofia política desde a Antiguidade. À época moderna, Durkheim a defende, mas reserva o exercício democrático a uma “aristocracia eletiva” porque considera a opinião das massas irracional. E a posição durkheimiana tem intenções ocultas, já que o encorajamento ao debate público é também um convite para desencorajar a ação de rua (os clubes dos anos revolucionários haviam marcado os espíritos) e é, de todo modo, limitado ao debate e não associado à tomada de decisão.

Pode-se, com Jürgen Habermas, falar de uma ruptura na abordagem da questão democrática, constituindo-se mesmo num verdadeiro avanço na sua discussão. Sua *Théorie de l'agir communicationnel* (HABERMAS, 1987) é baseada na filosofia crítica da escola de Frankfurt (Adorno, Horkheimer). Se, nas suas primeiras obras, faz a crítica da razão ocidental como expressão da tecnociência dominadora e alienante, mostra, na *Teoria do agir comunicativo*, que a razão tem igualmente uma função comunicacional que se baseia espontaneamente na linguagem e no discurso, mesmo nas suas formas mais cotidianas. Os enunciados emitidos por qualquer um que queira se fazer compreender pelos outros têm uma tripla pretensão de validade: pretensão à exatidão, pretensão à precisão em relação ao con-

texto social e a suas normas e, enfim, pretensão à sinceridade. É por isso que é possível, mesmo levando em consideração o insucesso dos grandes sistemas metafísicos, chegar-se a um consenso sobre as normas éticas ou políticas, debatendo-as de maneira argumentativa.

É evidentemente impossível resumir aqui um pensamento complexo, mas guardemos o que está no coração de sua proposta: a ideia de um “espaço público” e de uma “sociedade civil” que se distingue radicalmente da abordagem durkheimiana, ao recusar o elitismo que lhe é subjacente. Segundo Habermas, é no espaço público e pelo debate que os indivíduos são levados a ultrapassar seus pontos de vista particulares, no que ele denomina o agir cooperativo e comunicativo. Esse agir é um contrapeso crítico tanto em relação ao mercado como ao Estado. Trata-se, portanto, apesar do espírito que lhe anima, de uma problemática muito normativa que, à opinião política irracional das massas, segundo Durkheim, opõe as discussões comuns dos cidadãos. É pela troca de argumentos que eles manifestam sua própria racionalidade. No entanto, Habermas acompanha Durkheim sobre um ponto, qual seja, o de que a formação da opinião não supõe uma implicação direta do cidadão no processo de decisão. Neste aspecto, seu ideal democrático se distingue claramente da democracia direta dos atenienses, mas supõe e implica uma grande atenção aos procedimentos, quer dizer, à construção de uma estrutura deliberativa que permita respeitar a expressão igualitária de cada um – o “verdadeiro” poderá então surgir da força do argumento.

As críticas ao modelo comunicativo de Habermas podem ser resumidas nos seguintes postulados:

- (a) A noção de espaço público tem um alcance universalista decorrente da sua própria concepção unificada, que mascara a diversidade e, sobretudo, os contextos de expressão de uma democracia participativa, a qual, se constata, pode adotar vários formatos (por exemplo, grande público e minipúblico);
- (b) A ideia de que os indivíduos-atores fazem, nesse espaço, abstração de seus pertencimentos sociais e apresentam-se ali sem disposições (no sentido do *habitus* de Bourdieu) é difícil de se sustentar quando se observam as arenas participativas;

(c) A insistência que é atribuída à abordagem processual, em que a legitimidade dos participantes deve ser (re)definida, traduz um momento forte da sua abordagem participativa, já que define as regras da reunião, da copresença (com base em quê? e quem está ausente ou não tem seu lugar naquele espaço?). Mas essa questão tende igualmente a “despolitizar” os debates, separando-os nos contextos antropológicos, portanto singulares, que constituem várias fontes de reinterpretação, pelos atores, da ideia de participação;

(d) E, finalmente, a ligação (problemática) entre a democracia participativa e democracia representativa não é verdadeiramente explorada e, em função disso, é subestimada. Nessa abordagem dos procedimentos que está no coração do processo democrático comunicativo, a legitimidade dos políticos é provavelmente a mais sujeita à reinterpretação porque os cenários participativos se organizam principalmente ao redor das partes interessadas diretamente no debate (os chamados *stakeholders*) e dos técnicos ou cientistas. Esse caso, mais particularmente no que diz respeito à “democracia técnica” (CALLON *et al.*, 2001), ou seja, na ocasião do que se denominam “fóruns híbridos” – palcos de controvérsias a propósito de embates científicos e industriais sobre um objeto técnico.

Para além destas críticas e dos limites que se revelam do modelo habermasiano, o interesse de tal modelo é o de ter recolocado a questão de “como agir juntos?”. Habermas responde propondo de se ver no espaço público, ou melhor, na incorporação dos públicos nos espaços dialógicos, um objetivo essencial para suscitar as “subjetividades políticas”.

1.2. A PROPÓSITO DA LUTA POR RECONHECIMENTO

Axel Honneth é um discípulo de Habermas, mas propõe uma abordagem bem diferente. Pode-se dizer, simplificando no limite de uma esquematização, que Habermas trabalha sobre “como agir juntos” e Honneth trabalha sobre “por que”, em particular a respeito dos que são penalizados pelo que ele denomina “A sociedade do desprezo” (HONNETH, 2006). A percepção de base é a mesma: os indivíduos devem poder afirmar sua subjetividade graças a um processo prévio de compreensão e de legitimação recíprocas.

Mas, para ele, esse processo se passa menos pela abordagem comunicativa e dialógica de Habermas e mais por um trabalho específico dos indivíduos que, nas três esferas de reconhecimento (o amor, o direito e a solidariedade), estabelecem um compromisso com base no seu reconhecimento social e, como consequência desse reconhecimento, na confiança em si mesmo, no respeito de si mesmo e na estima de si mesmo. Os sentimentos de desprezo, diz ele, “só podem fornecer uma base motivacional de uma resistência coletiva se o sujeito tem condições de formulá-los em um quadro de identidade intersubjetiva que os identifica como típicos de um grupo inteiro” (HONNETH, 2006, p.195). Neste aspecto, ele se aproxima da teoria de Habermas, atento, também, à constituição e às regras de um “quadro de identidade intersubjetiva”.

Assim, as lutas sociais não podem ser reduzidas às questões de justiça social ou de interesse coletivo, neste caso informado pela racionalidade econômica e instrumental, porque elas têm, acima de tudo, e mesmo como finalidade primordial, uma dimensão moral que engaja o respeito e a estima de si mesmo, um e outro estando profundamente afetados pela mercantilização, a busca constante de eficiência, busca essa limitadora, tanto no plano individual como no coletivo. Nesse sentido, a participação ativa dos cidadãos na vida democrática não se reduz à defesa de interesses, sejam oriundos de uma lógica egoísta ou do bem comum: manifesta, sim, uma das formas do reconhecimento social que, por sua vez, gera a estima de si mesmo. Esta “luta por reconhecimento”, evocada aqui de forma alusiva, tem um alcance geral porque remete, em Honneth, a um processo histórico moralmente orientado em que as lutas sociais visam a uma transformação e, fundamentalmente, a uma melhoria nas condições de reconhecimento. “Pode-se, na verdade, mensurar o significado de uma luta ou conflito histórico para o desenvolvimento da sociedade pela observação de sua contribuição particular à realização de um progresso moral no âmbito do reconhecimento” (HONNETH, 2006, p.200).

Fazer referência a essa perspectiva permite avançar em um ponto de vista particularmente pertinente no caso dos “Territórios da Cidadania”, segundo o qual toda a vida democrática é tributária do tratamento das desigualdades e do fardo da pobreza. Esses territórios são, por hipótese, mais sensíveis à questão do desprezo e, talvez, se levarmos em consideração a necessária mobilização de um capital social na abordagem participativa, menos dispostos a adotar os princípios do agir comunicativo.

Nos territórios, mais do que em outros locais, a possibilidade de um agir comunicativo fica atrelada à capacidade de os atores serem reconhecidos socialmente e escaparem da sociedade do desprezo.

Para concluir, podem-se esboçar alguns elos entre os três pontos expostos neste trabalho e as questões colocadas pelo Programa Territórios da Cidadania (PTC):

(1) Os TCs se inscrevem perfeitamente nas evoluções históricas da abordagem territorial e da refundação das políticas públicas que supõe. Mas o que significa esse processo de territorialização no caso do Brasil, onde a autonomia dos territórios procede de uma ruptura com o modelo da ditadura (veja-se a Constituição de 1988), enquanto na Europa, e mais especificamente na França, corresponde a uma refundação do “velho” modelo republicano?

(2) Referindo-se às ambivalências da democracia participativa, como julgar sua trajetória nos TCs? Trata-se de um simulacro que alimenta uma lógica de “balcão” ou constitui, ao contrário, o fermento para a construção de territórios-projetos que associam e mobilizam uma pluralidade de atores a partir de sua capacidade dialógica e comunicativa? Deste ponto de vista, a democracia participativa instituída (os Colegiados) é de natureza diferente que a produzida no seio dos “movimentos sociais”, que possuem uma identidade reivindicada no âmago da qual estrutura sua concepção e sua experiência da participação?

(3) O modelo habermasiano com vocação universal resiste ao contexto dos TCs, onde a questão do reconhecimento é determinante? O debate que reuniu, há alguns anos, John Rawls e Jürgen Habermas, de um lado, e Michael Walzer, de outro, a propósito da capacidade de a democracia processual constituir um mundo dialógico, é interessante no que concerne aos TCs. Para Walzer, uma democracia de indivíduos livres e iguais, fundada na interação, pode ser questionada na sua pretensão universalista (WALZER, 1983). Ele opõe à abordagem processual como fonte de legitimidade uma abordagem “comunitarista”, onde a democracia não se reduz à questão dos procedimentos como *alfa e ômega* do exercício democrático, mas na qual ela se constrói e procura suas justificações no quadro de uma “territorialidade” (histórica, cultural) que já regula as relações sociais.

Uma pergunta final, que se pode trazer para o âmbito do projeto de avaliação dos TCs: em que medida esse debate, simplificado aqui (CHANIAL, 1991), faz eco e contribui para discutir as questões colocadas pelas instâncias territoriais?

REFERÊNCIAS

- CALLON, M.; LASCOUMES, P; BARTHES, Y. *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*. Paris: Seuil, 2001.
- CHANIAL, P. La démocratie sans territoire? Habermas, Rawls et l'universalisme démocratique. *Quaderni*, v.13, n.13, p.53-66, 1991.
- CROZIER, M.; THOENIG, J. C. La régulation des systèmes organisés complexes: le cas du système de décision politico-administratif local en France. *Revue Française de Sociologie*, v.16, n.1, p.3-32, 1976.
- DURAN, P.; THOENIG, J. C. L'Etat et la gestion publique territoriale. *Revue Française de Science Politique*, v.46, n.4, p.580-623, 1996.
- HABERMAS, J. *Théorie de l'agir communicationnel*. Paris: Fayard, 1987.
- HONNETH, A. *La société du mépris*. Paris: La Découverte, 2006.
- ROSANVALLON, P. Écrire une histoire générale de la démocratie. *Participations*, v.1, n.1, p.335-347, 2011.
- WALZER, M. *Spheres of Justice: defense of pluralism and equality*. New York: Basic Books, 1983.

A gênese da abordagem territorial e participativa do desenvolvimento rural: raízes conceituais e experiências internacionais

Claude Raynaut

Conduzir um esforço de elaboração metodológica sobre a avaliação de uma política pública implica, não simplesmente, limitar-se a medir até que ponto e como os objetivos inicialmente delineados para a mesma foram concretamente atingidos em casos particulares. Há também que se ampliar a perspectiva para questionar a própria lógica interna desta política, os princípios nos quais se inspira, os conceitos que utiliza e os pressupostos que, de modo implícito, a guiam. Há ainda que se reconstituir sua “genealogia intelectual”: os movimentos e as evoluções conceituais de mais amplo porte dentro dos quais se inscreve e dos quais ela é, aos menos parcialmente, tributária. Isto quer dizer evocar algumas outras iniciativas anteriores acontecidas em outros países, ou na escala internacional, que podem ter desempenhado um papel paradigmático na sua concepção e na sua implementação.

É esse esforço de reflexão abrangente que propomos aqui, em acompanhamento aos estudos concretos feitos no campo, com o objetivo de construir o pano de fundo que poderá permitir abrir o espaço de interpretação dos fatos que tais estudos vão trazer, em particular na perspectiva de uma generalização das conclusões metodológicas a se tirar do cotejo entre os dois casos – pernambucano e paranaense – estudados nesta pesquisa.

2.1. O TERRITÓRIO: UMA NOÇÃO POLISSÊMICA COM NOVOS USOS RECENTES

O uso da palavra “território” tem se generalizado amplamente durante as duas últimas décadas. Isto a tal ponto que se tornou bastante banal – quase

passe-partout – sem que se questionasse suficientemente sobre os deslizes no seu significado que se operaram enquanto se ampliava o leque das utilizações dela feitas.

É justamente quando o uso de uma palavra tende a se banalizar, tornando-se corriqueiro, que se corre o risco de chegar a ambiguidades e desentendimentos que podem ser perniciosos, especialmente quando a mesma assume o papel de palavra-chave, de emblema, de estratégia norteadora de uma ação pública – como no caso do “Programa Territórios da Cidadania”. Não foi à toa que a palavra “território” foi utilizada aqui enquanto portadora de uma orientação relativa ao modo de se abordar o desenvolvimento rural e o combate à pobreza.

A escolha política e doutrinal à qual o uso da palavra remete nesse caso, no contexto específico da sociedade brasileira do início do século XXI, só pode ser claramente explicitada mediante um esforço para esclarecer os conteúdos da noção – em particular desvendando as várias conotações conexas que abarcou no fio da generalização e da diversificação de seus usos. Isto implica então também uma reflexão sobre a evolução das abordagens da política pública voltada para o meio rural que traduz o sucesso crescente da palavra.

Para iniciar o encaminhamento dessa reflexão, é necessário fazer uma breve incursão no domínio da etimologia e da história.

Em primeiro lugar, tem-se que ressaltar o fato do sucesso da palavra confirmar-se, sobretudo, no caso das línguas latinas. A tradução em inglês, por exemplo, revela-se difícil. *Local*, *place* ou, mesmo, *territory* têm um significado muito mais restrito do que a palavra território em português ou espanhol, *territoire* em francês. Foram essa complexidade, essa riqueza polissêmica e essa ambiguidade que alimentaram os muitos debates entre intelectuais desses países em torno da noção.

Se os debates contribuíram também para a multiplicação das interpretações, essa diversidade achou suas raízes na ambiguidade inicial da etimologia da palavra. Território/*territoire* origina-se na palavra latina *territorium*, ela mesma procedendo da palavra *terra*, que designa não principalmente a matéria que compõe o solo (à qual se aplica mais precisamente outra palavra, *humus*), mas o espaço onde moram e vivem os seres humanos. *Territorium* recupera e enfatiza o vínculo espaço/ser humano, assim estabelecido, para aplicá-lo a uma extensão espacial delimitada pelo controle exercido sobre ela por um dado grupo humano. Durante a Idade

Média, tal relação se formalizou ainda mais e, por exemplo, em francês, o termo *territoire* foi utilizado para designar uma extensão de espaço submetida à mesma jurisdição. Sentido recuperado no século XVIII, entre outros por Montesquieu, para se aplicar à extensão de espaço cujos habitantes são submetidos à autoridade de um mesmo poder central. Essa relação jurídica entre poder e espaço pela intermediação de uma lei comum manteve-se privilegiada até muito recentemente na definição do conteúdo semântico da palavra. E, claro, no Brasil, onde o termo Território da União designa toda a extensão geográfica sobre a qual o Estado exerce sua soberania. Na França, a noção de *territoire* desempenhou um papel fundador na concepção que se elaborou, após a Revolução, da organização do território nacional, desdobrado em uma multiplicidade de territórios locais: a hierarquia *territoire national, départements, communes*, ainda vigente (ALLIÈS, 1980).

Como ocorreu a evolução de um uso bastante especializado e limitado da palavra e da noção para as utilizações tão frequentes e variadas encontradas hoje? Tal é a questão que merece ser levantada e explorada. Simplificando bastante, podemos dizer que essa mudança de estatuto e o sucesso atual da noção resultam de uma combinação e convergência de movimentos recentes, tanto no domínio da conceitualização científica como da concepção das políticas públicas:

- A crise interna da geografia, na busca de novas noções que lhe permitem exprimir e formalizar conceitualmente um novo posicionamento na sua relação, desde sempre ambígua, entre sua vertente física e sua vertente humana;
- A evolução das ciências políticas e econômicas. Durante as últimas décadas do século XX, os grandes sistemas intelectuais elaborados para pensar e organizar as sociedades modernas (marxismo, keynesianismo, modelo democrático formal, etc.) evidenciaram sua incapacidade em responder à complexidade e aos desafios do mundo de hoje. Essas ciências procuraram então novos conceitos para poder dar conta das dimensões mais particulares, mais singulares, das dinâmicas que animam as sociedades e as economias contemporâneas;

– A crise das estratégias públicas de desenvolvimento, no nível das entidades de decisão nacionais ou multinacionais, bem como dos grandes órgãos internacionais. A abordagem centralizada e planificadora, que tinha encontrado grandes sucessos na fase de reconstrução dos países industrializados no período posterior à Segunda Guerra Mundial, alcançaram depois seus limites. Em particular, nos países em desenvolvimento, aos quais se prometia uma rápida recuperação econômica após a liberação da tutela colonial, muitos dos grandes “projetos de desenvolvimento” rurais concebidos e financiados pelas instituições internacionais (Banco Mundial, FAO) não encontraram os resultados esperados. Impôs-se a necessidade pragmática de pensar em outras estratégias de desenvolvimento mais flexíveis e mais próximas da realidade do campo.

Operou-se então uma interação sinérgica entre essas três demandas de renovação conceitual; alimentaram-se mutuamente, contribuindo, entre outros, para o sucesso da noção de território, uma vez intimamente associada àquela de participação dos atores locais.

De modo muito sintético e resumido, entremos um pouco mais nos detalhes desses três movimentos convergentes.

2.1.1. O território da Geografia

A utilização da palavra *territoire* na geografia francesa é recente. J. Lévy a situa no início dos anos 80 (LÉVY; LUSSAULT, 2003). Durante muito tempo a disciplina privilegiou o uso da noção de “meio”, termo que colava a ênfase no papel desempenhado pelos determinantes naturais na relação que os seres humanos estabelecem com seu ambiente.

A noção de “espaço” ganhou importância a partir dos anos 1960/70 – especialmente sob a influência da geografia urbana – pois permitia integrar um nível de realidade não material (relações sociais, intercâmbios econômicos, comunicações) dentro de um quadro de representação especializado, que permanece um instrumento metodológico essencial para a geografia. Falar de espaço permite inverter o ângulo de abordagem das relações entre os grupos humanos e seu quadro de vida. Ao invés do meio, o espaço não é considerado no seu papel de potencial determinante das organizações e práticas humanas, mas como um “produto” das mesmas.

O espaço geográfico acha-se definido, assim, como “uma extensão terrestre utilizada e organizada pelas sociedades humanas para sua reprodução – no sentido amplo: não apenas para alimentar-se, abrigar-se, mas em toda a complexidade dos atos sociais” (BRUNET, 1992).

Mas, modificando assim o centro de gravidade de sua disciplina na direção das ciências sociais, atribuindo aos fatos sociais uma preeminência epistemológica da qual não desfrutava numa geografia mais “clássica”, essa disciplina começou a perder a visão de seus próprios limites. Quando se fala de “reprodução social”, o objeto de estudo prioritário passa a ser as sociedades humanas – como no caso de disciplinas como a antropologia ou a sociologia.

Encontra-se uma ilustração particularmente manifesta desse movimento de incorporação de noções e temáticas alheias ao quadro de pensamento original da disciplina no interesse crescente que ganhou, entre muitos geógrafos, o conceito de “representações humanas”. A partir dos anos 1980, desenvolveu-se uma pujante corrente da geografia, já iniciada antes, focalizando seu interesse sobre as percepções e as representações do espaço por parte dos indivíduos e grupos que o ocupam: o “espaço vivido”.

Mas, essas incursões fora dos quadros originais da disciplina não deixaram de gerar um sentimento de mal-estar. Se o espaço se torna uma simples categoria de entendimento aplicada a conceitos já elaborados e manipulados por outras disciplinas, corre-se o risco de se perder a identidade fundamental da própria geografia.

Precisava-se de uma noção que ajudasse a congregar essas novas temáticas e que recuperasse a dimensão espacial não apenas como um quadro formal, mas como um elemento constitutivo do conteúdo semântico da palavra. Assim foi mobilizada, para desempenhar este papel, a palavra *territoire/território* que, como temos apontado mais acima, já abarcava a ideia de inter-relação entre um espaço concretamente delimitado e identificado, embutido então na realidade material, e um grupo social, na diversidade e na complexidade de sua estrutura e de seu funcionamento.

A partir dos anos 1990, as publicações se multiplicaram com autoria, entre outras, de pesquisadores franceses, cujo objetivo era definir a noção de território e demonstrar sua utilidade enquanto instrumento conceitual para pensar e analisar a complexidade das relações entre as coletividades humanas e o quadro espacial concreto de sua existência. Ao fio das várias contribuições, seu significado se enriqueceu.

A partir da definição básica, “porção da superfície terrestre apropriada por uma coletividade humana que a ordena em função de suas necessidades” (LE BERRE, 1992), o conteúdo se diversifica e se complexifica: revela-se “um suporte de identidade e de unidade por via do exercício da função política” (RETAILLÉ, 1997); “testemunha uma apropriação [...] por grupos que constroem uma representação particular de si mesmos, de sua história, de sua singularidade” (DI MÉO, 1998).

No decorrer dessas reflexões elaborou-se, valendo-se da base semântica oferecida pela palavra *territoire*/território, uma noção que permitiu à geografia se apropriar de conceitos oriundos de outras disciplinas – tais como identidade, poder, representação, memória... – “geograficando-os”, graças à relação orgânica estabelecida com um espaço investido do papel não apenas de quadro neutro, mas de componente do sistema complexo de interações.

A capacidade da noção em assimilar, metabolizar, qualquer dimensão da existência e da reprodução material e imaterial de uma sociedade humana contribuiu para o seu imenso sucesso e a sua recuperação, numa segunda etapa, pelas disciplinas cujo capital conceitual foi mobilizado na sua elaboração.

2.1.2. Território: perspectivas das ciências políticas e econômicas

Durante o último quarto do século XX, enquanto se forjava, no bojo da geografia, essa nova acepção do termo Território, evoluções conceituais paralelas estavam em andamento em outras ciências sociais para acompanhar os esforços de compreensão da complexidade do mundo contemporâneo. Foi o caso, em particular, das ciências políticas e da economia. Frente às turbulências e instabilidades geradas pelos múltiplos movimentos sociais e que sacudiam um mundo em profunda recomposição (conflitos internos às grandes democracias, transtornos sociais e políticos operando-se nos países até então submetidos à matriz rígida do centralismo soviético, movimentos de afirmação comunitários em regiões liberadas de tutelas coloniais, etc.), as teorias que pretendiam oferecer modelos sólidos e eficientes para uma gestão racional e equitativa da organização e da vida das sociedades alcançavam evidentes limites. O modelo do centralismo democrático tinha conduzido a uma incontestá-

vel falha. Quanto ao modelo da democracia representativa, com suas instituições formais encaixadas numa estrutura hierárquica coroada pelas instituições centrais do Estado, demonstrava uma falta de flexibilidade e uma distância da realidade dos problemas encontrados pelos cidadãos, o que impedia uma resposta ágil aos desafios de um mundo engajado em uma profunda mudança.

No domínio da economia, quando o pujante ciclo de crescimento pós-guerra mundial chegou a cabo, as crises começaram a se multiplicar; a economia real fugia das matrizes utilizadas para dar conta de seu funcionamento. Não se conseguia mais enquadrá-la e submetê-la às decisões e regras adotadas pelos Estados e instituições internacionais.

Em ambos os casos, impunha-se a necessidade, teórica e política, de reconhecer o papel dos atores sociais e de criar as condições de liberação de suas capacidades de iniciativa. Do lado das ciências políticas, para acompanhar esse esforço de renovação dos modelos, popularizaram-se duas novas noções: a de “Sociedade civil” e a de “Governança”.

A primeira expressão designa – limitando-se a uma definição muito genérica – o conjunto dos atores da sociedade, atuando por via de canais de expressão e de formas de organização exteriores às instituições de decisão e execução da estrutura estatal, inclusive quando a mesma obedece aos princípios da democracia representativa.¹ O segundo termo, complementar, aplica-se a processos de tomada de decisão que, dentro de qualquer coletividade institucionalizada (o Estado e até uma empresa privada) agregam e associam participantes, além das instâncias e circuitos formais, de modo que as escolhas feitas resultem não apenas da autoridade de algumas pessoas ou instâncias organizacionais, mas sim de um compromisso entre a multiplicidade e a diversidade dos interesses e pontos de vista dos membros e atores que compõem a coletividade.

Do conjunto dessas duas noções nasceu uma terceira ideia: a de “democracia participativa”, que implica o reconhecimento dos limites da democracia representativa, na qual os membros da coletividade delegam sua voz decisiva a representantes eleitos, operando dentro do quadro de instituições e processos obedecendo a regras estáveis definidas em comum. A afirmação da qual parte essa nova noção é que a distância e o desequilí-

¹ Acha-se uma boa discussão detalhada da noção em Aquino e Mengel (2011).

brio de poder, que o sistema representativo cria, exigem que se abra uma possibilidade de expressão mais direta das expectativas do povo.²

Do lado das ciências econômicas, adquiriu uma nova força uma corrente de pensamento que tinha acompanhado o desenvolvimento da disciplina desde sua origem com um autor emblemático, Adam Smith: a corrente chamada “liberal”, cuja ideia diretriz é deixar a máxima liberdade aos atores econômicos operando dentro de uma economia de mercado. Os mecanismos internos do mesmo, principalmente os que concorrem para a fixação dos preços, conduzirão naturalmente a um equilíbrio entre interesses individuais concorrentes. A partir dos anos 1970, esta corrente ganhou uma posição de supremacia no palco mundial, entre outros, com uma série de prêmios Nobel atribuídos a pesquisadores da Universidade de Chicago – o primeiro deles tendo sido ganho por Milton Friedman em 1976. O princípio de desregulação que inspirava essa teoria recomendava que os Estados abrissem mão de sua função de organizadores e planificadores da economia para deixar a liberdade de iniciativa aos atores sociais e limitar seu papel ao de árbitro e facilitador das interações concorrentes entre esses.

Durante o último quarto do século XX, essa teoria ganhou uma posição dominante não apenas na academia, mas também entre os dirigentes de grandes países, como os Estados Unidos e o Reino Unido, e, pouco a pouco, se tornou a doutrina das grandes instituições internacionais – Banco Mundial, FMI, Organização Mundial do Comércio – que passaram a impô-la como modelo aos países que procuravam seu apoio. Apesar de algumas resistências e restrições, adquiriu uma influência crescente nas instituições da Comunidade Europeia.

2.2. A PROCURA DE NOVAS ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL

Enquanto operavam-se essas evoluções conceituais, os projetos de desenvolvimento conduzidos em meio rural defrontavam-se com muitas desilusões, após as esperanças levantadas pelas décadas de crescimento econômico rápido dos anos 1950 e 1960. Nos países mais ricos da Europa e

² Uma visão inspirada no plano conceitual, entre outros, pelo pensamento de Habermas. Por exemplo: *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*(1997).

da América do Norte, regiões e categorias de populações inteiras tinham sido marginalizadas e abandonadas em relação ao pujante movimento de modernização e industrialização da agricultura em andamento. Em países que dispunham de uma economia já consolidada, o sucesso de alguns setores da produção agrícola foi acompanhado do surgimento de bolsões de população rural em uma situação de profunda pobreza. Na África, as nações recentemente liberadas da sujeição colonial, cuja economia era quase exclusivamente agrícola, não só custavam a alcançar o ritmo de crescimento esperado, mas, muitas vezes, não conseguiam alimentar suas próprias populações; as crises generalizadas de fome multiplicavam-se, matando dezenas de milhares de pessoas – em grande maioria rurais.

Essa realidade era tanto mais decepcionante porque, em muitos casos, recursos de monta tinham sido gastos em projetos de desenvolvimento rural, cujos resultados efetivos revelavam-se no final muito longe das metas fixadas inicialmente.

Era a própria estratégia de concepção e de execução dos projetos que se devia repensar: uma estratégia baseada sobre um trabalho de análise, diagnóstico e propostas realizado por profissionais especialistas e consultores internacionais. Conforme a mesma abordagem, segundo a qual as competências, as capacidades de mudança e inovação encontravam-se fora das comunidades para as quais os projetos eram direcionados, esses projetos eram executados por meio de uma pesada estrutura burocrática, incumbida de realizar os objetivos operacionais fixados nos seus documentos de definição e de respeitar a metodologia desenhada pelos mesmos.

No entanto, muitas experiências no campo e trabalhos de pesquisadores evidenciavam o fato de as populações rurais de qualquer parte do mundo, mesmo as mais carentes e despojadas, terem competências técnicas, conhecimento profundo de seu ambiente e grandes capacidades de iniciativa. Nos seus trabalhos sobre a pobreza e a fome, o economista Prêmio Nobel Amartya Sen³, insiste sobre a noção de *capability*: a capacidade de os indivíduos, até dos mais pobres, fazerem escolhas relativas à situação na qual se acham – as maiores crises, em particular a fome, surgindo quando perdem tal capacidade de escolha.

Progressivamente, durante os anos 1980, na base das lições tiradas de experiências concretas de desenvolvimento e das reflexões de mais ampla

³ Entre outros: *Development as freedom* (1999).

porte, afirmou-se a necessidade absoluta de conseguir a “participação” das populações envolvidas numa ação de desenvolvimento. “Participação” tornou-se, por sua vez, a palavra-chave das mesmas grandes instituições internacionais que, poucos anos antes, confiavam quase totalmente na competência dos cientistas e especialistas para definir o que era bom para resolver os problemas das populações rurais pobres.

Os três movimentos de pensamento que acabamos de resumir tomaram força nas últimas décadas do século passado. Foram portadores de novas ideias que alimentaram abordagens renovadas do desenvolvimento rural: i) a complexidade da inscrição das coletividades humanas no espaço (noção de território); ii) a valorização da sociedade civil e dos atores privados nos processos de tomada de decisão referentes tanto às grandes questões sociopolíticas como da vida econômica (sociedade civil e governança); iii) a afirmação da capacidade das populações mais pobres participarem na definição das escolhas a fazer para trabalharem a resolução de seus problemas (participação).

Apesar de se originarem em comunidades intelectuais ou profissionais diferentes, a contemporaneidade dessas correntes de pensamento fez com que convergissem, progressivamente, alimentando-se e reforçando-se mutualmente. A noção de território, pela relação estreita que estabelece entre dinâmicas complexas de reprodução material e imaterial de coletividades humanas e um quadro concreto de vida, oferece um suporte conceitual particularmente adequado para pensar a participação. Não se trata, assim, de uma participação desencarnada, mas da participação de populações bem definidas, atuando num espaço geográfico delimitado e caracterizável, com o qual elas mantêm relações orgânicas. Atentar para tais dinâmicas locais faz mais sentido num contexto ideológico mais amplo, dentro do qual o papel do Estado e das instituições representativas, mais particularmente na sua função de elaboração das políticas públicas, acha-se questionado, clamando-se pela maior participação dos atores privados e entidades da “sociedade civil”, portadores de um conhecimento íntimo das realidades concretas.

Pode-se, assim, legitimamente pensar que o sucesso excepcional encontrado pela noção de território, muito além do domínio da geografia, onde ganhou inicialmente uma notoriedade que nunca tinha usufruído, remete ao fato de ter-se beneficiado de convergências com outros questionamentos, relativos à vida social e política, à economia, ao desenvolvi-

mento rural – convergências que vieram enriquecer o conteúdo da noção e ampliar grandemente seu domínio de aplicação.

Para dar sustento concreto a tal hipótese, passamos a analisar alguns exemplos concretos de políticas públicas na concepção e execução das quais essas várias noções – território, atores sociais/sociedade civil, participações – foram utilizadas conjuntamente.

2.2.1. O Programa *Leader* da União Europeia e a metodologia DTNP da FAO: pioneiros do enfoque do desenvolvimento territorial participativo⁴

Aqui vamos apresentar dois exemplos de abordagem territorial que oferecem ilustrações eloquentes de como as ideias que surgiram dos debates intelectuais conduzidos durante o último quarto do século XX, dos quais acabamos de resumir acima as grandes linhas, foram recuperadas e utilizadas no âmbito de políticas públicas de grande porte: a iniciativa comunitária europeia *Leader* e a metodologia de Desenvolvimento Territorial Participado e Negociado (DTPN) promovida pela FAO.

O Programa *Leader* foi lançado em 1992, na forma de uma Iniciativa Comunitária. Em 2007, foi integrado como Eixo 4 do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento, institucionalizando o que tinha inicialmente certa dimensão experimental.

A iniciativa inscrevia-se inicialmente na esteira do movimento de crítica do modelo de desenvolvimento centralizado, que tinha exercido uma influência dominante na concepção das políticas públicas europeias desde muitas décadas, em particular após a segunda guerra mundial. Este modelo atribuía ao Estado e a suas estruturas de execução um papel central na concepção das políticas de desenvolvimento – em particular por meio de medidas macroeconómicas das quais se esperavam desdobramentos diretos sobre as performances do sistema econômico considerado globalmente. A reflexão teórica geral sobre os limites desse modelo, tal como resumida na seção prévia, veio alimentar convicções sobre a necessidade de achar estratégias alternativas. No mesmo passo, evidenciava-se o fato de muitas regiões europeias, em particular rurais, terem sido marginalizadas no decorrer do processo de crescimento acelerado encontrado em

⁴ Queremos aqui dar o nosso tributo ao excelente artigo de José Ferreira (2009), onde achamos uma grande parte dos elementos factuais apresentados nesta seção.

muitos países europeus após a segunda guerra e durante a primeira fase da construção europeia. Um dos faróis dessa cooperação entre os países da Comunidade Europeia havia sido a Política Agrícola Comum, graças à qual as performances globais da produção agropecuária dos países membros melhoraram em proporções consideráveis. Mas, o preço social e econômico pago por regiões ou populações menos preparadas para beneficiar-se efetivamente do movimento de modernização foi tal que entraram em crise profunda. Intervenções particulares tornaram-se necessárias para favorecer um desenvolvimento que se adequasse às características e potencialidades específicas dessas regiões.

Neste contexto, duas ideias interligadas ganharam importância: a) a necessidade de uma adequação fina às realidades locais. Procurava-se ultrapassar a noção de “região” tal como utilizada no quadro de uma estratégia de “desenvolvimento regional”, que visava antes de tudo promover as complementaridades entre espaços geográficos diferenciados (em termos de potencialidades e necessidades) dentro do quadro abrangente da economia nacional. O objetivo era partir das dinâmicas e características específicas existentes no nível local para impulsionar um movimento de desenvolvimento autoalimentado; b) a importância determinante da participação ativa dos atores locais na identificação dos objetivos a serem perseguidos e dos meios para atingi-los. A “participação” das populações locais se tornou uma palavra-chave nas instâncias dirigentes da União Europeia como, mais amplamente, era o caso entre as grandes instituições internacionais financiando projetos em áreas rurais dos países em desenvolvimento.

A Iniciativa Comunitária *Leader* constituiu um esforço para aplicar nas zonas rurais localizadas às margens do maciço movimento de modernização e industrialização da agricultura, ocorrido durante os anos cinqüenta e sessenta, esta estratégia, cujo objetivo era incentivar e apoiar dinâmicas locais de desenvolvimento. A filosofia que inspirava a estratégia adotada ultrapassava uma simples abordagem financeira (disponibilizar recursos para apoiar investimentos produtivos) e visava ao fomento de estruturas locais de concertação, reflexão e negociação (Grupos de Ação Local), reunindo representantes das várias categorias de atores (públicos, associativos, privados) presentes localmente com o intuito de elaborar um Plano de Ação Local e avaliar, referindo-se ao mesmo, os projetos particulares submetidos para financiamento.

A inovação maior, nessa iniciativa, residia no princípio de que, para fortalecer dinâmicas locais autossustentadas de desenvolvimento, não bastava injetar recursos pelos canais institucionais já existentes, mas desencadear dinâmicas sociais pelo fomento à implantação de novas formas de governabilidade – fora das instituições clássicas da democracia representativa – tais como conselhos regionais, conselhos municipais, conforme as estruturas próprias de cada país. Nesse sentido, medidas foram tomadas para limitar a participação das autarquias e das instituições públicas nas novas estruturas locais, dando assim mais peso às outras entidades privadas e associativas na tomada de decisão e no controle da execução.

Recuperavam-se claramente, nesta nova abordagem, as reflexões em andamento, em outras esferas, sobre os limites da democracia representativa e de suas instituições – recorrendo-se às noções de “sociedade civil” e de “governança”.

Sem que se recorra nomeadamente à palavra “território” para designar o novo quadro de concertação e iniciativa, assim estabelecido, é claro que a abordagem da iniciativa *Leader* lançava mão da reflexão teórica conduzida pelas ciências sociais, sob impulso da geografia, em torno da noção e de seus múltiplos significados. Cada Grupo de Ação Local emana de um espaço geográfico, social e histórico bem delimitado e com o qual as comunidades humanas envolvidas têm uma relação material e simbólica forte.

Para capitalizar a experiência *Leader* e favorecer o compartilhamento e a divulgação de suas “boas práticas”, foi criado um Observatório do *Leader*, cujas publicações foram exploradas para alimentar novas reflexões e iniciativas conduzidas por instituições, trabalhando no domínio do desenvolvimento rural em outros contextos (AIELD, 2001). Foi em particular o caso da FAO e do FIDA⁵. O Programa *Leader* desempenhou assim um papel de “laboratório” de políticas públicas cujas lições foram aproveitadas amplamente fora do espaço europeu.

2.2.2. A metodologia FAO do “Diagnóstico Territorial Participado e Negociado”: o território como espaço de negociação

No caso da FAO, a recuperação e a concretização das reflexões conduzidas por vários teóricos e pesquisadores (geógrafos, economistas, cientistas

⁵ A concepção do Programa de Luta contra a Pobreza Rural (PLPR) em 2000 fez-se com a participação decisiva de consultores internacionais que tinham uma relação forte com a experiência do Programa *Leader* em Portugal.

sociais) fez-se na forma de uma metodologia específica de intervenção: o *Diagnóstico Territorial Participado e Negociado* – DTPN (FAO, 2005). O documento no qual essa metodologia foi explicitada passou a ser o quadro de referência da instituição no seu apoio aos Estados membros que procuravam reorganizar suas instituições rurais com a finalidade de promover meios de existência sustentáveis nos campos.

Anteriormente, a metodologia de diagnóstico promovida pela FAO apoiava-se principalmente naquela concebida, para a análise dos sistemas agrários, por Marcel Mazoyer e Marc Dufumier, do Instituto de Agronomia de Paris-Grignon (França) (MAZOYER, 1992; DUFUMIER, 1996). Uma metodologia baseada num enfoque analítico, que combinava uma diversidade de critérios (geográficos, históricos, econômicos e agrários) para caracterizar tanto uma situação regional, nos seus alcances globais, como os diversos tipos de explorações agrícolas que nelas se inserem (FAO, 1999).

Tal metodologia baseava-se fundamentalmente na capacidade atribuída a um olhar experto para identificar – de fora para dentro – as dinâmicas em operação numa dada situação rural local, as heterogeneidades, os conflitos e pontos de blocagem observados e, enfim, os fatores determinantes sobre os quais se podia intervir para criar perspectivas mais favoráveis para uma melhoria equitativa e durável das condições de existência das várias categorias da população rural. Permanecia-se então na ótica de uma abordagem de planificação regional, na qual os objetivos a se fixar no âmbito de um projeto de desenvolvimento rural, bem como os meios a se mobilizar para alcançá-los, resultam da aplicação de critérios objetivos manipulados e combinados conforme as exigências de uma racionalidade científica.

Já, desde o início dos anos 1990, a experiência dos múltiplos projetos de desenvolvimento rural apoiados pelas grandes instituições das Nações Unidas (Banco Mundial, FAO, FIDA), durante as décadas anteriores, começava a evidenciar o fato de que, na maioria dos casos, por mais assentados que fossem numa racionalidade rigorosa, valendo-se dos mais recentes achados da pesquisa agronômica, os modelos construídos pelos “especialistas” encontravam dificuldade de aplicação na realidade concreta de uma determinada situação local. Os atores raramente conformavam-se às orientações que guiavam os projetos, recuperando os meios disponibilizados (crédito, novas técnicas, novos conhecimentos) em prol de

suas próprias estratégias, frequentemente divergentes ou conflitantes com os objetivos oficialmente almejados. Tornava-se mais e mais claro que o sucesso de uma intervenção pública – e mais amplamente de uma política pública – dependia de sua apropriação pelos vários atores envolvidos na sua aplicação.

Ganhou progressivamente espaço assim, na FAO, bem como nas outras instituições internacionais, a convicção de que seria necessário conduzir os processos de concepção das intervenções e das políticas públicas voltadas ao meio rural em função de metodologias assentadas numa participação ativa dos diversos atores sociais aos quais se dirigia a sua aplicação. A reflexão conduzida nesta linha alimentou-se naturalmente de ideias e debates em andamento durante o final do século XX. Recuperou, entre outras, as discussões sobre a participação social e a democracia participativa, assim como a noção de “sociedade civil”. Lançou mão também dos novos usos da noção de território que ofereciam um quadro conceitual para pensar a articulação orgânica entre um determinado espaço local (quadro concreto no qual se encarna a intervenção pública) e as dinâmicas sociais e culturais que contribuem para a definição de seus limites e de seu conteúdo.

Assim se fez a junção metodológica entre duas noções complementares: a de participação e a de território. Em 2003 foi publicado um primeiro resumo dessa nova metodologia (GROPPÓ; CLEMENTI; RAVERA, 2003), no qual se acha a seguinte apresentação resumida da filosofia que inspira a nova estratégia:

El Servicio de Tenencia de la Tierra de la Dirección de Desarrollo Rural de la FAO está oficializando una plataforma metodológica para afrontar los nuevos desafíos relativos a la tierra mediante el llamado “pacto social territorial”. El proceso que conduce hacia el pacto consiste en dos elementos fundamentales: un diagnóstico territorial – a partir de una visión en la que se tienen en cuenta las perspectivas de todos los actores sociales – y una mesa de negociación en la que están eficazmente representados la sociedad civil, las instituciones de gobierno, las comunidades locales y el sector privado. Este planteamiento se traduce en un nuevo papel del experto en desarrollo, el cual no se limita ya a llevar a cabo una asesoría técnica sino que asume una función de facilitador del diálogo social.

Dois anos mais tarde, um *Manual de Diagnóstico Territorial Participado e Negociado* foi disponibilizado (FAO, 2005). A metodologia ali proposta seguia três princípios maiores: elaborar o diagnóstico inicial a partir de uma participação ativa dos vários atores presentes no território (valendo-se de metodologias específicas de “Diagnóstico participativo”); fomentar e facilitar uma negociação entre esses atores para acharem soluções aos problemas encontrados que não sejam apenas válidas de um ponto de vista técnico ou econômico, mas também aceitáveis pelos distintos interesses presentes na arena sociopolítica local; chegar, enfim, a um “pacto territorial” baseado num consenso sobre os objetivos e os meios a serem aplicados.

Nesta perspectiva, a intervenção exterior não é mais a de “especialistas” incumbidos de identificar os problemas e de propor soluções para resolvê-los, mas a de “facilitadores” encarregados de criar as condições de uma participação de todos os atores presentes no palco local, incluindo os mais fracos e vulneráveis – que correm o risco de não poder fazer ouvir sua voz na negociação.

2.3. DO PROGRAMA *LEADER* AO DTPN DA FAO: ALGUMAS IDEIAS QUE CONVERGEM COM AS QUE INSPIRARON A CONCEPÇÃO DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

O programa brasileiro Territórios da Cidadania apresenta muitas convergências conceituais com os dois programas que acabamos de apresentar. O Brasil já tem uma experiência própria no domínio da participação popular na elaboração das políticas públicas.⁶ O Capítulo 3 deste livro retrata a história da gênese das ideias de participação e de território nesse país. De modo direto ou indireto, encaixa-se dentro do movimento global de pensamento, no qual se originaram as experiências do *Leader* europeu e do DTPN da FAO. Faz sentido, então, aproveitar os elementos de reflexão que essas nos trazem para sustentar nossa análise do programa territorial brasileiro.

Em primeiro lugar, é interessante ressaltar o aprofundamento e o enriquecimento da noção de território e de seu uso pelo Programa *Leader* e pela metodologia DTPN da FAO.

⁶ A que alcançou mais notoriedade sendo o “Orçamento participativo”, da Prefeitura de Porto Alegre.

No primeiro caso, o território é encarado simplesmente como: “uma representação coletiva, baseada na integração das dimensões geográficas, sociais, culturais, políticas, etc.” (AIELD, 2001), enquanto na ótica da abordagem promovida pela FAO faz-se “arena de diálogo e negociação” (FAO 2005, p.10), abordagem que faz das relações de poder e dos conflitos elementos críticos na delimitação do território e na definição do que constitui sua especificidade social.

Essa última perspectiva recupera muito das reflexões recentes na geografia, na sociologia e nas ciências políticas, nos estudos rurais, bem como na economia (Amartya Sen) para elaborar um quadro de concepção e aplicação das políticas públicas, dentro do qual as noções de “território” e de “participação” constituem instrumentos conceituais centrais. Permite, em particular, esperar conciliar a exigência de uma abordagem coerente das políticas nacionais voltadas para o meio rural e a necessidade de integrar as dinâmicas e embates em atuação em nível local – integração sem a qual qualquer orientação global corre um alto risco de não alcançar a aplicação concreta.

Os atores e *stakeholders* mais potentes, em níveis nacional e local, participam correntemente nas tomadas de decisão por serem familiarizados com o sistema de democracia representativa, seus procedimentos, suas instituições e canais de influência. A situação se torna bem diferente no caso das faixas de população mais fracas e vulneráveis, despojadas de capacidades e competências para fazerem ouvir sua voz. Tal desigualdade confirma-se ainda mais em regiões e países marginalizados e relegados no amplo e pujante movimento de “modernização” da produção agropecuária acontecido durante a última metade do século XX.

Com efeito, tanto o Programa *Leader*, no quadro dos países da Comunidade Europeia, como o Programa DTPN da FAO, em escala mundial, priorizaram as áreas e populações marginalizadas nos planos econômico e político. O objetivo é, como o expressa justamente Ferreira: “[...] atrair os atores fortes para a mesa de negociação e como empoderar os atores fracos para que estes não percam direitos na mesa de negociação” (FERREIRA, 2009, p.16). O Território torna-se, então, um instrumento político com duplo objetivo: a) criar as condições de uma participação da sociedade civil rural à elaboração das políticas públicas; b) reequilibrar as capacidades desiguais das várias faixas sociais e econômicas da

própria sociedade rural para fazer ouvir sua voz e tomar em conta suas reivindicações.

O postulado central no qual se assenta a estratégia dos dois programas é que se pode chegar à realização desses dois objetivos mediante a criação de um quadro institucional que forneça canais de comunicação entre o local e o nacional e, ao mesmo tempo, uma arena de negociações entre atores locais portadores de interesses distintos (ou mesmo divergentes).

Para o *Leader*, essa institucionalização faz-se por meio do Grupo de Ação Local: uma instância territorial que reúne os vários atores públicos, associativos e privados presentes no palco local, enquanto parceiros na elaboração e na execução de um plano de desenvolvimento local aceito por todos.

No âmbito da estratégia DTPN, o modelo institucional é menos claramente definido na medida em que, ao invés da situação europeia onde, apesar de nuances significativas, todos os países envolvidos compartilham bases sociais e históricas comuns, as grandes organizações internacionais intervêm em contextos culturais e político-institucionais muito diversificados. A noção central passa a ser a de *Fórum* – arena de discussão, confrontação, negociação entre atores presentes no território. A forma institucional pela qual se poderá assegurar tal plano operacional, em articulação com as instâncias mais abrangentes de tomada de decisão, financiamento e execução de cada país vai variar conforme as características sociopolíticas locais.

O Programa Territórios da Cidadania evidencia convergências com ambas as experiências. Com a estratégia DTPN, compartilha a ênfase colocada no modelo do Fórum, onde tensões e divergências podem ser resolvidas graças à afirmação de uma identidade territorial forte que facilita a adoção de posições comuns frente ao nível nacional – considerado como distante e mal informado das realidades locais. Com o Programa *Leader*, o PTC tem em comum uma institucionalização forte das instâncias locais (Colegiado) e dos processos de intercâmbio com o nível central (Matriz).

Outra diferença significativa entre a utilização feita da noção de território no contexto do Programa *Leader* e a promovida pela FAO reside na focalização nas faixas mais carentes da sociedade rural como alvo prioritário da metodologia DTPN. Enquanto o programa europeu busca com prioridade incentivar uma convergência das energias e ini-

ciativas locais para permitir uma melhor inserção de regiões marginalizadas dentro do movimento global de crescimento da zona europeia, o objetivo visado pela FAO é claramente o de incentivar uma mudança profunda nas relações de poder existentes dentro de sociedades rurais, marcadas por heterogeneidades e desigualdades, fortemente acusadas e arraigadas em relações de poder/dependência, originando-se, muitas vezes, numa história longa. O pressuposto sociológico que norteia essa última estratégia é que se pode chegar a tal reequilíbrio das relações sociais geradoras de exclusão e pobreza pelo diálogo, pela concertação e pela negociação, contanto que um esforço especial seja consentido para apoiar e formar os mais despojados e dotá-los da capacidade de participar com sucesso dessa confrontação.

Tal pressuposto se encontra claramente afirmado no Programa dos Territórios da Cidadania. O desafio é particularmente significativo em muitas áreas rurais do Brasil, onde a sociedade local apresenta um alto nível de desigualdades, fortemente marcado pelas relações assimétricas, estabelecidas historicamente pelo sistema latifundiário, reforçadas, ampliadas e reorientadas mais recentemente pela dominação crescente de um setor agrícola tecnificado, com alto nível de investimento, cuja progressão conduz à eliminação da pequena agricultura familiar. Como, nesse contexto, chegar à conciliação de interesses divergentes e à elaboração de uma plataforma de reivindicações comum a todos os *stakeholders* do território – pedra-chave da estratégia participativa – é uma questão central a se colocar em relação com a estratégia social e política do PTC.

2.4. QUESTÕES PARA UMA AVALIAÇÃO DO PTC

Os próprios princípios – decorrentes do uso das noções de “território”, de “participação” e “iniciativas” – que inspiram tanto o Programa *Leader* europeu e a metodologia DTNP da FAO como o Programa Territórios da Cidadania, levantam algumas questões fundamentais que podem contribuir para alimentar uma reflexão sobre a metodologia de avaliação de tais programas – mais particularmente do PTC.

Uma primeira questão diz respeito à ambiguidade de uma abordagem baseada nas ideias de participação e de sociedade civil. Essas noções conquistaram sua popularidade num contexto fortemente marcado pelas ideias

neoliberais, particularmente pela crítica do papel hegemônico do Estado. O projeto de restituir a capacidade de iniciativa do cidadão tem evidente convergência com uma visão que pretende basear o desenvolvimento na capacidade de empreendimento do mesmo. Não foi por acaso que os objetivos de liberalização do mercado, de liberação da iniciativa privada, de governança e de recuo do papel do Estado constaram conjuntamente na primeira linha dos requisitos que as grandes organizações internacionais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Organização Mundial do Comércio) impuseram aos países que precisavam de seu apoio. Tal uso das noções de participação e de sociedade civil não coincide com interpretações que, na esteira do pensamento de Amartya Sen, visam à restauração da capacidade de as populações desfavorecidas se organizarem para combater as dinâmicas de discriminação e exclusão às quais se acham submetidas local e nacionalmente. A polissemia constitutiva das noções de participação, de sociedade civil e de iniciativa favorece a existência de contradições profundas, mascaradas por um aparente consenso sobre sua pertinência. Avaliar políticas públicas que se pautam nesses princípios implica um questionamento sobre o uso que fazem dessas noções.

Um segundo eixo de questionamento diz respeito à definição da noção de território: base geográfica, sociocultural e histórica de uma identidade comum para as populações que tiram de seus recursos seus meios de reprodução social e material. Os programas de ação que se valem dessa noção tendem a inferir a capacidade de essas populações ultrapassarem suas heterogeneidades, desigualdades, conflitos para chegarem a um consenso que se concretiza na redação de um “Plano de desenvolvimento”, “Pacto territorial” ou “Plano de ação local”, conforme as diversas denominações. Até que ponto tal postulado unânime corresponde à realidade encontrada no campo – em particular em situações sócio-históricas tal como a do Nordeste brasileiro? Isto é uma questão central para avaliar não apenas a eficiência operacional de um programa de desenvolvimento territorial, mas a pertinência de seus princípios.

Um dos objetivos centrais dos Programas territoriais consiste em instituir órgãos e processos paralelos aos da democracia representativa que se beneficiam da legitimidade das eleições e respeitam as regras formais

de devolução das responsabilidades vigentes na Constituição do país. Como são antecipadas as relações, necessariamente concorrentes e potencialmente conflitantes, entre essas duas formas de representatividade e de canais de tomada de decisão? Quais os mecanismos de concertação e articulação entre os dois sistemas? Se os Fóruns, Colegiados ou Grupos de Ação Local acham-se investidos de um papel de equilibragem das relações assimétricas existentes no bojo da sociedade local, tais novas instituições ganham um caráter nitidamente político. Como isso combina com a dinâmica de forças já estabelecida, há muito tempo, nas instituições representativas, oficialmente detentoras de uma porção da soberania nacional? São questões pertinentes para qualquer programa construído em função deste modelo de renovação dos processos democráticos em nível territorial.

Enfim, um dos objetivos maiores dos Programas territorializados é o de estabelecer um diálogo entre várias escalas de decisão e gestão: do micro/local até o nacional – passando às vezes por escalas intermediárias. O território acha-se investido de um papel ativo dentro de um processo de intercâmbios e concertação que implica instâncias mais abrangentes que costumavam anteriormente exercer um papel decisório na definição e execução das políticas públicas. Será que esta inclusão do local dentro de processos já estabelecidos – debatendo-se contra outros “territórios identitários”, outras redes de poder, não espacializadas, mas ligadas a estruturas burocráticas – faz-se espontaneamente ou, ao contrário, gera formas de resistência que, no final, conduzem a invalidar os esforços feitos localmente para fazer ouvir sua voz numa concertação, associando vários níveis organizacionais? Isto é um problema inerente a qualquer programa construído a partir da noção de território.

Aqui estão algumas questões que se originam numa reflexão sobre noções fundadoras do Programa Territórios da Cidadania e dos dois outros Programas, concebidos segundo princípios muito semelhantes. Esta reflexão mais abrangente foi uma dimensão fundamental de nossa metodologia de pesquisa. Ela é essencial para permitir uma avaliação que ultrapasse a simples medição dos resultados operacionais do Programa em situações particulares, mas que conduz a questionar a própria concepção do PTC.

REFERÊNCIAS

- AIELD. *Guia pedagógico da ação LEADER*. Observatório do LEADER II, 2001. Disponível em: <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/dossier_p/pt/contents.htm>. Acesso em: 20/03/2014.
- ALLIÈS, P. *L'invention du territoire*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 1980.
- AQUINO, S. L.; MENGEL, A. A. Considerações sobre a ascensão da abordagem territorial na construção de políticas públicas para o campo. *Sociedade e Desenvolvimento Rural*, v.5, p.31-41, 2011.
- BRUNET, R. *Les mots de la géographie*. Paris: Reclus, 1992.
- DI MÉO, G. *Géographie sociale et territoires*. Paris: Nathan, 1998.
- DUFUMIER, M. *Les projets de développement agricole: manuel d'expertise*. Paris: CTA-Karthala, 1996.
- FAO. *Guidelines for Agrarian System Diagnosis*. Roma: FAO, 1999.
- _____. Diagnóstico Territorial Participado e Negociado (DTPN). Roma: FAO, 2005.
- FERREIRA J. Do desenvolvimento local ao desenvolvimento territorial. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 19. *Anais*. São Paulo, 2009.
- FIDA. *Rapport 2011 sur la pauvreté rurale; synthèse*. Roma: FAO, 2010.
- FIDA. *Habilitando os pobres rurais a superar a pobreza no Brasil*. Roma: FAO, s/d. Disponível em: <www.ifad.org>. Acesso em: 10/08/2011.
- GROOPPO, P.; CLEMENTI, S.; RAVERA, F. Del diagnóstico territorial participativo hasta la mesa de negociación: orientaciones metodológicas. Roma: FAO, 2003. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/005/y8999t/y8999t09.htm>>. Acesso em: 20/03/2014.
- HABERMAS, J. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

- LE BERRE, M. *Encyclopédie de la Géographie*. Paris: Economica, 1992.
- LÉVY, J.; LUSSAULT, M. (Org.). *Dictionnaire de la Géographie et de l'Espace des Sociétés*. Paris: Belin, 2003.
- MAZOYER, M. Pour des projets agricoles légitimes et efficaces. *Land Tenure*, v.1, p.4-17, 1992.
- RETAILLÉ, D. *Le monde du géographe*. Paris: Presses de Sciences Po, 1997.
- SEN, A. *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Gênesis da abordagem territorial no Brasil

Maria de Nazareth Baudel Wanderley

O “desenvolvimento” não é uma palavra neutra, que pudesse indicar, sem controvérsias, o caminho “natural” a ser trilhado por uma sociedade na busca do seu progresso e aperfeiçoamento. Ao contrário, ela se refere, antes de tudo, a um vasto e profundo campo de disputas entre concepções de sociedade, que expressam interesses conflitantes de grupos e classes sociais.

No caso do desenvolvimento rural brasileiro, dois projetos estão em conflito. Por um lado, aquele que se consolidou ao longo da história social do país, representando as formas dominantes de apropriação dos recursos produtivos, cuja expressão mais recente – a partir da segunda metade do século XX – é a modernização “conservadora” da agricultura. Por outro lado, o modelo que se interpõe a esse acima descrito desloca o seu foco de interesses, centrando-o sobre as particularidades dos espaços rurais – a qualidade de vida da sua população, o reconhecimento e a valorização de outras formas de produção e de trabalho, os processos de integração campo-cidade e a cidadania dos habitantes do campo em sua diversidade. Os programas territoriais adotados no Brasil, nesse início de século, tendem a fazer pesar a balança das políticas públicas do lado da democracia, da cidadania e do desenvolvimento.

3.1. A DEMOCRATIZAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA E O NOVO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

O modelo dominante se fundamenta na centralidade da propriedade concentrada da terra, da empresa rural, categoria pouco precisa adotada pelo

Estatuto da Terra, para a qual são prioritariamente canalizados os recursos financeiros administrados pelo Estado. Os resultados sociais desse modelo de desenvolvimento rural são evidentes: a negação das particularidades do mundo rural, visto como residual e periférico, tendendo a se diluir nos espaços dominantes das cidades; a massiva expulsão da população do campo, sem dispor necessariamente de alternativas profissionais nas cidades; a dimensão da pobreza rural. Em outras palavras, o desenvolvimento rural assume claramente um enfoque setorial, que se confunde com o desenvolvimento da grande agricultura, que concentra a terra e está diretamente subordinada à indústria e demais setores dominantes do capitalismo brasileiro. Mais do que a recente medida do IDH, é o crescimento do PIB que expressa, nessa perspectiva, o “progresso” de uma determinada região.

A partir de meados dos anos 1980, a sociedade brasileira é o lócus de uma grande efervescência política e social, cujo marco inicial é a restauração da democracia, por meio das eleições diretas e da promulgação da nova Constituição de 1988. O mundo rural está, igualmente, envolvido nesse ambiente de mudanças significativas, dentre as quais merecem especial relevo: o revigoramento dos movimentos sociais rurais – o que inclui a consolidação do movimento sindical rural, sob a liderança da CONTAG, e a emergência do movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, que se constituem como portadores de uma nova concepção do desenvolvimento rural. Dá-se, nesse contexto, a renovação dos quadros da burocracia estatal, em diversos níveis e instâncias, capazes de propor novos rumos às políticas para a agricultura e para o meio rural; a multiplicação de associações e organizações de apoio aos habitantes do campo, voltadas para uma grande diversidade de temas específicos; a multiplicação, nas universidades de todo o país, de centros de estudos dedicados a pesquisas sobre o mundo rural; a consolidação de programas de cooperação internacional, especialmente, para o que nos interessa, a contribuição do Instituto Internacional de Cooperação para a Agricultura (IICA) e do Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento (CIRAD).

A possibilidade de cooperação e articulação entre essas forças sociais foi decisiva para que, no período considerado, a sociedade brasileira desse um grande salto de qualidade em suas relações com o mundo rural. Essas mudanças se expressam pelo aprofundamento da reflexão crítica sobre o

modelo dominante da modernização da agricultura, associado à concentração fundiária, pela progressiva formulação de políticas públicas voltadas para a reforma agrária, pelo combate à pobreza, pelo reconhecimento das comunidades tradicionais e pelo fortalecimento da agricultura familiar, pela construção de novas concepções de desenvolvimento propriamente rural, na perspectiva territorial, oposta ao enfoque setorial.

Não seria possível, nesse texto, reconstruir todo esse processo. O essencial aqui é considerar que o conjunto dos fatores acima indicados resultou na construção de um novo modelo de desenvolvimento rural sustentável, que se contrapõe ao modelo dominante da “modernização conservadora da agricultura”. Como afirma José Eli da Veiga,

A redemocratização fez amadurecer dois projetos para o campo que agora colocam a sociedade brasileira diante de uma incômoda alternativa estratégica; O primeiro, de caráter setorial, visa maximizar a competitividade do chamado *agribusiness* [...] O outro projeto visa maximizar as oportunidades de desenvolvimento humano em todas as mesorregiões do imenso território brasileiro e no maior número possível de suas microrregiões rurais (VEIGA, 2001, p.5).

Nelson Giordano Delgado também se refere a esse conflito entre projetos distintos:

A existência ou não de um ambiente democrático se mostrou decisiva para estabelecer o conteúdo e o significado dominantes acerca do conceito de rural e de desenvolvimento rural e para que pudessem surgir progressivamente visões alternativas sobre os mesmos, buscando dar conta dos interesses e objetivos de grupos sociais excluídos dos processos econômicos e sociais dominantes na economia e na agricultura. Por exemplo, na década de 1970, o governo da ditadura militar promoveu um processo de modernização conservadora que concebeu o rural como sinônimo de agrícola e o desenvolvimento rural como idêntico à modernização agrícola, produzindo transformações socioeconômicas no meio rural cujos efeitos foram bastante penosos para os trabalhadores rurais e muito favoráveis às elites agrárias, agrícolas e agroindustriais (DELGADO, 2010, p.29).

A nova concepção de desenvolvimento rural sustentável reconhece a existência de uma população rural, excluída do processo de desenvol-

vimento, cuja trajetória 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 meio de suas representações sociais, no sentido do apoio ao fortalecimento de 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 entre os partícipes 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 um modelo que vise, para além do crescimento setorial, à inclusão social da população do campo, através, especialmente, da superação da pobreza e da distribuição mais equitativa da renda. Para isso, torna-se imprescindível o reconhecimento da dimensão rural da sociedade e, consequentemente, 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. Caio Galvão de França e Joaquim Soriano situam a abordagem territorial dos programas de desenvolvimento rural como uma flexão fundamental nas políticas anteriores.

Uma conquista recente diante de um passado, não tão distante, em que a agricultura e o meio rural eram vistos como obstáculos internos do desenvolvimento ou setores apenas subordinados aos ditames da urbanização e da industrialização. O rural era associado ao atraso, à pobreza e de onde se precisaria sair para alcançar os direitos básicos da cidadania. Apenas o setor dominante da grande propriedade era visto como produtivo e legítimo público da política econômica. Aos poucos o país vai tirando da invisibilidade imposta vários setores sociais e descobrindo a diversidade da agricultura e do meio rural, suas potencialidades para uma ocupação mais equilibrada do território e das regiões e para a própria sustentabilidade e o dinamismo do desenvolvimento nacional (FRANÇA; SORIANO, 2010, p.223).

A criação, em 1999, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, com atribuições distintas do Ministério da Agricultura, voltadas para a implantação da nova orientação, constituiu um momento chave na consolidação desse processo e da afirmação desse modelo no âmbito das políticas governamentais. Novas institucionalidades e um novo corpo legislativo embasaram as iniciativas adotadas, cujos marcos foram a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF – e, posteriormente, a adesão à abordagem territorial do desenvolvimento territorial.

O principal impacto do PRONAF consistiu na afirmação e legitimação da agricultura familiar como uma forma de produção, cujas qualidades positivas a tornam um trunfo para o desenvolvimento: a geração de um excedente produtivo, sobretudo no setor da produção de alimentos; o emprego de trabalhadores em quantidade superior às grandes propriedades; uma maior sensibilidade para com o meio ambiente e o fato de ela se constituir como um dos fatores de dinamização das áreas rurais (GUANZIROLI *et al.*, 2001).

Essa afirmação se acompanhou da implantação, em todo o país, dos conselhos municipais de desenvolvimento rural, dispositivos que estimulam a participação dos atores locais tanto na execução das políticas públicas quanto na formulação e canalização das demandas sociais.

Com o aperfeiçoamento dos seus instrumentos de intervenção, o PRONAF é hoje um dos responsáveis pela redução dos níveis de pobreza no campo e pela consolidação de uma economia local centrada na atividade agrícola de base familiar. As políticas sociais de transferência de renda, particularmente a aposentadoria rural e a bolsa família, complementam o aporte de recursos canalizados para a população rural, com consequências positivas no sentido da melhoria de sua qualidade de vida.

Quanto ao desenvolvimento territorial, é no início do século XXI que são constituídas novas institucionalidades, que pretendem superar a estreita visão do crescimento setorial, por meio da oferta articulada de bens e serviços à população rural e do comprometimento dos atores sociais na gestão participativa da descoberta e valorização das potencialidades locais.

3.2. DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: DO DEBATE À IMPLANTAÇÃO DAS POLÍTICAS

A abordagem do desenvolvimento territorial toma corpo no Brasil no final dos anos 1990, como resultado da convergência de iniciativas oriundas dos movimentos e organizações sociais, da comunidade acadêmica, de instâncias governamentais e da cooperação internacional. A reconstrução do caminho percorrido por essa concepção não pretende ser aqui exaustiva.¹

Por ocasião do 6º Congresso, em 1995, a CONTAG formulou um Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável, que passa a constituir o principal foco de sua atuação.

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 (CONTAG, 1999, p.4).

Em consonância com as demandas e pautas dos movimentos sociais de então, a CONTAG definiu como seus principais objetivos 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, tal como se reproduzem no meio rural.

Durante o II Fórum CONTAG de Cooperação Técnica, realizado em 1999, sobre “formação do capital social para o desenvolvimento local sustentável”, o então presidente da CONTAG, Manoel José dos Santos, declarou que o projeto alternativo de desenvolvimento rural sustentável “tem, na

¹ Mireya Eugenia Valencia Perafán, em sua tese de doutorado, elabora um completo quadro da produção temática nesse período (PERAFÁN, 2007). Privilegiaremos, nesta análise, apenas algumas dessas contribuições, que nos parecem, hoje, especiais para ilustrar 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; as iniciativas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), especialmente durante a gestão de José Eli da Veiga como seu secretário executivo.

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” (CONTAG, 2000, p.25). O presidente avoca 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 (CONTAG, 2000, p.25).

Deve-se registrar a importância dessa proposta da CONTAG no que se refere à própria concepção institucional. Com suas funções legalmente definidas pelo Estatuto do Trabalhador Rural, a CONTAG tem como foco a representação sindical dos trabalhadores do campo, que a autoriza a formular suas demandas e defender os seus direitos, no campo jurídico e nos debates da sociedade. É assim que, mesmo tendo funcionado, durante um longo tempo dos governos militares, sob intervenção, o movimento sindical rural manteve a luta pela reforma agrária e pelo cumprimento da legislação trabalhista. Com a abertura democrática, a CONTAG vai mais além de suas funções reivindicativas e pretende assumir um papel de protagonista do desenvolvimento rural. Ela redefine, então, sua função sindical (tal como estava estabelecido legalmente) e toma a iniciativa de negociar com o Estado um projeto de desenvolvimento rural sustentável e solidário. Mais do que reivindicar, a Contag se coloca com a função de propor e participar desse projeto, que atinge o conjunto do meio rural, sob a ótica dos campesinos e trabalhadores.

Em setembro de 1999 foi realizado, na Universidade Federal da Paraíba/Campina Grande, um seminário sobre o tema “Planejamento do Desenvolvimento Territorial no Brasil” (SABOURIN, 2002a). Naquela ocasião, a compreensão do território foi assim apresentada:

[O território] é um espaço construído histórica e socialmente, no qual a eficiência das atividades econômicas é intensamente condicionada pelos laços de proximidade e pelo fato de pertencer a esse espaço. O território é, então, um resultado e não um dado. [...] A ideia central da

abordagem territorial do desenvolvimento é a preocupação pela integração e pela coordenação entre as atividades, os recursos e os atores, por oposição a enfoques setoriais ou corporativistas que separam o urbano do rural e o agrícola do industrial (a universidade do ensino básico, a pesquisa da extensão, etc.) (SABOURIN, 2002a, p.23).

Três temas foram então colocados ao debate e propostos como prioritários para as pesquisas subsequentes: a participação democrática dos atores diretamente envolvidos “nas coletividades sociais que constituem a base dos sistemas produtivos e das aglomerações populacionais (distritos, bairros, povoados)”; o aprofundamento da visão territorial pelas organizações locais e pelos tomadores de decisão, o que supõe uma reflexão metodológica sobre diagnósticos e planejamento territorial; as “lógica de desenvolvimento” e as “formas de coordenação” que correspondem às políticas territoriais (SABOURIN, 2002a, p.30).

A definição da escala do território, isto é, da área que corresponde a uma unidade territorial, também foi considerada no debate. Para Sabourin:

Uma abordagem territorial do mundo rural deve levar em consideração as formas de coordenação não formalizadas ou institucionalizadas (redes, relações de proximidade, reciprocidade camponesa, etc.), 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 de inovação ligadas a esses processos e a valores de natureza diferenciada (SABOURIN, 2002a, p.32).

Esse mesmo autor defende que:

Uma atitude pragmática, para não entrar nos debates sobre a criação de novos Estados ou municípios [...] seria considerar apenas os vazios ou as lacunas de representação das coletividades nas escalas locais da constituição brasileira. Poder-se-ia, assim, estender a noção de coletividade territorial a escalas territoriais com potencial de aquisição de estatuto jurídico ou de governo: o distrito, o povoado, a microrregião ou a região (SABOURIN, 2002a, p.26).

Referindo-se ao mesmo tema, Jean-Philippe Tonneau reflete sobre a multiplicidade das escalas territoriais, afirmando que “o espaço não

se define só, em relação a uma realidade material, de acordo com uma problemática”:

Uma lista de espaços para o Nordeste poderia comportar: a unidade de produção, o espaço cultivado, o fundo de pasto, o sítio ou a comunidade, o vale, a bacia hidrográfica, o distrito, o município, a microrregião, o Estado e a grande região (TONNEAU, 2002, p.221).

Em outro texto, apresentado no mesmo Seminário, Eric Sabourin analisa diversas iniciativas de desenvolvimento, com o enfoque territorial, ocorridas na região semiárida do Nordeste, em geral, lideradas pelos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (SABOURIN, 2002b). Da mesma forma, são apresentadas e discutidas diversas dimensões do desenvolvimento: a constituição de cadeias produtivas, as implicações do desenvolvimento territorial sobre o emprego e a renda das populações rurais, as iniciativas inovadoras dos agricultores, os instrumentos de planejamento. Em suas conclusões, Eric Sabourin afirma:

[...] as iniciativas e as experiências vividas na região semiárida contradizem o discurso de muitos políticos e diversas instituições quanto à ausência, à fraqueza ou à incapacidade de organização dos agricultores familiares, de pobres, de jovens e de mulheres. Em tal contexto, a organização socioeconômica ou sociotécnica dos agricultores, das coletividades territoriais e dos setores associados à produção agrícola torna-se essencial. Uma redefinição mais adaptada dos programas públicos, como o Pronaf ou a reforma agrária, dependerá da capacidade de organização, de pressão e de mobilização dos produtores familiares e dos setores da sociedade civil comprometidos com eles (SABOURIN, 2002b, p.213).

Um programa de desenvolvimento é, então, proposto, centrado na “promoção da comunidade e de seus territórios” (p. 213), dinamizados a partir das iniciativas dos atores locais, com o apoio do Estado e das políticas públicas e cujos fundamentos seriam os seguintes:

Em primeiro lugar, é importante reconhecer e motivar a capacidade de inovação do setor familiar agropecuário e artesanal, em particular pela valorização do saber-fazer existente e pela capacitação profissional. Em segundo lugar, cabe preservar a principal vantagem competitiva dos

sistemas localizados de inovação, a saber, sua capacidade de regulação, apesar das condições precárias de produção e de comercialização. Finalmente, é necessário favorecer o engajamento das organizações locais (da ação coletiva) às instituições públicas (ação pública), no apoio aos sistemas de inovação econômica, técnica e social, mediante mecanismos de coordenação e de negociação, de sistemas de formação ou ainda com a elaboração de um marco de leis mais adaptadas. (SABOURIN, 2002b, p.213).

É importante observar que, na perspectiva proposta, são valorizadas as iniciativas inovadoras dos atores locais, cabendo às instituições públicas o indispensável apoio no que se refere à legitimação (marco jurídico) e à dinamização geral do programa.

O que chama a atenção nessa leitura retrospectiva é a quantidade e a riqueza das experiências locais em curso, bem como a diversidade de atores sociais comprometidos, em seus locais de vida e de trabalho, com essa abordagem. Isto revela que, no Brasil, o desenvolvimento rural sob o enfoque territorial foi sendo gradualmente introduzido nos debates acadêmicos e políticos, a partir de experiências disseminadas em áreas rurais. Ressalte-se, igualmente, a pertinência e a atualidade das questões em foco.

Simultaneamente ao debate acadêmico e às iniciativas dos atores locais e com eles entrelaçada, a questão do desenvolvimento territorial envolve igualmente as instâncias governamentais, para a adoção de um novo enfoque para o desenvolvimento rural.

Um marco significativo desse processo foi a atuação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Caberia ao CNDRS “[...] tentar elaborar uma nova visão do que possa ser o desenvolvimento rural brasileiro com vantagens comparativas e competitivas que estão simplesmente escondidas”, para o que é necessário “coordenar um diálogo urgente, o que significará uma mudança de mentalidade, inclusive de pessoas que, embora entendam a questão setorial, não têm a visão territorial” (MATTEI, 2010, p.79). Para o então secretário executivo, José Eli da Veiga,

[...] 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 (VEIGA, 2001, p.83).

Um Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável se torna, assim, uma necessidade urgente, cujo debate e elaboração se realizam no interior e a partir do CNDRS.

Dentro desta programação será atendido o desafio de se implantar, para 2003, um plano que possa realmente ajudar as regiões rurais a garantir bem-estar e cidadania aos que nelas preferirem viver. Um plano que facilite o acesso da população brasileira à efetiva liberdade de poder optar pelos modos de vida mais diretamente relacionados com a natureza. Um plano que ajude a assegurar digna existência e sadia qualidade de vida aos que prefiram habitar e/ou trabalhar fora das aglomerações metropolitanas e grandes centros urbanos. Um plano que ajude a conservar e realimentar a fonte de recursos naturais do crescimento econômico, promovendo simultaneamente a justa repartição dos benefícios alcançados, em conformidade com os ideais da Agenda 21 das Nações Unidas. Um plano voltado para o efetivo respeito de cinco princípios constitucionais da atividade econômica: busca do pleno emprego, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais, função social da propriedade, e tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte (BRASIL, 2002).

Na sequência, o fato mais relevante é a criação, em 2003, no Ministério do Desenvolvimento Agrário, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT (MDA/SDT, 2005a). No Documento Institucional 01, a SDT reconhece 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.

Para enfrentar as assimetrias que persistem nos níveis de desenvolvimento de várias camadas sociais e de diversas regiões brasileiras, mudanças substanciais deverão ocorrer no escopo e na forma de 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. Mudanças essenciais deverão ser assumidas pelos formuladores e operadores das políticas públicas, o que significa, fundamentalmente, reconhecer a importância da agricultura familiar

e do acesso à terra como dois elementos capazes de enfrentar a raiz da pobreza e da exclusão social no campo [...] (MDA/SDT, 2005a, p.10).

O diagnóstico então elaborado indica a débil composição de capital social e os principais desafios a serem enfrentados pelas políticas públicas de caráter territorial: a fragilidade dos recursos humanos e naturais predominante nas regiões rurais, apesar da existência de forte identidade cultural e da tradição de solidariedade; a persistência da concentração fundiária; a prevalência, até então, da visão setorial do desenvolvimento, em detrimento do enfoque territorial.

As regiões mais carentes de desenvolvimento são exatamente aquelas que apresentam os mais altos índices de analfabetismo e que sofrem, desde muito tempo, processos de exclusão social, de migração e de desqualificação dos serviços públicos. Essas regiões estão dentre as mais pobres do País e, geralmente, possuem capital social pouco desenvolvido, devido a fatores econômicos (falta de meios, pobreza, desemprego); sociais (dependência, subordinação, pouca organização social); geográficos (isolamento, dificuldades de comunicações, limitantes naturais); educacionais (educação formal deficiente, analfabetismo, baixa informação e capacitação) e práticas políticas (pouca participação, clientelismo). Esses elementos desfavoráveis reduziram dramaticamente as chances da cidadania e da participação, acentuando as assimetrias sociais, econômicas e políticas (MDA/SDT, 2005a).

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:

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 oferecendo instrumentos de desenvolvimento que atendam a essas características (MDA/SDT, 2005a, p.11).

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 (MDA/SDT, 2005a, p.28).

Do ponto de vista espacial, 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 (MDA/SDT, 2005a, p.28). 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 (MDA/SDT, 2005a, p.19). A proposta central é a gestão social do processo de desenvolvimento, para o que novas institucionalidades devem ser construídas.

Institucionalidades territoriais são espaços (fóruns, conselhos, comissões, articulações e arranjos institucionais diversos) de expressão, discussão, deliberação e gestão, que congregam a diversidade de atores sociais e cuja atenção é voltada à gestão social das políticas e dos processos de desenvolvimento (MDA/SDT, 2005b, p.11).

Na definição das estratégias de implementação do Programa, a SDT privilegia, por um lado, 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, à dinamização econômica nos territórios rurais e à articulação das políticas públicas (MDA/SDT, 2005b).

No mesmo ano de 2003, 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 (MDA/SDT, 2005b, p.17).

Essa política está consubstanciada no Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT). Lançado efetivamente em julho 2005, o PRONAT foi inserido no Plano Plurianual 2004-2007 (MDA/SDT, 2010, p.22). No cerne dessa abordagem em termos de Territórios Rurais/Territórios da Identidade situava-se a concepção de que os atores locais podem se tornar protagonistas de seu próprio desenvolvimento. Como já foi assinalado, prevalece a ideia de que os pequenos agricultores familiares, assentados, quilombolas, comunidades indígenas, etc. Poderiam participarativamente dessa dinâmica, segundo suas próprias demandas por reconhecimento dedireitos.

Cabe frisar o fato de que essa visão, que consistia em apostar na dinâmica própria de populações excluídas, já inspirava o quadro conceitual e o modo de atuar de várias entidades da sociedade civil, em particular as ONGs que acompanharam essas faixas da população rural durante as décadas passadas. De certa forma, o Programa Territórios da Cidadania recupera algumas ideias que nasceram desses movimentos da sociedade civil.

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” (MDA/SDT, 2010, p.9).

[...] 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 (MDA/SDT, 2010, p.12).

A avaliação então realizada, internamente, elenca os principais avanços no processo de implantação do programa territorial.

Dentre os principais resultados desta estratégia territorial, destacam-se: a) a ação e o protagonismo dos atores sociais, sobretudo, a participação destes nos 164 Colegiados Territoriais envolvendo em sua composição 11.700 entidades representativas da sociedade civil e do poder público; b) o planejamento territorial expresso nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) que somam, em 2010, 136 Planos elaborados; c) a inserção da abordagem territorial no debate sobre o novo rural brasileiro, especialmente, na elaboração da Política de Desenvolvimento do Brasil Rural, gestada no Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável (CONDRAF), a partir dos resultados da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, ocorrida em 2008; d) o reconhecimento da abordagem territorial como referência para as políticas públicas [...] além de 13 Estados que territorializaram suas políticas [...] e) a adesão de 22 ministérios ao Programa Territórios da Cidadania que, de certa forma, incorporaram a ideia de integrar e direcionar suas políticas públicas às áreas com maior concentração de pobreza rural (MDA/SDT, 2010, p.2).

Os colegiados constituem os instrumentos estratégicos para a efetivação das políticas territoriais. Para Arilson Favareto,

[...] o grande mérito desses colegiados está em ter aprofundado as possibilidades de controle social das políticas de desenvolvimento rural e em ter disseminado a retórica correspondente à abordagem territorial do desenvolvimento rural. Mas, é forçoso reconhecer que o caminho para que eles possam se impor como novas instituições para o desenvolvimento rural ainda é longo. Para tanto, seria preciso proceder a uma série de ajustes estruturais nas diretrizes e na operacionalização da política de desenvolvimento territorial (FAVARETO, 2009, p.56).

Sérgio Pereira Leite e Karina Kato consideram, igualmente, que o balanço dos Territórios Rurais é positivo, porém, com base em avaliações do próprio MDA, registram alguns pontos que deveriam merecer uma reflexão crítica. Há a considerar a baixa interação entre os atores sociais locais; a ênfase demasiada das linhas de atuação em atividades agrícolas; o caráter mais competitivo do que cooperativo entre os municípios inte-

grantes de um território e as precárias articulações entre as três esferas governamentais (LEITE; KATO, 2009, p.129).

3.3. O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

O Programa Territórios da Cidadania (PTC), lançado em fevereiro 2008, por um decreto do Presidente da República, assinado por 19 ministérios, sublinha, como o programa que lhe antecedeu, o objetivo da “integração de ações dirigidas à superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inseridas em uma estratégia de garantia de direitos e de desenvolvimento territorial sustentável” (FRANÇA e SORIANO, 2010, p.233). Esse novo programa se propõe a representar um salto de qualidade, em relação ao então vigente programa dos Territórios Rurais ou Territórios de Identidade, no que se refere às suas duas dimensões centrais: envolver em profundidade o conjunto da administração pública federal, estadual e municipal na oferta e na gestão articulada das políticas públicas para os territórios e consolidar o protagonismo dos atores locais na formulação das demandas e na gestão local do desenvolvimento. Caio Galvão de França descreve a importância e o alcance do novo programa.

O decreto de criação do PTC estabelece como seu objetivo “promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial que contempla: i) integração de políticas públicas com base no planejamento territorial; ii) ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios; iii) ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania; iv) inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis [...] ; v) valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações (FRANÇA, 2012, p.8)².

² O texto de Caio Galvão de França aqui citado condensa a palestra que proferiu para as equipes de pesquisadores do Paraná e de Pernambuco, responsáveis pelo presente estudo. Pela sua importância e pertinência, ele será aqui, juntamente com outras contribuições suas, detalhadamente analisado, servindo de referência para as nossas próprias reflexões.

É sobre a base da já implantada política territorializada do desenvolvimento rural que se assentou a nova linha de ação pública dos Territórios da Cidadania. Essa é às vezes apresentada como simples desdobramento da linha anterior do PRONAT. A dinâmica de sua concepção e sua implementação parece, no entanto, mais complexa. 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 inspirou nesse contexto as ações voltadas para o meio rural: gestar 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, como analisam França (2011) e França e Soriano (2010).

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, considerando os 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.

O Programa tem um caráter inovador como política para a gestão pública, como experiência de gestão territorial de políticas setoriais preeexistentes. Entretanto, reconhecer este caráter inovador de concretização de elementos da nova gestão pública não significa conferir-lhe uma dimensão inaugural, pois várias das inovações incorporadas correspondem a valores já presentes no desenho de outras políticas públicas, como é o caso, por exemplo, do Programa Bolsa Família e do próprio gerenciamento do Programa de Aceleração do Crescimento, de iniciativas anteriores voltadas para a superação da pobreza rural, como o Programa Fome Zero, e de outras políticas de desenvolvimento territorial (FRANÇA, 2009).

Como se apreende, um conjunto de ações diversificadas abria novas perspectivas para a agenda do desenvolvimento rural. O maior desafio seria a articulação dessas linhas de intervenção, tanto do ponto de vista espacial quanto da sua complementaridade para melhorar as condições de vida e de trabalho das populações-alvo. Reitera-se, sem dúvida, o objetivo último de saída da pobreza, apoiado sobre dinâmicas internas das populações atendidas pelas políticas sociais.

Nessa perspectiva, um consenso se construiu 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 essa convergência, 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 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 diversificado de populações (pequenos agricultores familiares, assentados, quilombolas, comunidades indígenas).

Operava-se, assim, uma confluência entre a abordagem ilustrada pelo PRONAT e a nova proposta territorial. Salientava-se, por um lado, a necessidade de apoiar a dinâmica do desenvolvimento local nas identidades, solidariedades e iniciativas próprias a espaços unidos por traços geográficos, históricos e socioeconômicos comuns, e, por outro lado, o projeto de uma nova institucionalidade, que procurava superar a dispersão e a desarticulação de políticas públicas voltadas para as populações mais pobres e mais excluídas para gerar dinâmicas autoalimentadas de saída da pobreza.

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

A existência de um “feixe simultâneo e permanente de políticas públicas”, que não se restringiam àquelas sob coordenação do MDA, e mesmo com seus graus diferenciados de abrangência e consolidação, abria novas possibilidades para a agenda do desenvolvimento rural. [...] Portanto, o PTC não é um desdobramento de uma política específica do MDA. Ele é um esforço de ampliar os horizontes das políticas de combate à pobreza e de promoção do desenvolvimento rural a partir de uma construção interministerial e federativa, que repercute sobre o deslocamento do tema na agenda do governo (FRANÇA, 2012, p.10 e 11).

Os dispositivos de participação – o fórum social e o colegiado territorial – já em funcionamento nos territórios rurais são mantidos, mas 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. Como afirma Caio Galvão de França,

[...] será preciso combinar, pelo menos, duas dimensões na dinâmica da participação social e da articulação dos atores. Por um lado, produzir a força social necessária para efetivar os direitos, com as especificidades adequadas a cada segmento social e considerando as múltiplas possibilidades de acesso. Por outro lado, redesenhar novas demandas e criar as melhores condições para a sua afirmação como parte de uma agenda dirigida a aprofundar a democratização econômica e política (FRANÇA, 2010, p.79).

Na verdade, 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 fazer funcionar, como uma via de mão dupla, numa recíproca alimentação, a demanda das populações locais e as iniciativas públicas de oferta de bens, serviços e reconhecimento de direitos.

Uma participação que expressa a energia da ação coletiva de atores populares, e que resulta em fortalecimento dos movimentos sociais e suas lutas e em reconhecimento da legitimidade de sua demandas e projetos, bem como na criação de políticas. Uma participação que desdobra a dimensão da autonomia, da representação política e da participação institucional, e que afirma uma pluralidade política fundamental para a própria democratização do país. Uma participação associada ao processo de construção e afirmação de novos atores sociais, 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 (FRANÇA, 2010, p.68).

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 peculiaridades desse PTC em relação aos outros programas, enquanto uma ação do Estado que se define através de um leque de propostas a partir das escolhas de um colegiado. O colegiado a ser formado pela representação das várias instituições públicas e parcerias (ONGs) mobilizadas pela expectativa de obtenção de recursos públicos. Com base nessas escolhas, a serem em geral submetidas pelos proponentes (instituições) levando em conta a matriz das ações, definem-se responsáveis e responsabilidades que serão, ao final, registradas no relatório 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.

Com o PTC, registra-se um acúmulo institucional que vincula a política pública de superação da pobreza às novas dimensões do rural. A nova agenda social acolhida pelo MDA se institucionaliza como proposta com a incorporação dos demais ministérios, coordenada pela Casa Civil. Delineia-se uma matriz de ações com três eixos: 1) apoio a atividades produtivas, 2) acesso a direitos, e 3) infraestrutura. Aí estaria, por certo, o elemento estratégico de elaboração do PTC: a legitimação da agricultura familiar.

A lógica do Programa Territórios da Cidadania se apoia em circuitos institucionais complexos, que articulam um nível local (os Colegiados), um nível estadual (Comitê de Articulação Estadual) e um nível nacional (Comitê Gestor Nacional). Compõem o colegiado representantes das entidades públicas e da sociedade civil (Sindicatos, ONGs, etc.); o Comitê estadual tem como finalidade articular órgãos federais, estaduais e representantes das prefeituras dos municípios incluídos nos territórios. Do Comitê Gestor Nacional participam representantes da Casa Civil e dos Ministérios implicados.

Um decreto promulgado em novembro 2011 institui uma estrutura nacional dupla: i) um Comitê Gestor Nacional reduzido a sete membros representantes das seguintes instituições: Casa Civil, Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretaria de Relações Institucionais da Presidência, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Fazenda; ii) um Grupo Interministerial de

Execução e Acompanhamento do Programa formado pelas sete entidades já citadas e por 16 outros Ministérios.

De 2008 a 2011 decide-se pela aceleração e maior integração das políticas. A agenda social comporá o novo quadro mais político do que conceitual para a abordagem e superação da pobreza e da gestão de políticas públicas. Isto não se faz sem que haja disputas e confrontos entre concepções que se debatem no interior do planejamento das políticas públicas polarizadas entre uma concepção dominante de desenvolvimento rural e uma agenda contra-hegemônica de mobilização.

CONCLUSÃO

Nesse capítulo, apresentamos as linhas mestras da gênese e evolução das políticas para o mundo rural que adotaram um enfoque do desenvolvimento territorial. Trata-se, na verdade, de um quadro mais geral, que não levou em consideração a grande riqueza resultante de sua implantação nos diversos territórios constituídos.

Embora se reconheça que os instrumentos do PTC não são suficientes, a ideia que anima os que neles apostam é a de que o PTC tem um grande potencial de articulação das políticas. Tudo se constrói em função do fortalecimento da agricultura familiar. Apostava-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 afirmação da legitimização social, ecoando um tipo de “ativismo estatal” baseado na cooperação entre movimentos sociais e o Estado (FRANÇA, 2012).

Cabe ao MDA, nesse contexto, a coordenação e integração das políticas cujas raízes são: a afirmação da agricultura familiar e o protagonismo dos respectivos atores. Mais concretamente, tal esforço estratégico enfrenta obstáculos operacionais decorrentes da reprogramação das políticas públicas e da articulação entre as instituições partícipes e dos modelos de alocação de recursos. Por outro lado, ainda que a experiência prévia do PRONAT tenha sido positivamente avaliada, permanecem algumas das fragilidades da proposta territorial relativas à composição das forças envolvidas, em especial aquelas que disputam o poder local, entre as quais

figuram as disputas internas ao próprio governo. Sendo assim, a experiência territorial torna-se fluida e se constrói em ritmo lento; as dificuldades estruturais do colegiado não são, nesse contexto, acidentes de percurso. O histórico dessa implantação será melhor analisado por meio dos dois estudos de caso realizados.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Balanço Geral da União*, 2002. Brasília: CGU, 2002. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/BGU/2002/>>. Acesso em: 14/05/2014.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA – 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.
- DELGADO, N. G. (Coord.). *Brasil rural em debate*. Brasília: MDA, CONDRAF, 2010.
- FAVARETO, A. As tentativas de adoção da abordagem territorial do desenvolvimento rural: lições para uma nova geração de políticas públicas. *Raízes – Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, v.28, n.1-2, p.52-62, 2009.
- FRANÇA, C. G. *Territórios da Cidadania e política de gestão pública*. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – ILAPE/CEPEG. Brasília, 2009.
- _____. Participação social na organização da agenda e na gestão de políticas públicas. *Desenvolvimento em Debate*, v.1, n.2, p.65-81, 2010.
- _____. 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. [Trabalho apresentado]. Rio de Janeiro, OPPA/CPDA/UFRRJ, 2011.

_____. Programa Territórios da Cidadania: aspectos constitutivos e implicações metodológicas. Roteiro de exposição no Seminário do “Projeto de Pesquisa Avaliação do Programa Territórios a partir da análise das ações implementadas nos territórios do Território Sertão do São Francisco, PE e Território Paraná Centro, PR”. Recife: UFPE, novembro de 2012.

_____; SORIANO, J. Territórios da Cidadania: inovação na trilha do Fome Zero. In: SILVA, J. G.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. (Orgs.). *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília: MDA, 2010.

GUANZIROLI, C. E.; ROMEIRO, A.; BUAINAIN, A. M.; DI SABBATO, A.; BITTENCOURT, G. *Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

LEITE, S. P.; KATO, K. Desafios dos processos de gestão social e proposições de políticas. In: ARAÚJO, T. B. (Org.) *Gestão social dos territórios*. Brasília: IICA, 2009. p.95-153.

MATTEI, L. *Institucionalidade e protagonismo político: os 10 anos do Condraf*.2. Ed. Brasília: MDA/Condraf, 2010.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO/SDT. *Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil*. Brasília: MDA/SDT, 2005a.

_____. *Marco referencial para o apoio ao desenvolvimento de territórios rurais*. Brasília: MDA/SDT, 2005b.

_____. *Balanço de gestão: resultados das ações do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) 2003-2010*. Brasília: MDA/SDT, 2010. Disponível em: <www.iica.int>. Acesso em: 03/12/2012.

PERAFÂN, M. E. *O território do desenvolvimento e o desenvolvimento dos territórios: o novo rosto do desenvolvimento no Brasil e na Colômbia*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - UnB. Brasília, 2007.

SABOURIN, E. Desenvolvimento rural e abordagem territorial? Conceitos, estratégias, atores. In: _____; TEIXEIRA, O. A. (Orgs.). *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais*. Brasília: Embrapa, CIRAD, UFPB, 2002a. p.21-37.

_____. Agricultura familiar, coletividades territoriais e construção de territórios no Nordeste Semiárido. In: _____; TEIXEIRA, O. A. (Orgs.). *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais*. Brasília: Embrapa, CIRAD, UFPB, 2002b. p.197-217.

TONNEAU, J.-P. Articulação entre as escalas territoriais e consequências sobre o planejamento rural. In: SABOURIN, E; TEIXEIRA, O. A. (Orgs.). *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais*. Brasília: Embrapa, CIRAD, UFPB, 2002. p.219-232.

VEIGA, J. E. *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: NEAD-MDA, 2001.

Política local e a trama das relações de poder no desenvolvimento territorial

Paulo André Niederle

INTRODUÇÃO

Decorrida uma década de construção da atual geração de políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil, constituiu-se um saldo importante de pesquisas sobre seus limites e potencialidades. O escrutínio das principais análises revela, por um lado, um entendimento comum acerca do salto qualitativo que a abordagem territorial significa comparativamente ao enfoque setorializado que ainda prevalece nas políticas de desenvolvimento rural. Por outro lado, elas também são praticamente uníssonas em apontar determinadas falhas das estratégias de territorialização das políticas públicas. Muitos estudos questionam, por exemplo, em que medida a cultura política e administrativa do Estado brasileiro tem condições de comportar esse processo. Neste sentido, a inexistência de um marco jurídico específico constitui o argumento capital para elucidar as dificuldades de institucionalização das políticas territoriais. (MEDEIROS; DIAS, 2011; DELGADO; LEITE, 2011a; FAVARETO, 2008; DELGADO; GRISA, 2013).

As respostas a esse tipo de questionamento sublinham o componente de aprendizagem envolvido na construção dos novos formatos de ação pública. Segundo esta leitura “mais otimista”, com os resultados alcançados pelas políticas territoriais, o foco de avaliação não deve centrar-se exclusivamente na capacidade das mesmas em alterar os mecanismos de gestão do Estado, mas nas suas potencialidades para incutir na sociedade uma nova cultura institucional e política. Neste caso, o centro das atenções volta-se primeiramente às mudanças nas normas, convenções, valores e

formas de comportamento que podem renovar os mecanismos de democratização, cidadania e participação social. Com efeito, a hipótese a ser considerada neste capítulo recai justamente sobre a habilidade das políticas de desenvolvimento territorial em catalisar transformações no modo de *fazer política* e nas implicações que isto acarreta para a emergência de novas relações de poder nos territórios.

Antes de adentrar especificamente nesta discussão, cabe, contudo, uma breve ressalva com relação à noção de *território* como categoria analítica. Atualmente, sabe-se que o *enfoque territorial* adotado pelo Estado para execução das políticas públicas possui um significado diferente da conotação heurística que a geografia política confere ao *território* enquanto espaço de relações de poder. Nesta perspectiva, o território apresenta-se como “um espaço delimitado e controlado, através do qual se exerce um determinado poder, muitas vezes – mas não exclusivamente – relacionado ao poder político do Estado” (HAESBAERT, 2004, p.91). De outro modo, o *enfoque territorial* define o território de modo instrumental, como uma variável-chave aos processos de desenvolvimento. Neste caso, o desenvolvimento territorial “se refere à escala geográfica de um processo e não a sua substância” (BOISIER, 2000, p.157). Isso não significa, contudo, a impossibilidade de um olhar analítico focalizando o modo como a territorialização da ação pública pode alterar o território enquanto “cena do poder e lugar de todas as relações” (RAFFESTIN, 1993, p.58).

Para tanto, é fundamental acentuar a multidimensionalidade desse processo. No Brasil, os estudos de Berta Becker descontinaram as ambiguidades do uso político do território, chamando atenção para o equívoco de algumas abordagens que desconsideram os conflitos e as contradições existentes no interior do Estado e da sociedade. Segundo a autora, uma análise do território “implica no reconhecimento dos diversos agentes sociais com suas estratégias e conflitos presentes em diferentes escalas espaciais, e na necessidade de alterar o conceito de Estado” (BECKER, 1983, p.2). Assim, a noção de território deixa de se referir somente ao Estado-Nação, como era recorrente nos estudos clássicos, para incluir o poder de diferentes atores manifestado em distintas espacialidades sobrepostas. O território torna-se um emaranhado de redes articulando múltiplas escalas espaciais.

Se a geografia política nos empresta uma noção refinada de território relacionado ao exercício do poder, a sociologia nos ensina que o *poder* não configura uma propriedade inerente aos indivíduos (ou organizações)

e não decorre simplesmente da dotação de recursos que estes dispõem, mas das interações que eles estabelecem e do modo como mobilizam esses recursos. O poder é relacional e somente se constitui em uma rede de atores na medida em que se faça uso dele. Ademais, a “posse” de determinado poder por um ator não implica necessariamente que o outro perca, como se os conflitos resultassem necessariamente em um cálculo de soma zero. O poder “não é algo que se possa dividir entre aqueles que o possuem e o detêm exclusivamente e aqueles que não o possuem e lhe são submetidos” (FOUCAULT, 1984, p.183). Sem essa percepção, é impraticável compreender as mudanças que se processam nas relações de poder em decorrência da nova forma de governança proposta pelas políticas territoriais, em particular no que diz respeito à posição social de indivíduos e grupos mais periféricos nas redes que conformam o território.

As políticas de desenvolvimento territorial sugerem a emergência de um novo modelo de governança condizente com a necessidade de ampliação da interlocução entre diferentes grupos sociais. Este modelo busca integrar Estado e Sociedade Civil na gestão dos problemas públicos a partir da formação de *redes* heterogêneas, da constituição de *espaços públicos* onde os atores confrontam seus referenciais de desenvolvimento e da criação de uma nova institucionalidade que regula as relações políticas. A consolidação da participação e a co-construção da ação pública revelam-se na importância renovada conferida às instâncias de concertação social, em especial aos Colegiados Territoriais. Esses se converteram em espaços de disputa por recursos públicos, mas também em arenas das “lutas por reconhecimento” empreendidas por atores que possuem pouco ou nenhum acesso ao Estado (HONNETH, 2003). Essas lutas trazem à tona valores que questionam as instituições estabelecidas, exigindo a formação de novos compromissos políticos para sustentar os processos de desenvolvimento.

Para além das boas intenções, resta saber *se e como* as políticas de desenvolvimento territorial interferem na criação de uma nova forma de *fazer política* comparativamente àquelas que tradicionalmente caracterizaram a *política local* nos contextos rurais brasileiros – clientelismo, coronelismo, patrimonialismo, patriarcalismo, mandonismo, assistencialismo (LEAL, 1975 [1949]; MARTINS, 1994; CARVALHO, 1997; FAORO, 2001). O que nos propomos a analisar aqui é a capacidade de essas políticas criarem as condições para a emergência de espaços públicos onde gru-

pos sociais que foram historicamente excluídos das decisões políticas possam expressar suas necessidades e reivindicar ações que respondam aos seus anseios de desenvolvimento. Os argumentos apresentados revelam que os efeitos da política territorial continuam sendo amplamente condicionados por processos precedentes dos quais ela é tributária. Os limites do Programa Territórios da Cidadania (PTC) revelam-se, sobretudo, na dificuldade do mesmo em romper com institucionalidades que lhes são anteriores; algumas das quais, paradoxalmente, ele pode contribuir para perpetuar.

4.1. POLÍTICA LOCAL, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E ESPAÇOS PÚBLICOS

Na década de 1990, inúmeros estudos analisaram a especificidade do *poder local* e da *política local*, sobretudo em decorrência dos processos de descentralização que fizeram do “local” o espaço privilegiado de ação pública de alguns segmentos: “o domínio preferencial concedido aos pobres para uma participação social” (MARQUES, 2009, p.62).¹

Dentre este conjunto de estudos, Palmeira (1999) argumenta que o conceito de política local traduz-se mais propriamente na ideia de uma “política de reputações” conformada por determinadas relações sociais que fazem com que as comunidades estabeleçam alianças fundadas na reciprocidade, no compadrio, no parentesco e na amizade. Portanto, mais do que uma “política a nível local”, a *política local* seria uma forma de *fazer política* presente em diversos espaços (inclusive no Congresso Nacional que, em outro extremo, deveria ser o espaço por excelência da *política institucionalizada*). Mesmo assim, se a *política local* não é necessariamente local, ela se cristaliza, em suas formas mais típicas, em situações que podem ser defini-

¹ Em grande medida isso se deu como resultado da “confluência perversa” entre a redução dos papéis conferidos ao Estado (neoliberalismo) e a demanda de participação social em pleno contexto de reabertura democrática (DAGNINO, 2002; SILVA; MARQUES, 2009; GÓMEZ; FÁVARO, 2012).

das como locais e, como demonstrou Leal (1975), na história do Brasil é no *município* que ela encontra seu espaço fundamental de expressão.²

Essa forma de *fazer política* associa-se à existência de estruturas de dominação que podem ser definidas como *poder local*. São essas estruturas que foram desafiadas pelos processos de democratização reivindicados nos anos 1980, reconhecidos pela Constituição Federal da Nova República e colocados em prática na década seguinte. Mas ainda são essas estruturas que impõem obstáculos às políticas territoriais, criando empecilhos para que elas atinjam os objetivos para os quais foram desenhadas. Neste sentido, é adequado afirmar que, para consolidar os mecanismos institucionais de promoção da cidadania e combate à pobreza e à desigualdade, é necessário que essas políticas enfrentem as estruturas de poder local que condicionam a existência desses fenômenos – dentre os quais, a posse da terra continua absolutamente central na configuração das relações de poder, principalmente nos pequenos municípios rurais brasileiros (MEDEIROS, 2009).

Nos termos em que opera o debate, é preciso analisar as inovações introduzidas pelo PRONAT e PTC face àquilo que já vinha se delineando em outros espaços de concertação social que os precedem, dentre os quais os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) constituem a referência para comparação (SCHNEIDER; SILVA; MARQUES, 2009). Apesar da anterioridade de algumas experiências de conselhos municipais vinculados à questão agrícola, foi somente nos anos 1990 que proliferaram espaços públicos destinados a tratar dos problemas do rural. Inicialmente, os CMDR foram criados como uma exigência para os municípios acessarem os recursos da linha “Infraestrutura e Serviços” do PRONAF, configurando o resultado mais propriamente da ação descentralizadora do Estado do que do anseio de participação dos agricultores, das comunidades rurais e das organizações sociais. Foi no decorrer do tempo que essa configura-

2 Neste estudo clássico sobre o municipalismo brasileiro, Vitor Nunes Leal analisa a dialética relação entre a decadência do poder privado dos coronéis e a ascensão do poder público municipal que, paradoxalmente, acabou acentuando o fenômeno do coronelismo, definindo um sistema de troca de favores entre o Estado e as elites agrárias. Dentre as práticas analisadas está o poder concedido aos coronéis para a nomeação de cargos públicos (filhotismo), a utilização pelos mesmos do poder de polícia do Estado para perseguição aos seus opositores (mandonismo) e o poder administrativo sobre os recursos financeiros do município, utilizados para fins pessoais.

ção se alterou, abrindo espaço para uma participação social que se manteve, contudo, bastante limitada (ABRAMOVAY, 2001).

O mesmo se procedeu em relação a um leque mais amplo de Conselhos Municipais cujas origens procedem do mesmo processo de reestruturação da ação estatal nos anos 1990.³ Inicialmente projetados como instrumentos de supervisão e monitoramento do uso dos recursos públicos, esperava-se que a proliferação desses espaços introduzisse no âmbito local a possibilidade de contestação às estruturas do poder constituído (HEREDIA, 2010). Como afirmam Silva e Marques,

[...] mais próximas aos cidadãos e aos problemas concretos da população, as esferas locais do Estado foram reinterpretadas, contrariamente à tradicional visão que as identificava como espaço privilegiado de reprodução dos arcaísmos da sociedade brasileira, como *locus* da inovação institucional e da geração de respostas efetivas para as demandas e interesses sociais (SILVA; MARQUES, 2009, p.10).

Assim, buscava-se não apenas transferir regras formais, estruturas administrativas e procedimentos burocráticos (a política institucionalizada) dos níveis mais amplos para o plano local, mas também valores e comportamentos que estimulariam a coesão social e a confiança entre os indivíduos com vistas a produzir iniciativas inovadoras de desenvolvimento.

Neste momento, havia uma esperança latente de que a ação dos Conselhos Municipais poderia romper com uma das características marcantes da política local: o poder repassado aos prefeitos para definir a destinação dos recursos; poder este que envolve dispor dos recursos de forma a sustentar as redes de reciprocidade estabelecidas. Como nota Palmeira (1999), historicamente a tradição patrimonialista e clientelista da política local fez com que *fazer política* significasse distribuir recursos de acordo com critérios que se associam a uma diversidade de relações interpessoais. Assim, atender as demandas dos correligionários não significava conceder benefícios indébitos, mas tão somente o fato de o prefeito *exercer seu poder*, ou seja, transferir os recursos que *ele dispõe*. Na maioria das vezes,

³ No final da década de 1990, já existiam quase 27 mil conselhos municipais no Brasil, correspondendo a uma média de quase cinco por município. Em 1999, 99% dos municípios já contavam com conselhos de saúde, 91% de educação e de assistência e ação social e 71% de crianças e adolescentes (ABRAMOVAY, 2001).

isso se materializa na execução de obras, as quais se tornam a face visível do poder local.

Antes da criação dos Conselhos, esse poder personalizado não conseguia ser questionado, exceto no período eleitoral. Para os pequenos municípios rurais, a eleição sempre constituiu a ocasião para refazer as alianças sociais e os compromissos. Como demonstram Heredia e Palmeira (1993), o “tempo da política” sempre foi compreendido como o tempo necessariamente finito em que a comunidade cria novos arranjos sociais. Neste momento, a disputa não apenas é permitida, mas incentivada. Tudo é politizado, desde os eventos cotidianos de convivência social até os rituais religiosos. As relações sociais são reordenadas. As famílias reestruturam-se e os laços de parentesco são preenchidos por novos significados. A *crise* se instaura e a comunidade passa a requerer soluções para evitar a anomia. O tempo da política é, então, encerrado com a escolha dos novos representantes legitimados a reorganizar a distribuição dos recursos. A comunidade vê restabelecida uma situação de normalidade na qual as disputas são suspensas e novos compromissos estabilizados. A vida toma novamente seu curso normal (PALMEIRA; HEREDIA, 2010).

As eleições constituem o momento crítico em que as instituições sociais, as classificações e as formas de julgamento estabelecidas são questionadas e colocadas à prova por uma realidade emergente. São circunstâncias que catalisam a atividade reflexiva dos indivíduos, os quais são impelidos a encontrar novos mecanismos que lhes permitem sair da situação transitória de incerteza e crise. Nestes momentos, estabelece-se um cenário de disputas e negociação em relação à definição dos meios que serão utilizados para solucionar os problemas. Passadas as eleições, contudo, constituem-se novamente “momentos práticos” nos quais as instituições que governam os comportamentos sociais estão estabilizadas. Novamente, para preservar a comunidade, as famílias e as coalizões, as pessoas buscam se distanciar da inquietude provocada pelas críticas e disputas, minorando as diferenças e “fechando os olhos” para elementos que podem reintroduzir o conflito. Nestes momentos, reina a tolerância sobre tudo aquilo que é diferente e procura-se agir de modo a retardar uma nova disputa tanto quanto possível (BOLTANSKI, 2009).

A criação dos conselhos estendeu o *tempo da política* e levou as disputas para arenas até então inexistentes. Ao assumir responsabilidades na alocação de recursos, eles converteram-se em espaços de exercício do poder.

Ao se tornarem permanentes, eles geraram instabilidade para a comunidade, uma vez que a disputa rescinde o tempo anteriormente reservado para *a política*. Ademais, quanto mais inovador se tornou o modo de *fazer política* (participação comunitária, movimentos sociais, militância permanente, etc.), maior o estranhamento e maior o medo de divisão da comunidade (PALMEIRA, 1999). As consequências ultrapassam a questão da alocação dos recursos e das obras, para desestabilizar as relações sociais constituídas e a estrutura das famílias e dos grupos sociais.

Isso explica porque muitos conselhos passaram a ser fortemente controlados pelo poder público. Trata-se de uma tentativa de manter a estabilidade da comunidade. Prefeitos, secretários municipais e técnicos não apenas passaram a presidi-los, mas também a indicar seus membros, de modo que muitos Conselhos tornaram-se espaços de legitimação do poder local.⁴ Segundo Marques (2009, p.82), “para realizar uma boa administração e para se reeleger, era, antes de tudo, necessário controlar os conselhos”. Assim, surgem novos mecanismos de redistribuição do poder, o que leva os prefeitos a criar versões mais sofisticadas de clientelismo com vistas a perpetuar suas posições.

No entanto, apesar de todas as distorções e restrições que marcam a trajetória dos Conselhos Municipais, a capacidade de controle do prefeito sobre os mesmos dificilmente conseguiu ser completa, possibilitando sempre algum espaço de manobra para novas lideranças se constituírem. Muitos conselhos abriram a possibilidade de redefinir a posição de atores situados em diferentes coalizões políticas. Em particular, extensionistas rurais que se opunham aos prefeitos viram emergir uma arena de disputa política, onde a maior proximidade com as comunidades e os agricultores lhes garantia apoio considerável às suas propostas. Até mesmo secretários municipais cujas secretarias nunca foram institucionalizadas e cujo orçamento estava vinculado ao gabinete do prefeito perceberam nos Conselhos um espaço para afirmação política. O efeito disso não envolve “apenas” a possibilidade de controlar recursos, mas também o questionamento de representações de autoridade e hierarquia que se apresentam como imposição simbólica do poder (MARQUES, 2009). Assim, em diversos municípios a pressão

⁴ Estudo publicado pelo IPARDES (2001) indica que metade dos vinte CMDR estudados no Estado do Paraná eram presididos pelos secretários da Agricultura. Em três casos, isso era previsto pelo próprio regimento do Conselho. Por sua vez, o secretário do conselho era o técnico da EMATER em três quartos dos casos analisados.

exercida por muitos conselhos contribuiu para a criação de secretarias de Agricultura que passaram a administrar recursos e projetos próprios.

Naqueles contextos onde os poderes instituídos não conseguiram manter o controle sobre esses espaços, houve uma tentativa de esvaziamento dos conselhos, seja do ponto de vista da participação social, seja no que tange à efetiva dotação orçamentária sobre a qual o mesmo pode interferir. Também nestes casos, eles gradativamente perderam a capacidade de catalisar dinâmicas de contestação social, o que explica porque, ao longo do tempo, várias organizações sociais preferiram se ausentar. Esse é o caso de alguns movimentos vinculados à luta pela terra que, geralmente, constituíram uma voz dissidente nesses espaços.

Inicialmente, esses movimentos sociais estiveram disputando politicamente os conselhos. Muitos se consolidaram como espaços paralelos de poder, com forte protagonismo de organizações sociais que passaram a desafiar as estruturas de dominação da política local. Situações emblemáticas são citadas com 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, revelaram uma extraordinária capacidade de articulação política, dirigindo os conselhos e, em alguns casos, conquistando as estruturas institucionais do poder local. Contudo, no período mais recente, nota-se certo arrefecimento nesta mobilização, resultado de uma leitura cética sobre a capacidade de os conselhos promoverem transformações sociais significativas e/ou de intermediarem o acesso às estruturas do Estado. A consequência acaba sendo a perpetuação da política local, com uma diferença fundamental: se outrora apenas os coronéis detinham acesso ao Estado, agora muitos movimentos sociais também construíram suas vias de acesso direto aos recursos públicos sem ter que se submeter ao crivo dos fóruns públicos.

Para além da criação de novas formas de participação e gestão dos recursos, as políticas públicas possuem um desafio ainda mais significativo de mudança da *cultura política* (AVRITZER, 1995). Muitas formas de poder local continuam profundamente enraizadas em diferentes esferas sociais, reagindo constantemente à inclusão de novos mecanismos de participação e democratização. Com efeito, muitas vezes a própria comunidade reclama o retorno da velha estrutura de poder (HEREDIA, 2010). Acostumada com as relações clientelistas que caracterizavam a “velha política”, a população reclama da impossibilidade de acessar

recursos pelas vias tradicionais. As filas nas portas dos gabinetes reduzem-se e as pessoas não entendem porque o prefeito não “quer” mais resolver seus problemas. Não estranha que muitos desses prefeitos foram derrotados nas suas tentativas de reeleição simplesmente por “não sabrem mais fazer política”. Ao mesmo tempo, não são raros os relatos de antigos correligionários que “trocaram de lado” porque o prefeito optou por “atender a todos” e “não soube valorizar o trabalho daqueles que estavam com ele”.

Mas isso não aconteceu apenas nas prefeituras. As próprias entidades de extensão rural já não têm mais “liberdade” para distribuir individualmente recursos públicos como fizeram outrora. Alguns extensionistas entrevistados durante a pesquisa que originou este livro narram a “impossibilidade de trabalhar” porque “como é que eu vou apresentar para um agricultor uma mudança no sistema de produção se eu não tenho como levar o suporte para ele? Nem um saco de semente não tenho como levar para ele. Os projetos só podem ir até a porteira da casa dele”. Os antigos métodos da extensão rural continham em si mecanismos eficazes de perpetuação de relações assimétricas de poder, os quais privilegiavam não apenas o controle de recursos materiais, mas o saber técnico dos extensionistas em detrimento dos conhecimentos dos agricultores. Como aponta Neves (2001), esses mediadores foram armados com um arsenal de competências técnicas que definem as bases dos processos de exclusão no campo político.

Quando da criação dos CMDR e, posteriormente, dos Colegiados Territoriais, essas assimetrias foram carregadas para dentro de novos espaços, onde os técnicos utilizam-se da desvalorização de outros conhecimentos para fazer prevalecer justificativas que lhes permitem legitimar novas formas de dominação (BOLTANSKI; THÉVENOT, 1991). O discurso do “não faça propostas se não souber como implementar” desconstitui todas as ameaças subversivas provindas de atores com outros valores sociais. O conhecimento das normas, a capacidade de elaborar diagnósticos e construir projetos “racionais” confere uma posição privilegiada na elaboração dos planos de desenvolvimento e na execução das políticas (MARQUES, 2009). Os técnicos passaram para o centro das novas redes sociais da política local, o que explica por que são frequentes os municípios em que o extensionista rural já participou da disputa eleitoral. Ademais, em todos os municípios rurais, prefeitos e secretários passaram a conhecer os custos de governar sem o apoio desses mediadores.

Todas essas reconfigurações, profundamente dependentes de uma trajetória histórica de mudanças institucionais, definem também formas de reação dos poderes locais constituídos às inovações que a simples existência dos Conselhos foi capaz de incitar. Abramovay (2001, p.121) é categórico em afirmar que “a profusão de conselhos gestores é a mais importante inovação institucional das políticas públicas no Brasil democrático”.⁵ Do mesmo modo, a partir de um amplo estudo sobre a atuação dos CMDR, Silva e Marques (2009, p.12) sustentam que “os conselhos são, apesar das precariedades frequentemente salientadas, percebidos geralmente de maneira favorável, tendo em vista seu potencial de transformação política”. De fato, a existência dos conselhos alterou o papel conferido aos prefeitos, secretários, extensionistas e conselheiros frente à população. Os conselhos conseguiram ao menos limitar o uso clientelista dos recursos. Se antes o debate estava direcionado à política personalista de distribuição dos recursos, hoje o maior problema se converteu na dificuldade de mobilizar as organizações sociais para disputar esses espaços e enfrentar as novas formas de dominação, agora cercadas por uma racionalidade técnica.

Qual a capacidade de as organizações ocuparem esses espaços? Por um lado, não se pode desprezar o papel que os CMDR cumpriram para o fortalecimento das organizações da agricultura familiar e vice-versa. Por outro, um dos efeitos que se reproduziram ao longo do tempo foi uma crise de representatividade dessas organizações. A profusão de inúmeros conselhos levou à criação de uma nova ocupação na divisão social do trabalho político. Uma categoria de representantes foi forjada para dar conta da participação das entidades em inúmeros espaços públicos. Assim, de agricultores engajados na luta social, muitos se converteram em *representantes profissionais*, o que qualificou suas intervenções em decorrência da circulação em inúmeras redes e do acesso a informações, mas os distanciou de suas bases sociais e comunitárias. Há casos inclusive em que esses representantes passaram a circular nos fóruns nacionais, revelando, em contrapartida, tímida participação nas instâncias munici-

⁵ “Os conselheiros podem ser mal informados, pouco representativos, indicados pelos que controlam a vida social da organização ou localidade em questão, mal preparados para o exercício de suas funções ou, o que parece tão frequente, uma mistura de cada um destes elementos. Mas o simples fato de existirem conselhos abre o caminho para que se amplie o círculo social em que se operam as discussões sobre o uso dos recursos públicos” (ABRAMOVAY, 2001, p.121).

cipais e territoriais, o que compromete a legitimidade da intervenção em ambas as instâncias. O excesso de espaços públicos e o acúmulo das funções representativas passaram a constituir um problema generalizado e particularmente mais complicado para as organizações da sociedade civil em face de suas debilidades estruturais.

Por sua vez, o anseio em constituir fóruns amplos de participação direta revela limites, que alguns autores traduzem na dificuldade de criar condições para a participação qualificada. Como afirmam Medeiros e Dias (2011, p.209), “participação política demanda tempo e capital cultural, dois elementos que são distribuídos ou apropriados de maneira bastante desigual na sociedade brasileira”. Acrecentam-se ainda outros aspectos de ordem sociocultural que condicionam, por exemplo, a reduzida participação de jovens e mulheres, ou os constrangimentos que se impõem à participação das comunidades tradicionais e originárias. Neste ínterim, cabe destacar o equívoco recorrente em considerar que a simples destinação de um assento em um espaço público de decisão é medida suficiente para prover a participação. Se os conselhos não conseguirem reconhecer a diversidade sociocultural, expressa em diferentes concepções de desenvolvimento, esse tipo de prática pode simplesmente forçar determinados grupos a adequarem-se à racionalidade técnica e instrumental que rege esses novos espaços de governança das políticas públicas, mas sob o risco de verem o Estado ainda mais distante de suas realidades.

Alterações nessa realidade também requerem a intervenção do Estado. Os Conselhos Municipais sempre estiveram intrinsecamente vinculados à gestão das políticas públicas. O mesmo ocorre com os Colegiados e as políticas territoriais. Portanto, não são apenas os conselhos que determinam mudanças no que diz respeito ao modo como as políticas são implementadas, mas também as condicionalidades definidas pelas políticas moldam os espaços de governança. A título de exemplo, mesmo que meramente formal, a paridade entre atores públicos e privados, estabelecida já nos conselhos municipais, talvez nunca tivesse sido adotada sem a intervenção do Estado. Quais inovações foram processadas desde então? Quais mecanismos foram criados para qualificar a participação, incluindo atores e grupos menos organizados ou em posições periféricas em suas respectivas organizações?

4.2. DESAFIANDO AS ESTRUTURAS DE PODER LOCAL? A EMERGÊNCIA DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS

A criação do PRONAT trouxe indubitavelmente novidades, particularmente no que se refere ao reconhecimento de que as estratégias de desenvolvimento rural deveriam romper com os limites impostos pelas fronteiras municipais. Assim, o referencial do desenvolvimento territorial foi adentrando aos discursos dos atores locais, ainda que portando significados bastante heterogêneos. Por sua vez, a formulação do PTC sugeriu a possibilidade de romper com a lógica setorializada que prevaleceu nos conselhos municipais, integrando políticas públicas de diferentes áreas. Este se mostrou um desafio mais complexo e difícil de ser alcançado. Para além disso, no entanto, nos interessa saber neste momento quais mudanças foram suscitadas pelas políticas territoriais nas esferas de poder local.

Inicialmente, é notório que a criação dos Territórios Rurais introduziu um novo componente relativo à escala de articulação do poder local. Embora em sua composição os Colegiados Territoriais tenham reproduzido um perfil muito próximo àquele dos CMDR, centrado nas organizações da agricultura familiar (o que se manteve mesmo após a criação do PTC), a política territorial estimulou a ampliação das redes e coalizões para além do âmbito municipal. Constituiu-se, assim, uma nova arena política, mas cujo foco de atuação ainda concentra-se essencialmente nas questões associadas ao rural. Um dos reflexos disso é o desenvolvimento de projetos essencialmente centrados na inclusão socioprodutiva da agricultura familiar, o que, para Wanderley (2014, neste livro), torna-se fundamental para o reequilíbrio das relações de poder que historicamente definiram posições assimétricas entre a cidade e o campo, e entre os diferentes grupos sociais no interior deste.

Outra mudança importante parece ser decorrente de um processo que é anterior à própria “criação” dos territórios. Trata-se da coexistência de múltiplos níveis institucionais no mesmo espaço do poder local. Em muitos municípios e territórios onde antes existia apenas a prefeitura, agora coexistem órgãos públicos estaduais e federais que passaram a compartilhar o poder local, ou a confrontá-lo com a introdução de rationalidades próprias à política institucionalizada. Embora isso já estivesse em curso como consequência das políticas de descentralização dos anos 1990, parece ter sido potencializado pela formação dos territórios,

especialmente em virtude da emergência de novos mediadores, que passaram a articular a pequena política local das reputações com a grande política institucional. Ademais, isso também trouxe à tona uma questão central relativa à harmonia entre distintos níveis de governo. Trata-se de uma questão complexa que, atualmente, se tornou objeto privilegiado dos esforços para reativação do PTC. A articulação entre os entes federados em torno da política territorial revelou-se muito mais difícil do que se imaginava. Foram raros, por exemplo, os Governos Estaduais que territorializaram suas políticas e que, quando o fizeram, seguiram a mesma espacialidade definida pelo PRONAT e pelo PTC.

A coexistência de poderes imprime uma mudança fundamental no que diz respeito à distribuição do poder nos territórios e municípios. Enquanto antes o poder local concentrava-se no grupo ou coalizão que, legitimado pelas eleições, assumia o controle dos recursos (quase tudo passando pela prefeitura), a sobreposição territorial de órgãos estaduais e federais permite a coexistência de poderes paralelos, muitas vezes assumidos pelos grupos “derrotados” nas eleições. Isso exige a negociação contínua entre os poderes instituídos e, novamente, o tempo da política incorpora-se ao cotidiano das famílias e grupos sociais. A rigor, já não existe uma diferenciação muito clara entre essas temporalidades e a situação de estabilidade de outrora se torna muito mais incerta, de modo que os atores se reposicionam com mais frequência nas redes políticas.

Ao mesmo tempo, a *política oficial*, que antes era exercida somente por *profissionais*, passa a ser incorporada pelos atores locais, que começam a apresentar identidades híbridas. Ao se tornarem prefeitos, secretários ou vereadores, essas pessoas “normais” começam a ser reconhecidas pela população como pertencentes a uma nova categoria social e, ao incorporarem as expressões, os discursos e a racionalidade da política institucionalizada, criam estranhamento para a comunidade. Como alude Palmeira,

[...] é o distanciamento das concepções nativas de política que lhe permite ser plenamente incorporado na percepção nativa como um político e que lhe permitirá viver essas mesmas concepções nativas de um outro ponto de vista, aquele dos profissionais da política oficial, para quem a política pensada como feita de relações pessoais é uma concepção “degradada” da “verdadeira política” (PALMEIRA, 1999)

No entanto, esse distanciamento não é completo. Diferentemente dos *políticos*, essas pessoas mantêm vínculos estreitos com as comunidades, escapando às representações que lhes imputem exclusivamente a identidade de político profissional.

Aqui cabe mencionar o papel conferido ao *articulador territorial*, um ator social que emerge com a criação do PRONAT. Em muitos territórios, ele passou a constituir um elemento-chave que substitui atribuições outrora sob responsabilidade de outros atores. Em alguns casos, o assessor praticamente coordena o Colegiado Territorial e suas comissões, influenciando na composição dos mesmos, assumindo para si uma função de articulação da política local. A denominação mais atual de *assessor territorial* procura inclusive alterar essa imagem. O assessor não é (*deve ser*) contratado para coordenar as ações do colegiado, mas para assessorar o Núcleo Diretivo nas atividades operacionais para formulação e execução dos projetos. Mesmo assim, sobretudo em territórios onde o colegiado possui uma dinâmica organizacional mais frágil, o papel desse mediador continua sendo muito mais amplo. O articulador tornou-se um dos novos notáveis na política local de reputações, revelando ainda a habilidade de conectá-la à política institucionalizada, o que aumenta sua notabilidade perante a comunidade. Não admira, portanto, que, assim como os extensionistas rurais, esse mediador apareça nas listagens dos cargos executivos ou legislativos dos municípios.

Em inúmeros territórios os episódios de disputa pela indicação do assessor territorial fragilizaram o processo de concertação social necessário à constituição e ao funcionamento dos Colegiados. Quando da criação do PRONAT, havia notável desconhecimento sobre as atribuições deste ator e, portanto, uma preocupação menos evidente com sua escolha. No entanto, a partir do momento em que a concepção da política territorial começou a fazer sentido para as organizações locais, estas imediatamente perceberam o potencial do assessor enquanto ator político do território. Tanto é assim que, atualmente, as experiências de vários territórios revelam que a capacidade do assessor em produzir coesão política é fator determinante para o sucesso na implementação dos projetos. 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, gerindo os compromissos coletivos que sustentam a estabilidade

da rede social, a escolha do assessor passou a demandar atenção especial e, frequentemente, tornou-se objeto de controvérsias, não apenas entre os atores da política local, mas envolvendo igualmente níveis mais abrangentes da política institucionalizada.

Outro aspecto a ser destacado em relação à política territorial é o modo como ela potencializou a circulação dos atores sociais entre diferentes organizações e espaços públicos. Se a atuação dos conselhos municipais já havia colocado em evidência um espaço público, onde muitas pessoas e organizações ganharam visibilidade na cena política, os Colegiados Territoriais acrescentaram um componente de escala e dinamicidade. Por conta deles, vários atores passaram a circular entre diferentes organizações, acentuando a permeabilidade entre Estado e Sociedade Civil. Além disso, os Colegiados contribuíram para territorializar as coalizões políticas. Prefeitos de municípios vizinhos aliam-se entre si e com organizações sociais que se tornam potenciais aliados nas disputas por recursos.

Para finalizar essa seção, não podemos deixar de mencionar o lugar assumido por uma nova “elite administrativa” na governança dos territórios (NIEDERLE; GRISA, 2013). Em face daquilo que já se configurava nos Conselhos Municipais, pode-se afirmar que a organização da política territorial favoreceu ainda mais a presença política de mediadores técnicos, cujo papel nas disputas pelo poder é objeto de antiga investigação sociológica (WRIGHT MILLS, 1965). Isso se deve a inúmeros fatores. Primeiramente, a exigência de que cada território elaborasse um Plano de Desenvolvimento Territorial (PTDRS) fez com que, ao longo do próprio processo de construção social do território, as discussões fossem pautadas pelos procedimentos (técnicos) utilizados para a elaboração do Plano. Mesmo naqueles territórios em que esse processo contou com ampla participação social, esse trabalho envolveu a atuação direta de técnicos e extensionistas rurais, os quais contribuíram para delimitar formas específicas de organização social. Em segundo lugar, esses agentes também estiveram diretamente presentes nas discussões referentes aos projetos territoriais, auxiliando na implementação dos mesmos. O domínio dos sinuosos caminhos da política pública lhes confere uma posição privilegiada em relação aos demais atores. Finalmente, cabe notar que geralmente essa elite administrativa reproduz-se em seus cargos, ao passo que os representantes formais do poder público e da sociedade

civil são substituídos. Isso lhes permite ocupar uma posição ainda mais privilegiada como detentores de uma “memória” do território e da política pública.

4.3. POLÍTICA TERRITORIAL, PARTICIPAÇÃO E CONFLITOS SOCIAIS

Como vimos afirmando, a organização da política territorial não apenas é tributária de processos de democratização e participação anteriores a ela, mas estabelece novos espaços, oportunidades e desafios para contrapor as formas tradicionais de poder local. Para aprimorar esse argumento, é importante discutir três aspectos de governança que constituem princípios orientadores da formação dos espaços públicos de gestão territorial.

Primeiro, existe um princípio formalmente assumido de *paridade*, o qual é decorrência de uma compreensão de que a operacionalização das políticas depende de um processo de concertação onde qualquer desequilíbrio entre Estado e Sociedade Civil leva a situações de ineficiência e injustiça na distribuição dos recursos. Contudo, as discussões relativas à paridade na gestão das políticas geralmente ocultam o fato de que, sem a devida distribuição de competências entre os atores (acesso à informação e capital político), esse princípio assumido de forma estritamente quantitativa não é suficiente para definir uma distribuição simétrica de papéis e poderes no interior dos espaços públicos. Assim, como mostraram os estudos apresentados neste livro, as redes constituídas para a governança das políticas territoriais não sugerem que esse princípio esteja efetivamente incorporado no cotidiano dos Colegiados.

Em segundo lugar, a *representatividade* é assumida como uma tentativa de despersonalizar a política local. Não são eleitos indivíduos para os Colegiados. Apenas grupos, organizações e entidades são escolhidos para participar desses espaços, os quais podem indicar os representantes que julgam convenientes. No entanto, há dois problemas para efetivar esse princípio. Por um lado, a rotatividade dos representantes de algumas organizações torna-se um obstáculo para os processos de concertação social e aprendizagem requeridos para a implementação das políticas. Por outro, a concentração da representação política de algumas entidades, em vista da proliferação dos espaços públicos, faz da participação a mera presença nas reuniões, contribuindo para desqualificar o processo. Em outros casos, há ainda a perpetuação desses representantes ao longo do tempo, os quais,

dominando as convenções que regem aquele espaço, assumem uma posição privilegiada nas disputas por recursos. Não são raros os protestos sugerindo que apenas um pequeno grupo de atores conhece os prazos e as regras para o encaminhamento dos projetos.

Como foi possível perceber em ambos os casos estudados, ao transferir para os atores territoriais determinadas ações que outrora estavam sob a responsabilidade do Estado, o processo não amplia necessariamente a participação da sociedade civil, nem sua capacidade de gestão social das políticas. O fortalecimento da participação e a ampliação da burocracia estatal não são processos autoexcludentes. Pelo contrário, a complementaridade entre ambos pode ser uma prerrogativa necessária para produzir dinâmicas mais eficazes e democráticas de desenvolvimento territorial.

Por sua vez, mesmo nos territórios onde a presença dos representantes governamentais revela-se majoritária, há uma clara necessidade de aprimorar a atuação do Estado. A adoção de um princípio de paridade não presume que os atores públicos e privados possam assumir papéis similares. Apesar de o Estado ter transferido muitas responsabilidades para a sociedade civil ao longo das duas últimas décadas, há atribuições específicas inerentes à sua natureza institucional. Ademais, a formação de uma burocracia qualificada é uma alternativa para aprimorar a gestão, sem que isto signifique uma redução na participação da sociedade civil. A presença mais efetiva do Estado (técnicos, estrutura, sistemas de informação) pode catalisar essa participação, favorecendo inclusive a presença de atores mais frágeis que não encontram espaço nas coalizões hegemônicas.

Ainda em relação à representatividade, a posição assumida quando da criação dos territórios é de que os Colegiados deveriam respeitar, na sua composição, a divisão de forças localmente constituída. Em tese, esses espaços deveriam ser formados a partir da realidade das coalizões políticas locais, de modo que as alterações nas relações de poder estabelecidas deveriam emergir a partir da dinâmica dos próprios Colegiados e não pela imposição da política institucional. A constituição de um fórum público como esteio da participação democrática e a aposta na “ação comunicativa” (HABERMAS, 1989) como elemento de transformação estão implícitos nessa escolha. Uma das questões que não foram adequadamente colocadas, contudo, refere-se aos limites para inserir atores desorganizados ou precariamente organizados. Geralmente as populações mais pobres são aquelas com menor capacidade de organização e representação.

Finalmente, adotou-se um princípio de *pluralidade* para tentar minimizar esse problema da representatividade de determinados segmentos. Adverte-se que, mesmo respeitando a composição das forças locais, os colegiados devem ser espaços plurais, capazes de abranger grupos sociais em posições periféricas na rede da política local.⁶ Assim, criou-se espaço para a inclusão de quilombolas, faxinalenses, pescadores, assentados, indígenas, etc., mas sem efetivamente construir uma institucionalidade que lhes permita intervir de modo qualificado na política territorial. De certo modo, desconsidera-se a existência de diferenciais discursivos que geram desigualdades no processo de ação comunicativa. Subestimam-se as estruturas de poder já existentes e superestima-se a capacidade de a política territorial produzir novas institucionalidades adequadas aos desafios da participação social ampliada. Segundo Leite (2010, p.319), “esses espaços não raro acabam excluindo de sua dinâmica os segmentos menos articulados e mais carentes, reproduzindo a mesma estrutura preexistente de poder local e privilegiando alguns segmentos em detrimento de outros”.

Como destaca Abramovay, não apenas os atores locais, mas os próprios analistas têm dificuldades em conceber o território como um espaço híbrido de lógicas de ação, onde o conflito e a disputa por recursos são fatores tão significativos de desenvolvimento quanto a cooperação e a confiança. Para o autor,

[...] mais do que colocar a ênfase num sentimento geral de territorialidade, de pertencimento ou de identidade, o importante é dotar-se de meios teóricos que estimulem o estudo empírico dos conflitos sociais e de seu desfecho por meio dos instrumentos usados por cada um de seus protagonistas (ABRAMOVAY, 2006, p.58).

A natureza da cooperação enquanto mecanismo de desenvolvimento não está na oposição das diferenças sociais ou dos conflitos. A cooperação

⁶ Para além dos princípios gerais acima citados, a política territorial não definiu um conjunto mais estrito de normativas comuns para todos os territórios, o que respeita a heterogeneidade e a autonomia dos mesmos. A política territorial manteve, por exemplo, a flexibilidade necessária para que cada território pudesse organizar, nomear e compor os colegiados como melhor lhe conviesse. Cada colegiado negociou e aprovou um Regimento Interno, definindo uma estrutura própria de atuação. Na prática, contudo, os modelos são muito similares; os atores locais pouco inovaram e geralmente reproduziram um modelo sugerido pelo Governo Federal.

envolve o confronto entre as habilidades sociais dos atores, as quais são utilizadas para construir coalizões políticas em torno dos seus projetos, procurando manobrar interesses e convergir recursos.

Isso apenas ratifica que o enfrentamento dos conflitos, mesmo aqueles existentes no interior dos grupos alinhados com os interesses da agricultura familiar, constitui elemento fundamental para governança territorial. Para tanto, é imprescindível que, além da presença de uma ampla gama de atores nos espaços de governança da política, sejam criados mecanismos que garantam o empoderamento daqueles menos favorecidos. Caso contrário, nos termos de Hirschman (1970), ao invés de uma estratégia de voz (buscar reparar ou alterar as relações sociais por meio da comunicação em espaços públicos), a opção desses atores será a *saída* desses espaços, comprometendo os objetivos da política territorial.

No que diz respeito à participação dos grupos sociais com posição mais periférica na dinâmica política do território – frequentemente o público prioritário das políticas –, há um desafio importante em relação aos mecanismos que devem ser construídos para integrá-los ao processo de governança sem que isso signifique submetê-los a um referencial de desenvolvimento que lhes é estranho. Esse não é um desafio apenas da política territorial, mas da sociedade como um todo. Não apenas o Estado tem exibido dificuldades para atuar nesse sentido, mas as próprias organizações sindicais e movimentos sociais demonstram fragilidades para estabelecer um diálogo mais amplo com determinados segmentos. Muitas organizações da agricultura familiar revelaram, no período recente, inúmeras dificuldades para dialogar com agricultores vinculados, por exemplo, às comunidades tradicionais e aos povos originários. Durante a pesquisa, lideranças entrevistadas justificam o distanciamento alegando que, apesar do foco da política territorial voltar-se a esse público mais vulnerável social e economicamente, esses grupos seriam politicamente incapazes de sustentar as mudanças mais amplas que a política de desenvolvimento territorial almeja, de modo que o protagonismo das organizações da agricultura familiar torna-se uma condição indispensável para alterar a balança da distribuição do poder nos territórios.

Para compreender essa afirmação e os reflexos das políticas territoriais na reconfiguração do poder local, é necessário um breve comentário sobre a participação dos grupos patronais/empresariais, os quais comporiam, segundo uma percepção dualista da distribuição do poder, o outro lado da

balança. Com algumas exceções, desde a formação dos CMDR, os grandes produtores rurais não apresentaram interesse em participar desses espaços. Nos territórios estudados não presenciamos a participação expressiva do “patronato rural” nas discussões relativas à política territorial. Isso não significa a ausência dessa categoria nos territórios. Pelo contrário, uma das características que marcam a trajetória de ambos os universos sociais é a força das oligarquias rurais, cujas manifestações políticas arcaicas são agora revestidas pela moderna roupagem do agronegócio exportador.

A ausência desse grupo está associada ao fato de ele sustentar-se nos meios mais tradicionais de ação política e acesso a recursos públicos. Obviamente, o Colegiado Territorial não é o único, ou sequer o principal, espaço de exercício do poder no âmbito dos territórios e municípios. Com efeito, muitos grupos preferem o diminuto volume de recursos que é efetivamente gerido pelos Colegiados face às fontes de financiamento que podem acessar de forma mais verticalizada, sem se submeter a um “moroso” processo de participação social. Isso não significa que a agricultura patronal não tenha, ao longo do tempo, construído um referencial de desenvolvimento para os territórios. Pelo contrário, é este referencial que dá sustentação para um modelo de agricultura agroexportadora integrada globalmente. Assim, apesar da desqualificação dos espaços públicos relativos à política territorial como arenas de construção desse referencial, essa imagem da moderna agricultura exportadora mantém-se predominante enquanto estratégia de desenvolvimento em ambos os territórios estudados, sendo inclusive incorporada por outros atores, segmentos modernizados da agricultura familiar que carregam esse referencial para dentro do Colegiado Territorial. Entretanto, nesse espaço esta imagem se depara com outros referenciais, sustentados por diferentes atores sociais, perdendo sua primazia enquanto modelo incontestável de desenvolvimento.

Mas a ausência desses segmentos deriva em uma intrincada discussão sobre as limitações que os Colegiados Territoriais enfrentam para se constituírem enquanto fóruns privilegiados de governança territorial. Por um lado, há quem defenda uma ampliação substancial do leque de atores que devem ser incorporados à dinâmica territorial, em particular segmentos da agricultura patronal, mas também setores do empresariado urbano. Segundo essa perspectiva, somente com a ampliação dos Colegiados seria possível torná-los espaços efetivos de planejamento e organização do território. Caso contrário, esse fórum não passaria, novamente, de um espaço

reservado aos grupos desfavorecidos (não mais o local, mas o território como espaço reservado à participação dos pobres) para discutirem suas demandas e implementarem ações que, embora importantes em face das suas condições de vida, jamais teria capacidade de se impor como paradigma de desenvolvimento territorial.

Por outro lado, autores apontam para os riscos inerentes a esse tipo de estratégia. Favareto (2008) sugere que o empoderamento dos atores mais organizados pode repercutir em uma apropriação desproporcional dos recursos, bem como na exclusão de segmentos sociais que estão mais próximos à base do público preferencial das políticas territoriais. Por sua vez, Leite (2010, p.134) ressalta que “é preciso ter um pouco de cautela, visto que os processos políticos implicam uma certa construção de campos hegemônicos e é quase impossível pensarmos na emergência de propostas territoriais consensuais com arco tão diferenciado de interesses”. Para o autor, a ampliação não pode implicar a desestruturação das redes atualmente configuradas em torno da agricultura familiar, as quais, em diversos contextos, não estão completamente consolidadas e fortalecidas para fazer frente ao poder dos grupos mais conservadores, os quais, historicamente, tentaram deslegitimar toda tentativa de construção de espaços participativos de formulação de políticas públicas.

Por hora, apesar da presença de sindicatos patronais em alguns territórios, o risco de apropriação dos colegiados parece menos significativo, inclusive nos dois casos estudados. Primeiro, porque o baixo nível de institucionalização desses espaços os torna pouco atrativos para esses atores. Isso está associado, por exemplo, ao fato de os Colegiados terem limitada capacidade deliberativa comparativamente às estruturas mais tradicionais de governança das políticas públicas (MEDEIROS; DIAS, 2011). Segundo, porque o volume efetivo de recursos sobre os quais os Colegiados possuem alguma ingerência é pequeno (seja do ponto de vista da escolha da destinação dos mesmos, seja no que tange ao monitoramento das ações). Finalmente, esse risco parece ter se reduzido ainda mais com as recentes mudanças realizadas no PTC (promulgadas em maio de 2013), haja vista o foco centrado em um conjunto mais restrito de políticas territorializadas, grande parte delas com uma forte vinculação com o público da agricultura familiar.

4.4. A PERENIDADE DO PODER LOCAL

Atualmente, apenas cinco anos após a criação do PTC (e considerando um período de reorganização entre 2011-2013), algumas evidências já revelam os limites políticos e institucionais do programa. Em primeiro lugar, a tentativa de expandir o escopo de ação para além do universo rural mostrou resultados pouco evidentes. Concebido como uma política específica no interior de uma secretaria do MDA, o PRONAT nunca apresentou condições de articular políticas com suficiente abrangência para integralizar seus objetivos. Por sua vez, o PTC carrega consigo esta herança institucional, o que, dentre outras coisas, dificultou o engajamento efetivo de alguns ministérios na territorialização de suas políticas.

Ao mesmo tempo, o PTC deparou-se com um arranjo institucional federativo que restringe grande parte das inovações projetadas para um novo modelo de gestão territorial. Exemplo disso são as regras para transferência de recursos públicos, as quais criam obstáculos para o acesso aos mesmos pelas organizações da sociedade civil. Com efeito, a atuação da política territorial não rompe com a prefeiturização da gestão dos recursos. A maioria das políticas continua sendo negociada diretamente entre as prefeituras e os ministérios que aportam recursos. Com raras exceções, dentre as quais o PRONAT, não há uma participação efetiva dos Colegiados nas decisões relativas à alocação dos recursos. Ademais, e aqui nem o PRONAT-PROINF foge completamente à regra, são as prefeituras, às vezes por intermédio de deputados e emendas parlamentares, que negociam o acesso aos recursos e implementam os projetos.

Consequentemente, muitos prefeitos continuam reproduzindo uma perspectiva de que o *território* constitui apenas mais uma das vias para acessar recursos. Afinal, dizem eles, é lá no município que a vida e a política acontecem. As próprias demandas para ingresso de novos municípios nos territórios já existentes e a criação de novos territórios comportam nitidamente uma justificativa de que essa participação permitiria às prefeituras maior facilidade no acesso aos recursos. Em outras palavras, pertencer ao território possibilita o uso de uma espécie de “certificado” que qualifica os projetos junto aos organismos financeiros. A principal vantagem de estar no território (da política pública) advém da facilidade de acesso aos

recursos prioritários do programa, mas não há efetivamente uma alteração na lógica de repasse e controle dos mesmos, integrando e corresponsabilizando o território (de identidade). Ademais, cabe notar que isso não é uma exclusividade das prefeituras. Um conjunto muito mais amplo de organizações sociais passou a se beneficiar desse tipo de distinção para justificar seus projetos e angariar fundos, públicos ou não.

Aqui cabe advertir para o fato de que os efeitos das políticas descentralizadoras não são tão inequívocos quanto geralmente se supõe. A descentralização pode significar aumento do poder dos mediadores tradicionais, sobretudo quando há uma transferência de atribuições dos níveis estadual e nacional para os municípios. Assim, do ponto de vista do poder local, paradoxalmente, a política territorial pode acabar incrementando as desigualdades, se não for capaz de criar dispositivos de participação cidadã que permitam questionar as formas de dominação, clientelismo e patrimonialismo, que historicamente caracterizaram a política local, e cuja principal expressão define-se pela institucionalidade engendrada pelo município enquanto *locus* privilegiado de ação política no Brasil.

Contudo, mesmo não alterando substancialmente a trajetória dos recursos, o funcionamento da política territorial estabelece alguns condicionantes para o uso dos mesmos, sobretudo no que tange aos projetos financiados pelo PRONAT. Esses condicionantes não são instrumentos jurídicos institucionalizados, mas convenções sociais originadas a partir da coexistência, no âmbito territorial, das políticas local e nacional.

De modo geral, as regras formais para o uso dos recursos não conseguem impedir os prefeitos de dispor dos mesmos de forma diferente daquela estabelecida pelo Colegiado. Essa prática ocorre, sobretudo, com o desvio de função de alguns equipamentos e veículos, mas, no longo prazo, nota-se que os prefeitos não conseguem simplesmente utilizar os recursos à revelia dos interesses dos demais atores territoriais (inclusive dos seus opositores) sob risco de desestabilizar as coalizões e os compromissos consolidados. Isso porque, não raro, esses opositores estão à frente de órgãos do governo em outros níveis federativos, gerando a situação, comentada anteriormente, de paralelismo de poder. Assim, o custo de um prefeito alterar a destinação dos recursos está associado ao risco de desestruturação das coalizões, o que poderá levar a dificuldades de aprovação de novos projetos, seja no Colegiado, seja nos diferentes fóruns e órgãos públicos aos quais o mesmo é submetido antes da liberação dos recursos. Essa intricada relação entre

níveis de governo parece catalisar a emergência de novas formas de interação entre as políticas local e nacional. Em particular, as coalizões para sustentar os projetos tornam-se mais amplas e heterogêneas.

Não obstante, ao mesclar a lógica da política institucional com aquela da política de reputações, essas relações geram conflitos e são opostas por grupos que visualizam nela um fator decisivo para a perda do seu poder. Assim, muitas prefeituras e organizações sociais preferem apostar, por exemplo, nas emendas parlamentares, as quais permitem acessar recursos à revelia das decisões dos colegiados territoriais. As emendas reproduzem a velha forma de poder local, articulada, por uma via direta mediada 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.⁷

Em vista da estrutura inicial dos CMDR e do PRONAF Infraestrutura e Serviços, pode-se afirmar que PRONAT e PTC representam o que Favareto (2010) chama de “inovação por adição”, haja vista a dificuldade de romper efetivamente com a estrutura institucional que condiciona a formulação e implementação das políticas. Mesmo assim, alguns avanços importantes foram processados não apenas no que tange à articulação entre Sociedade Civil e Estado, mas, e talvez de modo ainda mais significativo, no interior de cada um deles. Onde o processo foi capitaneado pelos atores do Estado, a política territorial contribuiu ao menos para um processo de aprendizagem política, técnica e institucional, capacitando os gestores tanto no monitoramento do uso adequado dos recursos quanto na administração de aspectos operacionais que facilitam a formulação e a execução dos projetos. Por sua vez, onde as organizações da Sociedade Civil assumiram uma posição hegemônica nos colegiados, visualiza-se um

⁷ Além da existência das emendas parlamentares não ser seriamente questionada, a Lei de Diretrizes Orçamentárias aprovada em 2013 preservou o chamado Orçamento Impositivo, o qual obriga o governo a pagar integralmente as emendas parlamentares em 2014. Até então, as emendas chegavam a ser inscritas no orçamento, mas os recursos não eram necessariamente liberados (DOU, 26/12/2013, Edição extra).

importante processo de articulação e aprendizado de organizações que outrora estavam desconectadas e com potencial reduzido de intervenção social. Um efeito importante desse processo é a constituição de uma pauta propositiva por parte dos movimentos sociais, superando o viés estritamente reivindicatório.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A AGRICULTURA FAMILIAR NO CENTRO DE UMA NOVA COALIZÃO

As mudanças recentes na estrutura do PTC indicam que o mesmo ainda configura um programa experimental, cujo formato organizacional e institucional está sendo moldado a partir de uma série de avaliações que foram realizadas dentro e fora do âmbito governamental. Até o momento, dentre as inúmeras avaliações publicadas, parcela expressiva delas se concentra nos tradicionais indicadores de resultado: número de ações, condição de operação, prazos de implementação, público alcançado, custo financeiro. Por um lado, o que se depreende das mesmas são resultados ambíguos que impedem uma conclusão sobre o sucesso ou fracasso da intervenção pública. Por outro, nota-se que muitas delas raramente abarcam com a devida profundidade as transformações nas microesferas do poder. A nosso ver, para além da face mais visível e dramática das políticas de desenvolvimento territorial, existem processos de mudança social em curso no cotidiano dos pequenos municípios rurais.

Foi com essa hipótese que propusemos uma análise cuja finalidade não é conduzir uma avaliação do desempenho dessas novas formas de intervenção pública, mas situar como novas institucionalidades se articulam a processos de mudança nas dinâmicas sociopolíticas: quais mudanças, conflitos e inovações as políticas territoriais introduzem na perspectiva de um desenvolvimento que permita a participação e o empoderamento às populações mais pobres e excluídas? Por sua vez, dentro desse quadro mais amplo, uma questão em particular foi objeto de questionamento: a capacidade de a política pública catalisar mudanças nas estruturas do poder local. Como novas institucionalidades redefinem o comportamento dos grupos e coalizões de modo a catalisar novas trajetórias de desenvolvimento?

Dentre o conjunto de mudanças que interessaram neste capítulo, duas foram objetos de maior atenção. Em primeiro lugar, discutimos o reposicionamento dos atores sociais nas redes de política pública, destacando a

emergência de novos notáveis na política local. Em seguida, procuramos focar mudanças institucionais que emergem como decorrência da introdução de uma proposta inovadora que procura corresponsabilizar Estado e Sociedade Civil na gestão dos problemas públicos, sobretudo por meio de uma estratégia de constituição de fóruns públicos como mecanismos de estímulo a processos de concertação social. A profusão destes fóruns pressupõe a capacidade de as pessoas assumirem parcela da responsabilidade pelos êxitos e fracassos de suas escolhas. Assim, as organizações sociais foram confrontadas com a necessidade de assumir uma pauta propositiva. Mas fizeram isso no momento em que o Estado ausentava-se precipitadamente de algumas de suas funções básicas. Com isso, muitos autores compreendem a ascensão dos conselhos territoriais como apenas mais um passo na consolidação da agenda de mudanças estruturais da atual fase (neoliberal) do capitalismo (GÓMEZ; FÁVARO, 2012).

De fato, não faltam elementos para sustentar este argumento. Porém, a constituição destes espaços públicos e a entrada em cena de novos atores possuem significados mais abrangentes. Em poucos anos, a política territorial parece efetivamente contribuir para dar voz e legitimidade a determinados segmentos que estavam alijados não apenas do acesso a políticas públicas, mas do próprio reconhecimento da sociedade. Em alguns casos, isso tem se dado com o envolvimento e o empoderamento das populações consideradas prioritárias à política pública. Em outros, pode-se dizer que o processo ocorre em detrimento de alguns desses grupos, sobretudo sua parcela mais vulnerável. São os riscos de uma política que pretende compartilhar recursos com territórios que não surgiram em decorrência das políticas públicas, mas que estão sendo redesenhadados por elas, o que implica alterar as assimetrias de poder perpetuadas ao longo do tempo.

Como será visto nos próximos capítulos, nos dois territórios analisados neste livro, a política territorial mostrou-se fundamental para ampliar a articulação de determinados segmentos da agricultura familiar. Ela fortaleceu uma nova coalizão social que hoje é capaz de rivalizar com os grupos que historicamente controlaram a política local, disputando não apenas os espaços públicos, mas também as estruturas institucionalizadas do poder local, como as prefeituras. Esta coalizão é sustentada por atores que, aproveitando-se do reconhecimento e da legitimação da agricultura familiar ao longo das duas últimas décadas, ampliaram suas capacidades de intervenção nos rumos do desenvolvimento. Apesar dos enormes entraves

institucionais que restringem mudanças mais expressivas – e fazem com que a política territorial paradoxalmente comporte aquelas relações assímetricas que ela procura combater – não se pode desconsiderar as fissuras que a mesma imprimiu às estruturas de poder utilizadas para reproduzir a dominação, a pobreza e a desigualdade social.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados*, v.15, n.43, p.121-140, 2001.
- _____. Para una teoría de los estudios territoriales. In: MANZANAL, M.; NIEMAN, G. (Orgs.). *Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires: CICCUS, 2006.
- AVRITZER, L. Cultura política, atores sociais e democratização: uma crítica das teorias da transição para a democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.10, n.28, 1995.
- BECKER, B. O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, B. K.; COSTA, R. K.; SILVEIRA, C. B. (Orgs.). *Abordagens políticas da espacialidade*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983. p.1-18.
- BOISIER, S. Desarrollo (local): de qué estamos hablando. In: BECKER, D. F.; BANDEIRA, P. S. (Orgs.) *Desenvolvimento local-regional: determinantes e desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2000. p.151-185.
- BOLTANSKI, L. *De la critique*: précis de la sociologie de l'émancipation. Paris: Gallimard, 2009.
- BOLTANSKI, L; THÉVENOT, L. *De la justification*. Paris: Gallimard, 1991.
- BONNAL P. *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*. Relatório de Pesquisa. Brasília: IICA, 2012.

CARVALHO, J. M. de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, v.40,n.2, 1997.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: _____ (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.279-302.

DELGADO, N.; GRISA, C. Institucionalidades, governança e projetos territoriais na política de desenvolvimento rural no Brasil. In: LEITE, S. P. (Org.). *Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil*. Brasília: IICA, 2013. p.239-287.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. *Dados*, v.54,p. 431-473, 2011a.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: LEITE, S. P.; DELGADO, N. G. *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília: IICA, 2011b. p.89-130.

FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FAVARETO, A. Três instantâneos sobre a gestão social do desenvolvimento territorial nos anos 2000: notas para um balanço. In: FÓRUM INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, 3. *Anais*. Fortaleza, 2008.

_____. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou inovação por adição? *Estudos Avançados*, v.24, p.299-319, 2010.

FAVARETO, A; SCHRODER, M. Do território como “ator” ao território como “campo”: uma análise da introdução da abordagem territorial na política de desenvolvimento rural no Brasil. *Cadernos do CEAM*, v.31, p.73-103, 2008.

FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1984.

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

GÓMEZ, J. R. M.; FÁVARO, J. L. Uma leitura crítica do desenvolvimento territorial rural realmente existente: entre as condições de possibilidades e a implantação. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, v.122, p.39-69, 2012.

HABERMAS, J. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HEREDIA, B. M. A. Participación y política: Sus diferentes significados. *Anuario de Estudios de Antropología Social*, v.1, p.2-16, 2010.

HEREDIA, B. M. A; PALMEIRA, M. S. Le temps de la politique. *Études Rurales*, v.131, p.73-87, 1993.

HIRSCHMAN, A. *Exit, voice and loyalty*. Cambridge: Harvard University Press, 1970.

HONNETH, A. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Ed. 34, 2003.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – IPARDES. *Caracterização dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural do Paraná*. Curitiba: IPARDES, 2001.

LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto*. 2. Ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

LEITE, S. P. et al. Políticas públicas, desenvolvimento territorial e atores sociais no meio rural. In: DELGADO, N. G. (Coord.). *Brasil rural em debate*. Brasília: CONDRAF, 2010. p.319-360.

MARQUES, P. E. M. Participação e PRONAF: um estudo do poder, dos atores e dos conflitos em torno dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES,

P. E. M. (Orgs.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. 2. Ed. Porto Alegre: UFRGS, 2009. p.51-120.

MARTINS, J. S. *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo: Hucitec, 1994.

MEDEIROS, L. S. Dinámica local, movimientos sociales y lucha por la tierra: reflexiones sobre experiencias recientes en Brasil. In: FLEURY, S.; SUBIRATS, J.; BLANCO, I. (Org.). *Innovaciones locales en Brasil y España ante las inseguridades globales*. Barcelona: CIDOB, 2009. p.80-100.

MEDEIROS, L. S; DIAS, M. M. Bases para a construção de um marco jurídico-normativo do desenvolvimento territorial no Brasil. In: PERICO, R. E. *Políticas de Desenvolvimento Rural Territorial: desafios para a construção de um marco jurídico normativo*. Brasília: IICA, 2011. p.127-242.

NEVES, D. P. Le développement d'une autre agriculture: le rôle des médiateurs sociaux. In: ZANONI, M.; LAMARCHE, H. (Org.). *Agriculture et ruralité au Brésil*. 1. ed. Paris: Karthala, 2001. p.147-162.

NIEDERLE, P. A.; GRISA, C. Ideias e valores: a análise da ação pública a partir das interfaces entre a abordagem cognitiva e a economia das convenções. *Política & Sociedade*, v.12, p.97-136, 2013.

PALMEIRA, M. G. S. *Poder local*. In: SEMINÁRIO PROGRAMA DE ENSINO E PESQUISA EM REFORMA DO ESTADO. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 1999. (mimeo)

PALMEIRA, M. G. S; HEREDIA, B. *Política ambígua*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2010.

RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

REGO, W. G. D. L. Política de cidadania no Governo Lula. Ações de transferência estatal de renda: o caso do BolsaFamília. *Temas y Debates*, v.20, p.141-155, 2010.

SABOURIN, E. *Camponeses do Brasil*: entre a troca mercantil e a reciprocidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Orgs.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. 2. Ed. Porto Alegre, UFRGS, 2009.

SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. Democratização e políticas públicas de desenvolvimento rural. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Orgs.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. 2. Ed. Porto Alegre, UFRGS, 2009. p.9-20.

VEIGA, J. E. Destinos da ruralidade no processo de globalização. *Estudos Avançados*, v.18, n.51, p.51-67, 2004.

WANDERLEY, M. de N. B. *O mundo rural como espaço de vida*. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

WRIGHT MILLS, C. *A elite do poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

Ressignificação dos territórios em um contexto de globalização

Josefa Salete Barbosa Cavalcanti

INTRODUÇÃO

Nos estudos sobre a globalização, salientam-se as formas de desigualdades criadas ou acirradas por esse processo e a força das estratégias usadas pelo capital, seus processos e instituições para reger as relações entre os atores envolvidos (CASTELLS, 1996, 1997; BAUMAN, 1998). Discutem-se os papéis e formas de atuação do Estado que, transformado, no dizer de Sassen (2007) vem a se tornar ator essencial para mediar as desigualdades e assimetrias geradas ou exaltadas no seu desenrolar. Globalização e desigualdade parecem constituir um par em questão. Como advertem Horton e Patapan (2004), certas desigualdades são mais preocupantes em um mundo mais globalizado do que em um menos globalizado. Sendo assim, o papel de mediação do Estado não deve ser negligenciado nas análises.

Os teóricos da modernidade situaram suas reflexões sobre as mudanças ocasionadas no âmbito da produção para compreender como essas afetariam indivíduos e sociedades. Observaram mudanças nas relações tempo e espaço e enveredaram nas trilhas da separação entre tradição e modernidade. Estabeleceram um divisor de águas entre os espaços da tradição e os tempos e espaços da mudança, construídos segundo hierarquias instituídas. Mais recentemente, as análises se voltam para outros aspectos dessas mudanças, ao referenciarem a aceleração dos tempos e a compressão dos espaços (HARVEY, 1993) que marcam os avanços do capital na organização dos espaços de produção e distribuição de bens, dando maior velocidade ao processo de globalização. Por outro lado, focalizam os entra-

ves e controles que inibem a participação de outros sujeitos, atores incluídos nos degraus mais baixos da hierarquia social, ao dirigirem um novo olhar para as maneiras como esses se expressam e coletivamente, por meio dos movimentos sociais, constroem espaços para contestar as hierarquias instituídas. O rechaço às formas de dominação (APPADURAI, 2007) e a retomada das lutas pelo resgate de patrimônios perdidos oferecem novas expressões do embate que tem lugar no amplo terreno das trocas e relações entre os distintos participantes que se inserem entre o global e local.

5.1. TERRITÓRIOS: ENTRE O GLOBAL E O LOCAL

Os desafios e possibilidades que se abrem para a compreensão dos vínculos entre o local e o global (CAVALCANTI, 1999a) há que serem desvendados, em suas nuances, no intrincado jogo de forças em que se enredam os que são lançados no processo de transnacionalização, sem se descuidar da sua contraparte, o nacional. Território e Globalização são aqui compreendidos enquanto noções que exprimem alguns dos paradoxos dessas relações. Sassen (2007) alerta para a interconexão entre “o global e o nacional” e suas implicações para a pesquisa social. Para a autora, não há como desconsiderar que, como resultado de uma negociação entre o global e o nacional, gera-se “uma incipiente, altamente especializada e parcial desnacionalização de componentes específicos dos estados nacionais” (SASSEN, 2007, p.22). Sendo assim, torna-se forçoso ampliar a agenda de pesquisa para incluir a compreensão dessa relação tumultuada que, em geral, perde sentido quando o foco da investigação se restringe à separação entre eles (SASSEN, 2007, p.45). À agenda de investigação sobre a globalização, nesses termos, agregam-se tarefas sobre como examinar e deslindar o complexo campo de relações no qual população e Estado estão imbricados. No caso em estudo, o terreno das políticas públicas no século XXI, a ação do Estado não pode ser negligenciada.

Nos dois territórios estudados, conforme suas configurações sociais, salientadas nos capítulos anteriores e seguintes, observaram-se as maneiras como indivíduos, grupos sociais e instituições foram afetados pelas contingências das políticas públicas e projetos de desenvolvimento. Neste capítulo, atenta-se para a necessidade de examinar a mudança de foco dessas políticas, num sentido amplo, para tornar clara uma nova arena na qual

se expõem as ações do Estado, por meio de suas políticas, e a coparticipação das populações locais, por intermédio dos seus movimentos. Seguindo tal roteiro de trabalho, espera-se detectar e compreender aspectos dessa mudança na concertação das políticas, especialmente em favor de populações específicas, antes alijadas das políticas de desenvolvimento, e daquelas atualmente expostas nos novos contornos das políticas territoriais. O desafio é, portanto, compreender os processos subjacentes à configuração e novos significados do(s) território(s) num contexto de globalização. E, por extensão, indagar sobre a necessidade de compreender aspectos da *governança* e da *governabilidade*, como sugere Billaud, neste compêndio. As populações selecionadas 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, do controle das ações a serem realizadas, e o papel do Estado na garantia da solução dos conflitos que emergem.

Ao questionar e avaliar 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. Esses planos contribuíram para a geração de novas “territorialidades” e ampliação das “desterritorialidades”, no dizer de Andrade (1994); processos afetados por essas contingências, nas quais submergem indivíduos, grupos sociais e instituições. Desterritorialidades invisibilizadas e inquestionadas, porque o discurso de desenvolvimento prevalecente não atribuía às suas populações o benefício da existência (ESCOBAR, 1997), fadadas que estariam a nunca atingirem os umbrais do desenvolvimento.

Ao se fixar nessas populações situadas fora dos centros dos projetos de desenvolvimento, estipulando, desde a sua base, um programa para a redução das desigualdades e da miséria, a política territorial adotada pelo PTC se expõe, dentre outras políticas para o desenvolvimento rural; destaca-se, pelo seu escopo e vanguardismo, ao incluir no conjunto da população-alvo, segmentos anteriormente não visibilizados pelas políticas públicas, muitos, dentre esses, vítimas de processos vários de desterritorialização, conforme analisados em outro lugar (CAVALCANTI, 1999b).

A desterritorialização como aqui entendida não constitui, entretanto, um processo final. Na busca de se situarem nos novos contextos, indivíduos e segmentos populacionais buscam ancoragem, inserem-se em novas

“regiões globais” em redes sociais, reinventam-se, reconfiguram-se, em compasso com os atributos e mecanismos das *mobilidades* que caracterizam a atual fase de globalização (URRY, 2004). Os movimentos dessas populações e suas lutas identitárias desafiam a nossa reflexão, especialmente quanto às metamorfoses da categoria território e “as diferentes e cada vez mais complexas” interconexões entre “territórios-zona, territórios-rede e aglomerados” (HAESBAERT, 2004, p.336). Esses territórios portam, nos seus enunciados, histórias particulares geradas nas lutas e confrontos com os persistentes processos de exclusão distinguidos entre os efeitos da perversa estrutura agrária do país.

As análises empreendidas sugerem que a nova política, introduzida pelo PTC, conflui, pelas generalidades, com os tipos de ação do Estado em favor do combate à pobreza, mas guarda especificidades enquanto forma de gestão, ao abrir espaço para a participação equitativa de atores, muitos dos quais ausentes ou tornados invisíveis nos âmbitos do planejamento para o espaço considerado.

5.2. OS PARADOXOS DA GLOBALIZAÇÃO: UM TERRENO FÉRTIL PARA AS DESIGUALDADES

Os capítulos seguintes expõem as desigualdades que se expressam nos territórios examinados e que são muitas e variadas. Há que se indagar: igualdade ou desigualdade de quê?, como o fazem Horton e Patapan (2004), reforçando a necessidade de se entender essas desigualdades para além das carências materiais, olhar para os aspectos morais e políticos e também para a métrica usada para medi-los. Cullity (2004) avança contribuindo com as análises que passam pelos caminhos da justiça social, ao focalizar aspectos da autodeterminação, sublinhados por John Rawls. Sen e Foster (1997) enfrentam essa questão ao indagar sobre as bases para definir e medir a igualdade como condição necessária para situar a desigualdade em suas várias dimensões. Com base na contribuição desses autores, podemos também entender que, embora a distância tecnológica e o domínio do conhecimento atual sejam em geral determinantes dos afastamentos e aproximações entre as categorias sociais, nas análises não se deve perder o foco na configuração das relações de poder que dão liames à globalização, atentando para as transformações que se deram no arcabouço tecnológico, político e cultural no qual esse processo se assenta. E, por extensão,

naquelas que surgem da experiência individual e coletiva. Isto constitui, em essência, a tarefa principal dos cientistas sociais, como bem proposto por Wright Mills (1967) e sublinhado por Bauman (1990) em seus apelos para que uma nova compreensão da realidade se torne possível.

À velocidade do capital econômico que se move entre os fluxos e interstícios da globalização (CASTELLS, 1997) contrapõem-se capitais simbólicos (BOURDIEU, 1974). Os movimentos sociais criados e fortalecidos nas últimas décadas do século XX trouxeram embutidos conteúdos étnicos, entre suas demandas pela retomada de terras e reconhecimento de direitos; um forte apelo a identidades forjadas na luta e plasmadas na memória social. Os apelos e possibilidades gerados pela ação de movimentos identitários e redes sociais construídas delimitaram territórios, reais ou imaginários, cujos usos passaram a servir aos interesses de comunidades específicas (CAVALCANTI, 2013). O Território escolhido como noção âncora para sinalizar as perspectivas de ações a serem alcançadas pelo PTC distingue-se de outros recortes usados pelas políticas públicas, municipais e regionais, a que estão em geral atrelados os recursos para as unidades nacionais de planejamento, segundo a sua área de abrangência extra ou supramunicipal e regional. Assim sendo, exprime, possivelmente, uma nova situação de composição de poderes, proclamada enquanto desejável, por meio da coparticipação democrática a ser manifestada desde a construção da demanda, passando pelo controle das ações até a entrega dos bens e serviços aos seus reais demandantes. O rótulo Territórios da Cidadania registra o foco das políticas públicas desenvolvidas pelo MDA para agricultores familiares, a serem selecionados segundo recortes étnicos e de classe para dar conta das desigualdades que marcam o meio rural brasileiro.

5.3. TERRITÓRIO E TERRITÓRIOS

A noção de território tem um apelo mágico para as populações e ciências envolvidas. É assim que até a Geografia, na qual a noção de território se estruturou, como bem assinala Raynaut neste livro, está a rever o conteúdo de sua especial categoria de análise, ao indagar sobre a pertinência do conhecimento acumulado e a atualidade do conceito. Em “O retorno do território”, Milton Santos afirma que: “vivemos com uma noção de território herdada da Modernidade (no original) incompleta e do seu legado de

conceitos puros, tantas vezes atravessando os séculos praticamente intocados” (SANTOS *et al.*, 1994, p.15). Para o autor, é o *uso do território*, mais do que o seu referente empírico, que o torna objeto da análise social, este constitui *um híbrido, uma forma impura* e, nessa condição, *carezca de constante revisão histórica*. Num contexto de transnacionalização, o território que era o fundamento do Estado-Nação vem a ser ressignificado, pois, assim como o Estado que lhe dava forma, sugere o mesmo autor (SANTOS *et al.*, 1994), perde-se enquanto rótulo abrangente e referência maior da força e do controle do espaço e das populações que lhe dariam expressão social e política. Dão lugar a territórios outros, antes olvidados, mas agora reconhecidos.

Configuram-se territórios nas suas singularidades e diferenças. Tal avaliação requer, entretanto, outros julgamentos sobre os territórios mesmos para que se possam enxergar em seus limites aqueles da fortaleza do Estado e seu poder na regulação da economia e da sociedade (BONANNO, 2009), assim como na instalação da globalização como ampla e totalizante, como Santos parece concordar ao argumentar que, “mesmo nos lugares onde os vetores da mundialização são mais operantes e eficazes, o território habitado cria novas sinergias e acaba por impor, ao mundo, uma revanche” (SANTOS *et al.*, 1994, p.15). É a esse papel ativo do território que o autor aplica “a metáfora do retorno”. O autor retoma o conhecimento território chão para questionar os seus limites atuais. Na atual configuração dos territórios, assinala, “há novos recortes, além da velha categoria região”. Há que se reconhecerem as hierarquias e horizontalidades que lhes caracterizam. Apela, então, para noções de *horizontalidades* no sentido de proximidades, lugares vizinhos próprios da continuidade territorial e de *verticalidades* no sentido das distâncias e elos estabelecidos pelos processos sociais. Assim sendo, devem ser compreendidos em suas várias expressões, em especial pelas redes e além das redes, pois “há o espaço banal, o espaço de todos, todo o espaço, porque as redes constituem apenas uma parte do espaço e o espaço de alguns” (SANTOS *et al.*, 1994, p.16). Os territórios configuram-se enquanto espaços para um *acontecer hierárquico, da primazia das normas e da política*, pelas quais se exprimem as relações com os mercados, organizam-se os espaços produtivos e da distribuição de bens, e para um *acontecer solidário*; apesar das diferenças, emergem possibilidades de expressão de novas horizontalidades em contraposição aos grilhões das

normas rígidas com que se deparam as populações locais (SANTOS *et al.*, 1994, p.16-20).

Enquanto Santos faz uma incursão na dialética das relações de poder que distinguem os novos territórios, Andrade (1994, p.213) volta-se para o contexto histórico brasileiro para destacar a desigualdade que persiste ao longo dos séculos, contribuindo para realçar facetas peculiares das territorialidades construídas no país. Retoma, em consonância com Santos, aspectos da dominação: “deve-se ligar sempre a ideia de território à ideia de poder”. Apela para a capacidade política de criação de territórios. O Estado e as políticas públicas foram hábeis, às suas maneiras, de criar novos espaços, dando-lhes feitos econômicos projetados. Ao analisar as territorialidades construídas no Brasil, especialmente nos últimos séculos, o autor chama a atenção para as situações de desterritorialização implicadas. Encaminha-se, assim, para enumerar circunstâncias de falta de respeito às populações e nações indígenas, aos posseiros, que buscam acesso à terra, eles próprios expropriados nas áreas de origem; isto “provocava a desterritorialidade nos grupos que se sentiam prejudicados com a forma e a violência com que era feita” (ANDRADE, 1994, p.214). Às novas territorialidades se contrapõem desterritorialidades, “com base, em parte, na capacidade de captação de recursos por parte das áreas economicamente mais desenvolvidas e, em parte, pelo caráter nacional das decisões administrativas” (ANDRADE, 1994, p.216), atento para a necessidade de se estudar o Estado, os consequentes desníveis de desenvolvimento regionais criados pelas suas ações e aqueles das empresas que se instalam nos novos territórios. Na sua expressão: Territórios como espaços de “convergência dos contrários” expostos em situações de violência e confrontos em que se envolvem os vários atores e instituições participantes por opção ou pela força dos novos empreendimentos. Exemplarmente, as políticas de desenvolvimento adotadas para o Sertão do São Francisco, orientadas para a modernização do complexo de geração de energias e projetos de irrigação, deixaram à margem os ribeirinhos, desconheceram os limites dos territórios indígenas e quilombolas, desterritorializaram populações locais, atualmente apresentadas nas situações de sem terra e/ou assentados.

As relações de poder entre os que participam desse desenvolvimento se expressam, igualmente, nas formas do poder local e hierarquias intra e intermunicipais. Para Andrade, no Brasil os distritos sedes das municipalidades, por exemplo, acumulam vantagens auferidas com o fundo

de participação, em detrimento dos demais. As distâncias físicas inibem a participação e a distribuição de bens e serviços intramunicipalidades. O autor sugere que se criem instâncias de intermediação entre o Estado e o município (região administrativa) “que aglutinaria[m] uma série de municípios para dar maior racionalidade à distribuição geográfica dos serviços e das iniciativas dos estados” (ANDRADE, 1994, p.220). Tal sugestão do autor teria sido escutada pelo Estado brasileiro, é nossa hipótese, sem desconhecer o debate sobre desenvolvimento territorial realçado nos capítulos anteriores, e contribuiu para o traçado do Programa dos Territórios da Cidadania.

O Território da Cidadania Sertão do São Francisco inscreve-se em zona de confronto entre projetos amplos de desenvolvimento que o singularizam no mapa das regiões globais (CAVALCANTI, 2009) e nas margens dos movimentos sociais que clamam pelo reconhecimento de outros territórios bosquejados segundo tradições indígenas e quilombolas, como sugerem as novas cartografias sociais, por exemplo, mas também na luta pela terra e água, expressa na perambulação dos movimentos dos sem terra e assentados da reforma agrária, como analisaremos no capítulo 6 a seguir. Ao território da política exibem-se outros territórios, os da contestação.

5.4. OS TERRITÓRIOS COMO ESPAÇOS DA CONTESTAÇÃO

Ao tempo em que esses aspectos da territorialidade e das transformações se explicitam, há que se atentar para as dinâmicas geradas nos territórios como espaços da contestação. Contestação dos saberes, das lógicas de exclusão, da imposição de culturas e conhecimentos alheios, expressa por meio das ações dos grupos mais vulneráveis, no enfrentamento às lógicas e estratégias do capital e projetos não sustentáveis de desenvolvimento. Esses territórios se constituem em meio a lutas por reconhecimento, denúncias de exclusão e apelos ao setor público, personificado no Estado e suas organizações.

Em seu novo formato, a noção de território aqui considerada para efeitos de análise é polissêmica; os contornos desse objeto de estudo são delineados, mas surgem esfumaçados, transfiguram-se e, paradoxalmente, mantêm sentido e pertinência para atores e instituições que a ela recorrem

para resgatar o lugar de onde falam ou querem alcançar, na iminência dos perigos da fragmentação realçada pela globalização. A noção de território apresenta-se como um porto seguro para os desgarrados e esperança para os movimentos sociais que buscam o reconhecimento de direitos e possibilidades de avanço de suas lutas por inclusão e respeito por suas tradições, modos de ser e conviver. Exemplarmente, expressões tais como *Lá no Território* denotam essas expectativas que estão lançadas e buscam ser alcançadas pelos participantes do PTC que, no seu desenho, prevê ir ao encontro das aspirações de grupos populacionais que foram deixados à margem dos processos anteriores de desenvolvimento, mas procuraram dar visibilidade aos seus territórios, animados pelo reconhecimento dos seus direitos pela Constituição de 1988 e lutas pela oficialização de suas conquistas e territórios.

Os territórios e as comunidades rurais que se agruparam sob o rótulo de quilombolas, indígenas, faxinalenses e campesinas desenvolveram esforços para se situarem no mundo globalizado; suas lutas por reconhecimento vieram aos palcos, alimentadas pelas transformações que dão força à globalização, contribuindo para:

Modificações nas formas e nos ideários dos sujeitos coletivos e nos movimentos sociais. Surge neste cenário uma pluralidade de novas problematizações para as lutas pela cidadania e pelo reconhecimento cultural, para além das tradicionais lutas de classe (SCHERER-WARREN; FERREIRA, 2002, p.243-244).

A diversidade de costumes e tradições celebradas no contexto da globalização corrobora o fortalecimento das dimensões étnicas e constitui mecanismo importante para a formação de alianças, práticas associativas e fortalecimento das lutas por reconhecimento de direitos.

Ao realizarem a retomada dos seus territórios, as populações indígenas do Sertão do São Francisco destacaram sua originalidade e tentaram reavivar sua cultura, por meio das práticas de trabalho e disseminação do conhecimento acumulado sobre a natureza e as sociabilidades que lhes distinguem. “Estratégias de etnodesenvolvimento [...] promoveram comunidades quilombolas, tradicionais e indígenas à condição de reconhecidos agentes do desenvolvimento e da multiculturalidade” (CAVALCANTI, 2013). Tais qualidades destacam os seus direitos, embora em disputa, face

aos perigos dos contínuos avanços do capital e estratégias de desenvolvimento adotadas.

Comunidades indígenas, quilombolas, faxinalenses, agricultores familiares e assentados retomam experiências das lutas nas quais se revelam as múltiplas faces da composição das suas populações. Foi certamente a exposição pública dessas populações que contribuiu para que elas fossem alçadas à condição de beneficiárias das políticas públicas e legitimadas como partes no PTC. Os movimentos indígenas e quilombolas, analisados no capítulo 6, e os faxinalenses como a Articulação Puxirão dos Povos de Faxinais (APF) criada em 2005, ver capítulo 7, são algumas das expressões dessas lutas e da construção de territórios.

No fascículo (3) sobre os Povos Indígenas do Nordeste, Truká (ALMEIDA; MARIN; SANTOS, 2010, p.3-4), registram-se:

É o território Truká um dos mais antigos, com mais de 300 anos de história registrada, quando na Aldeia de Assunção chegaram os missionários católicos para catequizar uma imensidão de índios que aí viviam, na Aldeia do Pambu e na Aldeia de Assunção já existiam muitos índios aí... Desde o início da história a luta pelo território de ocupação tradicional do Povo Indígena Truká representa a força secular de um povo de resistência, que luta para se manter neste mesmo território.

Ser Truká eu acho que não pede palavras, eu diria que nós somos um povo sofrido, mas que nunca desiste, sempre vence... Nunca deixaram a gente se agrupar calmamente... Para reagrupar nosso povo novamente tivemos que retomar o que era nosso. (Neguinho Truká).

É essa história de luta que passa o tempo, mas permanecemos lutando. (Seu Chico).

As comunidades quilombolas elegeram um rótulo:

Dentro da própria comunidade a gente faz várias discussões com o pessoal. A gente faz a discussão dentro das associações e das escolas, quando é possível e como eu te falei, a partir da nossa organização, a gente resolveu juntar um grupo de pessoas e fazer uma comissão, e essa comissão ia começar a discutir a questão quilombola, se aprofundar e começar a fazer a discussão aqui na comunidade. E aí a gente viu que precisava fazer uma discussão em nível de território. Isso em 2007. Como é a gente ia fazer, a gente estava vendo que isso aqui, que o

nosso povo... Aí a gente começou a fazer, nuclear reuniões, juntar o pessoal e mostrar que aqui se faz isso, isso e isso por causa disso e disso. O **território**, no caso, é o conjunto de comunidades que têm aqui mais aquele território que, digamos, a gente fala que pega no primeiro e no segundo parágrafo do artigo/decreto 487, que é onde a gente vai estar fazendo a nossa reprodução cultural, social e econômica. Aí, é dentro desse entendimento que a gente usa a palavra território.

É o **território** que acompanha essas comunidades. Até, por sinal, esse nome Águas do Velho Chico surgiu numa discussão no segundo encontro que nós fizemos, que isso já foi em 2011. De que nós precisávamos dar um nome para essa comunidade, porque nós chegávamos aqui e dizíamos que estávamos na comunidade quilombola de Orocó, que é um território, aí começa... Aí dissemos o seguinte, vamos homogeneizar isso aí. Já que a gente tinha o certificado, já que a gente busca uma aceitação desse mesmo território que é dentro dessa questão que eu falei para ti, vamos inventar um nome. Aí esse cara que é o mentor da ideia falou Águas do Velho Chico, porque como vocês sabem, aqui somos banhados por ele. E toda a nossa vivência e convivência é em relação a ele. Quando ele falou Águas do Velho Chico, foi unanimidade, não teve nem outra discussão. (Lideranças quilombolas, PE).

Nas suas próprias expressões, falam sobre sua história e os contornos do território que ocupam e as suas estratégias de sobrevivência, como bem registra a pesquisa “Nova Cartografia Social dos Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil” no fascículo (1) sobre os Povos Faxinais do Paraná (ALMEIDA; MARIN, 2007).

Faxinal, no nosso ponto de vista faxinalense, são aquelas áreas onde nós vivemos 70, 80 famílias, num uso coletivo. Onde todos usam as áreas protegendo o meio ambiente e ocupando com pequena criação, criação de porte alto também. Tem faxinal que tem pequena criação, que tem a lei, e a criação alta, têm os quatro fios de arame. Todos podem viver e não tem importância de limite de área de terra, ali a pessoa que tem 50 alqueires, um litro de chão; ela tem o mesmo potencial de criar os seus animais e ali sobreviver (Ismael Kloster, Faxinal dos Kruguer, município de Boaventura de São Roque, julho de 2006) (ALMEIDA; MARIN, 2007, p.3).

Dos 226 faxinais existentes no Estado do Paraná, 24 estão situados no TC Paraná Centro, neles vivem em torno de 705 famílias, registra o capítulo 7 deste livro. Como as outras comunidades desse território, estes estão, todavia, sujeitos às pressões da expansão da soja e do agronegócio, mas resistem por meio das suas lutas pela terra e manutenção das suas mais prezadas tradições. Ao constituírem um espaço em favor do reconhecimento dos seus territórios, delineados segundo um modo específico de produção e valores da tradição, organizaram-se em rede. O movimento Puxirão que lhes dá visibilidade ressalta as lutas pela terra e um modo próprio de produzir e de viver, pelo que conquistaram reconhecimento público. Do mesmo modo, comunidades quilombolas e indígenas, também referidas, construíram processos semelhantes de construção de territórios. Entretanto, a inclusão dessas comunidades como público preferencial dos Territórios da Cidadania não se constituiu, na prática, na participação efetiva dos seus representantes nos colegiados territoriais, mas, como bem ressaltam algumas passagens deste livro, os resultados dessa mobilização de atores tendem a emergir a longo prazo. No mesmo TC Paraná Centro há outros segmentos de “agricultores familiares que já se encontravam organizados em suas entidades representativas (sindicatos, associações e cooperativas)”, que ganharam espaço nos colegiados, passando assim de “uma condição marginalizada a uma de protagonista, conquistando capacidade efetiva de intervir na vida política do território e dos municípios”. Igualmente, a inclusão da Coordenadoria da Mulher e da Comunidade Quilombola Paiol de Telha no grupo gestor em 2011 revela algumas das possibilidades abertas pelas políticas públicas, no caso do PTC, para acolher as demandas desses grupos organizados. O papel do Estado e das políticas públicas pode contribuir, efetivamente, “para ampliar esses espaços locais de atuação, para incentivar e apoiar essas miúdas iniciativas e favorecer a sua convergência”, como sugere o comentário de Claude Raynaut a uma versão anterior deste artigo.

Essas populações se expõem por meio das suas lutas e demandas e se distinguem enquanto sólidos, como a testar a força das análises que insinuam o caráter movediço e a vulnerabilidade desses territórios e personagens, frente aos mercados e ao Estado segundo suas possibilidades e avaliação dos seus poderes no jogo de forças implicado.

Ao Estado, no seu papel de mediador, recorrem esses atores e territórios assim definidos, embora essa relação dos movimentos identitários

com o Estado mereça ser mais bem compreendida. Há visões díspares sobre o lugar do Estado nesse imbróglio, que variam desde apelos de mais a menos Estado que se insinuam, em discursos favoráveis ou críticos desse tipo de atuação. Os Truká, por exemplo, construíram redes com várias organizações e participam de movimentos nacionais indígenas (FIALHO, 2006), por intermédio das quais têm acesso às políticas públicas; nessa condição, também resistem às ações que interferem nos seus projetos; por exemplo, criticam fortemente o projeto de Transposição do São Francisco porque intervém no seu território e no de outros grupos, como os quilombolas que vivem no TC Sertão de São Francisco. Entretanto, reclamam da falta de participação no colegiado territorial, como discutido no capítulo 6.

Alguns entre os quilombolas têm informação sobre o PTC, como discutiremos no capítulo seguinte, outros têm uma vaga ideia sobre o Programa, como registrado em entrevista com suas lideranças. Ao serem indagados sobre o PTC, ouvimos:

Na verdade, como eu sei que o Território da Cidadania, assim como todos os Territórios, que é uma coisa pública, tinha que ter um Colegiado, foi o que eu ouvi falar. Aí sabe quando é que a gente ouvia muito falar nisso? Foi justamente quando a gente fez algumas reuniões dentro desse Território da Cidadania, dentro da área de cultura, que eu fui em 2010, senão me engano, para a Conferência Nacional de Cultura, e no mesmo ano para a Conferência Estadual de Cultura. E dentro das discussões, eles falavam sempre dessa questão do Território da Cidadania, das políticas implementadas e do que diz respeito à questão cultural. Por isso que eu ainda tenho alguma coisa que ouvi falar, mas eu tenho companheiros aqui que nunca nem ouviram falar. (Liderança quilombola).

O apelo a que se traga o Estado de volta, conforme pedem os movimentos sociais do nosso tempo, registra a necessidade da sua participação e suporte às demandas de grupos e territórios envolvidos. Esses debates trazem de novo o Estado à cena política.

Sassen (2007, p.45-47) nos convida a enfrentar algumas das características da globalização no que diz respeito, especialmente, ao lugar que o Estado vem a ocupar. A autora responde às vias de interpretação que se sustentam na separação entre o nacional e o global, o Estado e a globalização, cujos aspectos, ressaltados nas suas análises, são: 1) o Estado como

vítima; 2) O Estado permanece como era; 3) O Estado se adapta e pode até se transformar de modo a permanecer um ator crítico e, dessa posição, não declinar. Mas, para a autora, outra figuração se impõe: ela sugere uma quarta interpretação, ao afirmar que o Estado é um dos domínios estratégicos institucionais nos quais os trabalhos críticos sobre o desenvolvimento da globalização ocorrem. O Estado “torna-se o lugar para transformações importantes nas relações entre os domínios público e privado, no equilíbrio interno de poder e no amplo campo das forças globais e nacionais dentro do qual tem que funcionar agora”, referindo-se aos seus argumentos em outro lugar (SASSEN, 2003). O Estado na sua funcionalidade, enquanto ator essencial para plasmar os caminhos e a infraestrutura oferecidos para a mobilidade do capital e das corporações que dinamizam a globalização, no seu papel na mediação das crises geradas, passa a ser requisitado e a atuar, ainda que transformado no que respeita às suas clássicas funções, conclui.

Tais questões se mantêm quando há evidências de projetos conflitantes nos seus objetivos e dirigidos pelo Estado e que afetam essas mesmas populações, no caso de atender aos apelos em favor da sobrevivência desses povos e fazer mediação das crises geradas por outros macroprojetos que põem em risco os espaços usados, retomados e construídos pelos movimentos sociais.

CONCLUSÃO

A invenção da tradição, como analisam Hobsbawm e Ranger (1983), usada como mecanismo de registro da história dos grupos, contribui para a recuperação do valor de territórios particulares nos espaços da globalização. Segundo as práticas dos novos movimentos sociais, a reinvenção do lugar, da tradição de proximidade, das boas práticas e da memória expressam-se nos novos territórios e renovam-se, ao corroborar uma visão de mundo da convivência da subsistência, da reprodução de lealdades primordiais, que, respaldadas no passado de lutas, não perderam a sua força simbólica, como analisou Cavalcanti (2013).

Os avanços alcançados pelos setores hegemônicos na imposição dos valores da modernidade, do progresso e da ocidentalização dos costumes em detrimento das tradições locais, foram sendo pouco a pouco postos

em xeque pelos movimentos sociais, especialmente os que eclodiram nas décadas de 1960 e 1970 e que expuseram os seus desacordos com vias únicas, que não reconheciam a diversidade, as diferenças, as múltiplas expressões culturais e contornos da tradição, o colorido étnico e o poder das divisões sexuais que marcavam as populações. Esses movimentos sociais desafiaram também a Sociologia, afirma Seidman ao salientar a relação entre esses movimentos e o surgimento da necessidade de uma Sociologia com “relevância pública”. A compreensão dos novos fenômenos e a sua missão de atuar de modo a compreender e propor respostas aos anseios dos ativistas e das bandeiras desses movimentos a tornaram uma disciplina que contribui para o conhecimento da realidade e para os movimentos pelo fim das desigualdades e reconhecimento de direitos à diferença (SEIDMAN, 1994, p.262).

É através das associações entre novos capitais: simbólico, social, além do econômico (BOURDIEU, 1974), que os territórios rurais vêm ganhando popularidade na atualidade.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. W. B.; MARIN, R. E. A. (Coords.). *Nova cartografia social dos povos e comunidades tradicionais do Brasil: povos dos faxinais*. Brasília, 2007.
- _____; _____. SANTOS, J. M. (Coords.). *Nova cartografia social dos povos e comunidades tradicionais do Brasil: povo indígena Truká*. Manaus: UEA, 2010.
- ANDRADE, M. C. Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional e do poder local. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A.; SILVEIRA, M. L. (Orgs.). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, ANPUR, 1994.
- APPADURAI, A. *Modernity at Large. Cultural dimensions of globalization*. USA: Public Worlds Series, University of Minnesota Press, 1997.
- _____. *El rechazo de las minorías. Ensayo sobre la geografía de la furia*. Barcelona: Tusquets Editores S. A., 2007.

- BAUMAN, Z. *Thinking Sociologically*. Oxford: Blackwell, 1990.
- _____. *Postmodern Ethics*. Oxford: Blackwell, 1994.
- _____. *Globalization: The Human Consequences*. Polity Press: Cambridge, 1998.
- _____. Identity in the globalizing world. *Social Anthropology*, v.9, n.2, p.121-129, 2001.
- BONANNO, A. Globalização e a reorganização tempo-espacó: implicações para os sociólogos do futuro. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WEBER, S.; DWYER, T. *Desigualdade, diferença e reconhecimento*. Porto Alegre: Tomo, 2009. p.87-103.
- BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 1974.
- CASTELLS, M. *The information age: economy, society and culture*. v.1: The Rise of the Network Society. New York, London: Blackwells, 1996.
- _____. *The information age: economy, society and culture*. v.2: Power and Identity. New York, London: Blackwells, 1997.
- CAVALCANTI, J. S. B. (Org.). *Globalização, trabalho e meio ambiente: mudanças socioeconómicas em regiões frutícolas para exportação*. Recife: UFPE, 1999a.
- _____. Desigualdades sociais e identidades em construção na agricultura de exportação. Heterogeneidades no trabalho. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, v.5, n.9, p.151-171, 1999b.
- _____. Comunidades rurais e os desafios da sociedade contemporânea. In: SILVA, V. A.; CARMO, R. M. (Orgs.). *Mundo rural: mito ou realidade?* São Paulo: Annablume, 2013. p.67-82.
- CULLITY, G. Equality and Globalization. In: HORTON, K.; PATAPAN, H. (Ed.). *Globalisation and Equality*. London, New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2004. p.6-22.

- ESCOBAR, A. The making and unmaking of the third world. In: RAHNEMA, M.; BAWNTRIE, V. *The Post-Development Reader*. London, New York: Zed Books, 1997. p.85-93.
- FIALHO, V. Etnodesenvolvimento: repensando a questão indígena entre o local e o global. In: GOMES, A. (Org.). *Da mobilização às mudanças dinâmicas das novas ruralidades do Nordeste brasileiro*. Campinas: Polis, CERES, 2006. p.135-158.
- GIDDENS, A. *Modernity and Self-Identity*. Cambridge: Polity Press, 1991.
- HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1993.
- HORTON, K.; PATAPAN, H. (Ed.). *Globalisation and Equality*. London, New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2004.
- HOBSBAWN, E.; RANGER, T. (Eds.). *The invention of tradition*. New York: Columbia University Press, 1983.
- SANTOS, M.; SOUZA, M. A.; SILVEIRA, M. L. (Orgs.). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, ANPUR, 1994.
- SASSEN, S. *Los espectros de la globalización*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- _____. *A sociology of globalization: contemporary societies*. New York, London: W. W. Norton and Company, 2007.
- SCHERER-WARREN, I.; FERREIRA, J. M. C. *Transformações sociais e dilemas da globalização: um diálogo Brasil/Portugal*. São Paulo: Cortez, 2002.
- SEIDMAN, S. *Contested knowledge: social theory in the postmodern era*. Oxford: Blackwell Publishers, 1994.
- SEN, A.; FOSTER, J. *On economic inequality*. Oxford: Clarendon Paperbacks, 1997.

URRY, J. *Global Complexity*. Cambridge, Oxford: Polity Press, Blackwell, 2004.

WRIGHT MILLS, C. *The sociological imagination*. London, New York: Oxford University Press, 1967.

Capítulo 6

Dinâmicas sociais no Território Sertão do São Francisco-PE

Josefa Salete Barbosa Cavalcanti

Maria de Nazareth Baudel Wanderley

Claude Raynaut

Klenio Veiga da Costa

Andrews Rafael Bruno de Araújo Cunha

Hosana Celi Oliveira e Santos

Ana Maria Costa Albuquerque Melo

Pollyanna Mendes Alves

Rômulo Santos de Almeida

INTRODUÇÃO

De acordo com o proposto na introdução geral, este capítulo reúne resultados da pesquisa realizada no Território da Cidadania Sertão do São Francisco-PE. O seu objetivo principal é trazer uma reflexão aprofundada dessa política, reflexão essa baseada em abordagens teóricas e metodológicas pertinentes e construídas coletivamente, por meio do diálogo com os atores, pesquisadores e, novamente, pela exposição ao debate dos principais achados e proposições emergentes.

A análise contempla estruturas e processos situados no contexto mais amplo das interações entre os vários tipos de atores, sujeitos e instituições atuando no local, sejam eles participantes ou não das novas estruturas. A estratégia de investigação adotada nesta pesquisa inclui sucessivos níveis de observação, descrição e análise, do mais amplo e geral até o mais singular.

O histórico da implantação do PTC no Sertão do São Francisco oferece elementos críticos que nos permitem situar o programa como uma entre as políticas públicas que elegeram um recorte territorial na primeira década deste século XXI. A partir do recorte teórico-metodológico adotado, uns passos adiante e com o mesmo propósito nos ofereceram novos elementos e questionamentos objetivando deslindar a complexidade das interseções entre políticas públicas, instituições e sujeitos imbricados

nesse tipo de abordagem. Descortinou-se a desafiante tarefa de gestão das ações governamentais, com base na construção de um capital social a ser eventualmente renovado em cada situação de acordo com níveis de institucionalidade e realizações concretas.

Consideradas as especificidades locais nas dimensões políticas, econômicas, físicas e ambientais, ressaltaram-se aspectos da extrema desigualdade social, alardeados por intermédio dos movimentos sociais e suas pautas de reivindicação, que tornaram públicos aspectos insustentáveis da vida de populações afetadas pela pobreza que aflige a população brasileira, nos níveis nacional e regional, em especial nas três últimas décadas do século XX e, em particular, os segmentos que vivem nas áreas rurais. O Território Sertão do São Francisco nos oferece indícios claros da mobilização desses atores, animados por processos de reconhecimento de sua existência e direitos, para incluir suas demandas entre aquelas a serem contempladas nas políticas territoriais. Observa-se a clara ampliação das pautas elaboradas por cada um dos segmentos contemplados e provavelmente uma superposição com agendas das políticas públicas implicadas em alguns pontos.

A divisão do capítulo coaduna-se com a estratégia metodológica adotada, visando sublinhar aspectos referentes à definição das políticas públicas com enfoque territorial para diminuição da pobreza e sustentação do desenvolvimento regional, num contexto das restrições impostas pela abordagem econômica e política de apelo neoliberal, como também responder às solicitações dos movimentos sociais e processos identitários, alargados no Brasil a partir da Constituição de 1988.

Esse aspecto do problema revela o novo olhar das políticas públicas para o meio rural. Destaca-se uma mudança significativa no foco das políticas para o campo: da inclusão da agricultura familiar, segundo o enfoque produtivista hegemônico, para outro, mais inclusivo, ao reconhecer que entre os agricultores familiares figurava uma parcela expressiva dos pobres do campo. Além do mais, o recorte étnico adotado por essas políticas veio assinalar que os pobres entre os mais pobres tornam-se especialmente visíveis através da dimensão étnica e claramente se singularizam pela dimensão das desigualdades de gênero. O PTC se destaca entre as novidades da proposta do desenvolvimento territorial, tornando possível uma aproximação dessas políticas com os seus objetos e sujeitos preferenciais.

No decorrer de nossa pesquisa, visitamos municípios, prefeituras, associações (sindicatos, ONGs), aldeias indígenas e comunidades quilombolas, ouvimos suas críticas e relatos de suas conquistas. Contatamos homens e mulheres que se engajaram nas lutas relativas à construção dos seus projetos de vida e de suas comunidades, como aparecem nas suas falas e nos discursos institucionais que dão corpo a este capítulo.

Organizado em cinco subtítulos, o capítulo analisa o histórico das políticas e projetos para o desenvolvimento rural regional e, considerando o caso do Programa Territórios da Cidadania, as especificidades do território estudado.

6.1. HISTÓRICO E ESPECIFICIDADES DO TERRITÓRIO SERTÃO DO SÃO FRANCISCO: O CONTEXTO REGIONAL

O Território da Cidadania Sertão do São Francisco-Pernambuco está situado no Submédio do São Francisco (Figura 1).



FIGURA 1 – Localização do Território Sertão do São Francisco-Pernambuco destacado em vermelho.

FONTE: ANA/GEF/PNUMA/OEA. 2003.

Abrangendo uma área de 14.682,2 km², o que corresponde a 14,89% da área total do Estado de Pernambuco, é composto por sete municípios: Afrânio, Cabrobó, Dormentes, Lagoa Grande, Orocó, Petrolina e Santa Maria da Boa Vista. Dentre estes municípios, destacam-se, em termos de área total, Petrolina (4.558,4 km²) e Santa Maria da Boa Vista (3.001,2 km²) (Figura 2).

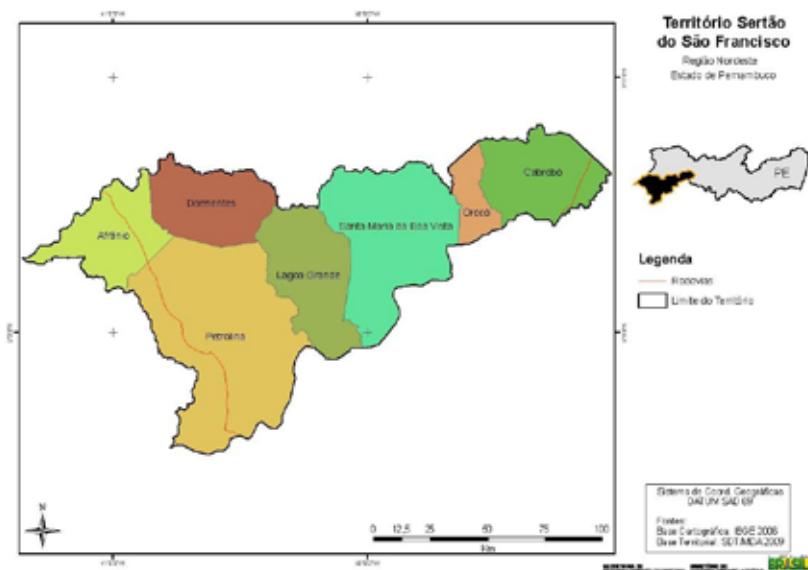


FIGURA 2 – Distribuição espacial dos municípios que integram o Território Sertão do São Francisco-PE.

FONTE: SIT/MDA, 2012.

6.1.1. A economia do semiárido, o combate aos efeitos da seca e o novo modelo de desenvolvimento

Como em toda a região semiárida do Nordeste, a economia do Sertão do São Francisco se constituiu, historicamente, em caráter complementar à produção açucareira do litoral e da Zona da Mata, tendo como elemento impulsor a pecuária extensiva, realizada em grandes proprieda-

des fundiárias. Para Manuel Correia de Andrade, a atividade agrícola no Sertão desenvolve-se “à sombra dos currais” (ANDRADE, 1964, p.184).

A partir do século XIX, com a introdução e 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. Segundo a análise proposta pelo documento do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que deu origem à SUDENE, o elemento central desse sistema é constituído pelas culturas de subsistência (SUDENE, 1967, p.63). Ao provocar um crescente afluxo de populações para as áreas semiáridas, Celso Furtado considera que “essa combinação aparentemente tão feliz da pecuária com o algodão arbóreo [...] transformou as secas em um problema social de grandes dimensões” (FURTADO, 1964, p.166).

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 (CARVALHO, 1997).

Ao longo da história sertaneja, as intervenções governamentais na região semiárida sempre estiveram imbuídas da visão de combate aos efeitos da seca.

Os homens que reclamavam a ação do Governo Federal, entretanto, tinham do problema das secas uma visão deformada, pelos seus próprios interesses comprometidos. Eram os grandes latifundiários que mediavam o tamanho da seca pelo dano que essa causava aos seus rebanhos (FURTADO, 1964, p.167).

Em 1909 foi criada a Inspetoria de Obras Contra a Seca, denominada posteriormente (1945) Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS), que atua até os dias atuais nas regiões semiáridas (<www.dnocs.gov.br>). Dentre as suas principais atribuições está a implantação de uma rede de açudes e barragens, com o objetivo de armazenar água para enfrentar os períodos de estiagem.

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

dos recursos hídricos, graças à presença do rio São Francisco, que se estende por, aproximadamente, 2.800 km. Ao lado dos produtos alimentares, tais como feijão, mandioca e milho, encontrava-se ali uma significativa tradição do cultivo de frutas, também em grande parte destinada ao mercado local e regional (ANDRADE, 1964; SILVA, 2001).

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. Assim, a Constituição Federal de 1946 já registrava a necessidade da adoção de um conjunto de ações para alterar a estrutura econômica e social das áreas sujeitas a estiagens sucessivas (BRASIL, 1946).

A Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco – CODEVASF, criada em 1974, herdeira de denominações anteriores, deveria coordenar as ações de desenvolvimento nessa área.¹ Tendo como principal objetivo a implantação de um vasto sistema de irrigação, a CODEVASF, associada a um conjunto de outras instituições públicas e privadas, liderou um importante processo de transformação da região, ao criar as condições para o desenvolvimento de uma nova agricultura (SILVA, 2001). As áreas mais próximas às margens dos rios que compõem a bacia hidrográfica do São Francisco, para além da tradicional política de combate à seca, por meio do armazenamento de água em reservatórios e açudes – na verdade, jamais plenamente abandonada – serão 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 e voltado para a produção especializada de vegetais de ciclo curto, especialmente frutas, cana-de-açúcar, cebolas e tomates, destinada aos mercados nacional e internacional. A ação do Estado para estimular esse novo perfil se estruturou em torno de três eixos: a concessão de incentivos fiscais à iniciativa privada; a construção dos polos empresariais de irrigação, bem como dos perímetros irrigados, sob a forma de projetos de colonização; e a oferta da infraestrutura necessária, especialmente estradas, assistência técnica, energia

¹ Em 2006, o campo de atuação da CODEVASF foi estendido para o Vale do Parnaíba (Piauí) e, em 2010, incorporou também os vales dos rios Itapecuru e Mearim (Maranhão). (www.codevasf.gov.br)

elétrica e sistemas de telecomunicações (ARAÚJO, 1995; CAVALCANTI, 2009; SILVA, 2001).

De acordo com o que propunha o PLANVASF (BRASIL, 1986), 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 obtenção de divisas para o país (CAVALCANTI, 1997). Observa-se nas duas últimas décadas do século XX a relocalização dos processos produtivos e de certa forma a reinvenção do local (HOBSAWN; RANGER, 1983). Esse processo gerado por mobilidades do capital (BONANNO; CAVALCANTI, 2011) e deslocamentos populacionais por estratégias de reprodução social e busca de oportunidades de trabalho e renda oferecidas na região transformaram a parte desse sertão reconhecida como Vale do São Francisco em uma região global. No entanto, há que se atentar para os impactos nem sempre virtuosos dessas crescentes mobilidades e vulnerabilidades (MARDSEN, 2009).²

A ampliação das áreas públicas irrigáveis e de subsídios para a implantação de sistemas de irrigação privados atraiu para a região um número expressivo de empresas agrícolas, de agroindústrias e investimentos nacionais e internacionais, bem como de agricultores familiares, que desenvolvem atividades agrícolas por meio da irrigação (CAVALCANTI, 1999a).

Muitos desses agricultores estão organizados em cooperativas (PIRES; CAVALCANTI, 2009). 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 os mercados nacional e internacional. O resultado de todo esse investimento público será a 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. Atualmente, a produção agrícola irrigada é majoritariamente vinculada ao abastecimento das cadeias globais de alimentos fres-

² Na área que hoje corresponde ao Território da Cidadania Sertão do São Francisco, além dos projetos Brígida e Fulgêncio/Caraíbas, estão instalados os perímetros irrigados: Bebedouro (1968), com 2.432 hectares irrigáveis; Senador Nilo Coelho (1984), com 22.946 hectares irrigáveis; e Pontal (em implantação), com 7.862 hectares irrigáveis.

cos, nas quais as produções de mangas, acerolas e uvas assumem particular destaque, quanto à área cultivada e ao valor agregado (CAVALCANTI, 1999, p.128).

6.1.2. Uma sociedade diversificada: população e atores sociais

Numa visão de conjunto, o que salta aos olhos ao analisar o Território da Cidadania Sertão do São Francisco-PE é a diversidade 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.

Essa consolidação exige, igualmente, uma grande sensibilidade para processos sociais, fortemente presentes no Território, porém, frequentemente minimizados ou pouco levados em conta, tais como: os movimentos migratórios intra e inter-regionais, favorecidos pelas políticas de irrigação; os processos de perda da terra, por motivos diversos; e as consequências da proletarização da força de trabalho agrícola. E, mais recentemente, as implicações das novas formas de gestão propostas pelo PTC sobre a composição do poder local; as consequências da implantação de políticas macroeconômicas – a exemplo da Transposição do Rio São Francisco – tanto no plano propriamente econômico como nos planos políticos e sociais; o atendimento a demandas construídas pelos atores sociais, sobretudo no que se refere às iniciativas de convivência com a seca; as demandas dos movimentos de Comunidades Quilombolas e Povos Indígenas.

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 do semiárido e mesmo de outras regiões do País. Considerando, especificamente, os municípios correspondentes ao Território da Cidadania em análise, registra-se, na segunda metade do século XX, um acelerado crescimento

populacional, concomitante e como resultado da intervenção dos grandes projetos de desenvolvimento econômico.

Conforme o Censo Demográfico de 2010, a população desse Território era de 434.835 habitantes. Esta população representa 4,94% da população total do Estado de Pernambuco, que é de 8.796.448.³ Da análise desses dados, saltam à primeira vista as distinções internas entre os municípios que compõem o Território. Petrolina se destaca pelo fato de ser o mais populoso: sua população total (293.962 habitantes) é aproximadamente sete vezes maior que a de Santa Maria da Boa Vista, segunda posição, com 39.435 habitantes. Os municípios de Petrolina, Orocó e Santa Maria da Boa Vista foram aqueles cujas populações mais cresceram no período considerado. Os municípios mais novos do território, Dormentes (emancipado de Petrolina em 1993) e Lagoa Grande (emancipado de Santa Maria da Boa Vista em 1995), são os que apresentam, relativamente, o menor acréscimo em suas populações.

No que se refere à distribuição da população segundo a situação domiciliar, os dados oficiais elaborados pelo IBGE, apontam para uma importante distinção. Por um lado, mais uma vez, Petrolina se destaca com uma população urbana correspondente a 80% do total municipal.⁴ Em Cabrobó, a população urbana é, igualmente, superior à que vive nas áreas rurais, numa proporção que ultrapassa os 64%. Os demais municípios do Território têm a maior parcela de sua população domiciliada na zona rural: Afrânio (66,67%), Dormentes (64,51%) e Orocó (64,97%).

Observe-se que, mesmo sendo minoritária no conjunto do município, a população rural de Petrolina é bastante expressiva, tendo atingido, na data do último Censo, 74.747 habitantes, aproximadamente o dobro da população total do segundo município mais populoso do território, Santa Maria da Boa Vista. Vale destacar que estamos aqui considerando os critérios de distinção entre as zonas rurais e urbanas oficialmente adotados pelo IBGE. Como é sabido, esses critérios têm sido questionados, especialmente nas últimas décadas, pelo fato de reduzir as áreas rurais aos

³ Os dados demográficos aqui apresentados, salvo outra indicação, correspondem aos obtidos no Censo de 2010.

⁴ Os municípios de Petrolina e Juazeiro da Bahia, tomados conjuntamente, constituem um grande polo urbano, cuja influência se estende sobre uma ampla área. Em 2010, os dois municípios totalizavam 491.927 habitantes.

entornos periféricos e residuais das cidades sedes dos municípios (VEIGA, 2002; WANDERLEY, 2009).

As opções políticas e econômicas feitas ao longo dos últimos 60 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 o local pelas oportunidades oferecidas pelos novos empreendimentos e, por outro lado, as diferenciações sociais entre eles (CAVALCANTI, 1999b). Transitam nesse espaço populações que se distinguem pelo seu movimento persistente de luta por terra e recursos e em especial pelo reconhecimento de direitos: os movimentos indígenas, quilombolas e o movimento dos trabalhadores rurais sem terra (MST), os quais vêm fazendo frente a propostas hegemônicas de desenvolvimento (ALMEIDA, 2010).

Quanto à diferenciação social, trata-se, de fato, de um espaço social e político de grandes desigualdades, no que se refere ao acesso a bens e benefícios de políticas públicas, num contexto de contínua exposição a longas estiagens: entre os atores sociais presentes no Território, muitos se beneficiaram das intervenções realizadas, outros foram desde sempre excluídos e outros ainda se fragilizaram no curso dos processos (CAVALCANTI, 1999, 2009; SILVA, 2001).

A economia e a sociedade do Território 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, dentre os quais há a considerar os agricultores assentados nos Projetos de Reforma Agrária⁵ e as comunidades indígenas e quilombolas, que foram sendo crescentemente organizadas e capazes de expressar suas demandas.

Tamanha expectativa de agrupamento de interesses a ser resolvida em contextos históricos particulares, segundo estratégias amplas de gover-

⁵ A microrregião do Médio São Francisco, em seu conjunto, constitui uma das maiores concentrações de assentamentos rurais do Brasil, totalizando 253 assentamentos, numa área de 332.836 hectares, que abrigam uma população de 10.923 famílias (INCRA, 2013).

nança, tendem a causar imbróglions, especialmente quanto à atribuição de responsabilidades e sucessos alcançados. As dinâmicas sociais associadas à presença desses atores e sua participação nas instâncias territoriais serão analisadas mais adiante.

6.1.3. Índices de Desenvolvimento Humano: expressões da desigualdade

No Sertão do São Francisco, o modelo de desenvolvimento adotado não foi capaz de superar os índices persistentes de pobreza e de desigualdade social que afetam parte expressiva da população, em especial a população rural.

Os Índices de Desenvolvimento Humano – IDH – dos municípios integrantes do Território revelam claramente o quanto a pobreza reiterada é o outro lado da moeda de um modelo de desenvolvimento concentrado e excludente. Em 2000, o município de Petrolina, principal centro do crescimento econômico regional, estava situado em 7º lugar no *ranking* estadual do IDH-M, mas longe de ser um modelo de sucesso quando se considera que sua posição no conjunto dos municípios brasileiros correspondia apenas ao 1.957º lugar. Na mesma data, o índice dos demais municípios variou entre o menor (Afrânio, 0,386) e o maior (Santa Maria da Boa Vista – 0,468), todos situados em baixas posições no *ranking* nacional, desde a 3.579ª de Orocó à 4.960ª de Afrânio.

Em 2010, observa-se que, apesar de um notável aumento alcançado no IDH, há poucas mudanças substantivas na “qualidade” da pontuação obtida pelos municípios. Petrolina, classificado em 6º lugar, melhorou sua posição no *ranking* estadual, mas perdeu no *ranking* nacional, pois agora figura em 1.995º lugar. O município de Santa Maria da Boa Vista perdeu posição nos *rankings* estadual e nacional. Lagoa Grande e Orocó, assim como aconteceu com Petrolina, perderam posições no *ranking* nacional entre os anos de 2000 e 2010. Merece destacar o fato de que os municípios de Afrânio, Cabrobó e Dormentes melhoraram suas posições nos dois níveis, embora ainda estejam muito aquém dos índices alcançados pelos outros municípios. Esses dados refletem os possíveis avanços da política territorial referentes aos municípios mais pobres, no caso, Afrânio, Cabrobó e Dormentes, beneficiários diretos de ações das políticas públicas e que melhoraram sua classificação com respeito ao IDH-M, enquanto os

municípios maiores e mais expostos aos mercados globais, como produtores de vinho e frutas, essa é a hipótese, foram afetados pelos efeitos da crise do crédito global de 2008 (PIRES; CAVALCANTI, 2009).

A dimensão da pobreza no território é confirmada pelo registro de cerca de 70 mil famílias no Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento Social. Este total representa 4,83% do total das famílias cadastradas no Estado de Pernambuco, correspondente a 1.445.313 famílias (<www.mds.gov.br>).

6.2. HISTÓRICO E CONFIGURAÇÃO DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA SERTÃO DO SÃO FRANCISCO-PE

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 instucionalidade”, elegeu-se como questão central: como essa forma de gestão se articula à dinâmica do território estudado? Concretamente, trata-se de compreender os objetivos que nortearam sua concepção e implementação e de indagar sobre que mudanças e inovações o Programa induziu no Território, na perspectiva de um desenvolvimento local sustentável, que atinja as populações mais carentes e excluídas – populações-alvo do Programa.

Por meio do estudo efetuado, foi possível analisar a realidade local a fim de, prioritariamente, entender como uma política pública se insere e se articula nessa mesma realidade. Para isso, foi necessário reconstituir a “genealogia” conceitual e política desse programa mais precisamente, compreender quais os questionamentos que deram origem à abordagem proposta e que dinâmicas sociais e políticas a inspiraram. Por fim, como foram concebidas suas articulações com outros programas de governo e outras linhas da ação pública que adotaram a perspectiva de territorialização e focaram as mesmas populações-alvo.

6.2.1. Um percurso original

As populações incluídas no PTC do Sertão do São Francisco têm um histórico de participação em outros projetos nos quais a dimensão ter-

ritorial emerge como primordial. São eles: Programa Fome Zero; Projeto Território Acauã da FAO/MDA; Territórios Rurais (SDT/MDA). Ao longo dessas experiências, têm acumulada uma forte história de participação nas instâncias territoriais.

A história do Território da Cidadania Sertão São Francisco-PE tem um capítulo inicial inusitado, pois ela começa antes mesmo da sua constituição formal, pelo MDA, como um Território Rural. De fato, a região próxima, especialmente o vizinho município piauiense de Acauã, fora, em 2003, o *locus* das primeiras experiências do Programa Fome Zero. Para dar sequência às dinâmicas locais então provocadas por esse programa, o CPATSA da EMBRAPA, em Petrolina, que contava com a assessoria de pesquisadores do CIRAD⁶ liderou uma iniciativa que consistiu em estimular, entre os atores sociais da região, a emergência de uma consciência territorial e as primeiras bases de uma organização coletiva. O resultado foi a criação, por iniciativa local, do Território do Alto Sertão de Piauí e Pernambuco, constituído pelos municípios de Acauã, Paulistana e Jacobina, no Piauí, e Santa Filomena, Dormentes, Afrânio e Petrolina, em Pernambuco (PIRAUX; AZEVEDO; TONNEAU, 2010).

Em 2003, a Secretaria do Desenvolvimento Territorial do MDA implantou oficialmente o Programa Territórios Rurais, separando em dois Territórios os municípios piauienses e pernambucanos. O Território Rural do Sertão de São Francisco-PE, criado em 2004, foi constituído pelos já indicados municípios pernambucanos, com a junção de Cabrobó, Orocó, Lagoa Grande e Santa Maria da Boa Vista, o que foi reiterado pelo PTC. Seu primeiro Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS – data de 2006. Em 2008 foi selecionado para compor o conjunto dos Territórios da Cidadania e é nesse quadro que foi elaborado, em 2011, o segundo PTDRS.

A reconstituição dessa história é de grande significado no presente, especialmente porque muitos dos atuais participantes do Território da Cidadania viveram a experiência do Fórum e do Comitê de Coordenação do TASPP e a avaliam de forma muito positiva.

⁶ O CPATSA é o Centro da EMBRAPA dedicado a pesquisas sobre o Semiárido. O CIRAD é uma instituição francesa que trabalha sobre o desenvolvimento da agricultura e do meio rural, com inserção em vários países, inclusive o Brasil.

6.2.2. A elaboração do PTDRS. Estruturação e instâncias de participação e deliberação

No campo da gestão e formulação das prioridades, em nível territorial, o elemento central é o Colegiado, formado pela representação dos atores sociais envolvidos. Munidos das orientações normativas e indicativos orçamentários, cabe ao Colegiado adotar, como primeiro passo, a elaboração de diagnósticos territoriais e do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS).⁷

Nesse documento, os atores locais reiteram as concepções políticas e as orientações metodológicas de desenvolvimento territorial formuladas pelo MDA, as quais são por eles compartilhadas, servindo-lhes de fundamento para as análises que fazem do seu próprio território e da seleção das ações por eles consideradas prioritárias.

Do ano de 2004 até novembro de 2006, foram realizadas diversas oficinas territoriais no Sertão do São Francisco, com a participação de um número significativo de atores representantes da sociedade civil e da esfera governamental. Esses encontros, além de contribuírem para a consolidação da consciência territorial entre os participantes dos sete municípios envolvidos, foram ocasião para a estruturação de suas instâncias representativas – o Fórum Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, a Coordenação e o Núcleo Técnico – bem como de suas respectivas atribuições.

A liderança desse processo no Território do São Francisco-PE foi assumida pela representação do movimento sindical rural, especialmente pela FETAPE que, com representantes de outras instituições, constituiu a Coordenação Executiva do Colegiado Territorial, para agilizar a execução das deliberações do Fórum.

O Projeto Território da Cidadania do Sertão do São Francisco representa um entre os numerosos esforços governamentais orientados para a região Nordeste a partir do ano de 2008. Na sua concepção ampla, esse

⁷ Inscrito nos sucessivos Planos Plurianuais do Governo, o Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) é o dispositivo que organiza as ações do MDA para os Territórios, por meio do qual se busca comprometer todas essas ações com o próprio enfoque territorial, canalizando-as em função da gestão articulada da intervenção pública (MDA/SDT, 2010). De amplo escopo, sua expressão orçamentária deverá traduzir, em intervenções diretas, as prioridades nele estabelecidas, no que se refere ao desenvolvimento territorial sustentável.

projeto se apresenta como uma nova institucionalidade, no sentido de promover uma articulação de ações que reúna políticas e recursos públicos de instâncias governamentais distintas e que conclame representações da sociedade civil para a sua discussão e priorização dos usos dos recursos aportados pelo PTC.⁸

A redefinição da política territorial, no plano nacional, com a criação do PTC, em 2008, encontrou, no Sertão do São Francisco-PE, um capital humano não só motivado, mas capacitado para assumir as transformações conceituais e operacionais então introduzidas. 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 suscitava.

Um dos principais resultados positivos da criação dessa rede é, sem dúvida, a formação e o aprofundamento da consciência territorial. A elaboração do diagnóstico local exige a contribuição de todos e a própria concepção de desenvolvimento territorial passa a ser assimilada com clareza. Como nos foi dito, “a gente tem hoje um roteiro, um foco para poder trabalhar”. A presença massiva da população interessada, diretamente ou por intermédio de suas organizações, produziu também um efeito positivo junto às instituições participantes quando convocadas a integrar o projeto territorial, incitando-as a participar das reflexões e a atender às demandas ali formuladas.

Todos os nossos interlocutores conhecem e, mais do que isso, aderiram de forma entusiasmada à proposta consubstanciada no Programa Territórios da Cidadania. Eles perceberam com clareza que a reorienta-

⁸ Já sob a nova orientação do PTC, o Território foi estruturado sobre a base de diversas instâncias de participação e deliberação: Plenária, Coordenação Geral, Coordenação Executiva, Secretaria Executiva, Núcleo Técnico, Núcleo de Comunicação e Câmaras Temáticas (Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Turismo, ATER/ATES e Crédito). São membros inscritos no Fórum: as sete prefeituras envolvidas, quatorze instituições federais que atuam localmente, seis instituições vinculadas ao governo estadual, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais dos sete municípios (PTDRS, 2011).

ção política introduzida em 2007/2008 visava, por um lado, à implantação de uma nova forma de gestão das políticas públicas, cujos fundamentos eram a agregação, de forma articulada, de um grande leque de intervenções, correspondente aos campos de ação dos ministérios envolvidos; e, por outro lado, a cooperação entre os níveis federal, estadual e municipal com a participação da população local, por intermédio de representantes indicados por seus movimentos e organizações sociais em órgãos para esse fim constituídos. O número de ministérios participantes e os recursos a serem canalizados para os territórios, por intermédio do PTC, permitiam supor que o novo programa territorial passaria a assumir uma renovada amplitude, destacando-se como instrumento prioritário de gestão de políticas públicas.

Constata-se, no entanto, na atualidade, o arrefecimento de toda aquela mobilização. Para os assessores do Território, que tentam manter a motivação inicial, o trabalho de mobilização se tornou mais exigente e penoso. Essa situação se refletiu na desmobilização dos encontros, tanto do Fórum Territorial (todas as instituições) como da Coordenação do Colegiado e Coordenação Executiva.

Diante das críticas expressas, tornou-se necessário estabelecer um debate interno sobre as consequências dessa situação de interrupção e paralisação no funcionamento dos fluxos de comunicação entre os níveis nacional, estadual e municipal, por todos ressentida. Vale, no entanto, desde já reconhecer que esse programa está, certamente, construindo um novo campo, carregado de tensões e conflitos, sem dúvida, e num ritmo talvez mais lento do que o desejado por muitos, mas que se alicerça, desde já, sobre dois trunfos, que não podem ser minimizados. Em primeiro lugar, a adesão dos atores locais diretamente comprometidos com o PTC à convicção, presente em todas as entrevistas, de que este é o caminho a ser trilhado para se alcançar o desenvolvimento territorial e de que a concepção do caráter territorial do desenvolvimento é inovadora, no que se refere a uma nova forma gestão das políticas públicas. Em segundo lugar, mesmo quando o agente do território restringe sua ação ao campo específico de sua militância de origem – como é o caso do sindicalista, anteriormente referido – no momento em que se apresenta como articulador do Território, ele passa a falar de outro lugar – o território – e reivindicar outra legitimidade – a representação territorial. Os depoimentos e os documentos consultados confirmam que, apesar das dificuldades, muitas ações foram

realizadas graças à motivação dos agentes territoriais, que acionaram os instrumentos de política disponíveis localmente e mobilizaram os demais atores sociais. É assim que eles começaram a dar sentido, na realidade, a um território da cidadania.

6.3. O PTC: uma nova configuração de política pública e propostas de ação

Por meio do acompanhamento das decisões sobre ações e recursos aplicados, foi possível identificar os atores envolvidos, seu empenho, as dificuldades/resistências encontradas, os resultados obtidos. Para isto, identificamos pessoas-chave associadas a essas ações específicas e retomamos as informações em novas entrevistas, que nos permitiram, inclusive, o acesso aos papéis e atas sobre as reuniões, oficinas de trabalho, temas do debate, efetivamente realizados.

6.3.1. As matrizes de ação de 2009 e 2010 para o Território

O PTC no Sertão do São Francisco custou a se traduzir, efetivamente, tanto no nível institucional quanto no das realizações concretas, visto que a primeira matriz de ações foi formulada apenas em 2009. Os dados disponíveis no *site* do Programa Territórios da Cidadania, do MDA, referentes às Matrizes de Ação dos anos 2009 e 2010, são aqui analisados.

Em 2009, foram 52 ações, oferecidas por 10 Ministérios, número que se reduziu na Matriz seguinte para 46, sob a responsabilidade de nove Ministérios. Ressaltaremos alguns aspectos dos níveis de abrangência, a natureza das ações, os beneficiários, o papel dos Colegiados e as metas a serem alcançadas.

No que se refere à abrangência, é possível distinguir as ações propostas, conforme tenham um caráter nacional, regional ou territorial. No primeiro caso, trata-se das ações que são registradas no programa territorial, mas que fazem parte da ampla pauta nacional estratégica dos ministérios envolvidos. O propósito do PTC de incluí-las na sua matriz de ações contribui para tornar visível a atuação especializada de cada ministério nos territórios. No limite, sugere-se que essas ações seriam implementadas conforme as vocações e a diretrizes ministeriais, independentemente do

funcionamento do PTC. Tal hipótese pode ainda jogar luz sobre a função mediadora das instâncias territoriais sobre a concertação das políticas públicas e sua execução legal. As ações de abrangência nacional são predominantes nos dois momentos considerados: 65,4%, em 2009 e 76,1%, em 2010.

As ações direcionadas especificamente para o território são em sua maioria propostas encaminhadas pela SDT/MDA e seus objetivos são de contribuir para a viabilização e consolidação do Colegiado Territorial, do Programa e dos seus objetivos de gestão. As ações de abrangência territorial perfazem 30,8% em 2009 e 13,0% em 2010. São pouco expressivas nas duas matrizes as ações com abrangência estadual: 3,8% e 10,9%, respectivamente.

As ações inscritas nas Matrizes podem ter naturezas distintas, conforme estejam associadas aos objetivos mais gerais do PTC. São ações de apoio à produção; de prestação de serviços; de construção de obras de infraestrutura e de equipamentos coletivos; de reconhecimento de direitos e prestação de assistência e de formação e capacitação para a gestão participativa. Em 2009, o tipo mais frequente era o de ações de Prestação de Serviços (40,4%), enquanto os demais não alcançavam, cada um, 20%. Já na Matriz de 2010, dois tipos se sobressaem: o de Prestação de Serviços, agora correspondente a 37,0%, e o de Apoio à Produção, que saltou para 30,4%.

A maior parte das ações destinadas à prestação de serviços tem como campo as áreas essenciais da educação e da saúde. Observe-se que essas ações repercutem diretamente sobre as condições de vida das populações beneficiadas e, nesse sentido, guardam, também, um significado, enquanto ações de reconhecimento de direitos e do pleno exercício da cidadania essenciais ao enfrentamento das desigualdades sociais. A presente distribuição reflete o propósito mais amplo do PTC, que é o de ser uma política de articulação das ações do Estado voltadas para a solidificação da cidadania nos territórios. O número de ações e a diversidade de suas naturezas são indicativos fortes da ambição do PTC: garantir o acesso a bens, serviços, direitos, obras de infraestrutura e o apoio à produção para brasileiros residentes em áreas rurais com baixo índice de desenvolvimento humano.

Nos dois anos considerados, predominaram as ações voltadas para a população-alvo do PTC, ao lado de referências genéricas, todas com mais de 40% das ocorrências. Registra-se, neste caso, um número expressivo de

instituições e atores individuais e coletivos, segundo suas demandas e formas de apropriação dos recursos. Eles são incorporados enquanto “beneficiários” das ações. Figuram aí, por um lado, atores sociais claramente identificados – agricultores familiares, quilombolas, indígenas, mulheres rurais, aos quais são acrescentados os membros dos colegiados territoriais e, por outro lado, há referências mais genéricas, tais como “populações dos Territórios da Cidadania”, “sociedade em geral”, “empreendedores” e o esdrúxulo “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 dimensões étnicas, etária e de gênero. Por fim, registram-se as ações voltadas para representantes de instituições governamentais e não governamentais e movimentos sociais.

No que se refere ao papel do Colegiado do Território na implementação das ações elencadas, as Matrizes de Ação distinguem o controle social, a articulação/mobilização e o papel deliberativo/consultivo. Em 2009, 53,9% das ações atribuíam aos colegiados a função de controle social e 26,9% a função 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 deliberativa/consultiva, citada em 26% das ações.

Cada ministério e, às vezes, cada instituição executora interpreta a seu modo o que significa ou compõe cada um desses papéis.⁹ Em alguns casos, o que é considerado controle social corresponde ao que em outros é denominado articulação e mobilização, na forma acima referida. Os papéis de deliberação e de consulta são citados ora de forma associada ora independente.

Pode-se afirmar que, de um modo geral, ao colegiado cumpre subsidiar as iniciativas ministeriais, assumindo, especialmente, as funções de

⁹ Assim, ao papel de “articulador/mobilizador” são atribuídas variadas funções: verificar e estimular amobilização dos municípios para aderir aos programas; verificar a adequação dos municípios aos critérios estabelecidos e solicitar os documentos exigidos aos órgãos competentes; participar, com outras instituições da sociedade civil, da formulação da demanda existente; encaminhar futuras demandas às instituições executoras; auxiliar na identificação dos beneficiários das ações; formular demandas de ampliação da ação em execução; participar do diagnóstico para melhor localização das ações; articular as ações na perspectiva da integração de serviços e benefícios, acompanhar a implantação e execução das ações, incluindo as estratégias de gestão adotadas, e verificar o alcance dos usuários.

articulação e de mobilização dos beneficiários, indicando as demandas futuras e encaminhando os interessados para o acesso aos instrumentos disponibilizados pelas políticas públicas, por meio da Matriz das Ações.

As metas definidas para cada ação informam as dimensões qualitativa e quantitativa das realizações territoriais e expressam com clareza os resultados esperados das ações propostas. Em alguns casos, essas metas parecem restritas, levando-nos a indagar sobre sua real repercussão e capacidade de multiplicação nos limites territoriais. Além disso, em muitos casos as ações são destinadas aos municípios centrais, especialmente Petrolina, o que tende a reforçar a tendência à centralização e à apropriação de recursos de forma a afetar a disparidade da capacidade instalada dos municípios que compõem o Território.

6.3.2. As propostas territoriais: análise das ações implementadas

O protagonismo dos atores territoriais se afirma pela capacidade de tomar iniciativas e interferir na execução dos projetos territoriais, concretizando os propósitos explicitados no PTDRS, especialmente no que se refere à afirmação dos seus eixos aglutinadores. Para analisar esse protagonismo, no caso do TC Sertão do São Francisco-PE, levamos em consideração três situações distintas: os projetos que, originados nas instâncias territoriais, são direta e constantemente acompanhados pelos atores locais; aqueles projetos que, elaborados pelo Fórum territorial, dele se distanciam em sua fase de execução; e as iniciativas de diversos ministérios, cujas ações estão inscritas nas matrizes anuais do PTC, mas cuja implementação passa ao largo do colegiado e do fórum.

Vale observar que as prioridades estabelecidas pelo PTC estão em consonância com aquelas previamente adotadas pelo PRONAT para os territórios, que se apoiam numa grande capacidade de iniciativa do colegiado e do fórum territoriais. Assim sendo, merece especial destaque o PROINF, programa de apoio a projetos de infraestrutura e serviços em territórios rurais, que é considerado um dos principais instrumentos a respaldar o protagonismo das instâncias territoriais. Como assinalado em entrevista, o PROINF é “o que o governo manda para nós”.

Tendo como referência central os procedimentos normativos nacionalmente estabelecidos pelo PROINF, bem como os eixos de desenvolvi-

mento definidos no PTDRS, os atores sociais do Território Sertão do São Francisco-PE puderam, a partir de 2004, formular suas propostas de intervenção consideradas prioritárias, que foram analisadas e homologadas pelo Fórum Territorial.

Da análise dos dados foi possível constatar, por um lado, uma grande mobilização dos atores territoriais no sentido da elaboração de suas demandas prioritárias; 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. A coordenadora territorial refere-se aos “períodos fortes” da participação dos atores locais. Porém, por outro lado, registrou-se a grande dificuldade para vencer as etapas dos procedimentos de avaliação e aprovação das propostas, particularmente no plano estadual. Vale a pena reconstruir esse processo, para compreender o quanto ele pode afetar a viabilização do próprio projeto territorial.

As primeiras demandas do Território foram formuladas em 2004 e 2005.¹⁰ De caráter claramente produtivo, elas esbarraram em obstáculos à primeira vista intransponíveis, apostos, no plano estadual, pela Secretaria da Agricultura e Reforma Agrária de Pernambuco (SARA-PE) que, segundo a avaliação das instâncias territoriais, “não priorizou a execução dos projetos territoriais” (PLANO DE SAFRA, 2007, p.39). Em março de 2006, o Fórum aprovou a recondução das propostas anteriores (PLANO DE SAFRA, 2007). Porém, o Colegiado ainda registrava, em agosto de 2007, que “nada foi aplicado efetivamente no Sertão do São Francisco até o momento” (PLANO DE SAFRA, 2007, p.39).

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, para sanar pendências remanescentes e fazer chegar aos proponentes e beneficiários os recursos solicitados. Segundo o

¹⁰ Dessas demandas constavam os seguintes itens: 6 kits de casa de farinha mecanizada; 1 empacotadeira para casa de farinha; 6 barcos motorizados para pescadores; 1 equipamento para fábrica de artefatos de couro; 14 ensiladeiras para caprinovinocultura; 4 ensiladeiras para unidade de referência; 2 equipamentos de informática, GPS e filmadora; 3 veículos para ATER; 4 motos para ATER; 7 sistemas de comunicação em rede; 1 veículo para articulação territorial; construção e mecanização de uma casa de farinha; informatização de duas cooperativas de crédito; duas casas de mel móveis (PLANO SAFRA TERRITORIAL, 2012, p.40).

então Secretário Executivo de Agricultura Familiar e Superintendente do PRORURAL, finalmente, em 2011, a SGE do MDA registrou a plena execução dos projetos (MDA. SGE. <www.mda.gov.br>).

A partir de 2008, ano do início do Programa Territórios da Cidadania, os registros disponíveis evidenciam que as demandas então encaminhadas ainda sofrem protelações para sua aprovação final, por pendências várias, e estão ainda em curso de avaliação.

Como analisar esses difíceis caminhos burocráticos?

Os atores sociais do Território consideram que os principais obstáculos que os afetam são: 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 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 aposição 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; f) – sentimento que ainda permanece de que é preciso ter apoio político para obter sucesso no encaminhamento das demandas. O sentimento geral é que esses bloqueios desmotivam os beneficiários e, sobretudo, inibem a concretização dos objetivos do PTC.

Outras ações, inscritas nas Matrizes, mesmo quando correspondem de alguma forma a demandas originadas nos Colegiados, são executadas sem que as instâncias territoriais nelas intervenham. É o caso, entre outros, do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), da aplicação dos Créditos do PRONAF e do Programa Garantia Safra, todos eles inscritos no Plano Safra do Território, porém, outras são as instituições legalmente competentes para executá-los. Com mais forte razão, é igualmente o caso daquelas ações cuja execução é independente do colegiado, ditada diretamente pelo Ministério do qual emanam, tais como as ações voltadas para os assentamentos da reforma agrária e para as comunidades indígenas e quilombolas, públicos definidos como preferenciais para o PTC. A questão que se coloca, em todos esses casos, 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.

É justamente ao levar em conta essa diversidade que poderemos entender melhor a articulação entre os vários níveis de formulação e execução das políticas públicas, o empenho, as tensões e as colaborações entre os vários atores presentes no palco local, bem como as relações entre os representantes de instituições referentes aos vários níveis de decisão e de poder: local, estadual, nacional, o que nos permite entender como funciona o sistema como um todo.

Em particular, frente aos questionamentos dos atores territoriais, chegamos a nos interrogar sobre o papel do Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável do Estado e da SARA na avaliação e aprovação dos projetos formulados nos territórios e sua consequente tramitação e finalização, por meio da entrega dos bens adquiridos aos reais demandantes. Entrevista e grupos de discussão realizados com representantes da SARA e do PRORURAL foram essenciais para complementar a compreensão sobre os processos, a demora, os obstáculos e, finalmente, como uma decisão política torna-se importante para sanar os problemas do acesso aos bens pelos atores do território.

6.4. OS ATORES SOCIAIS DO TERRITÓRIO: DIMENSÕES SOCIOECONÔMICAS E ÉTNICAS

A heterogeneidade, mais do que a homogeneidade, tornou-se a marca distintiva da globalização, como sugere Appadurai (1997). No complexo campo das políticas públicas implementadas no século XXI e voltadas para o campo, notam-se atores que vieram a público, através dos novos movimentos sociais e das redes que os apoiaram, apresentar as suas demandas. As presenças desses atores assim considerados dão sentido aos processos sociais gerados nos espaços da globalização, como também expõem a superposição das dimensões de classes e étnicas que lhes caracterizam, incrementando as possibilidades e códigos de acesso a instrumentos de políticas públicas, como observados no Território Sertão do São Francisco.

No Território Sertão do São Francisco há comunidades que se destacam também segundo um recorte étnico de comunidades indígenas e

comunidades quilombolas. Essas comunidades se credenciaram para o acesso aos recursos de políticas públicas através 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. A conjunção de interesses entre atores institucionais e os locais marcados pelas especificidades de processos identitários nos quais se envolvem oferece um pano de fundo complexo para a explicitação da demanda, segundo os aspectos técnico-administrativos estabelecidos pelo quadro geral dos objetivos e ações do PTC que se apresentam por meio da matriz de ofertas proveniente de vários ministérios. Tal matriz exprime o conjunto de recursos a serem mobilizados por esse programa territorial.

6.4.1. Os assentamentos da reforma agrária: a conquista da terra e o sonho da água

Como já foi assinalado anteriormente, o Território em estudo concentra um grande número de assentamentos de reforma agrária.¹¹ Os atuais assentados são, em sua grande maioria, migrantes de outros municípios do semiárido que foram atraídos pelo projeto de irrigação, apresentado pelo Estado brasileiro como a redenção da região. Sentindo-se fragilizados para enfrentar a seca em suas regiões de origem, buscam beneficiar-se das oportunidades oferecidas num contexto mais favorável ao exercício de sua condição de agricultor. Na verdade, poucos conseguem se incorporar a esse projeto de forma positiva, isto é, enquanto agricultores, restando-lhes, quando isso é possível, o trabalho assalariado eventual nas empresas de fruticultura irrigada. Nas palavras de um assentado: “Dando diarinhas aqui e acolá”. Foram recrutados para a luta pela terra pelo MST ou pela FETAPE, descobertos e reconhecidos no próprio ambiente de trabalho. Esses movimentos sociais identificam as áreas passíveis de desapropriação,

¹¹ Os primeiros assentamentos do Território datam do final dos anos 1980, a exemplo dos de Santana e Varzinha, em Cabrobó, Cruz do Pontal, em Lagoa Grande, Federação e Poço do Angico, em Petrolina e Poço do Icô, em Santa Maria da Boa Vista. Nos municípios que formam o Território Sertão do São Francisco-PE existem, atualmente, 110 assentamentos que acolhem 4.730 famílias (INCRA, 2012). Nessa relação dos assentamentos assistidos pelo Incra não estão incluídos os lotes vendidos nos projetos de irrigação, que são acompanhados pela Codevasf.

indicando-as ao INCRA, enquanto mobilizam os candidatos aos lotes a serem distribuídos.¹²

Ter acesso à terra é, sem dúvida, uma condição essencial para se manter como agricultor, mesmo que seja na continuidade das produções de sequeiro, que se pretendia ultrapassar. Nos lotes, os assentados cultivam os produtos alimentares de sua tradição e criam pequenos animais. Além disso, mantêm quintais produtivos, nos quais prevalecem árvores frutíferas; a venda de coco e acerola complementa a renda familiar. As mulheres têm uma atuação intensa no campo produtivo e muitas integram hoje a liderança local do movimento.¹³

Ser agricultor no assentamento significou, sobretudo, a superação da instabilidade do assalariamento precário e eventual. Desde a instalação, “nunca mais precisei dar uma diária para ninguém. Aqui, criei nova vida, trabalhando para a gente mesmo”. Se não estivessem aqui, dizem eles, estariam “se matando no agrotóxico, morando de aluguel, vendendo a mão de obra, trabalhando para os outros. Dá tristeza só de pensar”.

De um modo geral, avaliam como boa a qualidade de vida que conseguem manter nos assentamentos – “aqui é sossegado” – e a sociabilidade, cujos eixos são o lazer e a vida religiosa, lhes parece satisfatória. No entanto, nossos interlocutores referem-se, também, a frustrações que permanecem, paradoxalmente, mobilizando suas energias e alimentando suas reivindicações. O assentamento é uma comunidade rural, em situação de precariedade. Apesar do tempo decorrido desde suas instalações, seus moradores ainda se ressentem da inexistência local de equipamentos sociais básicos, tais como o correio, comércio em geral, serviços médicos e até a escola para os filhos.

Além disso, sobretudo no momento atual, de prolongado período de estiagem, raras são, efetivamente, as possibilidades de garantir a produção agropecuária de sequeiro. As políticas de transferência de renda contribuem para evitar o alastramento da fome e a configuração das sombrias paisagens associadas à seca – retratadas nas cenas de mendicância nas cidades, presença de uma massa de retirantes, episódios de saques às feiras

¹² Em alguns casos, como no Assentamento Água Viva, os demandantes de terra permaneceram 12 anos num acampamento, em condições precárias, até conseguir a titulação da terra e o acesso aos lotes do assentamento.

¹³ No Assentamento Nossa Senhora de Fátima, liderado inicialmente pela FETAPE, 36 lotes são hoje registrados em nome de mulheres.

– mas são impotentes para propor alternativas à paralisia produtiva. “Só não é o céu porque não tem chuva”.

Restaura-se, assim, o ciclo, que os próprios assentamentos almejaram afastar, visto que muitos dos produtores locais, sem outra escolha, voltam a viver do trabalho assalariado na fruticultura; o assentamento se transforma, nesse caso, num lugar de morar, dissociado do espaço de trabalho e de produção.

Esse fato se agrava quando se sabe que, de um modo geral, os projetos de reforma agrária têm, em sua concepção, uma visão imediatista, que não contempla as perspectivas de reprodução das famílias assentadas. A nova geração, nesse contexto, não encontra lugar nos planos produtivos do INCRA e muitos jovens são igualmente obrigados a se mudar para as cidades e a vender suas “diarinhas” às empresas que se beneficiam das políticas de irrigação.

Todos esses obstáculos convergem para um impasse mais profundo, que consiste na frustração do não acesso a uma agricultura irrigada. Considerando a percepção que os assentados exprimem em suas falas, formulamos a hipótese de que aquele projeto que os moveu desde o início não foi abandonado pelos que estão nos assentamentos em área de sequeiro. A experiência acumulada de mobilização contribui para que realizem práticas positivas de mudança nos seus espaços de trabalho. Convencidos de que “aqui não tem renda sem irrigação” e “ruim é a irrigação, que falta”, são numerosos e contínuos os esforços que os assentados empreendem para tentar implantar, no local, esquemas de irrigação, o que se expressa em suas reivindicações junto aos poderes públicos, frustradas em razão do alto custo desses projetos, sem apoio das instituições governamentais.

No assentamento Mandacaru, o grupo de agricultores conseguiu construir um sistema de irrigação em 35 hectares, canalizando água de um canal que abastece o Projeto Nilo Coelho e está localizado a aproximadamente 1,7 km da agrovila. O resultado, que se somou ao obtido com os produtos orgânicos da horta comunitária, para a qual possuem o selo orgânico, garante o que consideram “uma renda satisfatória”. Como afirma uma assentada, “sobrevivo dessa horta e não estou tão preocupada assim”.

Ganho adicional, todas essas iniciativas dão margem à organização de associações, nas quais o trabalho é dividido entre as famílias, que compartilham igualmente os resultados das vendas. Associações distintas das que são estimuladas pelo INCRA contam com uma plena e mais profunda

adesão das famílias. Exemplo eloquente é o de grupos de mulheres doceiras, contatadas em dois dos assentamentos visitados. Mulheres organizadas para produzir doces com polpa de frutas, diante do sucesso alcançado, demandam a construção de fábricas de doces. Não conseguem e não sabem explicar porquê. Por essa razão continuam exercendo o seu poder de pressão: “Nós somos pequenos. Ou tem apoio do governo ou não consegue”.

Assim, a luta inicial pela terra e as exigências da produção levaram esses agricultores a entrar em contato com instituições privadas e públicas. Nesse processo, eles se informam a respeito das políticas que lhes são oferecidas e aprendem a negociar junto às instituições e autoridades – prefeitos, deputados, etc. – para concretizar suas reivindicações. Acionam políticas de apoio às atividades produtivas da agricultura familiar, especialmente o Pronaf A, o PAA, o Garantia Safra. É disseminado o acesso às políticas sociais do governo, como o Programa Bolsa Família e a aposentadoria rural. Além disso, muitos participam dos órgãos colegiados da representação popular, especialmente o CMDRS e o PTC, e de outras iniciativas, a exemplo do Programa Saberes da Terra. O MST mantém programas de alfabetização e estimula jovens e adultos a completarem sua escolaridade.

Esse protagonismo dos agricultores assentados salta aos olhos do pesquisador, mas é também evidente que o tradicional clientelismo oligárquico não perdeu sua força e parece renascido sob outras formas, particularmente quando se trata da manipulação política da distribuição da água, por meio de carros-pipas, e da eletricidade, por meio do Programa Luz para Todos.

A contribuição das políticas públicas para o sucesso das experiências é, sem dúvida, reconhecida. Como foi afirmado por uma mulher produtora, “sou grata ao governo que vem dando apoio ao agricultor familiar. Ninguém vê a diferença, mas quando saímos, vamos todos de carro novo”. Porém, o saldo positivo é creditado, antes de tudo, aos próprios agricultores: “Os que tiveram fé, acreditaram, estão aqui até hoje. Precisa perseverança”.

6.4.2. Etnicidade como base para as demandas sociais: as comunidades quilombolas

A contribuição dos estudos antropológicos à compreensão do fenômeno das “terras tradicionalmente ocupadas” no Brasil (ALMEIDA, 2006) ocorre ao mesmo tempo em que os movimentos de suas populações pelo

reconhecimento de direitos sobre os seus territórios e sua cultura tomam forma e força de expressão. Esses movimentos 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 processos que se desenvolvem no espaço estudado evidencia, também, a necessidade de mediações dos possíveis conflitos por parte do Estado. A situação das comunidades quilombolas se inclui nesse contexto, tal como ocorre com as comunidades indígenas, cujas presenças são ressaltadas por intermédio dos seus movimentos identitários. O PTC tem entre os seus objetivos contribuir com ações para garantir a essas populações o acesso às políticas públicas, reconhecendo suas especificidades e legitimidade requeridas.

Para a Fundação Cultural Palmares (FCP):

Quilombolas são descendentes de africanos escravizados que mantêm tradições culturais, de subsistência e religiosas ao longo dos séculos. É uma das funções da Fundação Cultural Palmares é formalizar a existência destas comunidades, assessorá-las juridicamente e desenvolver projetos, programas e políticas públicas de acesso à cidadania. Mais de 1.500 comunidades espalhadas pelo território nacional são certificadas pela Palmares(<www.palmares.gov.br/Quilombola>).

Os dados disponíveis sobre as Comunidades Quilombolas em Pernambuco ainda são imprecisos e divergentes entre as instituições. De acordo com a Comissão Estadual das Comunidades Quilombolas de Pernambuco, existem cerca de 120 Comunidades Quilombolas no Estado. Contrastivamente, de acordo com a Fundação Cultural Palmares (FCP), que para certificação usa o critério do autorreconhecimento, existem no país 1.228 dessas Comunidades – em Pernambuco 83 estão certificadas. Conforme essa fonte, 50 dessas Comunidades Quilombolas habitam o sertão Pernambucano, 17 das quais fazem parte do Território da Cidadania Sertão do São Francisco.¹⁴

¹⁴ As dezessete Comunidades Quilombolas certificadas estão divididas da seguinte forma: Afrânio – 1 (Sítio Baixa do Caldeirão); Cabrobó – 5 (Cruz do Riacho, Fazenda Bela Vista, Fazenda Manguinha, Fazenda Santana e Jabobá II); Lagoa Grande – 1 (Lamedor); Orocó – 5 (Caatinguinha, Remanso, Uburana, Vitorino e Mata de São José); Petrolina – 2 (Afrânio e Fandango); e Santa Maria da Boa Vista – 3 (Cupira, Inhanhum e Serrote). Desta forma, à exceção do Município de Dormentes, seis dos municípios do território registram a presença de comunidades quilombolas.

Essas populações negras do Sertão do São Francisco têm uma longa história, inscrita entre apropriações e concessões 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.¹⁵

O termo quilombo foi “ressemantizado”, como sugere O’Dwyer (1995, p.1), “para designar situação presente dos segmentos negros em diferentes regiões e contextos do Brasil”. Segundo a autora, a Constituição de 1988 instituiu o termo “remanescente de quilombo [...] que vem sendo utilizado pelos grupos para designar um legado, uma herança cultural e material” que constituem marcas do seu pertencimento.

No caso, foi o movimento quilombola que lhe deu visibilidade e a organização para o seu reconhecimento e certificação que propiciaram a essas comunidades oportunidades de virem a público expressar uma pauta própria de reivindicação, no contexto da agricultura do sertão pernambucano, embora o viés étnico viesse a ser sublinhado apenas posteriormente, como comenta uma participante de conselhos e administração municipal.

Aí essa história se iniciou em 2008, quando eu comecei a trabalhar no Bolsa Família, aqui no CADÚNICO, como bolsista [...] sabia que tinha esses grupos de pessoas, praticamente todas negras. E aí a gente foi fazer um trabalho antropológico, o Centro Luiz Freire resolveu fazer esse trabalho antropológico.

Um novo momento surge no início do século XXI:

A gente começou esse trabalho de identificação, inclusive tem uma senhora que tem mais de 90 anos na comunidade de Lagoa Comprida, que é essa que é mais distante e o pai dela ainda participou da Guerra de Canudos. Ela já nasceu com a lei do Ventre Livre, mas o pai dela ainda foi escravo nas fazendas. Ela mora na comunidade de Lagoa Comprida, fica a uns 30 km daqui. Quando a gente foi fazer o levantamento da comunidade aqui de Boa Vista, a gente percebeu que ela está localizada

¹⁵ Essas populações adentraram as áreas mais elevadas do sertão, como registra DÓRIA (1995, p.16-19); no Estado da Bahia, elas se instalaram no município de Bom Jesus da Lapa do Território da Cidadania Velho Chico desde o fim do século XIX. Envergonhadas de sua condição, escondiam-se.

no Fundo de Pasto de uma fazenda. A gente está localizada no Fundo de Pasto de uma fazenda, onde depois da libertação dos escravos, eles ficaram agrupados nas terras que não tinham interesse e que não eram tão lucrativas, não era boa para o plantio. E até hoje a comunidade está lá, meio que espremida, porque o território é minúsculo. É a minha comunidade.

No decorrer da nossa pesquisa encontramos evidências da existência de comunidades que se incluem em diferentes listas: Fundação Cultural Palmares, do INCRA, no site do Bolsa Família, em relatório da UNIVASF, além de outras que foram mencionadas em entrevistas com lideranças quilombolas. Isto indica que os movimentos atuais estão a mobilizar populações que, embora não oficialmente reconhecidas, se articulam e provavelmente virão a se inscrever entre as demandantes das políticas públicas. Os quilombolas, segundo revela entrevista com uma das lideranças, consideram que a entrada no colegiado e por extensão no PTC lhes ofereceu uma porta de acesso às políticas públicas.

As Comunidades Quilombolas reavivadas ou reinventadas (HOBSBAWN; RANGER, 1983) no presente pelos movimentos de reconhecimento de sua história, sua cultura e terras que habitam e certificadas segundo tais critérios, ascenderam à condição de membros e participantes do Colegiado do PTC Sertão do São Francisco.

A territorialização das políticas públicas é percebida como um marco importante do PTC. Conforme reconhecem representantes quilombolas, essas políticas foram aperfeiçoadas com o território, diferentemente do que ocorria no passado quando eram definidas a “torto e a direito”. Os territórios formam um espaço necessário para que a comunidade exista. Faz parte do PTC a discussão da política mais ampla, inclusive nacional.

O registro das atividades para a inclusão das chamadas comunidades tradicionais no PTC e a expectativa de que no futuro elas viessem a ser realizadas, permanecem positivamente no discurso. Uma representante das comunidades quilombolas exprime sua opinião, com base em informações do assessor territorial, sobre a situação atual:

A fase de planejamento, de pautar as ações foi até o ano passado. E esse ano e o próximo ano serão de realizações. Os parceiros vão ter que realizar as ações que foram pautadas nesses últimos momentos.

Isto foi reforçado, segundo informa, pelo assessor territorial, para quem: “o que foi planejado com os parceiros e foi pautado, agora é a realização. Vamos fazer a realização, não mais as discussões”.

Na fase inicial de implantação do PTC do Sertão do São Francisco aparecem alguns aspectos que distinguem esse programa de outros até então conhecidos na região. Há evidências de que houve um movimento amplo de mobilização de comunidades e populações, a depender dos grupos e sua condição de participação em projetos e políticas públicas particulares. A inclusão de comunidades quilombolas no PTC oferece um claro exemplo do destaque de grupos que até então não figuravam em programas de âmbito nacional ou regional.

Na fala de uma representante da executiva nacional da CONAQ (Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Quilombolas) e membro da comissão estadual:

Até então a gente tinha determinadas comunidades que eram totalmente negras, no município, mas daí a fazer todo esse levantamento histórico eu nunca tinha despertado para isso [...] Em 2008 eu iniciei esse trabalho aqui no município e aí logo em seguida o Centro de Cultura Luiz Freire veio para cá, fazer esse trabalho com a gente, com antropólogo e tudo o mais. E aí realmente se constatou que aqui é um refúgio de quilombos.

Refere-se à fase inicial de planejamento e de como essas comunidades passam a ser realçadas, por meio do CADÚNICO, que garante a inscrição específica de Indígenas e Quilombolas no Programa Bolsa Família, ao ponderar sobre os espaços pouco a pouco ocupados:

E a gente fez esse trabalho e aí a gente vem discutindo com a comunidade a questão da identidade, da questão do resgate mesmo da cultura, das nossas raízes mesmo. Porque a gente sabe que ao longo de mais de 500 anos, as comunidades foram extermínadas da sua cultura, a verdade é essa; para resistir elas tiveram que esconder a sua cultura e dizer que não eram negras. Tudo que era ruim era associado ao que era negro. Assim, é um trabalho de base, de 2008 para cá, de 4 anos atrás, com os demais que a gente vem agregando e chamando para a discussão.

Essa visão sobre o PTC não é plenamente compartilhada por liderança de outras comunidades:

Eu já ouvi falar dessa questão do Território da Cidadania, mas foi em nível de Conselho. Mas na verdade, na verdade mesmo, a gente nem sabe como funciona. Quais são os organismos? Quais são os atores? Infelizmente, porque a gente deveria estar com o conhecimento de mais uma ferramenta para estar trabalhando e estar cobrando políticas públicas para as nossas Comunidades.

Todavia, como fica claro no comentário seguinte, eles participam dos conselhos municipais:

Todas as cinco comunidades do “Águas do Velho Chico” fazem parte do Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável de Orocó porque a gente está dentro do Conselho como Associação. Cada comunidade tem uma Associação e cada Associação está dentro do Conselho.

A representação dessas comunidades no PTC é reconhecida (INCRA), embora não haja registros da participação de representantes diretos nas reuniões.

Essa questão do Território da Cidadania, a proposta dela é maravilhosa, por isso, porque tem muitos agentes envolvidos. [...] quem fazia proposta para as comunidades tradicionais? As instituições que trabalham com essas comunidades, alguma instituição que trabalhe com indígena ou com Quilombolas poderiam estar fazendo reconhecimento de comunidade Quilombola [...] não tinha uma coisa delimitada, que só pode tal instituição, tal instituição [...]. Todas as instituições [...] presentes poderiam fazer as propostas, agora seria de acordo com a importância dessa proposta que elas seriam aprovadas ou não.

As comunidades não estavam presentes! Aí eles iam apresentando, projeto tal vai beneficiar 300 famílias, projeto tal vai beneficiar 3.000, a que vai beneficiar 300 fica na fila. Se tiver recurso para as duas, ótimo, se tiver recurso para uma, a gente vai ter que beneficiar 3.000, que é um número maior. Por isso que é importante, porque tem um grande número de conselhos, de ONGs, de associações ligadas, de instituições parceiras que estavam ali. Se uma instituição apresentasse um projeto que não tivesse nenhuma relação com a comunidade, todo mundo dizia não [...]. Então o controle social é maravilhoso. Não tem como

você criar um projeto do nada, que não vai beneficiar as pessoas, que vai enganar as pessoas, que todo mundo tá ali, todo mundo vai dizer “não, esse projeto não cabe não” [...] então assim é muito legal, é muito gostoso trabalhar.

Reunimos aqui expressões de uma liderança quilombola que formula em seu discurso opiniões semelhantes às capturadas entre os outros atores ouvidos quanto às oportunidades abertas a esse segmento étnico, pela sua participação nos movimentos sociais, pelo reconhecimento de sua condição de remanescentes de quilombos, regularização fundiária e acesso às políticas públicas diferenciadas e pela consequente ampliação dos espaços democráticos.

Na região, a luta pelo reconhecimento étnico reforça a luta por políticas públicas. É assim que, ao participarem dos movimentos quilombolas estaduais e federais, as lideranças começam a se articular e a se mobilizar regionalmente, por meio da realização de seminários e reuniões nos quais são informados sobre os recursos disponíveis e que podem acessar enquanto quilombolas. Nesse sentido, os representantes ou lideranças das comunidades quilombolas começam a ocupar os espaços, participando dos Conselhos locais.

Tem aqui vários Conselhos. Os que a gente tem assento, que a comunidade Quilombola tem assento são o de Saúde, no CAE – que é de Merenda – e no Desenvolvimento Rural Sustentável, que é de todas as associações. E tem o da Mulher. Mas aí tem o de Educação, o FUNDEB, tem o de Assistência, sei que ao todo são 10 Conselhos. Mas a gente tem assento em 4 Conselhos... O ProRural está puxando uma discussão com os Conselhos e eles pediram uns 15 dias para eu fazer um levantamento de quantos Conselhos tinham no município, por isso eu estou dizendo que são 10, porque eu não estou lembrando o nome de todos agora, mas eu fiz esse levantamento.

A ampliação do número de Conselhos dá conta da existência de instâncias associadas às pautas locais de desenvolvimento. As lideranças passam a participar dessas instâncias e a buscar o acesso às políticas públicas diferenciadas.

A gente está com um projeto do ProRural no Pontos Digitais. E aí a gente vai; na comunidade de Orocó, a gente está para receber uns com-

putadores. Que é um projeto do governo japonês. O Protagonismo das Comunidades Quilombolas, é um recurso do governo japonês, do Banco Mundial e que o ProRural é quem vai ser o executor. Um é para construir um Centro Comunitário, que vai ficar na comunidade de Caldeirão. A comunidade de Caldeirão é inclusive a comunidade certificada que a gente tem hoje. Araçá e Boa Vista, a gente está fechando alguns pontos na questão do histórico para estar encaminhando, para a gente fechar a nossa certificação. Mas a comunidade de Caldeirão já é certificada.

Continuando:

É um projeto do ProRural, que tinha esse projeto e a gente pleiteou esse projeto. Que era para outras comunidades e era para indígenas, mas aí eles chamaram a Comissão Estadual para discussão e a gente ficou inserida no projeto. A gente discutiu e pleiteou, porque tem uma série de questões de contrapartida e tudo; quando se trata de comunidade Quilombola a gente tem uma dificuldade muito grande para receber projeto, quando demanda contrapartida, que muitas vezes a gente não dispõe de recursos; é mais na questão de mão de obra, de espaço. Outra coisa que dificulta também é essa questão do reconhecimento, porque o Estado não quer colocar um equipamento no território que não é certificado. E daí a nossa luta e urgência de certificar essas comunidades e entrar com um projeto antropológico.

A certificação da Fundação Cultural Palmares (FCP) é o primeiro passo para que as comunidades possam dar entrada no processo de regularização fundiária de Territórios Quilombolas no INCRA, seguindo os parâmetros da Instrução Normativa do INCRA de nº 57/2009. Para acessar as políticas públicas, em geral ou ao menos uma parte destas, as comunidades quilombolas devem ter no mínimo a Certificação da Fundação Cultural Palmares.

A inclusão dessas comunidades no debate público lhes oferece a oportunidade de apresentação das suas demandas específicas e para reforçar na sua noção de território algo representativo da qualidade de vida que almejam:

Território para a gente, a gente entende como aquele espaço que a gente acha que é necessário para que a comunidade exista. Tudo que a gente possa estar produzindo, cultuando ali no nosso território, um território

dessa forma. A faixa que a gente possa ocupar para que a comunidade possa existir e ter qualidade de vida, para desempenhar seus trabalhos, suas funções ali dentro. A gente entende como território. Agora, dentro do Conselho Municipal, aqui a gente faz essa discussão com os parceiros. Assim, quando vêm para ser priorizados os projetos, graças a Deus a gente tem tido certa abertura dentro do Conselho para fazer essas discussões [...] No início teve aquele acirramento, “mas é tudo para comunidade Quilombola? As comunidades Quilombolas têm prioridade em tudo?” Mas depois da discussão, a gente não tem tido mais esse embate.

Finalmente, como reconhecem através de análise de situações, o TC constitui um espaço importante para discussão, do ponto de vista associativo e organizativo, mas não propriamente de resultados práticos:

A nossa participação no Território da Cidadania, eu acho interessante assim, por conta de discutir políticas mais amplas, no sentido nacional. E aí a gente tem várias instituições do município que estão dentro do território da Cidadania. [...] Como Afrânio é considerado uma bacia leiteira no Sertão do São Francisco, a gente pautou alguns projetos, e na prática as coisas não estão andando. Na discussão a gente avança, mas na prática o território da Cidadania para gente aqui não tem [...] As políticas não têm chegado.

Os órgãos que seriam os executores aqui na ponta, seriam os executores de determinadas políticas. Nas discussões que a gente tinha, geralmente, a gente sentia que não tinha interesse das instituições que iam executar aqui na ponta. Muitas das vezes a gente ia para as reuniões e os parceiros que seriam os executores não apareciam, não mandavam seus representantes. E foi uma dificuldade muito grande que a gente teve nas reuniões que aconteceram em 2011.

Entretanto, esse segmento não foi abandonado; reconhece-se o acesso:

Não, a gente não ficou de fora. A gente pautou essas demandas, a questão de reservatórios de água, a questão de açudes que seriam uma demanda comum entre as três comunidades, a questão da construção de reservatórios. [...] Essas demandas eram encaminhadas para as instituições que seriam no caso o Governo do Estado, para a questão dos equipamentos, dos tanques de resfriamento, dos carros-pipa, para o

transporte do leite. Era encaminhado para os órgãos do Governo que podiam estar sendo o executor dessa política.

Ao se referir ao Colegiado territorial, argumenta:

Eu acredito que o colegiado tenha sua importância no sentido de que essas políticas poderiam até chegar, mas não com a qualidade que chega. Porque uma coisa é você estar aqui e de repente alguém chegar com uma determinada política sem discussão nenhuma. E outra coisa é quando aquela política é discutida e você dá seu ponto de vista. E uma coisa chegando tendo sido discutida, você vai saber aproveitar melhor do que chegar implantando. E se não for a realidade? Se não for a demanda da comunidade?

Vale a pena observar mais detalhadamente esses aspectos nos casos das comunidades quilombolas de dois dos municípios do Território.

No município de Afrânio, como informa uma liderança, há três comunidades: Caldeirão, Boa Vista e Araçá, com 50, 35 e 300 famílias, respectivamente, totalizando 385 famílias. Dessas comunidades, apenas Caldeirão foi certificada pela Fundação Cultural Palmares, mas ainda não deu entrada no processo de identificação e delimitação no INCRA. Por terem terras contínuas e relações de parentesco entre si, as lideranças estão discutindo a possibilidade de pleitearem um único território.

A história das comunidades quilombolas na região de Afrânio vincula-se a fazendas de gado que contavam com o trabalho escravo, conforme assinala:

Mas a gente tem as fazendas, inclusive a minha comunidade que é a comunidade de Boa Vista vive nos fundos de pastos da fazenda Boa Vista, onde esses negros dessas primeiras famílias trabalhavam. Inclusive, a comunidade hoje está imprensada, não tem mais como produzir porque ela ficou no fundo de pasto e essas famílias foram se reproduzindo e foram crescendo, mas o território continuou o mesmo. Então, hoje a comunidade é imprensada ali, ela não tem como se expandir [...] a gente ainda cultiva a questão das religiões de matriz africana, ainda é forte. A questão da culinária e a questão das nossas danças, dos ritos, das cores, ainda são bem preservadas, graças a Deus. Mas a gente tem tido dificuldade por ser diferente.

A participação de lideranças nos conselhos municipais de Saúde, Desenvolvimento Rural Sustentável, do CAE (merenda escolar) e da Mulher, como registrado no caso de Afrânio, tem contribuído para que os quilombolas possam se informar e participar de políticas públicas:

Por exemplo, uma dessas questões a gente está priorizando [...] essas cisternas, mesmo que para a construção de casas populares, dessas políticas desses parceiros quando a gente vai discutir a gente tem essa prioridade, tem esse olhar, tem esse recorte diferenciado para as comunidades. É isso que a gente está pautando. Olhe! Quando for a luta pelas casas construídas pela Funasa não é qualquer casa e qualquer modelo de casa que a gente quer nas comunidades Quilombolas.

Continua refletindo sobre outros aspectos da participação:

[Sobre] as questões dos impactos ambientais, que essas obras podem levar para as comunidades tem toda uma discussão, tem todo um cuidado com essas especificidades. Não é de qualquer jeito que vai se implantar uma obra dentro de um território. Tem que ter todo um cuidado com a questão do território, principalmente a gente que tem os terreiros... o território Quilombola não é qualquer território... Não menosprezando as questões dos companheiros do MST, mas para nós, não é qualquer território.

Segundo informa: o Estado não quer oferecer equipamentos para a comunidade que não for certificada; a liderança também expõe de acordo com os processos identitários as exigências das comunidades para a delimitação do seu território:

O território que a gente viveu e que nossos antepassados viveram lá tem um significado muito maior. A gente não quer qualquer terra. A gente quer o território que a gente vem passando de geração a geração. Então, a gente tem que ter todo esse cuidado. É importante que qualquer benefício, qualquer construção que venha a ser feita é dentro do território, tem que ser com esse olhar diferenciado.

Em especial quanto à educação diferenciada:

A gente está o tempo todo é lutando para que se mantenha a nossa cultura, principalmente a nossa educação. A gente já tem a Lei 10.239,

que nos resguarda principalmente no ensino da cultura afro-brasileira nas escolas. A gente hoje já recebe a merenda diferenciada nas escolas Quilombolas. Já tem um recurso que é um recurso a mais para as escolas. E a gente vem pautando dentro desses espaços, dos próprios Territórios da Cidadania a questão das políticas específicas para as comunidades Quilombolas. A gente hoje já está em fase de construção de duas escolas. Já dentro de todo um padrão que exige.

As comunidades quilombolas do município de Orocó começaram a se organizar a partir do ano de 2006, dando início a um processo de mobilização. Posteriormente, as comunidades começaram a se articular com a Comunidade Quilombola de Conceição das Crioulas, do município de Salgueiro, o Centro de Cultura Luiz Freire e outras ONGs.

Isso é que a gente não sabia e começou a discussão desde 2006, na qual a gente se aprofundou mais no final de 2008 para início de 2009. Para começar a fazer esse tipo de discussão nós contamos com o apoio do pessoal de Conceição das Crioulas. Que começaram adentrar nas comunidades e começaram a falar para a gente o que é ser Quilombola? Quais os direitos e deveres? E um monte de outras coisas relacionadas dentro desse meio. Juridicamente falando, nós tivemos apoio de uma organização chamada Terra de Direitos, com a pessoa de Fernando Brioches.

Atualmente a Comunidade está em processo de regularização fundiária pelo INCRA. No relato seguinte, são apresentadas as iniciativas para a identificação e delimitação da comunidade:

A gente faz um breve estudo da comunidade, como é que foi formada a comunidade, escreve isso. Por sinal a gente deve ter isso em algum lugar, e a partir desse estudo que a gente fez a gente adicionou fotos; outras coisas que pudessem ver dentro das coisas culturais daqui da comunidade; adicionou uma lista enorme de assinatura das pessoas que fizeram parte das discussões e a gente enviou para uma parte da Fundação Cultural Palmares que é responsável por essa questão de reconhecimento e certificação das comunidades. Na época, a gente foi muito feliz que a gente foi uma das comunidades que teve o processo mais rápido, a gente mandou em julho, bem dizer em agosto e em outubro já estava pronto. Também devido às conversas e amizades que a gente já tinha e devido à urgência que a nossa comunidade tinha de ter esse certificado, para lutar por nossos direitos, pois as

nossas comunidades estão ameaçadas pelo processo de Barragem (a Barragem de Pedra Branca). A Barragem Pedra Branca faz parte de um conjunto de obras do PAC e está relacionado Pedra Branca, Riacho Seco e a Transposição do Rio São Francisco, que fica no fundo de nosso Território, já dentro do Território Indígena Truká, inundando mais da metade do Território.

Por terem terras contínuas, relações de parentesco e modos de viver semelhantes, pleiteiam um único território. O nome Território Águas do Velho Chico foi escolhido por unanimidade em reunião com todas as cinco comunidades: “O rio é um laço que nos une... antes a titulação ia ser individual, mas a gente teve essa conversa, viu os laços de sangue, parentesco, convivência que a gente tinha e também a questão do rio unir a gente”¹⁶.

Nos últimos anos, as comunidades que fazem parte do Território Águas do Velho Chico vêm se organizando e mobilizando para defender sua terra ancestral:

Fizemos a certificação e publicitamos que a gente não é favor da Transposição, principalmente aqui dentro do Território e a gente aumenta a revolta contra a transposição e construção da Barragem quando a gente se aproximou de um movimento chamado MAB. Eles vão até as comunidades e trazem o conhecimento específico sobre a questão de projetos energéticos, a gente começa a entender como funciona e a gente inicia o debate com as outras pessoas. A gente tem uma relação com as instituições públicas muito boa, tanto dentro da prefeitura como dentro das secretarias. A gente ficava triste a princípio por perceber que para a prefeitura a gente só era visto como questão econômica, porque o município tendo território Quilombola, tendo políticas públicas voltadas para os Quilombolas, entra mais dinheiro para os municípios. Vamos falar em termos de educação, se tiver uma comunidade Quilombola no município, eles vão receber parece que é 50% a mais por aluno ou 50% a mais para repasse do dinheiro para compra da merenda escolar.¹⁷

¹⁶ Águas do Velho Chico, que tem aproximadamente 445 famílias (segundo lideranças), é formada por cinco subcomunidades: Umburana (100 famílias), Caatinguinha (75), Remanso (125), Vitorino (103) e Mata de São José (42). (Lideranças Quilombola).

¹⁷ Na Comunidade Vitorino há uma escola com educação escolar específica e diferenciada para Quilombolas, que atende também a outros alunos. Como explicam: “Nossa questão é parecida com a questão indígena, a regularização dos professores, porque se tiver um professor qualificado dentro da área é mais viável para passar esse conteúdo”.

As comunidades quilombolas se articulam em suas redes para acessar as políticas públicas. Os quilombolas dos municípios de Afrânio e Orocó do TC Sertão do São Francisco-PE recebem benefícios vários: Bolsa Família, Garantia Safra, Terra Pronta, distribuição de sementes, PAA, PNAE, construção de escolas, construção de casas, programa Um Milhão de Cisternas da ASA, executado pelo Instituto Caatinga, e dois programas do Projeto Pontos Digitais.¹⁸ Além disso, participam também do Projeto do Governo do Estado visando ao seu protagonismo.

A representante das comunidades quilombolas milita ativamente em cada espaço político ao qual tem acesso, para fazer reconhecer os direitos dessa categoria de população.

Os parceiros, tanto a prefeitura, quanto o 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 os quilombos aqui no nosso município e sempre estavam me convidando para as discussões [...]. Agora, se é um espaço interessante para a gente, a gente tem que ocupar esses espaços e qualificar nossas demandas dentro desses espaços.

Compreender a atuação de populações que historicamente foram postas à margem das políticas sociais, numa perspectiva do protagonismo social, ainda é um desafio. Nos casos estudados, fica patente a importância do PTC para dar visibilidade às lutas das comunidades Quilombolas e ressaltar o protagonismo desses atores sociais no desenvolvimento local.

6.4.3. Etnicidade como base para as demandas sociais: as Comunidades Indígenas

Oliveira (2011) fala de um paradoxo entre a extinção dos índios e das comunidades indígenas do Nordeste como decretada no século XIX e o ressurgimento deles no século XX. Como bem afirma o autor, essa população jamais foi efetivamente extinta:

¹⁸ No Município de Afrânio, por intermédio do PAA, eles são beneficiados pela CONAB para recepção de iogurte, leite e carne. Ao mesmo tempo, as três comunidades possuem grupos de idosos que recebem carne, iogurte, queijo e leite. No caso de Boa Vista, do município de Afrânio, 18 idosos são beneficiados. No Município de Orocó foi iniciada a construção de uma escola diferenciada, em 2012, que não foi concluída ainda; há notícias de que será retomada ainda em 2013.

São os próprios registros oficiais estabelecidos em função da gestão de populações e domínio de territórios que criam essa ilusão por abordaremos indígenas apenas como sujeitos de ações tutelares e práticas administrativas (OLIVEIRA, 2011, p.681).

As comunidades indígenas expõem, por meio de lutas e ideais de etnodesenvolvimento, as suas demandas, que figuram em pautas de seminários e conferências em torno da formação.¹⁹ Os processos identitários e movimentos indígenas vários, de revalorização dos territórios e reconhecimento dos espaços ocupados, desvendaram a precariedade de uma “população marginalizada, dispersa e desterritorializada”, como define Oliveira. Na atualidade, os reconhecimentos alcançados por essas populações e o registro do incremento populacional contribuem para dar nova significação aos movimentos sociais e aos territórios indígenas no desenho das políticas públicas, contribuindo para a ampliação da participação desse contingente populacional na esfera política. Isto, como assinala Oliveira, “deve ser relacionado ao contexto de um mundo globalizado e de políticas públicas voltadas para as minorias; de revalorização das culturas e das identidades étnicas e locais” (OLIVEIRA, 1996; citado em OLIVEIRA, 2011, p.682).

De acordo com os dados do Censo de 2010, existem no Estado de Pernambuco 11 povos indígenas, a saber: Atikum, Fulniô, Kambiwá, Kapinawá, Pankararu, Pankará, Pankaiwká, Pipipã, Tuxá, Truká e Xukuru do Ororubá, que somam atualmente 53.284 pessoas (IBGE, 2010). Exceto os povos Fulni-ô e Xukuru do Ororubá, que vivem na região Agreste, os demais povos indígenas (Atikum, Kambiwá, Kapinawá, Pankararu, Pankará, Pankaiwká, Pipipã, Tuxá, e Truká) vivem no Sertão do Estado. No entanto, apenas o Povo Truká, em suas divisões Truká de Assunção – do município de Cabrobó – e Truká Tapera – do município de Orocó – está localizado no Território da Cidadania Sertão do São Francisco-PE.

As Terras Indígenas (TI) Truká de Assunção estão situadas no arquipélago de Assunção, a uma distância de 580 km da capital pernambucana,

¹⁹ Exemplarmente, o Acampamento Terra Livre é considerado pelas organizações indígenas e indigenistas como o principal momento dentro do calendário de lutas do movimento indígena a cada mês de abril. Nesse mês, os povos indígenas costumam intensificar suas ações para pressionar o Governo para que cumpra os direitos garantidos na Constituição Federal vigente.

formado pela Ilha Grande, com 5.769 hectares, e outras 70 ilhotas. Sua posse permanente foi declarada pelo Ministério da Justiça em 1993 e sua delimitação efetuada em 2002 (CIMI, 2012; PROFESSORAS TRUKÁ, 2007; PROFESSORES/AS INDÍGENAS, 2006). Atualmente o território está “desintrusado”, mas o processo de homologação das suas terras ainda não foi concluído.²⁰

A TI Truká Tapera está situada no município de Orocó e faz parte da área histórica dos Truká. Após um conflito interno, algumas famílias indígenas retomaram a ilha Tapera e passaram a reivindicar a inclusão dessa área na demanda pela ampliação do seu território. A comunidade vive em três aldeamentos: Ilha Tapera e Ilha São Félix, situadas no leito do Rio São Francisco, e o Porto Apolônio Sales, no continente pernambucano; há mais 68 ilhotas no Rio São Francisco, desde a Bahia até Pernambuco.

Esses indígenas do sertão do São Francisco alcançaram reconhecimento público, por meio da participação nos movimentos, nas instâncias municipais, em fóruns, seminários e conferências regionais e nacionais, como também na representação política. Na condição de indígenas, há vereadores e secretários municipais, além de outros que lhes representam e outros que são participantes em conselhos e órgãos de representação. Em diversos municípios houve a criação de Secretarias Municipais de Assuntos Indígenas.²¹

De recente ocupação, os Truká de Orocó registram sua participação:

Lá [em Brasília] a gente vai reivindicar às autoridades que têm competência e têm como nos ajudar. A gente vai elaborar documentos, levar até eles. Inclusive a gente vai ate a 6^a Câmara, vai aos Ministérios e assim a gente vai na FUNAI, vai em Governo, vai para todo canto. Nos

²⁰ Há a registrar que a área reclamada pelos Truká se estende para além do que está oficialmente delimitado. Para a conclusão do processo de homologação desse território Truká faltam: assinatura pela Presidente da República, registro em cartório da União, além do pagamento das indenizações aos posseiros considerados de boa-fé. A área possui muitos conflitos fundiários. Os Truká de Assunção reivindicam a ampliação do seu território para 7.500ha, em área continental, que está em processo de retomada.

²¹ Apesar de reclamarem que não foram convidados para participar do PTC, têm uma história de inclusão em amplos movimentos populares; alguns deles foram ao RIO+20, viajam aos centros de poder governamental; entre outros espaços que ocupam, conseguem audiências com Ministros, Deputados, Senadores e até com o Presidente da República. Por isso, reconhecem a ampliação dos espaços já ocupados, mas reivindicam mais acesso às políticas públicas.

Deputados, a gente vai em todos esses lugares, reivindicando os nossos direitos. E esse ano o *negócio* está muito difícil e vamos botar para quebrar. Porque está difícil, na realidade o que a gente está entendendo é que eles querem extinguir os índios e eles não vão conseguir.

Relemboram o movimento de retorno pelas possibilidades e acenos das políticas para os seus territórios:

Meu pai foi cacique. Não tinha essa história de cacique e nem pajé, era mestre e contramestre. Aí meu pai liderou por 42 anos, com 42 anos ele faleceu. Em 56 faleceu Acilon. Em 82 faleceu meu pai. Meu pai era o contramestre e Acilon o mestre. Eu fiquei muito desgostosa, fui embora, abandonei a aldeia. Eu saí em 1981. Aí fiquei fora e quando foi em 1993 eu voltei. Meu pai foi atrás de mim depois de morto, lá onde eu estava. Eu estava em São Paulo, eu vendia no camelô. Aí ele foi atrás de mim e mandou eu vir tomar conta da aldeia, que só eu podia resolver, porque o caso da aldeia não era nada difícil, mas estava na justiça e os outros que estavam aqui não sabiam resolver.

A não regularização fundiária constitui um agravante em termos de relações culturais, sociais e econômicas desses povos, como também causa empecilhos para o acesso a recursos disponíveis e é vista como uma violação aos direitos que lhes são garantidos na Constituição Federal. O registro da terra, segundo reconhecem, lhes proporcionaria acesso ao crédito e outros instrumentos das políticas para o território.

A gente com o documento na mão a gente pode correr atrás. Pode ir aos bancos pegar linha de crédito para gente trabalhar. E nem eles legalizam a terra, nem a FUNAI legaliza, que hoje muda de reforma agrária para não sei onde. Olhe, é tanta coisa. E nós não temos crédito em banco. Ele diz que é porque os índios estão inadimplentes. Certo. Mas se é o IPA ele só traz a semente fora de época. A aração da terra e a semente só chegam depois da gente plantar. Quando a gente planta não produz, num sertão desses. [...] A vantagem é porque aqui era para nós vivermos bem. Como a FUNAI diz, vocês são ricos. Porque tem a água do São Francisco e tem terra. Agora a terra sem estar legalizada, somos ricos em quê? Em necessidades e desgosto? Porque a gente luta pela terra para depois ficar parado. Sem poder trabalhar. [...] Porque ninguém faz nada para nós de graça. Eles dizem logo que a gente é

índio e tem o direito diferenciado, tem o governo que ajuda. Só que é tudo errado. Chega ajuda não.

Apesar das dificuldades vivenciadas, um cacique Truká relata que a situação atual da população que lidera está melhor do que há 10 anos, o ano de 2003, quando chegaram ao local, vindos de outra aldeia do Território Truká de Assunção, município de Cabrobó:

Nós não temos a vida que tinha lá, porque lá as terras já estão todas divididas. Cada um sabe onde vai trabalhar, e aqui não. Nós trabalhamos, digamos assim, numa área dessa aí trabalham 5 pessoas. E eu acho que é a mesma coisa. Quem iniciou lá fui eu. Fui eu que fiz aquelas retomadas lá dos Truká (referindo-se aos Truká de Assunção, município de Cabrobó). E vim retomar aqui (Truká Tapera, município de Orocó) porque as terras lá ficaram poucas. Aí eu vim para cá, fui no processo, encontrei que aqui era indígena. Como são 152 ilhas e ilhotas, de Belém do São Francisco para cá até chegar em Remanso. Aí eu me localizei aqui.

A base econômica dos Truká é a agricultura familiar. Eles plantam roças de mandioca, feijão, milho, macaxeira, melancia, pimentão, pimentinha, cenoura, beterraba, coentro, alface, tomate, arroz e cebola. Plantam também fruteiras de manga, goiaba, coco. Criam galinhas e outros animais de pequeno porte e se dedicam à caprinocultura, para o consumo interno e para o mercado local. Além disso, coletam, caçam e pescam eventualmente:

É. A gente planta macaxeira aqui e o refugo que fica nós desmanchamos em farinha e *beiju*. O que nós estamos precisando é de ajuda, para a gente começar a trabalhar, a produzir, para cada um viver por sua conta. Agora, se não tem a contrapartida que se chama ajuda de custo, como é que vamos produzir? Aí quem chega não vê nada. Aí diz logo que o índio não gosta de trabalhar. Mas só Deus sabe o que é que nós passamos. Se não fosse o rio (São Francisco) para gente pegar um peixe para comer ou criar uma galinha, a gente morria de fome.

Segundo as lideranças indígenas, os trabalhos na agricultura são realizados pelas famílias:

Grupos de família, pela família. Sabe? Depende, porque as terras aqui ainda não estão legalizadas. Então nós não temos como dizer assim:

isso aqui é seu em definitivo. Então a gente tem muitas terras aí que ainda estão ocupadas pelo posseiro. E isso é culpa da FUNAI. As glebas de terra que a gente tem são pequenas, aí a gente junta duas ou três famílias para poder trabalhar com uma pessoa só, para gente poder arrumar alguma coisa.

Os povos indígenas contam com um técnico que atua no IPA (o índio Iran Xukuru), mas, o plano de ação para os indígenas, elaborado pelo Governo de Pernambuco, com a participação dos seus representantes, não atingiu, efetivamente, todos eles. Muitos reclamam ainda da falta de assistência técnica, falta de tecnologia e insumos para o cultivo; eles dependem, por exemplo, dos proprietários de trator:

Os donos de trator. Porque a pior coisa aqui para nós é a hora máquina. Nós não temos. Você vê, se mandou fazer 5 horas de trator são R\$400,00. Para fazer dois hectares. E dois hectares de lavoura não dão uma lavoura boa. Para uma família sim, mas para sobreviver daquilo ali não dá. É pouco porque você vai tirar o veneno, o adubo, a aração da terra e o trabalhador, o diarista.

Embora incluídos entre os participantes do Território, alguns indígenas não conseguiram integrar-se efetivamente ao Colegiado, como pondera uma coordenadora:

Queríamos que eles priorizassem a participação indígena dentro das discussões do programa, enviamos ofícios nesse sentido, mas até hoje não tivemos retorno. Sabemos que Território é um direito. Não participamos pela dificuldade que o próprio articulador do Território colocou. [...] Eu nem me recordo de reunião dessas que eu fui que tivesse específico, não. Mas, por exemplo, em Cabrobó, você tem comunidades indígenas. Eles eram beneficiados. Mas assim, se participaram de uma ou outra reunião que eu fui, eu não me recordo. [...] E eu desconheço alguma ação. Pode ser que tenha em outra área, tipo infraestrutura hídrica, tipo infraestrutura de estrada, tipo construção de residências. Eu não sei. O que eu sei é empreendimento produtivo.

Uma liderança Truká afirma que “outros movimentos foram priorizados e o movimento indígena foi excluído”. Esse reconhecimento representa uma reivindicação essencial para eles:

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.

- expressa o representante de uma comunidade indígena – queixando-se de não receber ainda o reconhecimento que ele exige.

Observa-se, assim, nas análises da sociedade contemporânea a necessidade de se retomar o olhar sobre essas populações que foram invisibilizadas, que sofreram processos de expropriação dos seus territórios ancestrais e ainda hoje vivenciam processos de “desterritorialização”, mas continuam lutando para que seus direitos constitucionais não sejam violados:

A emergência de múltiplas reivindicações identitárias (indígenas) corresponde a um processo histórico de longa duração, cujas consequências ainda não são sensíveis para grande parte da opinião pública, nem compreendidas de maneira clara pelos próprios agentes sociais e por alguns estudiosos (OLIVEIRA, 2011, p.654).

Para entender conteúdos dessas lutas e da situação atual dessas comunidades, delineamos as características gerais do espaço social que as agrupa; o lugar e o grau de inserção política que desfrutam nas instâncias governamentais estaduais e regionais, sublinhando como o viés étnico vem a marcar as novas demandas políticas, acrescentando um tom a mais às pautas dos seus movimentos.

6.5. O OLHAR DOS ATORES LOCAIS SOBRE O PTC

Considerando as condições da participação dos atores locais no PTC, examinamos, em primeiro lugar, a visão global que esses têm do Programa e de sua finalidade sociopolítica; as percepções do modo de funcionamento do Programa; os conflitos e os bloqueios identificados, a avaliação que fazem das contribuições do Programa. Por fim, nos questionamos sobre o papel que esses atores atribuem ao Programa em relação com suas próprias

estratégias sociais e econômicas, seu engajamento em outras instâncias de participação na vida coletiva, suas expectativas para o futuro.

6.5.1. A representação geral do PTC

Os vários protagonistas que atuam no cenário local posicionam-se de modo mais global em relação à iniciativa política e institucional que constituiu o lançamento da política de desenvolvimento territorial e mais especificamente, após ajustes, o Programa Territórios da Cidadania. Essa visão estrutura-se em função de dois grandes eixos: um eixo diacrônico, que aborda o Programa a partir de um ponto de vista histórico, e um eixo estratégico, que interpreta sua lógica interna e suas finalidades.

Eixo 1 – Uma percepção histórica diferenciada segundo os protagonistas.

Para os atores locais, 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. Inscrevem-no dentro de uma história social e política e a leitura que fazem dessa história estrutura sua percepção.

Três grandes momentos se destacam na sua visão da dinâmica da implantação do PTC: a fase dos Territórios da Identidade; a mudança para os Territórios da Cidadania; o “congelamento” do Programa. Entretanto, os vários atores não possuem o mesmo olhar e não fazem a mesma leitura desses três momentos.

O Programa está inserido numa história de longo prazo. Para certos atores institucionais ligados ao MDA, ou cuja história pessoal revela um engajamento de longo prazo – em sindicatos, ONGs, instituições de pesquisa – na busca de novos caminhos para o desenvolvimento rural e na luta contra a pobreza, 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, um funcionário público responsável em nível estadual, com longa experiência de militância, o objetivo de integrar e articular melhor as políticas públicas rurais é uma preocupação que se manifesta há muito tempo. Considera que o CONDRAF (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável) desempenhou um papel

importante nessa reflexão. A noção de identidade local é percebida como um fator articulador potencial. Foi no momento da eleição do presidente Lula que, para qualificar o papel do MDA, e na linha de sugestões formuladas pelos movimentos sindicais rurais, foi lançada a ideia de estratégia territorial.

Essa iniciativa entrou em concorrência com outras tentativas anteriores para inscrever a ação pública dentro de quadros especializados, obedecendo a recortes diferentes, tais como as “Regiões de Desenvolvimento” no plano estadual, que “tiveram dificuldades de constituir uma inter-relação com essa nova questão dos territórios”. Um pesquisador da Embrapa sublinha também o fato de que a estratégia do desenvolvimento local tem uma longa história no Brasil, bem anterior ao lançamento dos Programas Territórios.

Foram criados alguns grupos de trabalho em Brasília, com vários Ministérios, e eu participei também [...] a orientação era tentar focalizar a ação do Governo Federal em Territórios. E aí, cada Ministério tinha, não com esse nome “territórios”, [...] suas prioridades de atuação a nível local [...] por exemplo, o MDS [...] 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 [...] o Ministério do Meio Ambiente tem o enfoque mais na questão das bacias hidrográficas [...] Cada Ministério tem seu recorte.

Para esses atores, a iniciativa dos Territórios da Cidadania deve ser situada entre os muitos outros esforços de territorialização da ação pública, distinguindo-se por seu cunho social e pela busca de uma participação forte 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; 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.

Para outros entrevistados, membros e líderes de movimentos sociais – sindicatos, ONGs – 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 dos interesses da pequena agricultura familiar ou, mais especificamente para alguns, pela inclusão de comunidades marginalizadas: quilombolas ou indígenas.

Uma experiência anterior constitui, até hoje, para os que participaram dela, um referencial fundamental para avaliar a política territorial tal como ela é conduzida hoje. Trata-se da experiência do Alto Sertão de Piauí de Pernambuco, já referida anteriormente. Ela é percebida, até hoje, como um marco conceitual e metodológico fundamental para a participação popular ativa e a reflexão sobre a política de desenvolvimento territorial.

O Território Rural do Sertão de São Francisco, quando foi lançado, colocou-se na esteira dessa iniciativa inicial e os participantes lançaram mão da aprendizagem da qual se beneficiaram nesse contexto, em termos de uma reflexão coletiva conduzida em conjunto com parceiros com os quais não costumavam se encontrar e colaborar – em particular as prefeituras. O período inicial constitui, para os participantes oriundos dos movimentos sociais, uma experiência marcante de participação e de diálogo interinstitucional. Vários protagonistas participaram no início, entre outros, as prefeituras. Agora muitos se retiraram. Mas os sindicatos nunca deixaram de ser ativos, como expressa uma liderança sindical local: “Os sindicatos sempre foram presentes, em todos os momentos [...] a Fetape, que era eu, eu sempre presente, ainda continuo, sempre presente também [...]. Foram estas pessoas que começaram neste primeiro momento”.

Quando se faz referência ao papel que os movimentos sociais e, mais particularmente, os sindicatos que atuaram desde o início na implantação da política territorial, iniciada pelo MDA – mobilização que nunca foi abandonada – há também que considerar a história singular da região do Rio São Francisco, marcada pelos profundos transtornos que afetaram as comunidades de pequenos agricultores familiares locais, como consequência das grandes obras empreendidas sobre o Rio São Francisco: construção de barragens, 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, a forma de se organizarem socialmente.

As lutas populares que aconteceram nos anos oitenta contribuíram para o reforço das organizações sindicais. 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.

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.

Não poderíamos entender o empenho dos movimentos sindicais em relação às novas instituições territoriais do Sertão de São Francisco sem levar em conta essa experiência de mobilização que constitui um dos traços maiores da história sociopolítica local.

Outros atores institucionais têm uma visão claramente política da história do Programa Território nas suas formas sucessivas. Para alguns, o lançamento do Programa Territórios da Identidade é interpretado como um instrumento dentro de uma estratégia inicial de posicionamento do MDA, em particular na sua relação com o Ministério da Agricultura (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 responsável de um órgão público:

Que aí, na minha interpretação, o MDA foi criado com a estratégia política interessante, do governo Lula, duas das queixas principais [...]. Da agricultura nordestina, 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. [...] se você for pegar os ministros de Agricultura no Brasil, são gaúchos, paulistas, paranaenses ligados ao agronegócio de exportação. Carne, soja, grãos constituem um peso muito forte na pauta de exportações. Uma representatividade muito forte. A nossa agricultura é fraquíssima de produção de geração de riqueza [...]. 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, as outras correntes políticas não atendiam satisfatoriamente. Isso é uma leitura que eu faço.

Nessa mesma linha de leitura, a mudança dos Territórios da Identidade para os Territórios da Cidadania representa uma evolução profunda no posicionamento do Programa Territórios: 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 porque efetivamente só tinha recurso do MDA. [...]. 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.

Essa mudança na prioridade dada ao PTC é observada também por líderes sindicais: “Dilma não priorizou como Lula vinha priorizando. [...] Não fez o quanto Lula vinha fazendo em relação ao Território da Cidadania”. Alguns interpretam isso como expressão de lutas políticas acontecendo no mais alto nível. “Mas a gente, lá em cima, tem os inimigos muito poderosos que é a chamada ‘bancada ruralista’. Que essa bancada ruralista faz tudo para emperrar o projeto daqui, porque ela não quer

que ande [...]. Aconteceram denúncias que foram o motivo do “congelamento”: “Aí quando a Dilma entrou como presidente ela disse assim: Só sai qualquer coisa agora para os territórios depois que resolverem as pendências do que está”²²

Essas leituras da história do Programa revelam um sentimento de sua grande dependência em relação às estratégias, aos conflitos e sobressaltos que se dão nas esferas mais altas da política nacional. O PTC, na sua dimensão local, permanece percebido como frágil e desprovido de capacidade de manutenção e funcionamento autônomo. É interessante notar, deste ponto de vista, a diferença que se observa em relação à percepção dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável: estes, instituídos em 2000, também pelo MDA, se consolidaram como instituições profunda e solidamente arraigadas na vida social, política e econômica local – com articulações bem estabelecidas com os Conselhos Estaduais e Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável.

O PTC busca sua continuidade por meio de uma nova aliança estratégica. Essa visão política é compartilhada por membros dos movimentos sociais rurais, mas com uma perspectiva diferente: as mudanças sucessivas pelas quais passou o Programa territorial desde seu lançamento não deveriam afetar a continuidade de sua base estratégica fundamental, constituída por uma relação estreita com o MDA. Esse ministério, que as organizações sociais consideram um parceiro de primeiro porte, simboliza o reconhecimento da pequena agricultura familiar, ressaltado na atenção particular dada às faixas mais vulneráveis da população rural. Um sindicalista, falando dos “Territórios do MDA”, descreve assim a aliança estabelecida entre o Ministério e os movimentos sociais:

Nós fomos convidados 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, ONG's, 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

²² O entrevistado refere-se 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.

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.

Deste ponto de vista, a história recente pode aparecer como trazendo um afrouxamento dessa relação privilegiada. A ampliação do leque de ministérios parceiros com o lançamento dos Territórios da Cidadania é vista 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!”, coloca um responsável da coordenação do Território.

Mais ainda, a suspensão do Programa em 2011 é percebida por alguns como consequência de um enfraquecimento do próprio MDA, especificamente, de duas Secretarias, que eram interlocutoras prioritárias dos sindicatos: a da Agricultura Familiar e a dos Territórios.

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. Essas duas secretarias, para a gente, elas têm deixado a desejar nesse governo.

Eixo 2 – Interpretações conflituosas da lógica e das finalidades do Programa

Esse olhar global sobre o Programa deixa aflorar, entre os vários atores, representações distintas de suas finalidades. Uma diversidade coerente com suas leituras históricas. As clivagens operam-se em função de dois grandes ângulos de leitura: político e operacional.

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

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 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; por que elas chegam lá, o funcionário passa três dias debatendo, fazendo proposta e tudo e você não é beneficiado em nada [...] 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.

Representantes dos movimentos sociais, por sua parte, confirmam sua relação privilegiada com o Programa territorial, como testemunha um responsável sindical:

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.

Mas apresentam essa situação como uma estratégia justificada 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.

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. Para eles também, um grande avanço trazido pelo Programa foi o reforço da capacidade de intervenção dos sindicatos: “Tem sindicatos que não tinham carro, não

tinham nada, não tinham moto e nem tinha nada e a gente conseguiu no Território”.

Outros protagonistas dão 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 ofertas é uma maior transparência sobre os recursos públicos e as fontes de financiamento, a possibilidade de um controle social da sociedade civil sobre as “velhas práticas” de atribuição e uso dos recursos públicos.

Então, se o prefeito viesse com uma proposta para 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.

– sublinha a responsável de um órgão público de acompanhamento dos pequenos agricultores.

Essa visão é expressa também por um entrevistado oriundo de uma pequena comunidade e responsável de uma organização da sociedade civil:

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.

No final, seja qual for o posicionamento social ou ideológico, todos esses entrevistados expressam uma pungente consciência do desafio político que representa o Programa Territórios da Cidadania.

Outros atores institucionais(responsáveis de poderes públicos e representantes de serviços públicos) expressam uma visão mais prática ou operacional dos benefícios esperados do Programa. Seu papel mais significativo, segundo eles, seria o de agilizar encontros entre entidades que, no quotidiano, operam de modo separado e desarticulado. Tais contatos, favorecidos pelas reuniões do Colegiado, podem proporcionar uma

melhor circulação da informação uma busca mais sistemática de harmonização entre o empenho das várias entidades atuando no espaço territorial.

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 lá e tentar mobilizar [...] A maneira mais fácil de você encontrar os órgãos é lá na reunião mensal que eles têm.

O território da identidade rural era aqueles municípios que tinham determinadas características e precisavam de determinadas políticas públicas comuns. A partir daí se evoluiu, só que o que acontece é que as políticas públicas 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 estava 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.

Visão que a representante de uma instituição financeira confirma: “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”.

Existe outra estrutura institucional que oferece também um quadro de reflexão coletiva e de concertação: a dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável, que se desdobra do nível municipal até o nível nacional. Ela 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, como bem esclarece um 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. Para também trabalhar a coisa aqui municipal.

Essa função de integração e harmonização das ações públicas é ainda mais enfatizada por um responsável institucional no plano estadual. Um objetivo do Programa 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 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!

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 eles 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 que essa distinção não é apenas manifestação da diversidade dos olhares dos entrevistados. Ela traduz uma tensão interna, constitutiva do próprio Programa: tensão entre seus objetivos políticos fundamentais – reorganizar numa base participativa a ação pública – e seus objetivos de racionalização e melhor articulação das políticas públicas. Constitui um elemento-chave – em si, na sua dimensão subjetiva – para entender como o modelo teórico do Programa acha-se apropriado na arena social local.

6.5.2. Estrutura e funcionamento do PTC

Além dessas representações gerais sobre sua gênese e suas finalidades, os atores analisam e avaliam o desempenho do Programa, de modo mais detalhado: sua organização interna e seu funcionamento; os obstáculos encontrados e as tensões que surgiram; os resultados obtidos para o desenvolvimento local. No final, pode-se perceber, por meio de seus depoimentos, o lugar que atribuem ao Programa dentro de suas próprias estratégias de ação.

Dos depoimentos dos vários entrevistados, inclusive dos mais engajados na sua execução, emerge uma visão confusa do PTC e de sua organização, além de uma imagem frouxa do seu funcionamento. Há o sentimento de uma dinâmica interrompida. Além das interpretações de caráter político, apresentadas acima, as pessoas que participam

mais de perto do Programa manifestam certa dificuldade em pensar a sua continuidade, comparando o momento atual à grande efervescência que caracterizou os primeiros anos de seu lançamento e que foram marcados pela participação de amplo leque de parceiros, por um trabalho intenso dedicado à formulação do plano de desenvolvimento territorial e as esperanças levantadas pela possibilidade de expressão das demandas das comunidades.

A mudança para o PTC é percebida como uma interrupção dessa dinâmica, multiplicando os interlocutores e parceiros para encaminhar projetos, modificando a lógica coletiva do sistema.

Foi visto que tinha recursos de 22 ministérios. Botava cada um, um pouco para o território da cidadania [...] 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. (Sindicalista).

A matriz de ofertas é percebida como um processo trazido do exterior, de cima para baixo, contrastando com a dinâmica interna que prevalecia na fase inicial. É a análise que faz um responsável de órgão público local, que participou ativamente no 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 [...] Junta tudo e pronto. Essa é a Matriz. Não é que essa Matriz foi pensada antes e tal. Não, não é bem assim.

Ainda mais, a matriz não representa acréscimo no total de recursos disponíveis para o desenvolvimento local. Não passa de uma reformatação de financiamentos já previstos e direcionados. Isto desanima os participantes. É a situação para a qual aponta outro responsável público:

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 [...] quando a gente levava, 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 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 da bolsa família, já é um recurso que já está direcionado. Você pega a previdência, aí cada ministério recebeu essa demanda para fazer esse recorte.

Essa leitura é confirmada por um responsável do PTC no nível estadual:

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, município a município, que compõem aquele território e se tornou um recurso do território.

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 às suas necessidades. O que se apreende das falas dos entrevistados, representantes dos municípios, das comunidades locais, das ONGs, quando se referem ao território na sua forma atual, é uma multiplicidade de projetos desvinculados entre si, apresentados cada um por conta própria e dos quais ficam esperando que deem certo.

Com esse esvaziamento do alento que ocorreu no início do processo, em razão da modificação profunda acontecida na lógica da abordagem territorial, é a estrutura institucional toda que perde sua visibilidade. As estruturas de gestão são confusas e pouco transparentes. O Colegiado raramente se reúne: “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, constata a coordenadora executiva”. Após a dinâmica coletiva da fase inicial, “foi estreitando, criando a coordenação executiva [...]. Aí ficou assim, como não tinha referência, aí definiram de ser aqui a referência do território. Então endereço, documentos, fica comigo, é tudo aqui e que esse centro aqui é alugado pela FETAPE”.

A estrutura institucional do Território se reduz ao núcleo de coordenação que se reúne para tratar dos assuntos corriqueiros ou responder a problemas específicos:

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 [...] O pessoal manda; a gente faz os pacotes para mandar para os governos e tudo. [...] A gente elabora os projetos e aí eles saem daqui; só que determinada, diga-se pelo poder público; tem um político, tem uma pessoa lá em cima, tem alguém que facilita o processo lá em cima.

O assessor, ou articulador, que foi recrutado no período inicial do Programa, apesar de não receber no momento nenhuma remuneração, continua a atuar voluntariamente. Permanece uma pessoa chave do sistema. Quase todos os entrevistados citam seu nome como alguém a quem há de se referir para coletar informação, resolver problemas. Durante algumas das entrevistas das quais ele participou, assumiu espontaneamente o papel de assessor, para ajudar a resolver problemas encontrados pelos entrevistados, propondo redigir ofícios a serem enviados à administração.

Em consequência dessa evolução, o PTC parece tornar-se, sobretudo, uma forma de administração que continua segurando o Programa, enquanto o espírito inicial de mobilização ampliada dos atores locais tem se perdido.

Tem um grupo bem de dez pessoas. Uma coordenação pequena que eles fazem que é tipo uma diretoria, essa coordenação. Descreve o coordenador de um CMDRS que participou ativamente da fase inicial da implantação do Território do Sertão de São Francisco.

Uma constatação geral pode ser percebida nos depoimentos dos entrevistados: frente à desorganização da gestão do Programa, em nível local, as instâncias estaduais – Secretaria do MDA, Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – ganharam um papel predominante

na resolução dos problemas. As reações a respeito da 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 [...] 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 todo 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.

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: “Manda-se o projeto para o Estado e ele é analisado no Conselho de Desenvolvimento do Estado [...] que decide se passa ou se não passa com as devidas justificativas”. Esses trâmites tendem a ser apresentados como procedimentos burocráticos para justificar a possibilidade de participação da sociedade civil nas instâncias estaduais.

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.

Os responsáveis da coordenação local também reconhecem que sua atuação é limitada a tratar as 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's, 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.

A Secretaria de Agricultura 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 originados na inércia da estrutura burocrática, mas, também, em decisões de natureza política. O resultado foi que a maioria dos projetos oriundos dos territórios ficou parada.

E o próprio desgaste já vinha pelas organizações participantes pelos territórios. Porque não viam chegar nem um resultado. [...] Houve uma diminuição depois também dos recursos [...] Não adianta Pernambuco prever tantas metas, porque a gente aceita um recurso e que não é aplicado. [...] Tanto havia 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.

Frente a essa situação, a Secretaria de Agricultura do Estado, mais recentemente, teve que retomar a iniciativa, como já foi assinalado anteriormente.

A gente quer fazer uma pactuação. E rediscutir o desenvolvimento territorial. A partir de projetos territoriais. [...] E daí começamos a direcionar os projetos, já os antigos, trabalhando eles no sentido do seguinte: o que é possível, o que é que está licitado e podemos avançar. O que não dá. E praticamente sentamos com a Caixa Econômica, fizemos um acordo com a Caixa com prazo, com metas [...] Iniciaram um debate mais geral: um debate sobre a base do desenvolvimento territorial, dos planos do desenvolvimento territorial, feito pelos colegiados [...] e aí nós começamos a recolocar isso para o colegiado territorial.

Vários elementos de cunho mais prático são citados pelos entrevistados como fatores que vieram a prejudicar o bom funcionamento das novas instituições territoriais, revelando suas fraquezas na capacidade de operacionalização. Membros oriundos dos pequenos municípios do Território insistem sobre as dificuldades criadas pela centralização dessas novas instituições em Petrolina.

A negação das reuniões é (pela falta de) recurso, porque normalmente é uma reunião que tem despesa e eu propus a eles a gente bancar a reunião por nossa conta. Mas, na realidade, quando a gente já tentou bancar por nossas contas é um fracasso, muita gente não vai, acostumou. Tem que ter hotel, tem que ter não sei o quê e tal.

O problema é percebido também pelos membros da coordenação do Programa:

E aí a gente, por aquelas questões que nós não temos dinheiro pra fazer [...] 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 que 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 para isso. Faz voluntário mesmo.

As entidades e instituições de cunho mais técnico sublinham a efervescência da primeira fase, que desembocou numa multiplicação de projetos mal concebidos e pouco viáveis.

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 [...] Os projetos careciam de maior robustez. Alguns aspectos de sustentabilidade. Não só eu. Lógico, eu tenho um viés de economista da coisa. Então eu fico sempre naquela coisa de entender como está sendo a aplicação do recurso, será que está sendo efetivo, eficaz, eficiente como os princípios de administração pública regem? [...] E eu percebi alguns projetos que eram apresentados e algumas demandas que não tinham sustentação.

Essa falta de competência para elaborar projetos viáveis é reconhecida pelos responsáveis da coordenação. As instituições locais, elas mesmas membros do Colegiado territorial, não se engajam para assumir o papel de acompanhamento e de assessoria que deveriam desempenhar:

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 de projeto que é nossa maior dificuldade. A Codevasf se comprometeu em um período [...] de elaborar projetos e executar. [...] 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, sempre assim, que impede.

6.5.3. Os obstáculos e as tensões encontrados pelo PTC

Há, como se expressa, um sentimento dominante de discrepância entre o dinamismo e a flexibilidade próprios da abordagem do PTC e a realidade do sistema burocrático existente. Caracteriza-se uma situação de difícil inserção no contexto institucional. Inumeráveis obstáculos conduzem a bloqueios na execução dos projetos. Os portadores desses projetos acham-se perdidos frente à complexidade dos 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.

As exigências de uma burocracia “informatizada” entram em concorrência com as capacidades das entidades portadoras de projetos, sobretudo nos pequenos municípios rurais:

Um problema sério. Seriíssimo. Na época em que 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 têm muita dificuldade nisso. Você vai para convênio, é a mesma coisa.

Além disto, a posição de exclusividade da Caixa Econômica nos trâmites dos recursos é percebida como fonte de rigidez e de obstáculos. 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 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 ele fica impedido de convênio.

As regras administrativas rígidas não dão conta da agilidade e da flexibilidade necessárias a uma estratégia de desenvolvimento que pretende favorecer dinâmicas oriundas da própria população rural. Outros organismos financeiros poderiam também entrar no processo, mas não foram autorizados, como analisa o representante do BNB, membro do colegiado.

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 [...] Para que o BNB como parceiro ativo, inclusive é o único banco que participa continuamente das reuniões do fórum, das discussões [...] que se compromete [...] E os recursos não tramitam pelo Banco do Nordeste.

Esse acúmulo de bloqueios administrativos é percebido não como simples acidentes de percurso, mas sim como uma lógica adversa ao bom desempenho do PTC. “Fizeram umas exigências que jamais seriam cumpridas [...] Fazem a proposta e fazem um entrave para não sair”. Enquanto isso, no outro extremo do vetor político, um responsável sindicalista expressa o mesmo sentimento: “É como se fosse assim uma coisa já pro-

gramada para não dar certo [...] Sempre tem um problema no meio que impede que a gente não possa [...] Isso desestimula as pessoas”.

Além desses obstáculos de cunho mais burocrático, muitas dificuldades surgem, na hora da execução, por falta de compromisso das entidades, especialmente as entidades públicas, que teriam competência e legitimidade para desempenhar o papel.

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 à Codevasf e que a Codevasf deixou o dinheiro voltar e não executou.

É difícil achar 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 das vezes a gente ia para 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.

A falta de recursos, e em particular de recursos humanos, pode explicar parcialmente essa falta de compromisso:

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 para fazer isso.

Mas, segundo um observador que participou de perto do lançamento do Programa territorial, o problema é muito mais profundo. 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: [...] Isso aí era coisa mesmo só para 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 [...] Mas não é pensando no território.

Cada participante continua funcionando segundo sua própria lógica e o recorte territorial permanece apenas uma prática formal de se apresentar os recursos dos quais cada um dispõe, sem que isso provoque consequência em termo de articulação das atuações no campo.

Não é que foi decidido um conjunto de ações daquele território. Na realidade foi feito um monte de ações 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. Eu lembro quando foi lançado [...]

Se as 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. Os conflitos e tensões são de caráter político. No território, a ênfase é colocada no conflito que se dá entre as prefeituras, enquanto expressão local do poder público, e o PTC, enquanto estratégia de fortalecimento das entidades da sociedade civil.

Visões radicalmente distintas do PTC expressam-se nas entrevistas. Para os representantes das Prefeituras, o Programa, como já apontamos acima, é percebido como “coisa dos sindicatos”. Mais amplamente, na sua concepção, consideram que este fato conduz a despojar os municípios das prerrogativas e dos recursos necessários para assumirem seu papel de responsáveis do 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 participar do território”.

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.

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 estrutura, no município. O município não entrava no debate de pensar projetos territoriais.

Isso, segundo ele, cria uma situação ambígua na medida em que, ao mesmo tempo, 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.

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

Os responsáveis para [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. Conseguí com o governo do Estado”. Ele nunca diz que passou pelo território. Que o colegiado 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.

Acontecem frequentes disputas sobre a “paternidade” dos equipamentos conseguidos:

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, foi uma determinada pessoa que conseguiu

com o Governo do Estado e com o órgão tal. E aí não ficou claro de quem veio.

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 a 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.

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

Os prefeitos, os secretários 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.

O outro eixo de tensão situa-se entre nível local e nível estadual. Como já apontamos mais acima, as instâncias estaduais desempenham hoje um papel maior no andamento do PTC. Para membros do poder público local, essa interferência é percebida como uma intromissão. Mas a situação é interpretada de modo diferente pelos membros das organizações da sociedade civil, menos quando a linha política que prevalece no plano estadual se acha em sintonia com aquela que inspira o PTC. Porque, no final das contas, no cenário local, são as influências políticas que determinam o que está acontecendo concretamente no campo:

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.

É por isso que, como foi apontado mais acima, na fala de um sindicalista, uma maior confiança é atribuída ao Conselho Estadual de

Desenvolvimento, onde as organizações da sociedade civil têm um peso mais significativo.

Nesses dois eixos de tensão política, o equilíbrio é percebido como muito precário. O desempenho do PTC é visto como tributário das flutuações das relações de força políticas.

6.5.4. OS RESULTADOS DO PTC

De modo transversal em relação aos recortes políticos e institucionais, expressam-se avaliações contrastantes, tanto para representantes das Prefeituras (falando de modo mais polêmico) quanto para responsáveis de entidades e serviços públicos (nesse caso, com lástimas): “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 [o território] 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”.

A visão dos responsáveis sindicais, dos membros das comunidades e dos representantes de entidades da sociedade civil, é muito mais positiva. Com certeza não deixam de constatar, também eles, que os resultados concretos obtidos pelo Programa são pouquíssimos, comparados com aquilo que se esperava.

Você leva o agricultor, os agricultores mesmo agora disseram que não iam. Eles disseram: para quê, se o negócio não anda? Não ata nem desata. Então eu acredito que seja isso [...] você reúnia, reúnia, e o pessoal planejava, planejava, e nada era executado.

Contudo, a esperança de ver o trabalho 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 o 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. [...] Além disso, 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. A gente conseguiu através do território, transporte para algum sindicato; vieram três vans.

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. Dizem respeito ao posicionamento das entidades da sociedade civil no palco local.

Em primeiro lugar, o PTC trouxe um 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 condições de realização das ações decididas. A fala de 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.

Segundo ela, uma consequência positiva da dinâmica criada pelo Programa Territórios foi 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 benéfica 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.

A redação do Plano Territorial, reunindo informações relativas a todos os municípios do Território, tem permitido um 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 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 territórios.

Mas, além dessa dimensão informativa, as reuniões dos fóruns e do Colegiado 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 [...] participando. E a gente descobriu o tanto de ONGs que tem no território. Tem município que quase não tem. Tem município que tem muita [...]. Os conselhos municipais também participam, os sindicatos. Tem município que participa mais sindicato. Exemplo: a minha cidade, participa mais sindicato. [...] Aí a gente foi ganhando nossa amizade. Com Embrapa, com Codevasf. Aí eles que iam passando os projetos da gente para frente. Mas, foi muito difícil no início.

O balanço formulado pelos membros da coordenação é bem mais nuançado do que o dos institucionais. Por limitados que sejam os resultados obtidos em termos de realizações concretas, o PTC funcionou como um fator positivo numa 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 eles, não se pode fazer limitando o ângulo de

visão apenas ao PTC. Há que 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 instâncias vívidas de concertação em muitos municípios. A própria dinâmica de reflexão, que se desenvolveu 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 para 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.

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

Elas nos convidam a ampliar o ângulo de visão e a considerar como as pessoas entrevistadas situam o Programa em relação aos objetivos mais globais que têm e às estratégias que aplicam para alcançá-los.

6.5.5. O PTC e as estratégias alternativas

Encontra-se uma quase unanimidade nos depoimentos dos entrevistados, qualquer que seja o seu posicionamento no palco local, para reconhecer o fato de que as velhas práticas de relações políticas e de clientelismo permanecem a fonte mais comum de acesso aos recursos: por meio das emendas parlamentares, dos destaque orçamentários e vários outros canais. A prática é comum:

Muitas vezes o prefeito, aí pega o deputado X, aí vai lá com o deputado. Por que tem muito deputado com recurso de emenda. O deputado coloca quinhentos mil, no município tal, e o recurso fica lá preso.

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 na região, lançam aquela emenda, mandam aquela emenda.

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 delas já formatadas conforme o recorte territorial no âmbito do Programa Brasil Sem Miséria e citado por um dos entrevistados. Pode-se jogar também com a diversidade dos níveis de intervenção dos vários ministérios, como já foi indicado. O próprio núcleo de coordenação do Território participa também da montagem de projetos financiados por essas vias.

Aí o deputado 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.

A Coordenação pode, então, funcionar como oficina de assessoria na montagem de projetos. Mas aqui, uma ambiguidade aparece. São as redes de relações sindicais e políticas que são mobilizadas em prioridade 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.

A coordenação não se situa, então, como alternativa às estratégias antigas, tantas vezes criticadas, mas sim como mais um protagonista na procura da grande diversidade de fontes de recursos 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 [...]

O que torna a situação ainda mais complexa é o papel que desempenham agora os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, outras instituições paritárias, 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 de aí que esse Conselho tira [...] as decisões para, junto com o Prefeito, acionar as autoridades e buscar algo em prol da sociedade [...] do município.

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 demandas, reivindicações quando precisa, tudo, e vem tudo para o Conselho, é discutido no Conselho.

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 social 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 negociação e de participação, que inspira tanto o Programa territorial quanto a estru-

tura dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável (articulados do nível municipal até o nível nacional), é adotada 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 estar recebendo, para estar tendo acesso ao Garantia Safra. É a única política que eles sabem de cor e salteado, que a associação faz essa discussão.

As gestões do ProRural e do Garantia Safra, bem como do programa de distribuição de água através de carros-pipa, por exemplo, apoiam-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 só com o IPA. Então são essas três entidades que 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.

Todo mês tem uma reunião do Conselho do ProRural [...] que é do Governo. Aí todas as Associações têm representante nessa reunião e aí através dessa reunião vêm as demandas.

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

Aqui [...] são 48 Associações. Aí você tem essa queda dessa coisa da pobreza [...] quer dizer que tá em 23º em distribuição de renda, renda *per capita* por habitante. [...] uma coisa 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 tá equilibrando. Se não fosse aí, [...] estava pior ainda.

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-que, 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.

Assim, 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, populações indígenas. As associações, as cooperativas multiplicam-se, agrupam-se, buscando apoio junto a organizações sindicais rurais ativas. Uma intensa atividade de formulação de projetos e de busca de recursos para realizá-los está em andamento.

Apesar dessa constatação, resta questionar o impacto desse dinamismo sobre o equilíbrio das relações de força na vida social e política local e das mudanças que pode introduzir na participação efetiva das populações rurais, na integração das políticas públicas na realidade local e no controle de sua execução. Desse ponto de vista, uma evolução tem acontecido durante os últimos dez anos, no sentido da articulação entre essas dinâmicas da base e os quadros institucionais, nos quais se operam escolhas relativas às políticas públicas, tramitam os recursos, controlam-se sua execução. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável são amplamente abertos à participação das organizações da sociedade civil e mais de dez anos após sua criação constituem instâncias ativas do debate socioeconômico na escala municipal. Comitês paritários específicos são instituídos, voltados para a aplicação de um Programa público particular: Garantia Safra, ProRural, Cisternas... Na ação pública, a concertação com a sociedade civil, com os representantes das várias categorias de população, torna-se uma prática frequente.

Essa situação representa uma mudança profunda no funcionamento da sociedade rural local. Ela é vivida pelas categorias de população rural que foram subordinadas, marginalizadas, excluídas durante séculos, como um primeiro passo na direção de seu reconhecimento como cidadãos.

CONCLUSÕES

Analisamos as diversas situações encontradas: ações que passam pelo território desde sua formulação inicial (projetos territoriais) até a sua execução; aquelas que se iniciam no território, mas cuja execução não depende dos atores locais e as demais, que não passam pelo território. Acompanhamos mais de perto, no primeiro caso, o PROINF, ações de apoio à infraestrutura e serviços. No segundo caso, analisamos as ações referentes ao crédito, que são formuladas no território, por intermédio do Plano Safra, mas sua execução escapa ao controle dos atores locais e, no terceiro caso, a própria reforma agrária. Observamos ainda o caso dos atores sociais que não são contemplados, proporcionalmente à sua importância no território. Efetivamente, compreender as dinâmicas internas e externas na configuração do mundo rural continua a ser um desafio (WANDERLEY, 2009, p.18).

Ao compreender que a ruralidade se constrói assim nos espaços e entre populações (MARSDEN, 1999), observamos também as dinâmicas efetivamente em andamento nas comunidades rurais do território, como surgem, quais caminhos (oficiais ou não oficiais) seguem para se concretizarem, quais as práticas novas e velhas que utilizam para conseguirem recursos e se consolidarem, os processos identitários vivenciados entre grupos indígenas e quilombolas do território e suas formas de expressão política em que o apelo às origens e à tradição funciona como alimentador das estratégias de ação desenvolvidas para ter acesso às políticas sociais e reconhecimento de direitos. Segundo essa abordagem, concordamos com Agier no que a realidade é: “Construída pelas representações dos atores, e essa construção subjetiva faz parte ela própria da realidade que o olhar do observador deve levar em consideração: a formação da identidade e a construção social das diferenças culturais” (AGIER, 2001, p.11).

Esclarecemos que a compreensão do poder desses processos identitários foi incluída na nossa análise. Enfrentamos a desafiante tarefa de apreender dimensões desses processos, em seus aspectos virtuosos ou perversos, para entender, ao final, os meandros das políticas territoriais, a mediação das instituições, o protagonismo dos atores que viabilizam ou inibem o amplo campo da inclusão social e do exercício da cidadania.

Finalmente, expusemos aqui algumas das dimensões e prováveis repercussões do estudo realizado para a compreensão deste caso e para o traçado e aplicação de políticas com enfoque similar.

Evoluçãoes profundas estão se iniciando hoje em dia na sociedade rural do Sertão de São Francisco. Com certeza, encontram muitas resistências por parte das forças que dominavam o palco local até então. Até que ponto elas vão chegar? Que melhorias duráveis podem levar para as faixas de população mais carentes? Não temos condições para responder a todas essas questões. Mas um movimento está em andamento, que pode conduzir a uma recomposição significativa das relações de forças e na capacidade das políticas públicas responderem às demandas e expectativas das populações mais carentes.

Que impacto sobre essa dinâmica teve o PTC, bem como a política territorial nas suas figurações sucessivas? Isso é uma questão de primeira importância no tocante à avaliação de seu desempenho e de seus resultados.

No caso do Sertão de São Francisco, há evidências de que os resultados concretos da política territorial foram reduzidos. Fragilidades na concepção dos projetos, dificuldades de operacionalização, obstáculos administrativos, resistências políticas impediram a realização da grande maioria dos objetivos concretos definidos durante a fase inicial. A interrupção do PTC durante dois anos enfraqueceu as relações das instituições locais com o Programa, que sobrevivem apenas na forma de um pequeno núcleo de coordenação. Todos esses elementos sugerem uma avaliação negativa do desempenho do Programa.

Mas, será que poderíamos ficar nesse nível operacional da análise? As metas do Programa são mais ambiciosas e mais complexas do que isso. Representam uma estratégia de recomposição das relações de força na sociedade rural local: dando voz e capacidade de expressão a todos que eram condenados a ficar mudos. Deste ponto de vista, a efervescência que caracterizou os primeiros anos do Programa territorial e a elaboração colegiada do Plano de Desenvolvimento Territorial representaram um sucesso e uma inovação de primeiro porte.

A análise feita sugere que essa experiência constituiu uma legitimação desse modo de abordar o diálogo entre a esfera pública e outras expressões 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 no Território, durante a última década. Em particular, a implantação do Programa dos Territórios Rurais e a instituição dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável foram claramente relacionadas, por

vários interlocutores, às reflexões que se deram dentro do Colegiado do PTC.

A atenção dada à própria visão dos atores locais nos convida a tomar consciência da complexidade das dinâmicas em jogo dentro de um programa como o PTC e a prestar mais atenção aos aspectos qualitativos, que não se deixam apreender por meio de critérios factuais e operacionais, mas permitem perceber movimentos ainda discretos que podem desembocar, a longo prazo, em mudanças das bases de funcionamento, sociais e políticas, do mundo rural, criando novas condições propícias para um desenvolvimento sustentável e equitativo.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS/GEF/PNUMA/OEA. *Resumo Executivo do Relatório Final: Programa de ações estratégicas para o gerenciamento integrado da bacia do rio São Francisco e sua zona costeira – PAE*. Brasília, 2003. Disponível em: <www.projects.csg.uwaterloo.ca>. Acesso em: 23/05/2012.
- AGIER, M. Distúrbios identitários em tempos de globalização. *Mana*, v.7, n.2, p.7-33, 2001.
- ALMEIDA, A. W. B. *Terras de Quilombo, terras indígenas, “babaçuais 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.
- ANDRADE, M. C. *A terra e o homem no Nordeste*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1964.
- APPADURAI, A. *Modernity at large: cultural dimensions of globalization*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997.
- ARAÚJO, T. B. Nordeste, Nordestes: que Nordeste? In: AFFONSO, R. B. Á. (Ed.). *Federalismo no Brasil: desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: FUNDAP, 1995. p.125-156.

BONANNO, A.; CAVALCANTI, J. S. B. (Eds.). *Globalization and the time-space reorganization capital mobility in agriculture and food in the Americas*. London: Emerald, 2011.

BRASIL. *Constituição Federal de 1946*. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 03/05/2012.

_____. Programa Nacional de Irrigação – PRONI. *Plano Diretor para o Desenvolvimento do Vale do São Francisco*. PLANVASF. Síntese da Etapa I. Brasília: PRONI, 1986.

CARVALHO, J. O. O Estado e os polos de fruticultura irrigada do Nordeste. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 35. *Anais*. Natal, 1997.

CAVALCANTI, J. S. B. Frutas para o mercado global. *Estudos Avançados*, v.11, n.29, p.79-93, 1997.

_____. (Org.). *Globalização, trabalho e meio ambiente: mudanças socioeconômicas em regiões frutícolas para exportação*. Recife: UFPE, 1999a.

_____. Desigualdades sociais e identidades em construção na agricultura de exportação. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, v.5, n.9, p.151-171, 1999b.

_____. Dinâmicas sociais e os novos desafios da globalização: circulação de mercadorias, populações e capitais. In: SILVA, A. G.; CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B. *Diversificação dos espaços rurais e dinâmicas territoriais no Nordeste do Brasil*. João Pessoa: Zarinha Centro de Cultura, 2009. p.57-68.

CIMI – CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. Disponível em:<www.cimi.org.br>. Acesso em: 28/03/2012.

DORIA, S. Z. O quilombo do rio das rãs. In: O'DWYER, E. C. (Org.). *Terra de Quilombos*. Rio de Janeiro: ABA, 1995. p.3-34.

DUQUÉ, G. Conviver com a seca: contribuição da Articulação do Semiárido/ASA para o desenvolvimento sustentável. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n.17, p.133-140, 2008.

- FRANÇA, C. G.; SORIANO, J. Territórios da cidadania; inovação na trilha do Fome Zero. In: SILVA, J. G.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. (Orgs.). *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília: MDA, 2010.
- FURTADO, C. O processo revolucionário no Nordeste. In: _____. *Dialética do desenvolvimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- HOBSBAWN, E; RANGER, T. (Eds.). *The invention of tradition*. New York: Columbia University Press, 1983.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Censo Demográfico*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- MARSDEN, T. K. Globalização e sustentabilidade: criando espaços para alimentos e natureza. In: CAVALCANTI, J. S. B. (Org.). *Globalização, trabalho e meio ambiente: mudanças socioeconômicas em regiões frutícolas para exportação*. Recife: UFPE, 1999. p.25-46.
- _____. Mobilities vulnerabilities and sustainabilities: exploring pathways from denial to sustainable rural development. *Sociologia Ruralis*, v.49, n.2, p.113-131, 2009.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO/SDT. *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Sertão do São Francisco-Pernambuco*. Brasília: MDA, 2006.
- _____. *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Sertão do São Francisco – Pernambuco*. Brasília: MDA, 2011.
- O'Dwyer, E. C. *Terra de Quilombos*. Associação Brasileira de Antropologia, 1995.
- OLIVEIRA, J. P. de. *A presença indígena no Nordeste: processos de territorialização, modos de reconhecimento e regimes de memória*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2011.
- PIRAUX, M.; AZEVEDO, S. G.; TONNEAU, J-P. Os mediadores, os políticos e a sociedade civil: a realidade e os limites da governança territorial. O caso do Território do TASPP no Nordeste brasileiro. *Raízes – Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, v.29, n.1-2, p.97-108, 2010.

PIRES, M. L.; CAVALCANTI, J. S. B. Imagens da fruticultura do Vale do São Francisco: cooperativa, reinvenção de estratégias e criação de oportunidades em tempos de enfrentamentos da crise global. In: CRAVIOTTI, C. (Coord.). *Tramas productivas y agentes sociales en la fruticultura globalizada*. Buenos Aires: Ed. Miño y Dávila, 2009. p.223-246.

PLANO SAFRA TERRITORIAL SERTÃO DO SÃO FRANCISCO 2007/08 – 2011/12. Brasília: MDA, 2007.

PROFESSORAS TRUKÁ. *No Reino da Assunção Reina Truká*. Belo Horizonte: FALE/UFMG; SECAD/MEC, 2007.

PROFESSORES/AS Indígenas em Pernambuco. *Meu Povo Conta*. 2. ed. Olinda: Centro de Cultura Luiz Freire, 2006.

SILVA, P. C. G. *Articulação dos interesses públicos e privados no polo Petrolina-PE/Juazeiro-BA: em busca de espaço no mercado globalizado de frutas frescas*. Tese(Doutorado em Ciências Econômicas) - Unicamp. Campinas: Unicamp, 2001.

SUDENE. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. 2. Ed. Recife: Sudene, 1967.

VEIGA, J. E. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Autores Associados, 2002.

WANDERLEY, M. N. B. *O mundo rural como espaço de vida*. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

Lista dos websites consultados

Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) – www.dnocs.gov.br

Fundaçao Cultura Palmares – www.palmares.gov.br

Ministério do Desenvolvimento Agrário SGE/MDA -www.sge.mda.gov.br

PNUD – www.pnud.org.br

Programa Territórios da Cidadania – www.territoriosdacidadania.gov.br

Capítulo 7

Dinâmicas sociais no Território Paraná Centro-PR

*Paulo André Niederle
Osvaldo Heller da Silva
Angela Duarte Damasceno Ferreira
Islandia Bezerra da Costa
Letícia da Costa e Silva
Emanuel Menim
Maria Otávia Battaglin Loureiro
Gilmar Moreira do Amaral
Priscila Reis Diniz
Julian Perez-Cassarino*

INTRODUÇÃO

Este capítulo discute como as políticas de desenvolvimento territorial adentram e passam a compor a teia de relações sociais que conformam o Território Paraná Centro. Como afirmado na introdução deste livro, mesmo tratando-se dos resultados de uma avaliação do Programa Territórios da Cidadania (PTC)¹, o foco recai sobre a análise qualitativa de dimensões que, com frequência, escapam ao escrutínio das avaliações formais. Privilegia-se aqui a compreensão das dinâmicas sociais no território, buscando observar como os modos de gestão propostos pela política territorial (incluindo ainda o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT) geram novas formas de governança que articulam as ações públicas, possibilitam canalizar as demandas prioritárias das populações e dão espaço para um processo de participação mais efetivo.

¹ Além dos autores que assinam este capítulo, colaboraram para a pesquisa no Território Paraná Centro: Alfio Brandenburg, Jean-Paul Billaud, Magda Zanoni, Jorge Luis Fávaro, Katiano Miguel Cruz, Adriella Camila Furtado, Douglas Ochai Padilha, Ramiro Gabriel Garcia, Eliane Budel, Kauê Pessoa, Ezequiel Westphal e Luiz Felipe de Castro Henning.

Sendo assim, a finalidade deste capítulo não é apresentar uma avaliação do desempenho das políticas territoriais no que tange à eficácia de execução de suas ações no Paraná Centro. De outro modo, procuramos situar os processos gerados pelas políticas territoriais dentro de um quadro mais amplo de reconfigurações sociopolíticas e econômicas. A questão básica relaciona-se com o modo como as novas institucionalidades concebidas a partir da criação do PTC se articulam a processos de mudança da ordem social. Quais inovações a política territorial introduz nas dinâmicas historicamente constituídas? São elas capazes de potencializar transformações na perspectiva de um desenvolvimento que envolva as populações mais pobres e excluídas? Qual o nível de participação e protagonismo dessas populações na construção das trajetórias de desenvolvimento que elas julgam relevantes?

Como destacam Raynaut e Ferreira (2014, neste livro), geralmente essas novas dinâmicas constituem-se por meio de caminhos sinuosos e nem sempre visíveis aos olhares dos avaliadores, os quais muitas vezes revelam-se incapazes de ultrapassar os esquemas mais lineares de causalidade. Com efeito, um dos equívocos mais recorrentes é atribuir à intervenção do Estado efeitos que se devem a uma conjunção de fatores muito mais complexa, onde a política pública cumpre um papel importante, mas nem por isso exclusivo. Ademais, esta falha geralmente incide em uma segunda, qual seja, imaginar que, sob situações completamente distintas, a mesma política teria condições de produzir resultados similares, o que frequentemente não ocorre. A especificidade do Paraná Centro não nos permite, portanto, fazer generalizações para o conjunto dos territórios brasileiros, ainda que algumas dinâmicas inerentes à política territorial sejam análogas aqui e alhures.

O Paraná Centro exibe uma trajetória similar ao conjunto dos territórios brasileiros marcados 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” (GRAZIANO DA SILVA, 1999), 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. Por sua vez, à medida que se perpetuava, esse mesmo processo bloqueou as tentativas de reversão deste quadro, em particular quando estas apontavam para os efeitos nefastos da concentração fundiária. A inclusão do Paraná Centro no PTC configura uma nova tentativa de criar um desvio nesta trajetória histórica de desenvolvimento desigual.

O capítulo está organizado em sete seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira discute a constituição do Território Paraná Centro, prestando atenção ao papel performativo da intervenção pública. A segunda analisa as dinâmicas socioeconômicas que marcaram o desenvolvimento desigual do território, destacando os processos de modernização da agricultura e suas consequências. Em seguida, o foco volta-se às questões da governança, em particular à constituição formal do Colegiado Territorial enquanto espaço de gestão social das políticas públicas. Esta seção é complementada por outra que privilegia o escrutínio da trajetória dos atores sociais, destacando as alterações na rede da política territorial. A quinta seção focaliza a participação do público prioritário do PTC na governança territorial. Às duas seções subsequentes compete a análise das ações implementadas no território, observando, primeiro, os projetos financiados pelo PRONAT e, em seguida, um conjunto de políticas inscritas na Matriz de Ações do PTC.

7.1. A CONSTITUIÇÃO DO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO

O Território Paraná Centro foi constituído em 2003 enquanto Território Rural no âmbito do PRONAT e, em 2009, foi alçado à categoria de Território da Cidadania (PTC). O Território localiza-se no terceiro planalto paranaense, na região central do Estado, sendo composto por dezoito municípios: Altamira do Paraná, Boa Ventura de São Roque, Campina do Simão, Cândido de Abreu, Guarapuava, Iretama, Laranjal, Manoel Ribas, Mato Rico, Nova Cantu, Nova Tebas, Palmital, Pitanga, Rio Branco do Ivaí, Roncador, Rosário do Ivaí, Santa Maria do Oeste e Turvo (Figura 1).

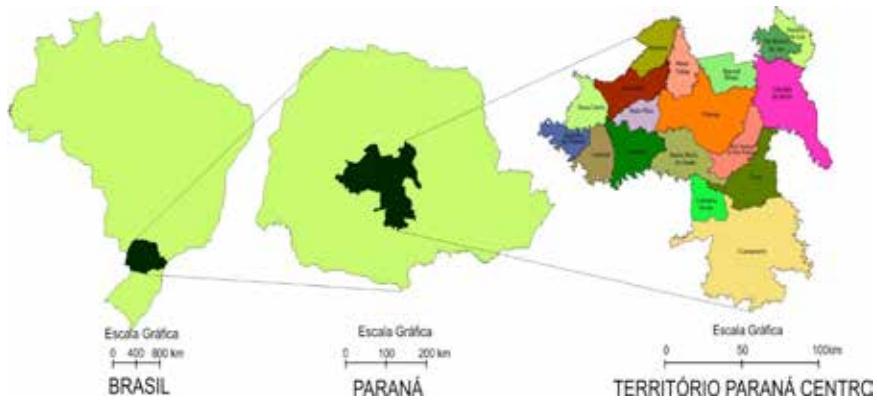


FIGURA 1 – Localização do Território Paraná Centro.

FONTE: Fávaro (2014).

Historicamente, esta porção do Estado é conhecida como Paraná Tradicional, tendo Guarapuava como o município de origem. Criado em 1871, Guarapuava deu origem ao município de Pitanga (em 1943), o qual, por sua vez, foi precursor dos municípios de Manoel Ribas, Palmital, Nova Tebas, Mato Rico, Santa Maria do Oeste e Boa Ventura do São Roque e, indiretamente, dos municípios de Roncador, Iretama, Altamira do Paraná, Nova Cantu e Laranjal. Mais recentemente, Guarapuava ainda foi berço dos municípios de Turvo e Campina do Simão (Figura 2). Ademais, dentre os municípios mais antigos do Estado, outros dois que não pertencem ao atual Paraná Centro contribuíram direta ou indiretamente à sociogênese do território: Castro, situado mais a leste, já nas proximidades da região metropolitana de Curitiba; e, principalmente, Campo Mourão, este localizado ao norte e cuja proximidade com o território ainda o torna uma espécie de centro econômico regional para uma parcela importante dos pequenos municípios adjacentes.

Para alguns autores, apesar da conformação territorial institucionalizada, o Paraná Centro pode ser dividido em, pelo menos, quatro subterritórios, com características bastante peculiares, seja do ponto de vista da formação geomorfológica, seja no que diz respeito às dinâmicas socioculturais (FÁVARO, 2014). De fato, o próprio Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) propõe este tipo de subdi-

visão com vistas à gestão das políticas públicas, o que não foi, contudo, efetivamente colocado em prática na governança territorial a não ser em momentos muito específicos.²

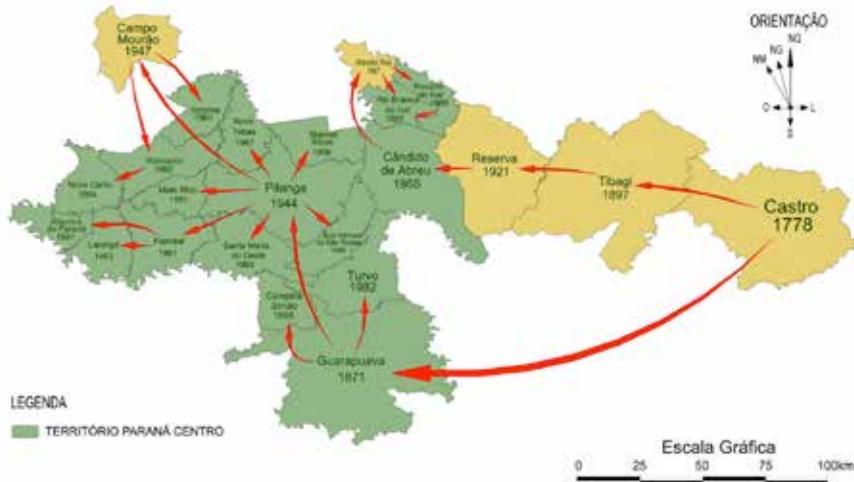


FIGURA 2 – Dinâmica emancipatória dos municípios do Território Paraná Centro.

FONTE: Fávaro (2014).

Com frequência, estas diferenças intraterritoriais constituíram justificativa para questionamentos sobre a identidade coletiva que define o território. Alguns atores não compartilham a ideia de que este conjunto

2 Para organização das atividades de requalificação do PTDRS (2012-2015), os municípios do território foram organizados nas seguintes microrregiões: i) Vale do Rio Cantu, composta pelos municípios de Roncador, Iretama, Nova Cantu, Mato Rico e Altamira do Paraná; ii) Vale do Rio Piquiri, composta pelos municípios de Santa Maria do Oeste, Palmital, Laranjal e Campina do Simão; iii) Centro, composta pelos municípios de Pitanga, Nova Tebas, Boa Ventura de São Roque, Turvo e Guarapuava; e iv) Vale do Rio Ivaí, formada pelos municípios de Cândido de Abreu, Manoel Ribas, Rosário do Ivaí e Rio Branco do Ivaí. Segundo o documento, “Essa estratégia de organização microrregional foi usada para a realização das oficinas de discussão do diagnóstico e construção do prognóstico microrregional, que posteriormente resultou no prognóstico territorial, ou seja, na visão de futuro” (PTDRS Paraná Centro, 2012, p.5).

de dezoito municípios possa representar qualquer tipo de unidade social. Outros argumentam que, se outrora essa configuração territorial era objeto de questionamento, atualmente a própria política territorial contribui para solidificar uma identidade coletiva no Paraná Centro. Com efeito, não se trata apenas de um território dado, reconhecido enquanto tal pelo Estado para a execução das políticas, mas de um território performado pela própria intervenção pública. Neste sentido, cabe notar um dos elementos que ainda constitui objeto de desentendimento recorrente na instância do Colegiado Territorial, qual seja, a presença do município de Guarapuava, justamente aquele ao qual remonta a origem histórica do Paraná Centro.

Inicialmente, a construção do território envolveu um amplo processo endógeno de mobilização social iniciado nos anos 1990, antes mesmo da criação do PRONAT. Esse processo esteve associado à construção de projetos intermunicipais de desenvolvimento incentivados pela EMATER. A partir de um estudo das condições socioeconômicas de um conjunto de municípios localizados no entorno de Pitanga (Cândido de Abreu, Nova Tebas, Manoel Ribas, Boa Ventura de São Roque, Mato Rico e Santa Maria do Oeste), surgiu o primeiro esboço de uma demarcação territorial com vistas a estruturar ações conjuntas de desenvolvimento rural (Figura 3). Segundo Fávaro (2014), esta proposta inicial foi ampliada a partir de um novo levantamento das condições de desenvolvimento, desta vez utilizando como critério básico o IDH Municipal.³ A partir de então, foram incorporados os municípios de Campina do Simão, Goioxim, Laranjal, Marquinho e Palmital (pertencentes à região administrativa da EMATER de Guarapuava), além de Iretama, Altamira do Paraná, Nova Cantu e Roncador (região administrativa da EMATER de Campo Mourão).

³ No que tange ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), todos os municípios do território encontram-se abaixo tanto da média do Estado do Paraná (0,78) quanto da média brasileira (0,76). O IDH-M do território é de 0,70 e, se retiramos Guarapuava do cálculo, a média cai para 0,68. Se, por um lado, a variação entre o patamar máximo e mínimo do IDH-M expressa a acentuada desigualdade social no território, por outro, observa-se que, a partir de 2005, os índices de todos os municípios (com exceção de Cândido de Abreu e Laranjal) apresentaram uma relativa elevação, talvez como efeito direto ou indireto da política territorial.

Região Pitanga - 1998/1999



Região Paraná Centro - 2002



Território Rural Paraná Centro - 2003



Território da Cidadania Paraná Centro - 2008



Escala Gráfica

FIGURA 3 – Evolução da Proposta de Território Paraná Centro.

FONTE: Fávaro (2012).

Desde então, novos estudos passaram a ser conduzidos com vistas à conformação de uma estratégia integrada de desenvolvimento para os municípios que compõem o território. Um esforço fundamental neste sentido esteve relacionado à elaboração conjunta entre técnicos da EMATER e do Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais (DESER) do “Projeto de Desenvolvimento Rural Centro do Paraná”, finalizado em 2002. O Projeto serviu de esteio para a organização de um encontro regional

que levou à criação do fórum de Desenvolvimento Regional, formado por representantes de dezessete municípios: Altamira do Paraná, Boa Ventura de São Roque, Cândido de Abreu, Campina do Simão, Iretama, Laranjal, Manoel Ribas, Mato Rico, Nova Cantu, Nova Tebas, Palmital, Pitanga, Rio Branco do Ivaí, Santa Maria do Oeste e Turvo. Desta configuração inicial até a delimitação do Território Rural Paraná Centro, em 2003, saíram do grupo os municípios de Goioxim e Marquinho (que passaram para o Território Rural Cantuquiriguaçu) e ingressaram os municípios de Rio Branco do Ivaí e Rosário do Ivaí (FÁVARO, 2014).

Em 2003, após a instalação do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (CEDRAF), o mesmo analisou a proposta de delimitação territorial que viria a fundamentar o PRONAT. Além do Paraná Centro, neste momento foram selecionados e aprovados os territórios Vale do Ribeira, Cantuquiriguaçu e Fronteira (atualmente Sudoeste). Por sua vez, os municípios do Território Paraná Centro foram definidos em um total de dezesseis: Altamira do Paraná, Boa Ventura de São Roque, Campina do Simão, Cândido de Abreu, Iretama, Laranjal, Manoel Ribas, Mato Rico, Nova Cantu, Nova Tebas, Palmital, Pitanga, Roncador, Rosário do Ivaí, Santa Maria do Oeste e Turvo (Figura 3).

Finalmente, uma última alteração começou em 2008, por ocasião da reunião do Grupo Gestor do Território Paraná Centro que pautou a participação do mesmo no PTC. Aprovada e demandada pelo Grupo Gestor, no mesmo ano a inclusão foi ratificada pelo CEDRAF (juntamente com a solicitação do Território Norte Pioneiro). A única alteração substancial que ocorreu desde então foi a inclusão de Guarapuava. Contrastando com a dinâmica endógena relatada acima, esta ocorreu “de cima para baixo”.⁴ Quando da criação do PTC, os governos federal e estadual viram no processo de reformulação dos territórios a ocasião para incluir Guarapuava no

⁴ O Grupo Gestor se posicionou contrariamente ao ingresso de Guarapuava, alegando as disparidades que seriam produzidas pela inclusão de um grande centro com características predominantemente urbanas e que sempre captou a maior parte dos recursos públicos destinados à região: “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. Vou bem direto na ferida. Nós estamos buscando um lugar ao sol. [...] Nós somos o centro do PR, a nossa realidade é uma, de Guarapuava é outra... nós vivemos, e isso poucas vezes se tem coragem de falar, no cabresto dos políticos de Guarapuava a vida toda” (Entrevista com Gestor Municipal. Pesquisa de campo, 2012).

Território da Cidadania Paraná Centro. A principal justificativa envolvia o potencial deste polo econômico regional enquanto elemento de dinamização do território. Contudo, sua presença poderia desestabilizar os compromissos firmados dentro das instâncias territoriais, incorrendo ainda em uma mudança substancial nas trajetórias de desenvolvimento. Na prática, contudo, nada disso se processou, uma vez que a participação de Guarapuava na gestão da política não passou de uma composição formal, raramente seguida pela presença e intervenção efetiva dos representantes deste município no Colegiado Territorial. A ausência contribuiu para arrefecer as tensões que seu ingresso havia suscitado, mas a participação formal nunca eliminou completamente o tema da agenda territorial.

Atualmente, alguns atores atribuem justamente à ausência dos representantes de Guarapuava uma das explicações para as dificuldades que o Colegiado Territorial encontra para articular estratégias mais amplas de desenvolvimento econômico, uma vez que o município poderia capitanejar os esforços coletivos para atração de investimentos. Por outro lado, a posição prevalecente na instância coletiva sustenta que isso apenas resultaria na repetição da dinâmica histórica de diferenciação social e concentração econômica, de modo que os investimentos seriam novamente direcionados ao próprio município de Guarapuava. Neste sentido, a ausência é percebida também como uma oportunidade para que os demais, pequenos municípios com características eminentemente rurais, possam constituir estratégias próprias e compartilhadas, adequadas às suas realidades sociais.

De fato, ao longo do processo de constituição do território, e em decorrência dele, o município de Pitanga acabou sendo alçado à condição de um novo polo político territorial. Além de sua posição geográfica privilegiada no centro do território, Pitanga também concentra um relativo capital econômico e político, o que reflete, dentre outras coisas, a presença de alguns órgãos públicos federais e estaduais. Ademais, concentrando as reuniões do Colegiado Territorial, Pitanga passou a constituir o núcleo de uma rede que é composta ainda por um grupo restrito de municípios adjacentes que revelam uma presença mais efetiva no fórum territorial.⁵ Assim,

⁵ O que não deixa de ser objeto de críticas dos atores que residem nos municípios mais distantes deste centro, os quais demandam a rotatividade das reuniões no interior do território. Cabe notar que estamos falando de mais um universo social brasileiro com precária infraestrutura de mobilidade, onde o deslocamento dos membros para as reuniões com frequência é prejudicado pela condição das estradas somada às intempéries climáticas.

no interior do território reconstruído pela política, um novo território foi articulado, esse arquitetado em uma arena diferenciada de disputas, desenhando relações de poder que permitiram o surgimento de uma nova articulação intermunicipal que afeta diretamente as dinâmicas políticas regionais.

Os municípios ainda ocupam posições assimétricas, mas a ausência de Guarapuava faz com que a heterogeneidade seja menos gritante e o poder menos concentrado. Se, por um lado, fecham-se as portas para determinados recursos, por outro, abrem-se oportunidades para os pequenos municípios construírem seus projetos. Uma das implicações mais visíveis desse processo é a revalorização destes municípios rurais como lócus do desenvolvimento. Eles deixam de ser percebidos pelo olhar colonialista da “falta do desenvolvimento”, cujo espelho refletia a “modernidade” encontrada em Guarapuava ou Curitiba, para serem ressignificados à luz de novas estratégias de valorização dos atributos que qualificam a vida das pessoas nos pequenos municípios rurais. Até que ponto essas estratégias rompem com o antigo referencial de desenvolvimento? Para responder essa questão, será necessário compreender alguns aspectos da trajetória socioeconômica deste território.

7.2. DINÂMICAS SOCIOECONÔMICAS CONTEMPORÂNEAS NO PARANÁ CENTRO

Apesar das diferenças intraterritoriais, e à exceção de Guarapuava, o Território Paraná Centro é marcado pela presença de pequenos municípios cujas dinâmicas populacionais, culturais e socioeconômicas são fortemente caracterizadas pelas mudanças no meio rural e na produção agrícola. Nesta seção, analisamos algumas questões relativas às transformações que este território experimentou no período mais recente.

A Tabela 1 demonstra que o conjunto dos municípios presenciou significativa redução populacional na última década, com exceção de Manoel Ribas, Rio Branco do Ivaí e Guarapuava. Aliás, contrariamente aos demais, foi justamente este município que obteve maior expansão demográfica, da ordem de 12 mil habitantes. Com efeito, este crescimento ratifica um conjunto de estudos que tem apontado uma mudança nas tendências migra-

tórias no Brasil, com as cidades de médio porte constituindo polos cada vez mais dinâmicos de atração populacional (ANDRADE; SERRA, 1998).

TABELA 1 – POPULAÇÃO TOTAL DOS MUNICÍPIOS NO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO, 2000 E 2010

Município	Censo 2000	Censo 2010	Variação %
Altamira do Paraná	6.999	4.306	-38,48
Boa Ventura de São Roque	6.780	6.549	-3,41
Campina do Simão	4.365	4.076	-6,62
Cândido de Abreu	18.795	16.662	-11,35
Guarapuava	155.161	167.463	7,92
Iretama	11.335	10.602	-6,47
Laranjal	7.121	6.361	-10,67
Manoel Ribas	13.066	13.164	0,75
Mato Rico	4.496	3.822	-14,99
Nova Cantu	9.914	7.425	-25,11
Nova Tebas	9.476	7.389	-22,02
Palmital	16.958	14.870	-12,31
Pitanga	35.861	32.645	-8,97
Rio Branco do Ivaí	3.758	3.897	3,7
Roncador	13.632	11.544	-15,32
Rosário do Ivaí	6.585	5.586	-15,17
Santa Maria do Oeste	13.639	11.497	-15,7
Turvo	14.530	13.838	-4,76
Total Território	352.471	341.696	-3,05

FONTE: CENSOS DEMOGRÁFICOS – IBGE (2000; 2010).

Comparativamente aos demais territórios rurais e da cidadania no Estado do Paraná, verificamos que, ao longo das últimas duas décadas, o Paraná Centro tem apresentado as maiores taxas de decrescimento populacional, totalizando uma redução de cerca de 10 mil habitantes. Outros territórios que apresentaram a mesma tendência são Cantuquiriguá e Norte Pioneiro, mas em magnitudes menos expressivas. Por sua vez, o Estado do Paraná como um todo revelou um acréscimo populacional da ordem de 11% neste período, proporção próxima àquela encontrada no país (Tabela 2).

TABELA 2 – TAXA DE CRESCIMENTO POPULACIONAL NOS TERRITÓRIOS RURAIS E DA CIDADANIA NO ESTADO DO PARANÁ ENTRE 1990 E 2010

Territórios	Variação de crescimento	
	1990/2000	2000/2010
Paraná Centro	-2,10	-3,05
Cantuquiriguá	3,19	-0,11
Vale do Ribeira	17,8	12,65
Norte Pioneiro	-1,65	1,1
Centro Sul	6,38	8,25
Caminhos do Tibagi	6,82	9,57
Sudoeste	0,11	5,94
Estado do Paraná	11,31	10,9
Brasil	13,6	10,8

FONTE: CENSO DEMOGRÁFICO – IBGE (2010).

O componente emigratório da população é um dos fatores que marcam a dinâmica social do Paraná Centro. Na área rural, este processo se revela ainda mais expressivo (Tabela 3). Desconsiderando os dados relativos a Guarapuava, no ano 2000, o território contava com 37,5% da população total caracterizada como urbana e 62,5% rural. Em 2010, a população urbana passou para 45,8% e a rural para 54,2%, o que, em números absolutos, representa um acréscimo de 5.845 habitantes na população urbana e uma perda de 28.922 na população rural.⁶ Quando se inclui Guarapuava, a inversão populacional torna-se ainda mais expressiva, com a população urbana passando de 64,4% para 68,6% e a rural de 35,6% para 31,4%. Como pode ser observado, a inclusão de Guarapuava modifica consideravelmente a análise das dinâmicas territoriais e, portanto, os parâmetros a partir dos quais podem ser construídas as estratégias de desenvolvimento territorial.

A redução da população rural pode ser entendida como decorrência, entre outros fatores, do crescente processo de concentração fundiária, com pequenas propriedades dando lugar a estabelecimentos de maior porte (Tabela 4). De maneira simultânea, verifica-se um aumento no número de estabelecimentos e uma queda no percentual da área média ocupada, o que também reflete a dinâmica de sucessão hereditária que historicamente

⁶ Mesmo assim, nota-se que ainda estamos tratando de pequenos municípios que são, em sua maioria, predominantemente rurais.

caracterizou a agricultura familiar no sul do Brasil. Essa trajetória revela elementos da crise do sistema produtivo colonial vinculados, por exemplo, ao sistema de heranças por partilha total do lote entre os herdeiros, o que gerou a necessidade constante de expansão da zona pioneira. Isso só foi possível enquanto havia terras a serem colonizadas. A partir do momento em que se fecha a fronteira agrícola, o preço das terras eleva-se e os colonos não conseguem mais reproduzir seu sistema de produção e seu modo de vida (SCHNEIDER, 1999).

TABELA 3 – POPULAÇÃO URBANA E RURAL NO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO EM 2000 E 2010

Município	População Urbana					População Rural				
	2000	%	2010	%	Δ	2000	%	2010	%	Δ
Altamira do Paraná	2.119	30,3	2.135	49,6	16	4.880	69,7	2.171	50,4	-2.709
Boa Ventura de S. Roque	1.080	15,9	1.544	23,6	464	5.700	84,1	5.005	76,4	-695
Campina do Simão	1.261	28,9	1.388	34,1	127	3.104	71,1	2.688	65,9	-416
Cândido de Abreu	4.684	24,9	4.759	28,6	75	14.111	75,1	11.903	71,4	-2.208
Iretama	6.156	54,3	6.177	58,3	21	5.179	45,7	4.425	41,7	-754
Laranjal	1.510	21,2	2.031	31,9	521	5.611	78,8	4.330	68,1	-1.281
Manoel Ribas	6.540	50,1	6.802	51,7	262	6.526	49,9	6.362	48,3	-164
Mato Rico	652	14,5	961	25,1	309	3.844	85,5	2.861	74,9	-983
Nova Cantu	3.916	39,5	4.104	55,3	188	5.998	60,5	3.321	44,7	-2.677
Nova Tebas	3.164	33,4	2.891	39,1	-273	6.312	66,6	4.498	60,9	-1.814
Palmital	7.170	42,3	7.403	49,8	233	9.788	57,7	7.467	50,2	-2.321
Pitanga	18.339	51,1	20.587	63,1	2.248	17.522	48,9	12.058	36,9	-5.464
Rio Branco do Ivaí	925	24,6	919	23,6	-6	2.833	75,4	2.978	76,4	145
Roncador	6.826	50,1	7.126	61,7	300	6.806	49,9	4.418	38,3	-2.388

Município	População Urbana					População Rural				
	2000	%	2010	%	Δ	2000	%	2010	%	Δ
Rosário do Ivaí	2.269	34,5	2.721	48,7	452	4.316	65,5	2.865	51,3	-1.451
Santa Maria do Oeste	3.175	23,3	3.209	27,9	34	10.464	76,7	8.288	72,1	-2.176
Turvo	4.179	28,8	5.053	36,5	874	10.351	71,2	8.785	63,5	-1.566
Subtotal	73.965	37,5	79.810	45,8	5.845	123.345	62,5	94.423	54,2	-28.922
Guarapuava	141.694	91,3	153.098	91,4	11.404	13.467	8,7	14.365	8,6	898
Total Território	215.659	64,4	232.908	68,6	17.249	136.812	35,6	108.788	31,4	28.024

FONTE: CENSO DEMOGRÁFICO – IBGE (2000; 2010).

Em 1995, 56,94% dos estabelecimentos rurais apresentavam área até 20 ha. Uma década depois, em 2006, esse montante subiu para 65,11% dos estabelecimentos, correspondendo à ocupação de 12,06% da área total. No outro extremo, 4,15% dos estabelecimentos com área acima de 200 ha ocupam 52,83% da área total, ou seja, mais de um terço da área total do território (IBGE, 2006). Este quadro de concentração fundiária é ainda mais evidente quando observamos os estabelecimentos com área superior a 500 ha (1,22% dos estabelecimentos), os quais ocupam 31,5% da área total (FÁVARO, 2014).

TABELA 4 – ESTRUTURA FUNDIÁRIA DO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO 1995-2006. (Número e área média dos estabelecimentos agropecuários por estratos de área)

Estrato de área (ha)	1995				2006			
	Estabelecimentos		Área		Estabelecimentos		Área	
	N	%	ha	%	N	%	ha	%
Até 5	3.163	15,23	26.323	1,94	8.106	28,38	18.579	1,55
05-10	3.420	16,45	41.430	3,07	4.088	14,31	31.434	2,62
10-20	5.252	25,23	95.509	7,06	6.406	22,42	94.859	7,89
20-50	4.956	23,83	174.900	12,93	5.066	17,73	157.146	13,07
50 -100	1.776	8,55	136.107	10,01	1.730	6,06	122.329	10,17
100-200	1.060	5,10	161.230	11,92	1.021	3,57	142.681	11,87
200-500	835	4,02	273.628	20,24	837	2,93	256.350	21,33
500-1000	206	0,99	149.896	11,09	258	0,90	177.184	14,74
+ 1000	126	0,60	293.907	21,74	90	0,32	201.396	16,76
Prod. sem área	-	-	-	-	960	3,38	-	-
Total	20.794	100	1.352.930	100	28.562	100	1.201.958	100

FONTE: CENSO AGROPECUÁRIO – IBGE (1995 E 2006).

A problemática agrária envolvendo a posse e o uso da terra marca profundamente a trajetória do Paraná Centro. Não foi em vão que temas como Regularização Fundiária e Reforma Agrária foram frequentemente retirados da pauta de discussões do Colegiado Territorial, sob a alegação de que os mesmos desgastam os esforços de concertação social. De fato, eles trazem à tona conflitos delicados que marcam a memória coletiva do território. Ao longo de décadas, esses conflitos opuseram distintos grupos sociais, em particular uma oligarquia agrária conservadora e comunidades campesinas tradicionais. Dentre os muitos episódios, alguns perdidos na memória das gerações atuais, outros negligenciados pela historiografia oficial, encontra-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 campeses 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 (OLIVEIRA; NUNES; BORGES, 2006; GOMES, 2009; CLEVE, 2010; FÁVARO, 2014).

Todos esses eventos estiveram intimamente associados ao 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.

Durante o período em que este modelo se mostrou apto a cumprir a tarefa de garantir produção, produtividade e renda às famílias rurais, foi capaz de adentrar até mesmo aos rincões mais remotos impondo sua dinâmica produtiva e criando a atmosfera social da qual se nutria. Assim, ao longo da segunda metade do século XX, os municípios que compõem o Paraná Centro presenciaram um processo de transição de sistemas tradicionais de agricultura, ancorados fundamentalmente no extrativismo e na pecuária, para a “moderna” agricultura de *commodities* agrícolas. Neste processo, a tradicional oligarquia agrária se reinventou, e sua expressão mais recente passou a ser o agronegócio, responsável por tornar a região uma grande produtora de grãos, mantendo, para tanto, níveis elevados de concentração da terra e da riqueza e reproduzindo a cada ano de “boa safra” o discurso da “necessidade” de ampliar as terras destinadas a tal cultivo.

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 (PLOEG, 2008; SCHNEIDER; NIEDERLE, 2010). Na maioria das vezes, estes 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.

Atualmente, o Paraná Centro contabiliza 28.562 estabelecimentos rurais, sendo 81% destes enquadrados na categoria agricultura familiar (cf. Lei nº 11.326/2006). Aos 23.167 estabelecimentos familiares corresponde uma área total de 341.884 ha, o que representa 28,62% da área agrícola útil no território (IBGE, 2006). A concentração fundiária repete-se, em maior ou menor grau, nos municípios. Em Manoel Ribas, a agricultura familiar representa 87,9% dos estabelecimentos, ocupando 49% da área agrícola total. Por sua vez, em Rio Branco do Ivaí, 330 estabelecimentos familiares (78%) detêm apenas 10% da área; o restante (33 mil hectares) está concentrado em 92 estabelecimentos não familiares. Com efeito, é neste município que encontramos as médias de área ocupada mais expressivas para os estabelecimentos não familiares (364 ha por estabelecimento) e uma das médias mais baixas no que tange à área ocupada pelos agricultores familiares (11,2 ha por estabelecimento familiar), valor que será ainda menor em Turvo (10,5 ha) e Nova Tebas (10,8 ha) (Tabela 5).

Como vimos afirmado, parcela importante da agricultura familiar não ficou imune ao padrão de desenvolvimento herdado dos anos de modernização conservadora. Pelo contrário, em alguns casos sua inserção se deu de forma ainda mais subordinada aos novos “impérios alimentares” (PLOEG, 2008). Conjugado à intensa mercantilização, esta agricultura familiar modernizada presenciou um amplo processo de “incorporação institucional” (LONG, 2001). A dependência de tecnologias que aumentam o controle de agentes externos sobre os processos de trabalho e sobre a natureza (máquinas, sementes e agrotóxicos) provocou alterações na lógica de reprodução das unidades familiares, as quais se viram diante da necessidade de “fazer dinheiro” para sobreviver ao crescente aperto da agricultura convencional (retornos decrescentes pressionados por custos em ascensão).

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 “mercadinhos 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 socio-

técnico e uma parcela expressiva de agricultores foi expulsa do meio rural. Outros sobrevivem em situação de intensa vulnerabilidade econômica, a qual faz com que os riscos e incertezas decorrentes da volatilidade dos preços agrícolas ou das intempéries climáticas convertam-se em situações propícias ao endividamento, à perda dos meios de produção e, enfim, à saída do meio rural.

Ainda em relação ao papel do Estado na consolidação desta trajetória, deve-se destacar que o crescimento da produção agropecuária é fortemente marcado pelo acesso a financiamentos públicos. Neste sentido, o Paraná Centro não difere dos demais territórios da região Sul do Brasil. No caso específico da agricultura familiar, a partir de meados dos anos 1990, a criação do PRONAF catalisou esse processo, possibilitando acesso facilitado ao crédito para agricultores historicamente alijados dos recursos públicos. Contudo, as crescentes especialização, externalização e monetarização das unidades familiares, em grande medida incentivadas pela lógica financeira do crédito, também contribuíram para o aumento da vulnerabilidade econômica dos agricultores, muitos dos quais, frente a contextos adversos, revelaram incapacidade de refinanciamento e elevação dos níveis de endividamento.

Um dos resultados deste processo foi o recrudescimento da pobreza, sobretudo no meio rural. Em 2000, antes da criação do PRONAT e do PTC, o total de pobres no Paraná Centro computava 35.874 famílias, representando 36,8% do total (IPARDES, 2007). Considerando a média paranaense (20,9%), pode-se dizer que o território representava um quadro preocupante. Segundo Fávaro (2014), neste período todos os municípios do território apresentavam taxas de pobreza elevadas, que alcançavam quase o dobro da média estadual. Como demonstra a Tabela 6, ao analisarmos o território sem o município de Guarapuava, o índice eleva-se para 52,5% de famílias em situação de pobreza – destacando-se os municípios de Laranjal (58,5%) e Mato Rico (55,4%).

TABELA 5 – NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS RURAIS, ÁREA TOTAL E ESTABELECIMENTOS FAMILIARES POR MUNICÍPIO NO PARANÁ CENTRO, 2006.

Município	Módulo fiscal	Estab. Rurais	Área Total	Estab. AF	%	Área AF	%	Área Média AF	Estab. Não Fam.	%	Área Não Fam.	%	Área Média Não F.
Altamira do Paraná	20	748	35.801	604	80,75	10.567	29,52	13,3	144	19,25	25.234	70,48	175,2
Boa Ventura de São Roque	20	1.270	49.165	1.024	80,63	14.609	29,71	14,2	246	19,37	34.556	70,29	140,4
Campina do Simão	18	414	17.481	345	83,33	5.694	16,67	16,5	69	16,67	11.787	67,43	170,8
Cândido de Abreu	20	3.809	130.547	3.126	82,07	41.744	31,98	13,3	683	17,93	88.804	68,02	130,0
Iretama	20	1.539	64.349	1.166	75,76	16.585	25,77	14,2	373	24,24	47.763	74,23	128,0
Laranjal	20	854	41.874	725	84,89	11.809	28,20	16,2	129	15,11	30.065	71,80	233,0
Manoel Ribas	20	1.457	52.363	1.280	87,85	25.182	48,09	17,2	177	12,15	27.181	51,91	153,5
Mato Rico	20	745	36.158	570	76,51	9.784	27,06	17,1	175	23,49	26.374	72,94	150,7
Nova Cantu	20	1.130	46.977	986	87,26	15.979	34,02	16,2	144	12,74	30.988	65,98	215,1
Nova Tebas	20	1.350	51.784	1.112	82,37	14.709	28,40	10,8	238	17,63	37.075	71,60	155,7
Palmital	20	2.079	78.336	1.789	86,05	29.489	36,37	16,4	290	13,95	49.847	63,93	171,8
Pitanga	20	3.748	146.057	3.106	82,87	49.225	33,70	15,8	642	17,13	96.832	66,30	150,8
Rio Branco do Ivaí	18	422	37.206	330	78,20	3.724	10,01	11,2	92	21,80	33.482	89,99	363,9
Roncador	20	1.294	62.220	1.100	85,01	17.584	28,26	15,9	194	14,99	44.636	71,74	230,0
Rosário do Ivaí	18	915	31.638	760	83,06	11.289	35,68	14,8	155	16,94	20.349	64,39	131,2
Santa Maria do Oeste	20	2.365	68.117	1.976	83,55	27.511	40,39	13,9	389	16,45	40.606	59,61	104,3
Turvo	18	1.682	78.346	1.408	83,71	14.907	19,03	10,5	274	16,29	63.439	80,97	231,7
Subtotal	-	25.821	1.028.419	21.407	82,90	320.391	31,15	14,9	4.414	17,09	709.018	68,94	160,6
Guarapuava	18	2.741	173.539	1.760	64,21	21.493	12,38	12,2	981	35,79	152.047	87,62	154,9
Total Território	-	28.562	1.201.958	23.167	81,11	341.884	28,62	14,7	5.395	18,44	861.065	71,63	159,6

TABELA 6 – DISTRIBUIÇÃO DE DOMICÍLIO E TAXA DE POBREZA, SEGUNDO OS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO EM 2000

Municípios	Total de Famílias	Famílias Pobres					
		Total		Urbana		Rural	
		N	%	N	%	N	%
Altamira	1.779	932	52,4	176	18,9	756	81,1
Boa Ventura de São Roque	1.690	800	47,3	91	11,4	709	88,6
Campina do Simão	1.169	566	48,4	130	23,0	436	77,0
Cândido de Abreu	5.112	2.652	51,9	527	19,9	2.125	80,1
Guarapuava	44.676	11.104	24,9	9.473	85,3	1.632	14,7
Iretama	3.211	1.397	43,5	681	48,7	716	51,3
Laranjal	1.717	998	58,1	186	18,6	812	81,4
Manoel Ribas	3.646	1.486	40,8	629	42,3	857	57,7
Mato Rico	1.215	673	55,4	61	9,1	612	90,9
Nova Cantu	2.644	1.230	46,5	427	34,7	803	65,3
Nova Tebas	2.492	1.180	47,4	298	25,3	883	74,8
Palmital	4.453	2.108	47,3	775	63,2	1.333	63,2
Pitanga	9.774	3.994	40,9	1764	44,2	2.230	55,8
Rio Branco do Ivaí	1.013	521	51,5	138	26,5	383	73,5
Roncador	3.796	1.756	46,3	738	42,1	1.017	57,9
Rosário do Ivaí	1.811	855	47,2	249	29,1	606	70,9
Santa Maria do Oeste	3.476	1.833	54,2	366	19,4	1.517	80,6
Turvo	3.809	1.789	47,0	365	20,3	1.425	79,7

FONTE: IPARDES (2007).

Com relação à distribuição deste índice por situação de domicílio, urbano ou rural, um aspecto sobressai à análise: ao incluir o município de Guarapuava, que apresenta alta concentração de famílias pobres no meio urbano (85,3%), tem-se, na média total do território, um índice de distribuição de famílias pobres de 47,5% no meio urbano e 52,5% no meio rural. Contudo, ao retirar este município do cômputo total, o meio rural passa a abrigar cerca de 70% das famílias pobres do território, sendo que Altamira do Paraná, Boa Ventura de São Roque, Laranjal, Santa Maria do Oeste e Cândido de Abreu revelam os piores indicadores.

Em face dos riscos que o modelo agrícola hegemônico representava, sobretudo para esta 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). Muitos agricultores mostraram-se hábeis para construir projetos que lhes possibilitam 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 facilmente enquadradas em uma “lógica camponesa de reprodução social” (PLOEG, 2008; WANDERLEY, 2009). 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 agroecológicos⁷ e a agroindustrialização em pequena escala.

⁷ Dentre as principais experiências de agroecologia no território estão aquelas vinculadas à Associação dos Grupos de Agricultura Ecológica de Turvo (AGAECO); à Cooperativa da Reforma Agrária e Erva-Mate (COOPERMATE); à Cooperativa dos Agricultores das Comunidades Trezentos Alqueires, Vila Rural, Água dos Martas, Mil Alqueires e Alvorada (COOPERATVAMA); e à Cooperativa de Produtos Agroecológicos, Florestais e Artesanais de Turvo (COOPAFLORA), esta última ligada ao Instituto Agroflorestal (IAF).

Como veremos à frente, essa capacidade inovadora se expressa como decorrência e apesar da política territorial. Sendo considerados parte do público privilegiado do PTC, esses agricultores encontraram em muitas ações públicas a oportunidade para dinamizar seus projetos. É inegável que inúmeras políticas colaboraram para fortalecer suas estratégias, desde o processo de reconhecimento formal via decreto governamental (como é o caso dos faxinalenses, por exemplo), passando pelos programas sociais de transferência de renda, até as políticas mais convencionais de crédito rural; e ainda, sendo este talvez o caso mais evidente, as ações relacionadas à formação de mercados institucionais voltados ao público da agricultura familiar. Mas, esse protagonismo poderia ser ainda maior se não fossem as distorções que ainda se mantêm na distribuição dos recursos públicos, não apenas em virtude da política em si, ou da disposição dos gestores públicos, mas da própria governança que se estabelece em diferentes níveis espaciais, inclusive no território. Assim, mesmo no interior do território, esse grupo convive com importantes limites à sua participação política, o que, por sua vez, repercute em restrições para o acesso aos recursos destinados aos seus projetos.

7.3. A GOVERNANÇA DO TERRITÓRIO

A gestão da política territorial no Paraná Centro pode ser subdividida em três etapas: 1) da formação do território rural até o início de 2007, quando há um primeiro processo de reestruturação do Grupo Gestor; 2) após essa reestruturação até o princípio de 2009, quando novamente altera-se a conformação do mesmo para atender às exigências da criação do PTC; e 3) após a criação do Programa até atualmente.⁸

Em março de 2005 foi constituído o primeiro Grupo Gestor (Colegiado) do Território Rural Paraná Centro. Este grupo de coordenação da política territorial foi composto formalmente por doze organizações, respeitando a paridade entre representantes da sociedade civil e dos poderes públicos. Na prática, contudo, destacaram-se como entidades mais presentes: AMOCENTRO – Associação dos Municípios do Paraná Centro, EMATER – Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão

⁸ Uma nova etapa não compreendida pela pesquisa talvez passe a se constituir a partir de 2013 em vista das recentes alterações que o Governo Federal efetuou no PTC.

Rural, AVERCENTRO – Associação dos Vereadores do Paraná Centro; Secretarias Municipais de Agricultura e RURECO – Fundação para o Desenvolvimento Econômico Rural da Região Centro-Oeste do Paraná. Assim, segundo Fávaro (2014), apesar de apresentar uma composição formal paritária, desde sua primeira formação a presença dos representantes dos órgãos governamentais foi mais expressiva na governança territorial.

A partir de uma análise detalhada que envolveu a participação direta na maior parte das reuniões do Grupo Gestor, Fávaro (2014) também aponta uma sobreposição de interesses entre os representantes públicos e aqueles oriundos da sociedade civil, os quais, em virtude da própria dinâmica política presente nos pequenos municípios, mantêm estreita ligação com as prefeituras, não raro compondo o quadro de funcionários, secretários ou vereadores. Esta sobreposição será analisada com maior detalhe à frente, uma vez que possui diversas implicações à gestão da política territorial. Não obstante, pode-se adiantar aqui um fato que ratifica o argumento exposto, o qual diz respeito à escolha do presidente do Grupo Gestor.⁹ Desde 2005 adotou-se entre os atores territoriais uma convenção que garante a presidência a um dos prefeitos dos municípios que compõem o território, ao passo que a vice-presidência cabe a um representante da sociedade civil.

Esta regra institucionalizou-se a partir da aprovação do Regimento Interno do Fórum Territorial em setembro de 2011.¹⁰ Segundo os atores entrevistados, trata-se de um entendimento construído com vistas a potencializar o comprometimento dos prefeitos com a política territorial.

9 Fórum Territorial é a designação do espaço público que reúne o conjunto das entidades públicas e privadas que contribuem para o desenvolvimento do território, sendo equivalente, em termos regimentais, à Assembleia Geral. Por sua vez, o Grupo Gestor (também denominado Comitê Gestor) é a indicação que os atores atribuem para aquilo que é usualmente conhecido em outros territórios como Colegiado Territorial. Trata-se do espaço que reúne um conjunto mais restrito de entidades, escolhidas como representativas da diversidade de atores existentes no território.

10 A ata da reunião do Grupo Gestor que aprovou o Regimento Interno do Fórum Territorial especifica esse como um dos pontos de desacordo que raramente levam a votação: “Com relação à indicação do presidente do Grupo Gestor ser sempre feita pelos prefeitos que compõem o território, foi colocada em votação: conselheiros em número de dezenove (19) a favor e oito (8) conselheiros votaram contra. Ficou definido, portanto, que o presidente do Grupo Gestor será sempre indicado pelos prefeitos que compõem o território da Cidadania Paraná Centro. O vice-presidente do Grupo Gestor será indicado pela Sociedade Civil”.

Uma vez que a maior parte dos recursos que chegam aos territórios precisa passar pelas prefeituras (e são inúmeros os relatos de apropriação municipal desses recursos sem o devido consentimento do Território), a participação ativa dos prefeitos no Colegiado Territorial é vista como um aspecto essencial para garantir a governabilidade da política e o uso adequado dos recursos.

Em 2005 também foi constituído o primeiro conjunto de Câmaras Temáticas: Segurança Alimentar; Assistência Técnica e Extensão Rural; Suinocultura; Regularização Fundiária; Saúde; Educação; Gênero e Geração; e Elaboração do PTDRS. As Câmaras subsidiam as decisões do Fórum, encarregando-se, para tanto, de discussões sobre temáticas consideradas prioritárias à estratégia de desenvolvimento do território. Por sua vez, esta estratégia é resumida no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS).

A primeira versão do PTDRS foi construída ao longo de 2006 por meio de uma série de oficinas e reuniões envolvendo três instâncias: o Grupo Gestor, as Câmaras Temáticas e os representantes das “microrregiões” que compõem o Paraná Centro (ver acima). Ao final do processo, o Plano elenca as organizações que participam ativamente da construção do território, bem como um conjunto de “potenciais participantes” que deveriam ser convidados com vistas a fortalecer a articulação política territorial (Quadro 1).

INSTITUIÇÕES ATUANTES	INSTITUIÇÕES POTENCIAIS
<p>EMATER – Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural;</p> <p>SEAB – Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento;</p> <p>CONSAD – Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local;</p> <p>SETEP – Secretaria Estadual do Trabalho, Emprego e Promoção Social (atual SETS);</p> <p>STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais;</p> <p>AMOCENTRO – Associação dos Municípios do Paraná Centro;</p> <p>Prefeituras Municipais;</p> <p>NRE – Núcleo Regional de Educação de Pitanga;</p> <p>AVERCENTRO – Associação dos Vereadores do Paraná Centro;</p> <p>Secretarias Municipais de Agricultura;</p> <p>SISMUPI – Sindicato dos Servidores Públicos Municipais;</p>	<p>INSTITUIÇÕES POTENCIAIS</p> <p>IAP – Instituto Ambiental do Paraná;</p> <p>SR – Sindicato Rural;</p> <p>Secretarias Municipais;</p> <p>EMBRAPA;</p> <p>UNIVALE – Faculdades do Vale do Ivaí;</p> <p>Faculdades Guarapuava;</p> <p>Universal Tabaco;</p> <p>UNIMAP – União Municipal de Associações de Produtos;</p> <p>COAMO – Cooperativa Agropecuária Mourãoense;</p> <p>Bratac S/A;</p> <p>AGAECO – Associação de Grupos de Agricultura Ecológica de Turvo/PR;</p> <p>AGROGEM;</p> <p>CONFEPAR;</p> <p>MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra;</p>
<p>RURECO – Fundação para o Desenvolvimento Econômico Rural da Região Centro-Oeste do Paraná;</p> <p>ARCAFAR – Associação Regional das Casas Familiar Rural;</p> <p>Pastoral da Criança;</p> <p>CMDRS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável Pitanga;</p> <p>CPT – Comissão Pastoral da Terra;</p> <p>CRESOL – Sistema das Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária;</p> <p>IAF – Instituto Ambiental Florestal de Turvo;</p> <p>Rádio Poema;</p> <p>Rádio Pitanga;</p> <p>Jornal PR Centro;</p> <p>UCP – Faculdades do Centro do Paraná;</p> <p>UNICENTRO – Universidade Estadual do Centro-Oeste;</p> <p>MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário;</p> <p>SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial.</p>	<p>MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores;</p> <p>IAPAR – Instituto Agronômico do Paraná;</p> <p>Banco do Brasil;</p> <p>Rádio Cidade Palmital;</p> <p>Empresas do Ramo Agropecuário (cerealistas e lojas de insumos);</p> <p>CREA – Associação de Engenheiros Agrônomos;</p> <p>Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Região Central PR;</p> <p>CEF – Caixa Econômica Federal;</p> <p>SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural;</p> <p>SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas;</p> <p>IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social;</p> <p>SICREDI – Sistema de Crédito Cooperativo;</p> <p>CDL – Câmara de Dirigentes Lojistas;</p> <p>ADL – Agência de Desenvolvimento Local;</p> <p>Instituições Religiosas.</p>

FONTE: PTDRS PARANÁ CENTRO (2006).

Com relação ao quadro acima, primeiro é interessante ressaltar a pluralidade de entidades que participavam do processo, mas não estavam representadas formalmente no Grupo Gestor (UNICENTRO, ARCAFAR, CONSAD, SISMUPI). Além disso, nota-se a heterogeneidade de instituições listadas como participantes potenciais, incluindo movimentos sociais (MST e MPA); representantes de setores da agricultura patronal (Sindicato Rural); cooperativas, inclusive com sede fora do território (COAMO); empresas privadas (Universal Tabaco); representantes do setor comercial e industrial (CDL, SEBRAE); e uma ampla lista de órgãos públicos (IAP, EMBRAPA, IAPAR, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, IPARDES). De fato, a amplitude da lista é condizente com o referencial multissetorial que o PTC buscava construir, ampliando a rede de atores dos territórios rurais. Contudo, ainda é notória a ausência de determinados segmentos, em especial a representação daqueles grupos considerados como foco prioritário de uma política voltada para o combate à pobreza (indígenas, quilombolas, faxinalenses), bem como de alguns órgãos públicos que atuam mais diretamente com alguns desses grupos (INCRA, FUNAI e IBAMA).

A composição do Grupo Gestor e a identificação de um conjunto mais amplo de entidades que participam no processo de desenvolvimento territorial sem necessariamente estar presentes nos espaços institucionalizados para a gestão do PRONAT, além dos potenciais participantes elencados pelo PTDRS, remetem ao histórico de organização social do território que, como vimos acima, é anterior à própria política dos territórios rurais tal qual fomentada pelo MDA. Nesse sentido, cabe recordar que a organização do território é signatária de uma articulação iniciada com o trabalho da EMATER 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, em julho de 2002, reuniu aproximadamente 500 representantes de dezessete municípios, com vistas a construir uma estratégia articulada de desenvolvimento regional. Neste evento, foi discutido o Projeto de Desenvolvimento Rural Centro do Paraná, o qual passou a

ser desenvolvido pelos extensionistas da EMATER em colaboração com a AMOCENTRO.¹¹

O grande mentor disso tudo foi a EMATER, que tinha um trabalho nos municípios, na formação dos conselhos municipais visando 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. (Ex-articulador territorial. Pesquisa de campo, 2012).

Outro evento 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. De fato, segundo Sacco dos Anjos *et al.* (2005), a presença do Fórum é anterior à criação do CONSAD, de modo que o processo de implantação do CONSAD foi feito com segmentos da sociedade já definidos. Segundo os autores, o CONSAD começou a funcionar antes mesmo de existir juridicamente, pois já haviam sido feitas 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 AMOCENTRO, CONSAD e Fórum Territorial tornou-se um aspecto essencial para compreender a dinâmica da política territorial no Paraná Centro. A forte conexão entre eles é percebida nas primeiras atas das reuniões do Fórum Territorial, as quais descrevem, de modo quase indistinto, as discussões que ocorreram nesses três espaços públicos. A “confusão” também transparece na fala dos atores entrevistados:

¹¹ Também contribuíram nesse processo entidades como o DESER, o qual possui uma estreita relação com ONGs e movimentos sociais que começaram a se inserir na discussão, ainda que em uma posição mais periférica.

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 para cá isso clareou um pouco mais. Não se distinguia o que era Território e o que era AMOCENTRO, o que gerou muita briga entre os prefeitos. (Gestor público de Boa Ventura de São Roque. Pesquisa de campo, 2012).

A imbricação entre a associação dos municípios e a governança do território é tão manifesta que muitos atores locais não fazem distinção entre a pauta da AMOCENTRO e aquela específica ao Fórum Territorial. Contribui para isso o fato de a Associação ser utilizada como uma espécie de sede das atividades do Grupo Gestor. Durante a pesquisa, isso revelou os primeiros indícios acerca do protagonismo do poder público na gestão da política de desenvolvimento territorial no Paraná Centro. Não obstante, se, por um lado, a relação entre o Fórum Territorial e a Associação dos Municípios fortalece a ação de ambos, por outro, nota-se o risco iminente desse vínculo reproduzir disputas historicamente constituídas entre diferentes municipalidades. De fato, representantes de municípios que compõem o território, mas estão vinculados a outras associações, como a Comunidade dos Municípios da Região de Campo Mourão (COMCAM) e a Associação dos Municípios do Vale do Ivaí (AMUVI), aludem que esta sobreposição favorece a concentração dos recursos dentre os onze municípios que compõem a AMOCENTRO, em detrimento dos demais. Por sua vez, os representantes desta Associação justificam a concentração dos recursos em virtude da ausência dos demais municípios nas atividades do Fórum Territorial.

Outro tipo de articulação institucional que contribuiu para a formação do Fórum Territorial diz respeito à constituição 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 à agricultura e ao rural. 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. Por sua vez, a criação do PRONAT contribuiu para dar vida aos CMDR, que, em muitos casos, possuíam um papel meramente legitimador das ações do poder executivo municipal. Quando o PRONAT passou a financiar projetos diferenciados de desenvolvimento rural, os CMDR serviram como meio de articulação para criar a estrutura organizacional necessária

à proposição e implementação dos projetos, além da discussão da contrapartida que precisa ser oferecida pelos municípios.

No entanto, de modo geral, a articulação do Colegiado Territorial com os conselhos setoriais estabelecidos em nível local ainda é muito frágil – o que, em parte, é reflexo da própria fragilidade desses espaços (incluindo ainda o CONSEA – Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – e o CAE – Conselho Municipal de Alimentação Escolar). A criação do território contribuiu para ampliar a escala de articulação dos processos de desenvolvimento. Nota-se que o Colegiado Territorial foi composto com representações de entidades governamentais e da sociedade civil que possuem ação supramunicipal, o que é particularmente importante para ampliar a organização territorial das políticas e arrefecer as disputas ainda recorrentes entre os municípios pelos recursos públicos. No entanto, algumas dificuldades emergem quando estas representações não conseguem sustentar uma estreita conexão com suas bases locais. Não são raros, por exemplo, os relatos de lideranças envolvidas com pautas de movimentos sociais estaduais e nacionais, que, em virtude do acúmulo das funções de representação política, distanciaram-se do cotidiano das comunidades rurais e dos municípios. Cria-se, com isso, um vácuo institucional entre as discussões que se processam no território e aquelas que envolvem o público mais diretamente afetado pela política territorial; o que incorre em algumas indagações sobre a pertinência de escolher representantes municipais (a partir dos CMDR) para compor o Colegiado Territorial.

Na outra ponta desta teia de organizações, há que se destacar o aprendizado associado à nova dinâmica de gestão colegiada, 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 para o aprimoramento das políticas territoriais. A participação dos representantes territoriais nesses espaços possibilitou que os mesmos retornassem com informações que suscitavam inovações nos projetos territoriais que, por menores que fossem, geralmente eram fundamentais para a aprovação ou implementação dos mesmos. Nesse processo, constituiu-se um trabalho de “tradução” entre diferentes espaços públicos, de modo que os atores sociais que controlavam esse trabalho (geralmente centralizado em um pequeno

Núcleo Diretor) passaram a assumir uma posição central na rede social, controlando recursos e utilizando isso para aumentar sua capacidade de coordenação sobre a política.

Quando da criação do PTC, em 2008, a ampliação e recomposição do Grupo Gestor (ocorrida em março de 2009) foi pautada pela presença anterior das organizações nesses diferentes espaços colegiados. Assim, de toda a lista de entidades participantes ou potenciais participantes sugerida no PTDRS (Quadro 1, acima), o Grupo Gestor do PTC passou a contar com 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 impulsionado pela EMATER nos anos 1990. A entrada de alguns segmentos é expressiva da ampliação da política territorial. Esse é o caso, por exemplo, do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF), ambos representando segmentos da agricultura familiar e camponesa que, até então, estavam formalmente ausentes da gestão da política territorial.

Em vista dos referenciais de desenvolvimento que esses novos entrantes portam, a ampliação do Colegiado poderia dinamizar um movimento de reestruturação dos rumos do desenvolvimento territorial. No entanto, de modo geral, essas organizações permaneceram em posições relativamente periféricas face ao núcleo da rede, sem capacidade ou interesse real de intervir nos rumos da política territorial. Assim, pode-se afirmar que, no Paraná Centro, a criação do PTC favoreceu a ampliação da rede social anteriormente constituída, sem necessariamente ter produzido uma mudança significativa no núcleo direutivo do Colegiado Territorial, ou seja, no centro da rede (ver seção subsequente).

Em relação à composição atual do Grupo Gestor com 32 membros (Quadro 2), a única alteração que ocorreu após a criação do PTC diz respeito à inserção mais recente (em 2011) da Coordenadoria da Mulher e de representantes da Comunidade Quilombola Paiol de Telha. A inserção de agricultores quilombolas revela a abertura da política territorial a segmentos que, paradoxalmente, são tidos como público prioritário da mesma, mas que se encontravam alijados do processo.

PODER PÚBLICO	SOCIEDADE CIVIL
AMOCENTRO	RURECO
AVERCENTRO	CRESOL
EMATER	SISMUPI
NRE	PASTORAL DA CRIANÇA
SETS (ex-SETEP)	CMDRS
SETI	IAF/AGAEKO
SEC. MUN. DE AGRICULTURA	CFR
SEAB	UNICAFES
IAP	CONSAD
UNICENTRO	STR
SEC. MUN. DE PROMOÇÃO SOCIAL	UCP
SEC. MUN. DE EDUCAÇÃO	FETRAF SUL
SEC. MUN. DE SAÚDE	UNIMAP
SEC. MUN. DE ADMINISTRAÇÃO	MPA
SEC. MUN. DE COM E TURISMO	ASSOCIAÇÃO DE PRODUTORES
COORDENADORIA DA MULHER	COMUNIDADE QUILOMBOLA

QUADRO 2 – RELAÇÃO DAS ENTIDADES QUE COMPÕEM O GRUPO GESTOR
TCPC DESDE 2011.

FONTE: PTDRS PARANÁ CENTRO E ATAS OFICIAIS.

Em 2011, também ocorreu o processo de requalificação do PTDRS, sob a assessoria da RURECO. Neste ano, a maior parte das reuniões do Núcleo Diretivo dissolveu-se em um conjunto de oficinas para rediscussão do plano de desenvolvimento territorial. Assim, além da desestruturação no sistema de governança vigente no PTC – em virtude da não apresentação de uma Matriz de Ações para os territórios e da própria indefinição quanto ao espaço de gestão do Programa no interior do Governo Federal, o que fomentou uma situação de inércia dos Colegiados Territoriais –, o processo de requalificação do PTDRS consumiu grande parte do trabalho do Fórum Territorial ao longo desse ano, juntamente com a finalização do Regimento Interno do mesmo. A partir desse trabalho, ocorreu um processo de recomposição das Câmaras Temáticas, as quais já não mantinham atividades regulares há algum tempo.

Depois de um período de intensa discussão nas Câmaras Temáticas entre 2005 e 2007, nos anos mais recentes esse espaço esteve praticamente desativado por diversas razões, que incluem desde a paralisação da transferência de determinados recursos para os projetos territoriais,

a ausência de assessor territorial entre 2008 e 2010, até a própria desarticulação que o Fórum Territorial vivenciou em diferentes momentos. Após a recomposição, as câmaras atualmente existentes são as seguintes: Agricultura, Segurança Alimentar, Comercialização e Agroindústria Familiar; Educação e Juventude; Saúde, Gênero e Geração; Meio Ambiente e Turismo; Infraestrutura. Além da redução em relação às oito câmaras inicialmente formadas (em 2005), nota-se também a ampliação do escopo temático das mesmas, mas a exclusão de temas centrais, como é o caso da Regularização Fundiária.

Finalmente, cabe notar que, apesar da amplitude de organizações identificadas no território, a composição efetiva do Grupo Gestor ainda encontra-se fortemente centrada nas organizações mais diretamente vinculadas ao espaço rural e à agricultura familiar. Neste sentido, revela-se certa dependência de caminho entre o PTC e o PRONAT (e deste com a antiga estrutura de gestão do PRONAF Infraestrutura e Serviços, via Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural). Isso repercute nos obstáculos que a política territorial encontrou face ao objetivo inicial de integrar atores dos mais variados segmentos econômicos para impulsivar uma dinâmica multisectorial de desenvolvimento. Com efeito, alguns atores justificam suas ausências no processo de gestão territorial em virtude da inexistência de projetos voltados a outras categorias que não os agricultores.

Uma coisa que está errada é que nos colegiados você não coloca secretaria de indústria e comércio municipais. [...] Então teve reuniões que eu fui expulso, fui convidado a me retirar porque eu não fazia parte. Não era secretário de Agricultura [...] A Base de Serviço de Comercialização, eu não fui incluído. [...] Eles esquecem de quem? Daquela panificadora, daquela costureira, aquele que tem um mercadinho, aquele que tem uma oficina mecânica. Isso dentro do colegiado. Não se olha isso. Só olha agricultura familiar. (Ex-gestor municipal. Pesquisa de Campo, 2013).

Em uma primeira análise, isso reforçaria o “viés agrícola” da política de desenvolvimento territorial, o que levaria, paradoxalmente, a uma situação em que a mesma poderia acentuar uma lógica setorializada de desenvolvimento. No Paraná Centro, como veremos à frente, a maior parte dos projetos implementados está direcionada a atividades já tradicionais

do setor agropecuário: agroindústrias, pecuária leiteira, viveiro de mudas, fábrica de maravalha, extensão rural, regularização fundiária, comercialização de produtos agrícolas. Contudo, se, por um lado, a situação corrobora as percepções acerca do protagonismo da agricultura familiar, por outro, não permite afirmar peremptoriamente que, ao direcionar os projetos para a inclusão socioprodutiva deste grupo social, a política territorial reforça uma lógica eminentemente setorial.

Acentuar excessivamente o viés agrícola da política territorial pode incorrer na desconsideração das especificidades dos mecanismos de reprodução social da agricultura familiar. Diferentemente da agricultura empresarial, cuja lógica produtiva volta-se prioritariamente para fora do território, a reprodução da agricultura familiar está fortemente associada com dinâmicas endógenas (mesmo com a integração parcial de muitos agricultores familiares às cadeias globais de *commodities* agrícolas). Assim, os investimentos realizados na estruturação produtiva dos estabelecimentos, associações e cooperativas da agricultura familiar acabam revelando um forte efeito de encadeamento com o restante das atividades econômicas do território. Essa situação é corroborada por pequenos empresários, que sublinham os efeitos gerados tanto pelos projetos do PRONAT quanto pelas ações do PTC.

O que mantém a economia do município é a agricultura. [...] Quando o clima ou alguma coisa interfere na agricultura, o comércio cai muito. [...] Pelo grande número de pessoas que tem na área rural aqui. Então o comércio, apesar de não ser bem agropecuário, [...], em geral, o comércio sofre quando dá problema na agricultura. (Gerente da Associação Comercial e Empresarial de Pitanga. Pesquisa de campo, 2013).

Eu não podia vender nenhum produto do comércio aqui para pagar por mês. Quem venderia um produto para receber de seis em seis meses? Quem tem essa condição? O leite está dando essa condição. (Proprietário de loja de utilidades agrícolas e domésticas de Turvo. Pesquisa de campo, 2012).

O próprio programa do governo, esse Bolsa Família que está aí, é uma corrente que no final dá resultado. Quem tem bolsa família não pode vir até a cidade gastar aqui comigo, mas ele gasta no comércio lá no interior, que aquele moço daquele comércio acaba vindo aqui. Então é uma corrente. [...] Você vê até o movimento na cidade quando é

pagamento deles. É pouco. Pouco entre aspas. Para a gente, é bastante. (Proprietário de restaurante. Pesquisa de campo, 2012).

Obviamente, isso não significa que não se devam empreender novos esforços para ampliar a participação dos atores “não rurais” no processo de gestão social das políticas, ou ainda, que eles mesmos não possam ser beneficiários diretos de projetos que, por um efeito de encadeamento para trás, contribuiriam para a dinamização da agricultura familiar (pelo fomento à compra de alimentos pelo pequeno varejo local, por exemplo).

No Paraná Centro e em vários outros territórios brasileiros, a possibilidade de incorporar segmentos do pequeno e médio empresariado local tem sido aberta a partir de uma parceria estabelecida com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), o qual passou a atuar em muitos territórios com vistas a estimular o “empreendedorismo” e aprimorar a gestão dos projetos. Mas há quem aponte os riscos inerentes a esse tipo de estratégia. O empoderamento de atores mais organizados pode repercutir em uma apropriação desproporcional dos recursos, bem como na exclusão de segmentos sociais que estão mais próximos à base do público preferencial das políticas territoriais. No caso da inserção do SEBRAE, alguns atores visualizam ali a possibilidade de contar com suporte técnico e estrutural para inúmeras atividades de gestão da política territorial, em particular na qualificação dos projetos técnicos. Por outro lado, atores mais periféricos ao Núcleo Diretivo acreditam que o tipo de intervenção desenvolvido pelo órgão poderá acentuar as dificuldades do Colegiado em alcançar o público prioritário do PTC. Assim, fortalecer-se-ia uma concepção de “território da agricultura familiar”, mas sem conseguir envolver a diversidade social que esta categoria comporta.

Há ainda uma discussão importante sobre o ingresso de setores da agricultura empresarial ou patronal nesses espaços públicos. Embora essa não constitua uma reivindicação presente no Paraná Centro – em vista, sobretudo, do fato de esses grupos priorizarem outras formas de acesso aos recursos, sem passar pelo crivo do debate público – somos levados a concordar com Delgado e Leite (2011) quando estes ressaltam que “é preciso ter um pouco de cautela, visto que os processos políticos implicam uma certa construção de campos hegemônicos e é quase impossível pensarmos na emergência de propostas territoriais consensuais com arco tão diferenciado de interesses”. Em outras palavras, a ampliação pode ter um custo

excessivamente alto na desestruturação das redes atualmente configuradas em torno da agricultura familiar, as quais, em diversos contextos, não estão completamente consolidadas e fortalecidas a ponto de fazer frente ao poder dos grupos mais conservadores, os quais, historicamente, tentaram deslegitimar toda tentativa de construção de espaços participativos de gestão social das políticas públicas.

7.4. Os atores e suas trajetórias

A apresentação da composição formal das instâncias colegiadas pode ocultar relações que extrapolam a institucionalidade da política territorial. O objetivo desta seção é discutir como os laços interpessoais enraizados no *modus operandi* da política local constituem fatores explicativos para compreender a constituição das instâncias que governam o território. Para esta análise, foi realizada uma reconstrução das redes sociais a partir das atas das reuniões do Colegiado Territorial, identificando os atores presentes e, principalmente, a participação deles nos debates públicos. Diferentemente da seção anterior, que apresentou a configuração formal do Grupo Gestor, neste momento interessa identificar os atores que efetivamente operam como mediadores políticos deste espaço.

A Figura 4 apresenta o sociograma correspondente à primeira fase de organização do Grupo Gestor no Paraná Centro. Esta inicia com o reconhecimento do Território Rural em 2005 e estende-se até os primeiros meses de 2007, quando ocorre o primeiro movimento de reestruturação do Grupo Gestor. Os resultados revelam um sociograma composto por cerca de 25 atores dispostos em posições heterogêneas e apresentando diferentes níveis de recorrência em suas relações dialógicas no Fórum Territorial (caracterizadas pela espessura das setas).

O centro da rede conforma o que pode ser definido como “núcleo direutivo real” da política territorial no Paraná Centro. Este é formado por representantes do governo e da sociedade civil, dentre os quais se destacam: (a) OR, funcionário da Prefeitura Municipal de Pitanga que, neste momento, fala pela AMOCENTRO junto ao Grupo Gestor; (b) RP, igualmente funcionária da Prefeitura Municipal de Pitanga; (c) CA, representante da RURECO; (d) VG, extensionista rural da EMATER de Pitanga; (e) AB, prefeito municipal de Pitanga; (f) JI, extensionista rural da Emater de

Ivaiporã; (g) RG, prefeito de Cândido de Abreu e; (h) LL, assessor territorial escolhido pelo Grupo Gestor.¹²

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 deste núcleo. Todavia, é fato que essa dualidade perde seu potencial heuristic em face da dinâmica dos pequenos municípios em questão. Ainda que determinados atores componham o Grupo Gestor como representantes de organizações da sociedade civil, a rigor, o único membro que não possui qualquer tipo de vínculo formal com o poder público é CA, representante da RURECO, uma das mais antigas e tradicionais ONGs que atuam na região central do Estado do Paraná, com um foco privilegiado no espaço rural e no segmento da agricultura familiar. Com efeito, a relevância da participação da RURECO como representante de um segmento específico da população traduz-se com a ocupação da vice-presidência do Fórum Territorial.

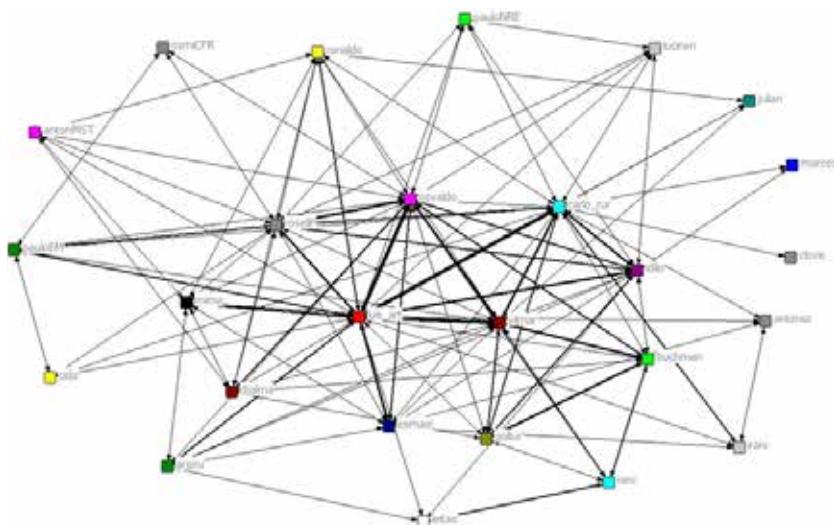


FIGURA 4 – Rede do Fórum Territorial entre março de 2005 e março de 2007.

FONTE: Elaboração da equipe de pesquisa (2012).

¹² A rede foi construída a partir da análise de documentos públicos oficiais (Atas das reuniões do Grupo Gestor do Fórum Territorial Paraná Centro). Mesmo assim, decidimos utilizar siglas para identificar as pessoas.

Outros atores que assumem uma posição de destaque no centro da rede são os extensionistas rurais da EMATER. Como notamos acima, o protagonismo desta entidade remonta ao projeto de desenvolvimento regional que constitui o embrião da atual conformação do Paraná Centro. De fato, a EMATER sempre foi uma das instituições mais ativas, mobilizando seu corpo de técnicos em diferentes momentos ao longo do processo de constituição do território. Nesta fase, a própria presidência do Fórum Territorial é ocupada por um prefeito que, antes de eleger-se, havia sido extensionista rural, além de chefe do núcleo regional da Secretaria da Agricultura e Abastecimento (SEAB) em Ivaiporã.

Dentre os dezessete municípios que conformam o Fórum Territorial nesta fase, além do prefeito de Cândido de Abreu, outro representante do poder público que possui intensa participação na gestão da política territorial é o prefeito de Pitanga. Assim, os representantes dos dois maiores municípios do território (naquele momento Guarapuava não compunha o mesmo) foram os principais responsáveis por articular as ações do Grupo Gestor junto ao conjunto de órgãos governamentais em seus diferentes níveis (municipal, estadual e nacional). Não surpreende, portanto, que também tenham capitaneado a elaboração de parcela substantiva dos projetos de desenvolvimento territorial desde a criação do PRONAT.

A posição do assessor territorial no centro da rede social e a recorrência das relações que este estabelece com outros atores torna-o uma figura-chave para a consolidação da política. Experiências de vários territórios revelam que a capacidade de produzir coesão social desenvolvida pelo articulador territorial é fator determinante para o sucesso na implementação dos projetos. Como se trata do único membro do núcleo direutivo 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 demanda atenção especial e frequentemente é objeto de disputa. Isso é particularmente presente quando a nova governança da política territorial não está consolidada e as velhas formas de clientelismo perpetuam-se no território (Capítulo 4, neste livro).

Ao longo dessa primeira fase, a atuação do assessor territorial conseguiu satisfazer as exigências de consolidação da política e do Fórum Territorial. 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 a conformação da rede social, não criou condições para questionar os limites dessa estrutura. A título de exemplo, com as ações do Fórum Territorial estreitamente vinculadas à AMOCENTRO, não raro o assessor acabou dispersando suas ações entre tarefas próprias àquele colegiado e atividades que são mais propriamente de cunho da Associação, como a articulação entre as prefeituras municipais.

Aqui cabe sublinhar outro aspecto relevante que a rede informa, qual seja, a concentração geográfica dos representantes. Essa concentração é pronunciada se visualizarmos a rede como um todo, mas ainda mais emblemática no núcleo da mesma. A maior parte dos componentes do Grupo Gestor é proveniente de Pitanga, município que abriga a maioria das entidades sediadas no território. Essa conformação centralizada constitui um dos principais problemas do Fórum Territorial, dificultando a inserção e corresponsabilização do conjunto de atores do território. A razão manifesta para tal situação envolve as dificuldades e os custos de deslocamento para as reuniões, o que desestimula a participação de representantes de municípios mais distantes. Mas há que se destacar ainda divergências políticas em relação às ações desenvolvidas, sobretudo no que diz respeito aos principais projetos aprovados (alguns nunca efetivamente implementados).

Neste sentido, deve-se ressaltar a criação de consórcio intermunicipal para construção de um abatedouro de suínos. Este projeto é anterior à própria conformação do Fórum Territorial e, após a instituição deste, passou a pautar a maior parte das discussões acerca da destinação de recursos para o território. Ainda inconcluso até hoje, o abatedouro concentra a atenção dos gestores locais. Projeto para ser instalado no município de Pitanga, o abatedouro despertou interesses, sobretudo deste e de outros municípios do entorno, os quais visualizam na iniciativa uma possibilidade para solucionar os problemas da suinocultura regional. Assim, esse projeto recebeu atenção especial no território, o que desencorajou a participação de segmentos sociais e municípios que não visualizaram nele uma alternativa para seus próprios problemas. De fato, o projeto foi objeto de crítica de muitas organizações da sociedade civil que, durante algum tempo, preferiram ficar à margem do Fórum Territorial.

As dificuldades de implementação do abatedouro fizeram com que as discussões sobre o projeto se estendessem até atualmente, o que contribuiu

para afugentar a participação mesmo daqueles atores que inicialmente viram o projeto com algum interesse. Isto repercutiu em toda a trajetória de conformação do Grupo Gestor. Não apenas o projeto perdeu crédito enquanto articulador das demandas de desenvolvimento do território, como a própria credibilidade do Fórum e da política territorial foi afetada. Esse talvez seja o principal motivo para a reprodução do núcleo direutivo no interior do Grupo Gestor ao longo dos anos, questão que retomaremos à frente. Há quem afirme que “a causa na fragilidade do grupo gestor é devido à falha no projeto do abatedouro”¹³.

Neste mesmo período, outro fato que fragilizou a capacidade de articulação e ampliação do Grupo Gestor diz respeito à instalação de uma unidade da CEASA em Ivaiporã, município vizinho ao território que, por vezes, rivaliza com Pitanga na busca por recursos para projetos regionais. O fato da discussão sobre a instalação de uma unidade da CEASA na região não ter passado pelo Fórum Territorial acirrou conflitos entre os municípios e expôs a fragilidade da política territorial, na medida em que a maior parte dos recursos que chegam aos municípios continua sendo diretamente destinada às prefeituras. Isso é ainda mais grave quando os atores locais alegam desconhecimento sobre os critérios de seleção dos projetos e destinação de recursos. Com efeito, 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: “[...] os recursos vêm através das administrações municipais e o grupo gestor tem dificuldades de dizer aos administradores suas atribuições”¹⁴.

Ainda no que tange ao centro da rede, cabe recordar o vínculo que se estabeleceu entre o Fórum Territorial e o CONSAD, igualmente sediado no município de Pitanga. Ademais, aqui aparecem mais alguns exemplos que ratificam o argumento da permeabilidade entre Estado e Sociedade Civil. Secretaria executiva do CONSAD desde 2006, RP esteve envolvida na construção do Território desde o lançamento do projeto de desenvolvimento regional, articulado pela EMATER, no qual contribuiu cedida pela AMOCENTRO. Nesta fase, a mesma era funcionária da Prefeitura Municipal de Pitanga, onde atuou na Secretaria de Indústria, Comércio e

¹³ Ata da Reunião do Grupo Gestor Paraná Centro, 27/03/2007.

¹⁴ Ata da Reunião do Grupo Gestor Paraná Centro, 21/12/2005.

Turismo. Sua presença no centro da rede é decorrência dessa relação estabelecida entre Fórum Territorial, EMATER, AMOCENTRO e CONSAD, haja vista que, neste período, este último não possuía assento formal junto ao Grupo Gestor, o que somente irá acontecer em 2009, com a ampliação do colegiado a partir da criação do PTC.

Na periferia da rede existe um conjunto heterogêneo de atores, alguns sem assento formal no Grupo Gestor, outros sem capacidade efetiva de intervenção, e um grupo com participação apenas esporádica. Este constitui outro problema relevante no que concerne à gestão da política territorial, contribuindo para reproduzir o processo de centralização das decisões. Muitas entidades formalmente representadas no Grupo Gestor não possuem representante fixo ao longo da trajetória do Fórum Territorial. Em alguns casos, há uma intensa rotatividade da representação entre uma reunião e outra. Isso acontece, sobretudo, mas não exclusivamente, no caso dos representantes dos órgãos públicos. A presença de um número expressivo de secretários municipais e, sobretudo, de prefeitos, concentra-se em momentos solenes como o lançamento do PTC, ou em reuniões que envolvem o rateio de recursos para os municípios. Ademais, a própria presença de vereadores é bastante limitada, ainda que a AVERCENTRO possua representação formal junto ao Grupo Gestor.

Essa situação levou o Grupo Gestor a pautar diversas vezes a construção de mecanismos de controle que tivessem condições de forçar a participação regular dos representantes. Ata de reunião realizada em 25 de setembro de 2009 aponta sugestões sobre exclusão de representantes em caso de três faltas não justificadas, medida que não chegou a ser aplicada. Mesmo assim, em alguns momentos esse tipo de discussão serviu para pressionar a participação do conjunto dos municípios, o que passou a ter alguma efetividade a partir do momento em que a presença nas reuniões foi pautada como condição para acesso aos recursos destinados aos projetos. Estabeleceu-se que municípios sem participação efetiva nas reuniões não poderiam apresentar projetos para avaliação do Grupo Gestor. O resultado foi a ampliação de uma participação descontínua de atores que ampliaram a periferia da rede, mas que, justamente pela intermitência da participação, não compreendiam as discussões e, portanto, não adentravam para o núcleo direutivo da política.

Antes de passar para a segunda fase da trajetória do Grupo Gestor, cabe um último comentário sobre a representação de segmentos sociais

que se encontram em uma posição mais periférica no interior da rede. Um caso particularmente elucidativo diz respeito à presença de AC, representante da Secretaria Municipal de Agricultura de Boa Ventura de São Roque. Embora formalmente seja representante do poder público, trata-se de agricultor assentado com ligação com o MST, movimento social que não possui e nunca reivindicou representação formal no Grupo Gestor do Território Paraná Centro. Esse fato exemplifica a complexidade do processo de representação e, do ponto de vista metodológico, obriga conferir maior atenção aos discursos para compreender as contradições que podem se constituir entre a fala de um indivíduo e seu posicionamento institucional.

A Figura 5 apresenta a rede conformada após um processo de reestruturação conduzido com vistas a responder às fragilidades de organização e representatividade acima retratadas. Esse contexto é particularmente evidente nas sínteses de 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”¹⁵. Além disso, alguns atores apontam a “falta de representatividade do Grupo Gestor”, a necessidade de “reestruturação do Grupo Gestor para que possam ser tomadas decisões”, além da “falta de interesse das prefeituras no processo de desenvolvimento territorial”. Alguns membros do Fórum Territorial chegam a questionar “onde o Grupo Gestor quer chegar e quais seus objetivos”, outros destacam que “todas as responsabilidades estão se concentrando em apenas três pessoas”. Há ainda aqueles que, no início de 2007, já se revelavam céticos com a continuidade da política territorial: “Será que o ministério aceitará o território daqui a algum tempo?”¹⁶.

O processo de reorganização do Grupo Gestor desenvolve-se ao longo dos meses subsequentes a partir de uma estratégia que desvinculou organizações governamentais e sociedade civil. Por um lado, o prefeito de Cândido de Abreu, então presidente do Fórum, foi responsável por rearticular a participação dos prefeitos no Fórum Territorial. Um dos pontos centrais da discussão que se processou nesse espaço diz respeito à con-

¹⁵ Ata da Reunião do Grupo Gestor Paraná Centro, 27/03/2007.

¹⁶ Ata da Reunião do Grupo Gestor Paraná Centro, 12/04/2007.

tribuição financeira das prefeituras para garantir as atividades do Grupo Gestor e do Núcleo Diretivo, questão controversa que também se tornou objeto de divergência. A falta de contribuição de alguns municípios foi inclusive geradora de novas medidas de *enforcement* similares àquelas instituídas para a participação nas reuniões. Com efeito, o Grupo Gestor pautou a exclusão de projetos provenientes de municípios que não contribuem com a manutenção do Grupo Gestor.

Por outro lado, RP (CONSAD), VG (EMATER) e CA (RURECO) deveriam coordenar o trabalho de “repactuação” junto às organizações da sociedade civil. Dentre as percepções esboçadas pelos atores, alguns começaram a pautar 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 pela política territorial. Nessa mesma perspectiva, alguns representantes apontam a necessidade de rearticular as Câmaras Temáticas que, a esta altura, já haviam perdido a dinamicidade apresentada nos primeiros meses após a formação do Grupo Gestor, em 2005. Os relatos ainda apontam para a existência de posições contrárias à continuidade do Fórum Territorial, as quais, mesmo isoladas, ratificam o “vazio em que se encontrava[m] o fórum e o Grupo Gestor”¹⁷.

O primeiro resultado desse esforço de reestruturação foi uma pequena ampliação na participação nas reuniões, ainda que não tenha havido uma mudança no número de entidades que formalmente compõem o Grupo Gestor. O sociograma abaixo revela dois aspectos importantes. Primeiro, o aparecimento de novos atores em posições intermediárias da rede, alguns muito próximos ao núcleo direutivo. Exemplos disso são os casos de AS (CMDR) e MS (AVERCENTRO). Outrora à margem das discussões, esses atores assumiram um papel de maior protagonismo na governança territorial, assim como as entidades que representam.

A presença do CMDR está associada a um processo de consolidação dos conselhos municipais como espaços de monitoramento das políticas públicas. Esse período marca uma tentativa de aproximação, ainda frágil, entre o Fórum Territorial e os CMDR. Em parte, isso se deve ao reconhecimento dos diferentes papéis que o Grupo Gestor e os CMDR

¹⁷ Ata da Reunião do Grupo Gestor Paraná Centro, 21/05/2007.

devem desempenhar no desenvolvimento dos projetos. Ao longo dos dois anos anteriores, gerou-se um entendimento que os projetos encaminhados para aprovação pelo Grupo Gestor necessitavam ser qualificados e que isso poderia acontecer se os mesmos fossem previamente discutidos no âmbito municipal. Como afirma um dos membros do Grupo Gestor, os projetos devem ter cunho territorial e “devem estar pactuados com o CMDRS e com as prefeituras”¹⁸.

No caso da AVERCENTRO, sua participação formal no Grupo Gestor oscila em virtude das mudanças de representação nas Câmaras Municipais de Vereadores e na própria representação escolhida pela entidade frente ao Fórum Territorial. A rigor, existe um pequeno grupo de vereadores que participa da gestão da política territorial, muitos dos quais compuseram o Grupo Gestor antes mesmo de elegerem-se, ou seja, na qualidade de representantes de outras organizações sociais.

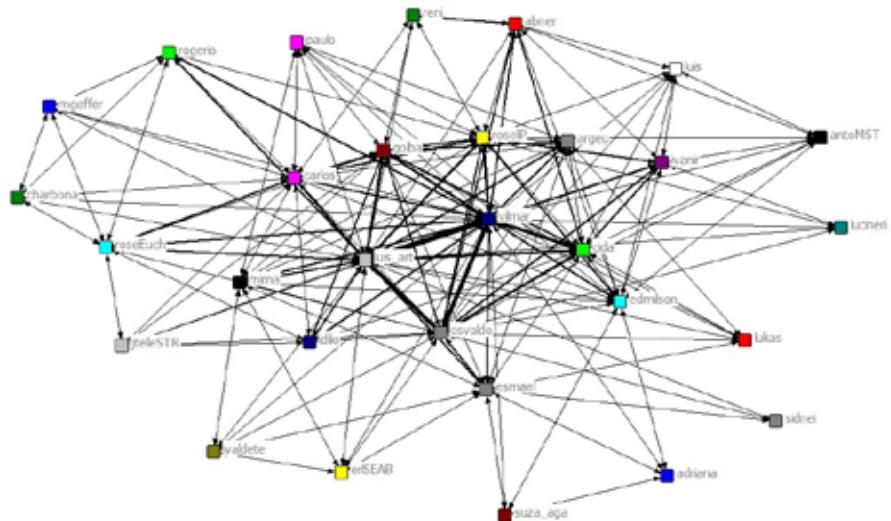


FIGURA 5 – Rede do Fórum Territorial entre março de 2007 e março de 2009.
FONTE: Elaboração da equipe de pesquisa (2012).

¹⁸ Ata da Reunião do Grupo Gestor Paraná Centro, 21/05/2007.

O segundo aspecto que deve ser ressaltado nesta segunda fase diz respeito à recomposição do núcleo da rede. Por um lado, a participação ativa dos prefeitos resume-se ao presidente do Fórum Territorial. Isso demonstra que os esforços de rearticulação dos prefeitos surtiram pouco efeito e, face à crise que se estabeleceu em virtude de diferentes problemas associados à distribuição dos recursos, não houve um engajamento efetivo dos mesmos com a política territorial. Muitos prefeitos julgam que o montante de recursos repassados aos territórios, e que são especificamente objeto de gestão pelo Grupo Gestor, está muito aquém em vista do investimento de tempo que o Fórum Territorial demanda. Daí a preferência por buscar esses recursos por intermédio de outras fontes, geralmente emendas parlamentares.

Por outro lado, adentraram ao núcleo da rede atores cuja participação revela dinâmicas emergentes no Fórum Territorial. Esse é o caso de *IS*, representante 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. Ademais, a participação mais intensa da CRESOL passou a potencializar processos de troca política para além do território, aproveitando a articulação que a entidade desenvolve com diferentes organizações do meio rural diretamente implicadas na discussão de políticas para a agricultura familiar.

Situação similar também é encontrada no caso de *MG* (ARCAFAR). Na realidade, esta já compunha o primeiro Grupo Gestor, formado em 2005, ocupando uma cadeira destinada à CPT/IAF. Logo em seguida, seu vínculo profissional altera-se e a mesma passa a representar a Associação das Casas Familiares Rurais (ARCAFAR), ainda assim em uma posição intermediária entre o centro e a periferia da rede. Contudo, no final de 2007, com a solicitação de desligamento do Grupo Gestor de CA (RURECO), *MG* assume a vice-presidência do Fórum Territorial. Essa trajetória, que ainda inclui posições como vice-prefeita, vereadora e presidente do sindicato rural, revela a complexidade do cotidiano da política, tornando crescentemente inócuas as leituras que contrapõem Estado e sociedade civil. Ademais, este reposicionamento em direção ao centro da rede é potencializado pela definição da mesma como representante do território junto ao CEDRAF. De um papel secundário na gestão da política no período anterior, ela assume a tarefa de criar uma ponte entre o Fórum Territorial e

a instância estadual, traduzindo ideias e interesses entre diferentes espaços públicos.

Novamente aqui a figura do assessor territorial aparece como uma peça fundamental da política territorial. No entanto, no início de 2008, o antigo 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 a um grupo reduzido do núcleo direutivo a responsabilidade pelas atividades de mobilização e orientação para a 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 Grupo Gestor. Cabe ratificar a posição de suma relevância deste ator na governança da política territorial, principal responsável por gerir os compromissos coletivos que sustentam a estabilidade da rede. Para tanto, é essencial que o mesmo seja reconhecido e legitimado pelo conjunto das organizações. Quando sua indicação é feita de modo unilateral por pessoas que detêm maior poder na gestão da política, a possibilidade de criar uma situação de conflito incontornável é muito grande.

No final de 2008, um novo momento crítico instaura-se no Fórum Territorial e novas sugestões de reconfiguração 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”¹⁹.

Neste momento, a arquitetura institucional do território foi seriamente combalida em virtude das discussões sobre a inclusão do município de Guarapuava. Na prática, contudo, essa inclusão nunca foi processada, uma vez que os próprios representantes do poder público municipal de Guarapuava não demonstraram interesse em despendar esforços para a construção do território e, sobretudo, em participar da gestão de uma

¹⁹ Ata da Reunião do Grupo Gestor Paraná Centro, 17/09/2008.

política cujos recursos efetivamente geridos pelo Grupo Gestor são praticamente insignificantes para as necessidades do município. Assim, a presença de Guarapuava deve-se a poucas pessoas que, no interior do Grupo Gestor, representam organizações e entidades sediadas no município (SETS, UNICENTRO, RURECO, EMATER Regional), mas que não participam enquanto representantes diretos dos interesses do município.

A criação do PTC também trouxe à tona um novo processo de reestruturação e ampliação do Grupo Gestor, para além das inovações institucionais na gestão da política. Esse processo inaugura a terceira fase do Fórum Territorial (Figura 6).

A ampliação formal do Grupo Gestor abarcou entidades governamentais (sobretudo pela inserção de diferentes secretarias municipais), mas, sobretudo, a representação da sociedade civil. Para além das seis organizações não governamentais que já compunham o Grupo Gestor, ingressam SISMUPI, AGAEKO, UNICAFES, FETRAF, MPA, Associação de Produtores de Campina do Simão e Turvo e o próprio CONSAD que, até então, também não possuía assento formal. O ingresso do CONSAD institucionaliza uma relação entre órgãos colegiados que já estava consolidada no território. Por sua vez, o ingresso de AGAEKO, MPA, FETRAF e UNICAFES ampliou o leque de organizações vinculadas ao segmento da agricultura familiar – somando-se a CRESOL, RURECO e STR (FETAEP). No entanto, de modo geral, as mesmas permaneceram em posições relativamente periféricas.

A incorporação do SISMUPI também atendeu à necessidade de “mudar para tudo continuar como está”, isso porque o representante do Sindicato já compunha o Grupo Gestor como representante da AMOCENTRO, onde trabalhava como Secretário Executivo. Contudo, a partir de agora, o mesmo sai da condição de representante do poder público para compor o Grupo Gestor enquanto membro da sociedade civil, mesmo mantendo estreito vínculo com a Prefeitura de Pitanga em função de sua atividade profissional junto à mesma. De todo modo, essa mudança lhe permitirá assumir a vice-presidência do Fórum Territorial, a qual ocupa até presentemente. Já a presidência do Fórum permanece sob a responsabilidade dos prefeitos.

Nesta terceira fase (Figura 6), o núcleo do sociograma é ligeiramente alterado, mas sem uma mudança substantiva das organizações, ideias e interesses que coordenam a política territorial. Em primeiro lugar, há uma

substituição dos prefeitos que fazem parte do Fórum em virtude das eleições ocorridas em 2008. A presidência é assumida por *HI* (Nova Tebas). Os outros dois prefeitos com participação ativa são *VD* (Manoel Ribas), presidente da AMOCENTRO, e *AZ* (Pitanga), anfitrião das reuniões do Grupo Gestor. Enquanto a participação deste fomenta novamente o debate acerca do projeto de consórcio intermunicipal para construção do abatedouro, aquele fortalece o vínculo entre o Fórum Territorial e a AMOCENTRO. Já os demais prefeitos revezam-se em uma participação esporádica ou, o que é mais comum, enviam diferentes secretários municipais como representantes oficiais dos municípios. Também neste caso, a participação intermitente da maioria deles impede que possam desempenhar um papel de maior protagonismo na gestão da política territorial.

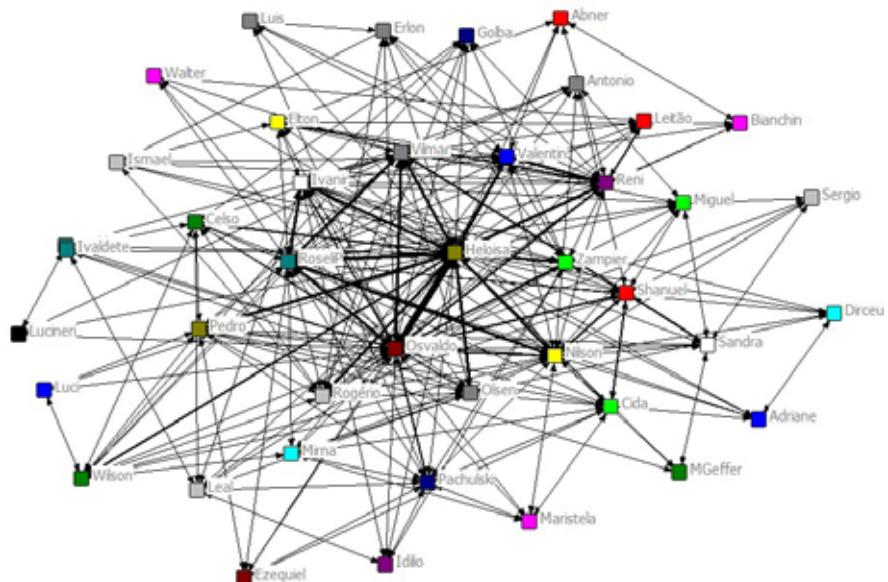


FIGURA 6 – Rede do Fórum Territorial entre março de 2009 e 2012.
FONTE: Elaboração da equipe de pesquisa (2012).

A reconfiguração do Grupo Gestor envolveu ainda a contratação de um novo assessor territorial em junho de 2010, o qual passou a desempenhar um trabalho de repactuação do Fórum. Ex-prefeito 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 prefeitos e secretários municipais de grupos partidários opostos.

Com relação aos demais integrantes do núcleo da rede, uma pequena mudança ocorre na representação da RURECO, a qual passa a ser feita por JS. Nesta fase, a participação desta entidade é potencializada pelo processo de requalificação do PTDRS, iniciado no final de 2010 e concluído em meados de 2011. Contratada pelo Governo Federal para executar esse trabalho, a RURECO conseguiu ampliar o diálogo do Fórum Territorial com o conjunto de organizações sociais presentes no território, elaborando um Plano detalhado de ações. No entanto, em vista da própria inércia da política territorial neste período, o PTDRS não conseguiu se constituir como um instrumento efetivo na orientação das estratégias dos diferentes atores do território. Ainda hoje, muitos dos atores que compõem o Colegiado Territorial simplesmente desconhecem o conteúdo do documento, que raramente é retomado nas discussões sobre os projetos territoriais.

Em resumo, dentre os principais resultados dessa breve incursão histórica sobre a trajetória do Grupo Gestor, os dados apresentados demonstram como os atores circulam entre várias organizações e espaços públicos, carregando consigo representações sobre o modo como as políticas públicas devem ser operadas. Ademais, a crescente permeabilidade entre Estado e Sociedade Civil torna esse movimento ainda mais complexo. As representações dos atores são necessariamente objeto de reinterpretação em contextos sociais diferenciados. Quando transportadas para o interior de diferentes organizações e espaços públicos, as ideias são traduzidas para um espaço diferente daquele no qual elas foram originalmente produzidas. Esse é o caso, por exemplo, quando um representante sindical adentra a esfera governamental. Suas ideias sobre a agricultura são expressas e ressignificadas no interior de um espaço regido por novos princípios normativos (NIEDERLE; GRISA, 2013).

A identificação das redes sociais permitiu compreender a posição dos atores no interior e entre diferentes espaços, potencializando a análise dos processos de troca que permitem a um ator constituir-se como porta-voz de uma coletividade. Ademais, é importante notar que a presença dos atores no Fórum Territorial não se constitui necessariamente em uma participação ativa na definição das políticas. Alguns atores estão completamente isolados ou com relações muito restritas para tornarem-se porta-vozes. A identificação das mudanças ao longo do tempo também permite identificar alterações no posicionamento dos mediadores. A emergência de novas ideias e interesses associa-se ao empoderamento de novos atores que podem substituir os antigos porta-vozes. A questão fundamental passa a ser compreender os mecanismos pelos quais se pode promover esse processo de empoderamento, transferindo recursos e dando voz a atores periféricos ou excluídos da governança territorial.

Uma ênfase especial pode ser conferida às “élites administrativas” no processo de formulação das políticas territoriais (MULLER, 1995). Trata-se de um pequeno grupo que se perpetua de maneira mais ou menos duradoura, evidenciando a força das instituições que regulam o modo de operacionalização das políticas. São atores que se reproduzem no interior do Fórum Territorial porque, dentre outros motivos, legitimam sua posição em virtude do conhecimento que adquiriram em relação às regras de funcionamento da política: as normas para transferência e aplicação de recursos, as modalidades de empenho, as exigibilidades relacionadas à responsabilidade fiscal, etc. Esse conhecimento do *modus operandi*, incompreendido pelas pessoas com participação intermitente, faz com que esses gestores da política territorial reproduzam-se ao longo do tempo e, junto com eles, determinados referenciais sobre o desenvolvimento do território vão sendo estabilizados. Obviamente, isso não lhes confere uma posição intocável e suas próprias ideias alteram-se ao longo do tempo.

7.5. OS GRUPOS SOCIAIS PRIORITÁRIOS

O PTC foi criado, em 2008, para servir de esteio a um processo de reprogramação de políticas públicas face aos novos compromissos que se impuseram à agenda governamental com a reeleição do presidente Luiz Inácio

Lula da Silva. O programa tem como objetivo “promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável”. Neste sentido, sua ação prioriza o acesso a bens e serviços básicos por um conjunto de segmentos sociais que, em sua maioria, estão concentrados nas áreas rurais.²⁰ No Paraná Centro, identificamos dentre estes segmentos populações indígenas, comunidades quilombolas, faxinenses, assentados rurais e agricultores familiares (Figura 7).²¹

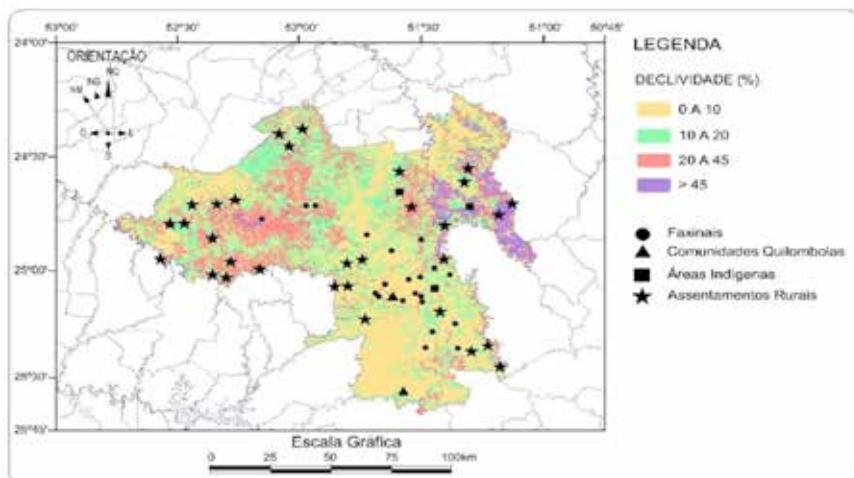


FIGURA 7 – Terras tradicionais e assentamentos no Território Paraná Centro.

FONTE: Fávaro (2014).

-
- ²⁰ Embora as áreas rurais (assim definidas pelo IBGE) concentrem apenas 15,6% da população brasileira, ali estão 46,7% da população em situação de extrema pobreza. Dados do último Censo Demográfico (2010) revelam que, do total de brasileiros residentes no meio rural, um em cada quatro encontra-se em situação de extrema pobreza. No Paraná Centro, dentre uma população total de 341 mil pessoas, 24 mil encontram-se nessa situação, sendo 14,3 mil residentes na área rural (13% dos 109 mil habitantes das áreas rurais).
- ²¹ Não há uma correspondência direta entre o pertencimento a qualquer um desses grupos e a situação de pobreza acima referida. Mas, com frequência, foi no interior desses grupos que encontramos parcela significativa da população em condição de pobreza e vulnerabilidade social no território.

Outrora responsáveis por ocupar vastas porções da área que atualmente conforma o Paraná Centro, atualmente existem apenas três comunidades indígenas, predominantemente da etnia Kaingang, localizadas nos municípios de Manoel Ribas (Ivaí, 1.510 pessoas), Cândido de Abreu (Faxinal, 620 pessoas) e Turvo/Guarapuava (Marrecas, 625 pessoas²²). A participação nas reuniões do Grupo Gestor, assim como as entrevistas realizadas com representantes dessas comunidades, demonstraram que não há efetiva participação dos povos originários no Colegiado Territorial, quiçá em virtude do próprio desconhecimento acerca da existência deste espaço e dos objetivos da política territorial: “É a primeira vez que estou escutando esse termo territorial. Nem sabia que existia” (Representante da Aldeia do Ivaí). Contudo, se, por um lado, tal constatação corrobora o histórico processo de exclusão, por outro, colide com a fala de membros do Grupo Gestor quando estes afirmam que os representantes indígenas não possuem interesse em participar, embora sejam convidados.

[...] 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, 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 (Membro do Grupo Gestor. Pesquisa de campo, 2012).

Olha, nós fomos atrás, convidamos, enalteceremos, 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 (Membro do Grupo Gestor. Pesquisa de campo, 2012).

Não nos parece adequado desconsiderar de antemão as tentativas de inserção desses e outros grupos sociais. De acordo com diversos relatos, alguns atores efetivamente empenharam esforços para mobilizar um leque mais amplo de organizações para participar do Fórum Territorial, sobretudo no processo de qualificação do PTDRS. O que raramente foi discutido, contudo, é a capacidade de esta estrutura, o próprio Fórum,

²² Nesta área há uma pequena população Guarani, que ocupa espaço inicialmente cedido aos Kaingang.

enquanto espaço de gestão de políticas públicas com sua institucionalidade específica, abrigar grupos sociais que foram historicamente alijados dos processos de participação democrática e/ou cujo repertório cultural é definido por valores e crenças estranhos às regras definidas para a gestão territorial.

O mesmo pode ser dito em relação aos descendentes de quilombolas, dos quais foram identificadas duas comunidades no Paraná Centro: Campina dos Morenos, em Turvo, e Invernada Paiol de Telhas, em Guarapuava. Também neste caso a participação no Colegiado Territorial é inexistente. Dentre os entrevistados na comunidade Campina dos Morenos, estes afirmaram desconhecer o Programa, seus objetivos, bem como a forma como se constitui sua gestão. Agrega-se a isso um relato de jamais terem sido convidados a participar deste espaço. De outro modo, na comunidade Paiol de Telhas, o motivo da ausência parece estar relacionado principalmente a divergências políticas e ao descredito conferido ao Colegiado como espaço capaz de atuar em prol de suas reivindicações.²³

Por sua vez, os *faxinais* correspondem a uma forma de organização social peculiar da região Centro-Sul do Paraná (CHANG, 1988). Ela é fundada em um modo de produção camponês tradicional, o qual se caracteriza pela utilização coletiva da terra.²⁴ O Paraná possui 226 faxinais,

²³ A comunidade Invernada Paiol de Telhas envolve cerca de 60 famílias, que atualmente ocupam um assentamento do INCRA. A mesma tem como principal reivindicação o retorno às suas terras de origem, localizadas nos municípios de Reserva do Iguaçu e Pinhão (fora do Território Paraná Centro). Essas terras lhes foram violentamente expropriadas na década de 1960, em um conflito que envolveu ainda a Cooperativa Agrária, levando parte dos descendentes a migrar para uma área no município de Guarapuava. Desde então, os mesmos reivindicam o retorno ao seu território, demanda que não adentra as discussões do Colegiado.

²⁴ 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) pela produção agrícola nas “terras de plantar”, que ficam localizadas fora do criadouro comum e onde destaca-se uma policultura alimentar onde predominam o feijão, a batata inglesa, o arroz, o trigo, a cevada, a mandioca e o milho.

mas somente 152 conservam as características tradicionais.²⁵ No Paraná Centro, são aproximadamente 705 famílias distribuídas em 24 faxinais, situados em Boa Ventura de São Roque, Campina do Simão, Guarapuava, Mato Rico, Pitanga e Turvo. Em vista do seu modo específico de organização socioprodutiva, assim como outros povos e comunidades tradicionais, os faxinalenses também sofrem as pressões decorrentes da expansão do agronegócio, sobretudo no que diz respeito às questões envolvendo a posse e o uso da terra.

No que tange à participação no Colegiado Territorial, a situação não é muito distinta daquela relatada acima. De modo geral, os agricultores faxinalenses desconhecem o funcionamento do Programa ou desacreditam na possibilidade de ver suas demandas atendidas pelo mesmo. O fato de constituírem um movimento organizado (Rede Puxirão) faz com que consigam estabelecer um diálogo próximo com outras organizações sociais, mas isso ocorre, sobretudo, fora do Colegiado Territorial. Suas reivindicações envolvem principalmente a luta pelo reconhecimento e legitimação de sua identidade social, a partir da qual se desdobram demandas associadas à manutenção do modo de produção e estilo de vida tradicionais, um patrimônio imaterial que ainda custa a ser valorizado pelas atuais estratégias de desenvolvimento.

Finalmente, os assentamentos da reforma agrária são ocupados por agricultores que tiveram em comum a condição anterior de “sem terra”. Eles estão distribuídos nos municípios de Altamira do Paraná, Boa Ventura de São Roque, Campina do Simão, Cândido de Abreu, Guarapuava, Iretama, Laranjal, Manoel Ribas, Nova Cantu, Palmital, Pitanga, Roncador, Santa Maria do Oeste e Turvo. Em sua maioria, são pequenos assentamentos, pois somente seis deles possuem mais de 100 famílias; mas, conjuntamente, reúnem cerca de duas mil famílias. Originárias de outras áreas com conflitos ligados à posse da terra, parte das famílias descendem de colonos vindos do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, outra de remanescentes de comunidades quilombolas; há ainda caboclos oriundos do norte do Estado e São Paulo, além de agricultores atingidos pelas barragens das usinas de Santiago e de Itaipu.

²⁵ Destes, apenas 29 foram reconhecidos como Áreas Especiais de Uso Regulamentado (ARESUR) – denominação oficial conferida aos faxinais – totalizando uma área preservada de 15,5 mil hectares, com 6.782 moradores. Fonte: Jornal *Gazeta do Povo*, 22/09/2013, Caderno Vida e Cidadania.

No Colegiado Territorial, a representação dos assentados é esporádica, em que pese o fato de, durante alguns anos, um assentado ter composto este fórum na qualidade de secretário municipal de Agricultura. O distanciamento do Colegiado é justificado por diferentes motivos. Um deles diz respeito à conformação geográfica do território da política pública ser diferente daquele instituído pelo MST na construção de suas ações²⁶, e ambas também acabam sendo diferentes daquela utilizada pelo INCRA. Em segundo lugar, há justamente um descompasso entre as reivindicações dos assentados e as ações discutidas no Colegiado, haja vista que o próprio INCRA não participa e nunca solicitou uma cadeira no Colegiado Territorial. Mesmo assim, lideranças do MST alegam já terem submetido projetos para acessar recursos, sem obter aceitação por parte do colegiado.²⁷

Dentre os grupos acima referidos, considerados prioritários para um programa que visa enfrentar a pobreza e as desigualdades sociais, as principais demandas levantadas pela pesquisa podem ser classificadas em três tipos. Primeiro, existem necessidades que são genéricas a praticamente todos os grupos. Aqui se encontram desde direitos fundamentais, como o acesso à educação, saúde e cultura, como demandas mais pontuais associadas, por exemplo, à melhoria das estradas rurais e dos sistemas de comunicação. Em segundo lugar, há um conjunto de demandas expressas por vários grupos, mas cujas justificativas revelam significados distintos para cada um deles. Esse é o caso da luta pela terra, envolvendo, por exemplo, as políticas de reforma agrária e regularização fundiária. A posse regular

²⁶ O MST é organizado em “brigadas” que reúnem famílias de assentamentos e acampamentos próximos. Essas formam “regionais” dentro de um mesmo Estado. No Paraná Centro existem quatro brigadas, pertencentes a mais de uma regional, as quais extrapolam os limites do território.

²⁷ Essa situação não condiz com outros territórios onde o MST possui participação ativa, como é o caso do Cantuquiriguá, território vizinho ao Paraná Centro, onde a influência do Movimento sempre foi decisiva para a construção dos projetos territoriais. Essa situação está associada a posições antagônicas entre as lideranças do MST. Enquanto alguns dirigentes entendem os Colegiados Territoriais como espaços de disputa, outros acreditam que os mesmos foram apropriados para fins distintos dos seus objetivos, de modo que a participação apenas legitimaria decisões contrárias aos seus princípios. Há ainda quem argumente que o volume de recursos sobre os quais os Colegiados efetivamente têm ingerência são irrisórios em face das necessidades dos territórios e mesmo dos assentamentos, o que os leva a procurar outras vias para financiamento dos projetos.

da terra constitui uma demanda que, para alguns grupos, envolve fundamentalmente a necessidade de garantir o acesso a outras políticas públicas, enquanto, para outros, está ainda na base da construção de sua própria identidade como grupo social (como no caso das comunidades quilombolas e faxinalenses). Finalmente, um terceiro tipo de demanda abarca determinados grupos de forma muito particular, tendo em vista suas posições sociais no território. Este é o caso das reivindicações de reconhecimento, legitimação e participação social que se expressam, sobretudo, entre as comunidades faxinalenses, quilombolas e indígenas.

Como aponta Billaud (2014, neste livro), essas lutas sociais não podem ser reduzidas às questões de interesse coletivo informadas por uma racionalidade econômica instrumental. Elas detêm uma dimensão moral que engaja o respeito e a estima de si mesmos. A participação democrática não se reduz à defesa de interesses, sejam oriundos de uma lógica egoísta ou do bem comum. Elas também manifestam formas de reconhecimento social que, por sua vez, geram estima social. Essas lutas por reconhecimento visam a uma transformação radical da sociedade, abrindo caminho para mudanças mais profundas nas condições de vida das populações. No caso dos Territórios da Cidadania, a referência a essa demanda permite avançar na compreensão de que todo o processo de construção de esferas democráticas de participação social é tributário do tratamento das desigualdades e do fardo da pobreza, que estão associados à formação de uma “sociedade do desprezo” (HONNETH, 2006).

Para ser efetiva, a política territorial necessita alterar os determinantes estruturais da pobreza, ou seja, aqueles fatores que perpetuam a desigualdade no acesso a recursos materiais e simbólicos. Um desses fatores reside na própria dificuldade de organização e representação, o que dificulta sobremaneira a capacidade de alguns grupos exporem e legitimarem suas demandas. Ademais, para além disso, outros elementos genéricos se impõem como determinantes fundamentais da pobreza (MIRANDA; TIBÚRCIO, 2013). Dentre eles, os aspectos fundiários (concentração da propriedade da terra, instabilidade e insuficiência do acesso à terra para a maioria dos agricultores) geralmente constituem uma face comum a todos os territórios, inclusive no Paraná Centro. Soma-se a isto a precariedade no acesso aos demais meios de produção (sementes, água, máquinas, fertilizantes, etc.), a falta de serviços e equipamentos sociais nos pequenos municípios, o mandonismo local e o clientelismo, mais presentes (ou mais

perceptíveis) nestes contextos do que nas grandes cidades. Há ainda meios de exclusão e segregação racial, étnica, de gênero e geração, os quais são de difícil apreensão, uma vez que envolvem não apenas as formas geralmente aparentes de preconceito, mas também práticas e discursos cotidianos que foram naturalizados a ponto de não serem reconhecidos como mecanismos de exclusão pelos próprios excluídos.

Para Leite (2013, p.333), um dos principais desafios das políticas de desenvolvimento territorial envolve conciliar ações pontuais com medidas para “remover os obstáculos histórico-estruturais que retroalimentam a geração do fenômeno da pobreza”, inclusive aqueles decorrentes das privações que se reproduzem no plano simbólico. Aqui há uma chave de leitura importante para uma avaliação das políticas territoriais. Para além de medidas de eficiência e eficácia das políticas públicas, é imprescindível olhar para a capacidade das mesmas romperem com os fatores estruturais que perpetuam a pobreza e a iniquidade social. No Paraná Centro, as ações empreendidas revelam a dificuldade com a qual as políticas se deparam no que diz respeito à inclusão das comunidades tradicionais, assim como dos assentados da reforma agrária e dos povos originários. 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. (Membro do Colegiado Territorial. Pesquisa de campo, 2013).

No que tange à participação desses grupos sociais no território, ao mesmo tempo em que 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 devem ser readequados 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. (Membro do Colegiado Territorial. Pesquisa de campo, 2013).

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 – haja vista, por exemplo, os recentes conflitos socioambientais que emergiram em diferentes regiões brasileiras em decorrência de uma ação desenvolvimentista do Estado com vistas a acelerar o crescimento econômico por meio da construção de novas infraestruturas de energia, transporte e produção –, 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. Neste sentido, o que notamos nas reuniões que presenciamos entre 2012 e 2013 foi um Colegiado Territorial com uma pauta eminentemente informativa e escassos momentos para ampla discussão pública, o que compromete, portanto, os princípios de democracia participativa que regem a política territorial. Seguramente essa não é uma exclusividade desse espaço que, a rigor, reproduz deficiências do tipo de participação ainda limitada e cons-

trangida presente na maioria dos fóruns públicos criados para gestão das políticas desde os anos 1990.

7.6. OS PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), o PRONAT foi criado para atuar como catalisador de novas estratégias de desenvolvimento rural, apoiando projetos inovadores com foco na inclusão socioprodutiva da agricultura familiar. O programa sugere a superação do referencial estreitamente setorial das políticas agrícolas por meio de projetos territorializados. Esses são construídos a partir da mobilização de uma teia de atores, os quais interagem nos Colegiados Territoriais. Nestes espaços são, então, confrontados publicamente diferentes valores, ideias e interesses, os quais interagem ainda com o referencial da política pública, ou seja, com as concepções que o Programa institucionaliza em uma série de regras e normas e que limitam o espaço dentro do qual os atores podem arquitetar seus projetos.

Mas este referencial da política pública também é objeto de reinterpretações ao nível territorial, de modo que os atores podem privilegiar algumas ações em detrimento de outras. Os grupos com maior dotação de recursos conseguem, assim, readequar a política pública à sua própria concepção de desenvolvimento territorial. Ao invés de uma estratégia de combate à pobreza por meio da luta contra as iniquidades, os projetos podem sustentar uma visão de desenvolvimento centrada, por exemplo, nas virtudes do empreendedorismo para a geração de novos arranjos econômicos. Neste caso, as esperanças de redução da pobreza são depositadas na pressuposição de que os investimentos produtivos podem, via efeitos de transbordamento, levar a uma situação de aumento generalizado da renda da população. Outra forma de compreender essas diferentes formas de apropriação local da política envolve a readequação dos mecanismos de governança territorial. Por um lado, há atores que sustentam a necessidade de uma ação pública baseada em coletivos bem organizados e estruturados como condição básica para garantir a eficácia dos projetos. Por outro, há quem privilegie redes com uma estruturação mais ampla e heterogênea. Neste caso, a preocupação não reside na implementação dos projetos *per*

se (colocar uma agroindústria em funcionamento; encontrar compradores para os produtos; cumprir o cronograma de empenho dos recursos), mas nas virtudes do desenvolvimento enquanto processo que visa incluir um espectro mais amplo de indivíduos e comunidades. Isso não significa negar a importância da gestão administrativa dos projetos, mas há uma alteração na relação entre os fins e os meios.

Em todo o país, entre 2003 e 2012, o PRONAT, por meio da Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF), financiou 6.567 projetos, o que representou um orçamento total de R\$ 1,6 bilhão. No Paraná Centro, foram contabilizados 75 projetos, incluindo ações em andamento, atrasadas e não iniciadas, porém cujo recurso já foi liberado, representando um montante de R\$ 8,5 milhões. Esses projetos estão distribuídos entre todos os dezoito municípios, mas com os principais, em termos de volume de recursos, destinados basicamente ao grupo de municípios que capitaneia a nova divisão política do território. A maioria dos projetos concerne às seguintes ações: Gestão e planejamento territorial; Estruturação da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER); 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.²⁸

Os projetos relativos à Gestão e Planejamento Territorial envolvem recursos para a viabilização do processo de governança dos territórios, abarcando a elaboração do PTDRS, eventos de mobilização e produção de relatórios de gestão. Para além das considerações já apresentadas sobre a governança territorial, aqui cabe destacar apenas três aspectos recorrentes nas falas dos entrevistados. O primeiro diz respeito ao reconhecimento de um processo de aprendizado acerca dos caminhos da política pública, mesmo que isto ainda seja restrito ao núcleo direutivo do Colegiado. Já o segundo aspecto referente à gestão emerge como uma espécie de consequência do primeiro. Trata-se da concentração das informações, de modo que muitos frequentadores das plenárias do colegiado desconhecem as

²⁸ A seguir propomos uma análise de alguns desses projetos. Diferentemente do relatório final da pesquisa que deu origem a este livro, não cabe aqui uma avaliação detalhada. Neste momento, queremos apenas apontar alguns elementos que julgamos relevantes em face dos argumentos centrais apresentados no texto.

ações executadas, suas características, abrangência, público atingido, bem como os montantes e a procedência dos recursos envolvidos. Finalmente, o terceiro diz respeito aos entraves burocráticos que retardam a liberação dos recursos e provocam dificuldades inúmeras para a gestão territorial. Nesse sentido, a interrupção na contratação de determinados serviços prestados por ONGs mostrou as fragilidades do Estado no que diz respeito à possibilidade de inserção efetiva da sociedade civil no processo de gestão territorial.

As ações relativas à ATER estão principalmente associadas a projetos destinados à melhoria das condições de atuação da EMATER e de algumas Secretarias Municipais de Agricultura, sobretudo por meio da aquisição de veículos e equipamentos. Dentre os principais limites referidos pelos atores entrevistados, encontram-se alguns problemas antigos de atuação da ATER: (a) descontinuidade do trabalho; (b) realocação das estruturas para outras atividades pelas prefeituras; (c) concentração das ações nos agricultores familiares mais estruturados; e (d) carência de técnicos, sobretudo com perfil para atuar junto a determinados grupos sociais (comunidades tradicionais) e sistemas de produção (agroecologia). Para alguns atores, estes problemas contribuem para a ausência de determinados segmentos nos espaços de governança territorial. Ademais, também corroboram a fragilidade da articulação entre os objetivos das políticas territoriais e o uso efetivo dos recursos no território. Neste sentido, há que se destacar a dificuldade de combinar a aplicação dos recursos com as necessidades que decorrem da implementação de determinadas políticas no âmbito do PTC. Alguns atores citam, por exemplo, que, apesar de existir uma representante no sistema de ATER para tratar do Bolsa Família, não há um planejamento efetivo de ações com foco neste público.

Um terceiro conjunto de projetos refere-se à agroindustrialização de produtos agropecuários, dentre os quais está incluído o abatedouro de suínos situado em Pitanga, já discutido acima. No início dos anos 2000, os resultados econômicos proporcionados pela suinocultura animaram muitos produtores, alguns dos quais ocupavam posições importantes na gestão dos municípios. Isso levou a um investimento considerável do território em uma cadeia produtiva que, nos anos seguintes, mostrou inúmeras fragilidades. Atualmente, apesar de a obra física estar concluída, o abatedouro continua inativo em virtude da falta de recursos para aquisição de equipamentos. Na visão de inúmeros atores locais, o maior problema deste

projeto residiu na falta de discussão mais ampla da proposta com aqueles que deveriam ser os principais interessados, os agricultores familiares. As discussões acabaram centradas em um grupo restrito de pessoas, mais diretamente implicadas com o setor produtivo e com vínculo direto com as prefeituras municipais.

Por essa razão, este projeto foi objeto de recorrentes desentendimentos no Colegiado Territorial. Para alguns entrevistados, o Consórcio implantado para gerir o abatedouro atendia apenas a grupos de interesses que, mesmo vislumbrando no setor uma alternativa para a economia regional, não estiveram dispostos a ampliar o espaço de discussão e a incorporar outras organizações que poderiam contribuir para viabilizar o projeto. Além disso, revela-se uma intrincada discussão relativa à corresponsabilização entre setores público e privado. Atualmente, o governo federal demanda que parcela do recurso necessário para colocar o abatedouro em operação deva ser bancada pelos próprios suinocultores organizados em uma cooperativa que, em comodato, assumiriam a gestão do projeto. Contudo, em face do novo contexto da suinocultura regional, essa não parece ser uma opção para os produtores, que aguardam novos recursos públicos enquanto a estrutura física do abatedouro se deteriora.

A realidade da cadeia produtiva de suínos é distinta daquela que encontramos no caso do leite, cuja produção tem se expandido significativamente no Paraná Centro, acompanhando tendência de várias regiões do Brasil meridional. Atualmente, o leite já ocupa a quarta posição dentre os produtos com maior valor bruto de produção no território. De acordo com o IBGE (2006), o produto está presente em 11.231 estabelecimentos, dos quais 85,6% são familiares. Além de angariar suporte de inúmeras políticas setoriais, a atividade se tornou foco prioritário da extensão rural e de algumas cooperativas. No território, o PRONAT aportou recursos, dentre outras coisas, para a estruturação de Cooperativa de Leite da Agricultura Familiar (COORLAF), a qual visa estabelecer um novo parâmetro de negociação com os agricultores com o objetivo de reduzir a pressão exercida pelos atravessadores.

De modo geral, a opção pela pecuária leiteira como alternativa de diversificação estratégica para o desenvolvimento do território tem sido avaliada positivamente pelos atores locais. Os resultados efetivamente demonstram uma ampliação gradativa da produção, sobretudo em virtude das atividades de capacitação dos produtores. Mesmo assim, críticas

recaem sobre a execução dos projetos. Em particular, cita-se a inutilização de algumas estruturas de recebimento de leite e o uso particular conferido a alguns equipamentos adquiridos com recursos discutidos no território. Ademais, questiona-se o fato de a COORLAF ainda não possuir estrutura suficiente para garantir a comercialização, o que mantém a dependência dos agricultores em relação aos freteiros.²⁹

Outro conjunto de projetos está associado à estruturação da cadeia produtiva de plantas medicinais. Por intermédio do PROINF, foram instalados oito secadores e estufas para beneficiamento em diferentes municípios do Paraná Centro. Este tipo de produção mostra-se muito presente entre agricultores familiares camponeses e comunidades tradicionais, os quais utilizam a produção, o beneficiamento e a comercialização de plantas medicinais como importante alternativa de agregação de valor. Desde os anos 1990, isso foi incentivado pela presença de organizações sociais como o Instituto Agroflorestal Bernardo Hakvoort (IAF), mas também por empresas e cooperativas atuantes no território (COOPAFLORA e CERCOPA), as quais intermedeiam mercados para esta produção (PLEIN, 2012).

Dentre as principais dificuldades encontradas nestes projetos, destaca-se a subutilização das estruturas de secagem e armazenamento. Isto se associa a uma crítica concernente aos limites intrínsecos desses projetos para servirem como alternativas de agregação de valor aos agricultores familiares. Primeiro, porque muitas estruturas estão situadas em áreas de difícil acesso, o que estabelece empecilhos tanto para levar os produtos até a estrutura de beneficiamento como para escoá-los. Segundo, porque a opção por grandes estruturas (em virtude de adequações técnicas e financeiras exigidas pelos próprios órgãos financiadores) concentradas em poucos municípios ocorreu em detrimento de investimentos em secadores individuais de menor escala, os quais poderiam ser instalados nas unidades familiares de produção. Não surpreende, portanto, que muitos secadores estejam sub ou inutilizados, uma vez que muitos agricultores preferem

²⁹ Diferente de outros territórios onde a atividade leiteira está consolidada há vários anos, no Paraná Centro ela ainda se encontra em estágio incipiente, revelando baixos níveis de produtividade, problemas de genética do rebanho, pastagens degradadas e dificuldades de comercialização. Uma das consequências disso é que, enquanto naqueles territórios as próprias cooperativas do setor possuem um corpo de técnicos que prestam assistência, no Paraná Centro esse trabalho ainda é embrionário, exigindo maior presença da ATER pública, o que se torna particularmente dramático face a quantidade de extensionistas à disposição.

o uso das estruturas coletivas, para realizar a secagem de forma individual ou comercializar a matéria-prima sem processamento.

Em Nova Tebas, encontramos um projeto com problemas similares de subutilização, a agroindústria de beneficiamento de frutas orgânicas.³⁰ Mas, aqui, são outros três aspectos que chamam a atenção. Primeiro, assim como o anterior, este projeto também envolve uma iniciativa capitaneada por pequenos agricultores familiares que se enquadram no público prioritário do PTC. Segundo, a mesma volta-se ao processamento de frutas orgânicas, estimulando sistemas agroecológicos. Terceiro, e aqui emerge uma diferença importante, trata-se de uma iniciativa gestada e implantada fundamentalmente pela ação dos agricultores locais, mas de forma desarticulada da ação do Colegiado Territorial (o que, para alguns entrevistados, explicaria parcialmente seu caráter diferenciado no que tange ao público beneficiário). Ainda que a integração de ações entre os governos federal e municipal tenha sido fundamental para a viabilização da agroindústria, a construção do projeto não envolveu a discussão no Colegiado Territorial. As lideranças da cooperativa sequer participam deste espaço e, de forma geral, desconhecem seus objetivos e mecanismos de ação. Este projeto foi uma ação que partiu dos agricultores e seus parceiros em contato direto com o MDA.³¹

Finalmente, gostaríamos de destacar os projetos relacionados à comercialização de produtos da agricultura familiar, os quais incluem ações como a aquisição de veículos e equipamentos; construção de centro de comercialização; cursos de beneficiamento, produção e comercialização; e implementação de uma Base de Serviços de Comercialização (BSC). Dentre essas ações, foi a última que mais chamou nossa atenção, primeiro, porque abarca um leque relativamente amplo de entidades; segundo, porque evidencia algum nível de conexão entre os projetos territoriais e políticas estruturantes, como

³⁰ A mesma situação também foi observada na fábrica de cavaco e maravalha instalada em Iretama. Neste caso, citam-se ainda os limites do projeto com relação à perspectiva territorial de integração de diversos municípios. Em virtude dos custos de transporte da madeira, o fornecimento de matéria-prima restringe-se a um raio de cinquenta quilômetros no entorno da fábrica, o que provoca subutilização da mesma.

³¹ Isso se deu em um contexto de crise decorrente da negativa de uma empresa parceira dos agricultores em adquirir as frutas produzidas. Assim, para evitar a enorme perda de produto e garantir a renda dos agricultores, inicialmente o MDA atuou junto à CONAB para viabilizar uma solução emergencial via compras governamentais e, em seguida, na estruturação de uma solução de longo prazo, a construção da agroindústria.

o PAA e o PNAE; e, finalmente, porque também traz à tona novas questões relativas à gestão social das políticas territoriais.

A BSC foi implementada a partir de um projeto capitaneado pela RURECO. O objetivo consistia em assessorar a organização, planejamento, gestão e comercialização de produtos da agricultura familiar. Ademais, a Base procurava estabelecer uma plataforma de circulação de produtos para o acesso a diferentes canais de comercialização, em particular mercados locais e institucionais. Sua duração estava prevista para quatro anos, com término no final do ano de 2014. Entretanto, por conta da interrupção do repasse de recursos para a ONG, as atividades foram executadas somente até o início do ano de 2012. Um ano depois, contudo, em vista da articulação que havia sido potencializada, foi reorganizado um grupo de entidades que atuam na comercialização de produtos da agricultura familiar. Assim, foi constituída uma Câmara Temática composta por onze organizações e cuja coordenação está a cargo das Secretarias Municipais de Agricultura (Pitanga e Nova Tebas), Cresol (Pitanga) e COAVRCAN (Iretama). Note-se, portanto, que esta articulação envolve, sobretudo, representantes daqueles municípios com maior presença no Colegiado, os quais formaram um verdadeiro território dentro do território.

Neste momento não podemos fazer inferências definitivas a partir dessa rápida incursão sobre alguns poucos projetos, dos quais selecionamos apenas certos aspectos que não resumem os múltiplos efeitos gerados na dinâmica do território. Mesmo assim, doravante apresentamos algumas considerações gerais sobre o conjunto dos projetos analisados durante a pesquisa no Paraná Centro, as quais devem necessariamente assim ser apreendidas, pela sua generalidade.

Um primeiro aspecto a destacar diz respeito ao fato de os projetos 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.³² Ademais, também caminha ao encontro da concepção de desen-

³² O último edital para seleção de propostas ao PROINF, publicado em agosto de 2013, define como objetivo: “Selecionar propostas de infraestrutura para ampliar e qualificar a capacidade produtiva, de armazenamento, transporte e comercialização dos empreendimentos da agricultura familiar, promover o fortalecimento dos sistemas produtivos em convivência com o semiárido, assim como qualificar os serviços públicos de inspeção sanitária, armazenamento, transporte e comercialização nos territórios rurais e da cidadania” (SDT, 2013).

volvimento predominante no Colegiado Territorial. Neste sentido, pode-se notar ainda que a maior parte dos recursos esteve direcionada a agricultores familiares com maior capacidade de representação política. Disso decorrem, portanto, limites na capacidade de os projetos alcançarem o público prioritário do PTC, os quais estão ausentes do núcleo direutivo do território.

Em segundo lugar, apesar do êxito do Paraná Centro em face de outros territórios no que tange ao número de projetos implementados, a experiência ainda revela uma complicada trajetória de inovação organizacional. As fragilidades dos primeiros projetos demonstraram, por exemplo, a dificuldade de intercompreensão entre os interesses dos atores e as regras estabelecidas para financiamento e gestão dos recursos, em particular aquelas definidas pela Caixa Econômica Federal. Atualmente, apesar dos inúmeros entraves ainda existentes, que inclusive tornam reincidentes os projetos inconclusos ou com falhas de execução, nota-se um aprimoramento gradual na articulação entre distintas organizações. Neste sentido, deve-se ressaltar os esforços do Colegiado Territorial para a regularização da situação fiscal das prefeituras municipais (função que poderia ser atribuída à AMOCENTRO), aspecto particularmente relevante para a gestão de projetos via Consórcios Intermunicipais.

Por sua vez, o desafio da intersetorialidade na gestão das políticas continua condicionando a existência de inúmeros problemas. Para superá-lo, uma nova institucionalidade parece imprescindível, não apenas no que diz respeito à política territorial, mas à ação do Estado. 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, essas regras dificultam a constituição de um processo contínuo e qualificado de governança territorial. A título de exemplo, 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).³³

Muitos projetos demandam uma complexa arquitetura institucional e organizacional, o que se torna um obstáculo para implementação. Assim, em vista das dificuldades impostas para a execução – e da frustração com projetos de maior envergadura que não foram concluídos –, no período recente muitos atores começaram a preterir projetos de elevada complexidade, mesmo que com um enfoque territorial e participativo mais evidente, em prol de ações pontuais, setorializadas e municipalizadas, as quais são mais facilmente manejáveis na estrutura de gestão das políticas públicas, sobretudo no que tange às exigências para elaboração dos projetos técnicos, empenho, liberação e utilização dos recursos. No Paraná Centro, vimos isso quando o Colegiado Territorial decidiu, em 2013, ratear os recursos entre várias organizações para aquisição de veículos.

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 define um “desvio” na rota normal da política pública (FÁVARO, 2014). As emendas produzem um novo circuito para os recursos, de modo que estes chegam aos atores territoriais sem passar pelo Colegiado Territorial. Neste caso, o vínculo direto estabelecido entre deputados e atores locais reproduz os mecanismos mais arcaicos historicamente perpetuados na ação do Estado brasileiro, sustentando relações de reciprocidade assimétrica entre os políticos e a população. Este não é apenas mais um problema, mas uma espécie de “calcanhar de Aquiles” para a governança territorial, tendo em vista que não afeta apenas a distribuição dos recursos, mas a própria lógica da gestão social, desestabilizando as tentativas de criar processos democráticos de participação social e empoderamento de atores com menor capital econômico e político.

³³ Um novo modelo, que entra em vigor a partir de 2014, visa amenizar essas dificuldades e dinamizar os processos de assessoria. No entanto, novamente, isso ocorre em detrimento de uma participação mais ampla da sociedade civil organizada, haja vista que, pelo novo formato, a assessoria passa a ser coordenada pelas universidades. Trata-se da “solução possível” em face das atuais regras para transferência de recursos públicos.

Em suma, pode-se afirmar que a lógica inovadora do PRONAT se depara com a força das instituições em se autorreproduzir. No Paraná Centro, para além do peso das emendas parlamentares, notam-se igualmente obstáculos para romper com o controle exercido pelas prefeituras na gestão dos recursos. Isso porque a política territorial não altera substancialmente a lógica de repasse dos recursos entre o âmbito federal e os municípios. Em muitos projetos analisados, mais do que um território estamos tratando, sobretudo, de arranjos intermunicipais. Novamente, há que se ponderar que isso não é uma decorrência apenas do modo como o PRONAT e o PTC foram concebidos, mas da própria regulamentação do repasse de recursos públicos entre a União e os entes federados. Em outras palavras, trata-se de um problema relacionado à inexistência de um marco jurídico para a gestão dos territórios e que reflete a necessidade de arranjos institucionais mais flexíveis.

Por outro lado, é igualmente necessário advertir que, mesmo não alterando substancialmente a trajetória dos recursos, a política territorial conseguiu estabelecer alguns condicionantes no uso dos mesmos. Esses condicionantes não são exatamente instrumentos jurídicos institucionalizados em regras formais, mas convenções sociais compartilhadas entre os atores territoriais. Essas convenções fazem com que, por exemplo, os prefeitos não possam simplesmente dispor dos recursos à revelia dos interesses dos demais atores e indiferentes às decisões do Colegiado. Não raro, a convivência de várias organizações e níveis de governo cria uma situação de repartição do poder no interior do território. Com isso, o Colegiado Territorial consegue ao menos se estabelecer como mecanismo de controle social da implementação dos projetos, ainda que sem nenhuma atribuição formal que lhe permita definir sanções no caso de uso inadequado dos recursos.

Dentre os resultados mais promissores, aparecem elementos da aprendizagem para a gestão de políticas públicas, sobretudo no que concerne à integração entre níveis de governo. Em particular, destaca-se o processo de capacitação dos gestores locais (contribuindo para conformar uma elite administrativa territorial). Exemplo disso é o modo como as prefeituras tiveram que se apropriar do Sistema de Convênios e Contratos (SICONV) e, mais recentemente, o próprio processo de municipalização do Portal da Transparéncia, que permite o controle mais efetivo dos recursos utilizados localmente. Como veremos a seguir, o mesmo pode ser dito em relação a um amplo conjunto de políticas que compõem o PTC, as quais

demandaram intensa reorganização institucional para as atividades de cadastramento, execução, monitoramento e controle social. O Colegiado Territorial desempenha um papel fundamental, estabelecendo-se como *locus* deste processo de aprendizagem.

7.7. AS AÇÕES DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

O PTC foi instituído como uma proposta de aperfeiçoamento dos processos de gestão e reorganização dos espaços de governança territorial, atuando na articulação de recursos provenientes de diferentes órgãos públicos, cujas políticas incidem de formas variadas no âmbito territorial (FRANÇA, 2009; DELGADO; LEITE, 2011; BONNAL, 2012).³⁴ O processo de gestão envolve as seguintes etapas: primeiro, o Governo Federal constitui uma “Matriz de Ações”, integrando o conjunto das políticas que serão ofertadas aos territórios. Em seguida, essa matriz é analisada pelos Colegiados Territoriais, onde são definidas prioridades e feitas sugestões para qualificação das ações com vistas a adequá-las à realidade dos territórios. O próximo passo envolve uma série de ajustes na Matriz pelos gestores públicos, do que resulta um Plano de Execução, onde são especificados as atividades, metas e valores a serem alocados em cada município. Finalmente, o Plano de Execução é repassado ao Colegiado Territorial para que o mesmo possa realizar o monitoramento e o controle social das políticas.

Em tese, a criação do PTC deve representar muito mais que a mera soma de ações e dotações orçamentárias dos diferentes ministérios. O objetivo fundamental é a “territorialização das políticas públicas” a partir da ampla participação dos atores territoriais na gestão das políticas (BONNAL; KATO, 2011). No Paraná Centro, contudo, raramente presenciou-se uma dinâmica territorial participativa no que tange à discussão das ações constantes na Matriz do Programa. Para muitos atores, sobretudo os prefeitos, a importância do Território da Cidadania advém da sua primazia sobre outras áreas no momento da repartição de determinados recursos

³⁴ Em 2008, foram atendidos 60 Territórios da Cidadania com recursos oriundos de 19 Ministérios e órgãos federais. Em 2009, o número de territórios duplicou e a participação do Governo Federal passou para 22 órgãos.

públicos.³⁵ Isso faz com que novos “territórios da política pública” sejam continuamente reivindicados por municípios excluídos daqueles atualmente existentes. Ou, como presenciamos no Paraná Centro, municípios adjacentes buscam ingressar nos territórios já constituídos, o que produz um intrincado jogo de legitimação e deslegitimação das justificativas que sustentam a demanda. Neste momento, a identidade do território, as coalizões que a sustentam e a própria subdivisão dos recursos são alçadas como questões proeminentes das discussões do Colegiado Territorial.

Apesar de os eixos e linhas prioritárias apontarem as prioridades do PTC, são as ações que definem propriamente os rumos da política territorial, uma vez que os territórios somente acessam os recursos por meio delas. 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. Ademais, não há alteração efetiva na dotação orçamentária em função do PTC, mas a redistribuição dos valores visando incrementar o aporte de recursos para as regiões mais empobrecidas. “O que ocorre é que cada política setorial passa a direcionar uma parcela do seu montante de recursos para esse espaço pelo PTC. Portanto, não ocorre um “aumento do bolo”, somente uma nova redistribuição das suas fatias” (LEITE; WESZ JR., 2011, p.179).

No Paraná Centro, foram previstas 57 ações do PTC em 2010, as quais seriam executadas por onze ministérios e com valor previsto de R\$ 235 milhões. Deste total, foram executadas e pagas quarenta ações, o que correspondeu a um montante de R\$ 198 milhões. Reproduzindo a dinâmica mais geral do Programa em todo o país, a maior parte delas possui como fonte de recursos o MDS e o MDA. As oito principais ações foram responsáveis por 82% dos recursos aplicados no território. Apenas o PRONAF correspondeu a 31% do montante do PTC repassado ao Paraná Centro neste ano.

Mas, para além dos aspectos relacionados à gestão dos recursos, para os objetivos da pesquisa interessava primeiramente compreender o modo como o Programa associa-se à dinâmica do território, ampliando os processos de participação e co-construção das políticas. Como vimos

³⁵ Dentre as ações que priorizam o PTC estão: Inclusão Digital; Pontos de Cultura; Assistência Técnica e Extensão Rural; Luz para Todos; Farmácia Popular.

anteriormente, no Paraná Centro esse processo traz à tona uma questão de “reconhecimento”, envolvendo atores que fazem referência ao fato de serem objetos de uma política que coloca em jogo sua cidadania, ou seja, seu direito de serem sujeitos políticos. Isso é visível tanto entre os prefeitos que, nas reuniões do Colegiado, clamam por uma “região que merece respeito”, quanto entre os atores “periféricos” que, para além de recursos financeiros, demandam a legitimação de suas identidades, modos de vida e formas de produção.

Com vistas a aprofundar essa análise, a pesquisa dedicou-se a compreender *se* e *como* a territorialização das políticas inscritas na Matriz de Ações do PTC altera o modo como elas são construídas e operacionalizadas. A atenção voltou-se para três dimensões: (a) *a estrutura de governança*: os entes públicos e privados que participam da governança definem objetivos e metas, participam da implementação direta ou indiretamente, atuam no monitoramento e na avaliação; (b) *o arranjo institucional*: leis, decretos, normas e regras que definem um quadro normativo orientando as ações dos atores; e (c) *o referencial de desenvolvimento da política*: as ideias e valores que orientam a ação dos gestores na execução da política. As políticas analisadas foram: Programa Bolsa Família (PBF); Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER); Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)³⁶; Programa Luz para Todos (PLPT), Programa de Habitação Rural (PNHR) e Programa Saúde da Família (PSF).³⁷

³⁶ O PNAE nunca compôs o PTC. Mesmo assim, julgamos conveniente analisá-lo porque, segundo evidências apontadas por uma série de outros estudos e pelos próprios atores entrevistados, a forma de operacionalização do mesmo revela um componente de desenvolvimento territorial mais evidente do que aquele que encontramos em outras políticas que constituíam o carro-chefe do PTC – isso sem mencionar aspectos como a intersetorialidade, a gestão social e a articulação federativa, mais evidentes no PNAE do que em outras políticas analisadas.

³⁷ A seleção das políticas envolveu os seguintes critérios: (a) relevância da política face ao conjunto de ações que compõem a matriz nacional do PTC; (b) o potencial da política enquanto meio de enfrentamento dos fatores que definem importantes entraves ao desenvolvimento territorial, tendo em vista a trajetória histórica do território; (c) a comparabilidade entre os territórios pernambucano e paranaense; e (d) o reconhecimento de um referencial de desenvolvimento territorial incorporado no próprio desenho da política pública.

Alvo de inúmeras controvérsias, o Programa Bolsa Família revela grande capilaridade em todo Paraná Centro, assim como no restante do Brasil (REGO, 2013), abarcando a maioria das pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade social.³⁸ Portanto, quando se afirma que uma parte expressiva do público priorizado pelo PTC está ausente do processo de gestão social da política territorial, isso não significa que essa população está fora do arco de ação das políticas que compõem (compunham) o Programa. Em outras palavras, o reconhecimento das fragilidades do processo de gestão participativa não pode ofuscar os avanços que muitas políticas revelaram no combate à pobreza e à exclusão social. O problema é que esses avanços se deram de forma parcialmente independente dos novos espaços de governança territorial, uma vez que a unidade básica de gestão continua sendo o município. A rigidez da estrutura institucional do Estado brasileiro revelou-se mais problemática para a incorporação da abordagem territorial para planejamento das políticas públicas do que inicialmente previsto.

Por um lado, isto sugere o acerto da recente reformulação do Programa, sobretudo em face das dificuldades de gestão que foram responsáveis pela inércia do mesmo entre 2011 e 2012. Com a atual retomada da política territorial, parece acertada a tentativa de definir um foco mais preciso naquelas ações que são territorializadas, mesmo isso incorrendo em uma redução substancial da Matriz de Ações. Ainda que o “enxugamento” do programa possa ser compreendido como o reconhecimento dos seus limites para operar transformações mais amplas no sentido de uma gestão intersetorial e territorializada das políticas, neste momento em particular isso pode contribuir para que os atores identifiquem o componente de desenvolvimento territorial aportado pelo PTC, o que não acontecia com uma Matriz de Ações composta por inúmeras políticas setoriais ou universalizantes, com interfaces muito reduzidas com a estrutura de governança dos territórios.

Por outro lado, o fato de essas políticas não comportarem um enfoque territorial não sugere: (a) que se deva poupar esforços para a construção de

³⁸ Agora integrando o Plano Brasil Sem Miséria, em maio de 2013 o PBF abarcou 13.773.316 famílias em todo país, ou seja, cerca de 85% dos 16 milhões que compõem o universo de ação do Plano. No Paraná Centro, 28.791 famílias recebiam recursos do programa em março de 2013, dentre um total de 52.596 inscritas no Cadastro Único do Governo Federal (SDT/MDA, 2013).

novos mecanismos de territorialização das mesmas, sobretudo no caso do PRONAF, tendo em vista as inúmeras dificuldades para reduzir as disparidades inter-regionais do crédito rural, bem como para garantir o acesso ao mesmo pelas populações mais pobres (as discussões acerca da construção de um Plano Safra Territorial caminham ao encontro desta ideia); ou (b) que os Colegiados Territoriais não possam desempenhar funções específicas para o aprimoramento dessas políticas. Programas da magnitude do Bolsa Família, que naturalmente enfrentam dificuldades para implementar mecanismos de cadastramento, controle e monitoramento, poderiam ser articulados com as estratégias de ação dos Colegiados, os quais atuariam em complementaridade aos conselhos instituídos local e nacionalmente.

A título de exemplo, em 2012 foi publicado pelo MDS o Guia de Cadastramento de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos, o qual visa lançar um olhar específico para a parcela da população fora do alcance das políticas públicas devido à sua invisibilidade perante o Estado. O documento traz um conjunto de orientações para os gestores municipais do Cadastro Único, com vistas a incluir essas populações no Plano Brasil Sem Miséria e no acesso a programas sociais, dentre os quais o Bolsa Família. Nele são identificados treze grupos populacionais que devem ter um processo específico de cadastramento. Embora esses grupos constituam justamente o público prioritário do PTC, esta ação tem se dado de forma desarticulada dos Colegiados Territoriais. Muitos depoimentos coletados durante a pesquisa enfatizam a falta de ligação entre os programas. Por um lado, os gestores do PBF em âmbitos regional e estadual revelam pouco conhecimento sobre os objetivos da política territorial. Por outro, o próprio Colegiado Territorial raramente faz menções ao Bolsa Família – evitando, com isso, contrapor as avaliações divergentes sobre os efeitos do programa.

A sinergia entre a gestão dessas políticas e a ação do Colegiado poderia qualificar o processo de implementação das políticas sociais e dos projetos de inclusão produtiva. A utilização das informações do CadÚnico poderia, por exemplo, servir de subsídio para o Colegiado estruturar suas ações. É frequente os gestores territoriais argumentarem que o fato dos projetos não alcançarem os segmentos mais pobres da população deve-se, entre outras coisas, às dificuldades de identificação dos mesmos. Com efeito, sem uma organização que os represente perante os fóruns públicos,

esses grupos sociais permanecem invisíveis não apenas ao Estado, mas ao próprio território enquanto ator social coletivo.³⁹

Por sua vez, os vínculos entre o Bolsa Família e outras políticas que constam na Matriz de Ações são, antes, o resultado do diálogo constituído no âmbito da gestão nacional do que a consequência de um esforço articulado de territorialização. Esse é o caso, por exemplo, da Política Nacional de ATER, a qual previu, em uma Chamada Pública lançada em 2010, destinada especificamente aos Territórios da Cidadania, que no mínimo 30% dos agricultores beneficiários deveriam estar inscritos no CadÚnico. Na prática, contudo, a execução das ações revelou que este número não foi alcançado em virtude de uma série de fatores, dentre os quais se pode destacar a ausência de uma ação mais incisiva do Colegiado Territorial na integração dessas políticas, somada ao referencial de desenvolvimento rural predominante no seio dos órgãos de extensão rural.

Esse público problemático que não se encaixa nos programas convencionais que a gente trabalha porque não planta feijão, milho, soja... Leite é somente para subsistência. Que não consegue alavancar esse pessoal para entrar numa agricultura de escala. A própria EMATER propunha os modelos e os pacotes. Aqui na região o carro chefe era leite. Mas daí dentro de um modelo, um pacote. E esse pacote é para um modelo de agricultura diferente. É para o cara que circula aqui dentro. É o cara que a cooperativa tem interesse. É um cara que está no consumo, [...] que já está no mercado. Então, chamar esse pessoal [do Bolsa Família] para fazer inclusão econômica é um desafio maior do que o pessoal estava habituado, porque não é uma ATER convencional. É começar um desafio novo com a extensão rural dos velhos tempos. (Extensionista rural. Pesquisa de campo, 2013).

No que tange ao PRONAF, apesar de o mesmo constituir uma espécie de primogênito da política territorial em virtude de sua antiga linha “Infraestrutura e Serviços” (ABRAMOVAY, 1998; FAVARETO, 2007, 2009), ao longo do tempo houve uma espécie de descolamento entre uma política de crédito que, apesar de diferenciada, manteve o viés setorial, e

³⁹ Isso não envolve apenas a questão formal do cadastro, mas um complexo processo de invisibilização da pobreza e da desigualdade, por meio do qual muitos atores procuram negar a existência ou reduzir a importância desses fenômenos. Neste caso, se não há um “problema público”, não haveria necessidade da “ação pública”.

as intenções de produzir um processo de territorialização do desenvolvimento rural.

Inúmeras análises sobre o PRONAF apontam para efeitos importantes da política de crédito diferenciado. Por um lado, cita-se a contribuição do programa para a melhoria das condições de produção e de vida da população rural, para injeção de liquidez nas economias locais e para a modernização das infraestruturas produtivas. Por outro lado, dentre as críticas mais recorrentes está a dificuldade em romper com algumas características que historicamente definiram a organização do crédito rural oficial, em particular o incentivo à especialização em cultivos comerciais de *commodities* agrícolas e, associado à isso, a concentração dos recursos em determinadas regiões (sul e sudeste) e grupos de produtores (familiares dos estratos mais capitalizados); a dificuldade de operacionalização de algumas linhas de financiamento, mantendo a concentração dos recursos naquelas mais tradicionais de custeio e investimento; a dificuldade de integração dos projetos de crédito com a ação da extensão rural, aumentando o risco de fracasso dos projetos; e a exclusão de determinados segmentos mais empobrecidos do acesso ao crédito, em particular das comunidades tradicionais, seja em virtude das exigências formais do programa (DAP, por exemplo), seja por conta da inadequação dos projetos ao perfil socio-productivo desses grupos (GRISA, 2012; AQUINO; SCHNEIDER, 2011; GUANZIROLI, 2007; MAGALHÃES; ABRAMOVAY, 2006).

A criação do PTC não alterou substancialmente os mecanismos de gestão do PRONAF e das políticas a ele associadas (Seguro Rural – SEAF, Garantia de Preços – PGPAF). De modo geral, as mudanças que o Programa presenciou ao longo de sua história são decorrentes de relações políticas que se estabelecem em fóruns mais amplos, nos quais os movimentos sindicais e sociais apresentam suas reivindicações diretamente ao governo central. Em seguida essas mudanças ocasionam alterações diversas em uma trajetória tipicamente *top-down* (do nacional ao local). Nos municípios, os atores tentam adequar os mecanismos do crédito às distintas realidades sociais, mas pouca margem de manobra existe para mudanças significativas nas formas de operacionalização do programa (GRISA, 2012).

Apesar de todos os limites, no Paraná Centro a pesquisa identificou vínculos entre o PRONAF e as estratégias de desenvolvimento territorial, em particular a promoção da pecuária leiteira, mas também o financia-

mento de um conjunto mais amplo de atividades agropecuárias relevantes ao meio rural (isso sem mencionar a contribuição do programa na estruturação de algumas organizações atuantes no território, em particular as cooperativas de crédito). Mas, não se pode afirmar que esse vínculo decorre de uma ação coordenada envolvendo Estado e Sociedade Civil. De modo geral, ainda sobressai a desvinculação entre os projetos financiados com recursos do PROINF e as prioridades da política de crédito rural.

Somente no período mais recente algumas iniciativas promissoras começam a ganhar relevo. Este é o caso da articulação entre CRESOL e ARCAFAR (Associação das Casas Familiares Rurais) para a ampliação do PRONAF Jovem, articulando crédito e extensão rural. Mas isso é antes de tudo o resultado das redes sociais que perpassam o território do que uma ação discutida e coordenada pelo Colegiado Territorial. Em que pese o potencial deste fórum para promover e gerir esses empreendimentos, de modo geral, as discussões que ali se processam acerca do crédito rural recaem nos limites do acesso e nos problemas relacionados aos (controversos) níveis de endividamento. Raras são as referências ao uso do Colegiado (e das suas Câmaras Temáticas) para pensar estratégias coletivas de ação visando integrar o crédito rural, os projetos territoriais e as políticas inscritas na Matriz de Ações do PTC.

Obviamente essa limitação não é reflexo apenas da ação do Colegiado Territorial. É imperativo lembrar que, nos últimos anos, onde esses espaços se mantiveram, eles conviveram com as incertezas que cercaram a continuidade da política territorial. Ademais, a própria organização das políticas públicas setoriais dificulta esse tipo de integração. Ainda hoje as Chamadas Públicas de ATER encontram dificuldades não apenas em dialogar com os projetos de crédito rural, mas com as ações priorizadas pelos Colegiados no âmbito do PRONAT. Ao fim e ao cabo, a pergunta que permanece em aberto é: como exigir dos atores territoriais a articulação das políticas públicas se o próprio Estado, em diferentes níveis, revela dificuldades em fazê-lo? Não se pode demandar que os atores territoriais corrijam o conjunto das falhas de governança, ou seja, resolvam intrincados problemas de políticas setoriais que lhes são apresentados sem que sejam criadas as condições institucionais de gestão territorial das mesmas.

Esta situação de desarticulação é ligeiramente diferente nos casos do PAA e do PNAE, os quais conjugam de modo mais evidente a intersetorialidade e a gestão social compartilhada. Tendo em vista a própria novi-

dade que estes mercados institucionais representam, eles foram objeto de recorrente discussão entre as organizações territoriais nos últimos anos. Ademais, se, também neste caso, o Colegiado não possui uma ingerência significativa sobre a gestão, ele ao menos serviu como espaço de articulação social para a execução dos programas.

Com relação à operacionalização do PAA e PNAE, a pesquisa revelou avanços importantes no sentido do aprimoramento das organizações sociais para atender aos requisitos das compras públicas, o que permite ampliar gradativamente o leque de grupos sociais beneficiários. Isso é particularmente relevante tendo em vista que, até o momento, as dificuldades institucionais impostas pelos programas, assim como a desestruturação das associações e cooperativas, comprometem o funcionamento adequado dos mesmos e a participação dos agricultores em situação de pobreza. Em muitos municípios, os principais beneficiários ainda são agricultores familiares já inseridos nos mercados, os quais dispõem dos recursos produtivos essenciais para atender as condições de produção e distribuição. Em alguns casos, essa situação coloca em risco a participação de agricultores mais pobres, com menor acesso não apenas a recursos produtivos, mas também a informações básicas acerca das exigências para participação nos mercados institucionais. No entanto, em outras situações, a presença de agricultores mais estruturados possibilita a inserção gradativa dos grupos mais vulneráveis que, de outro modo, encontrariam dificuldades ainda maiores para acessar esses mercados em face de suas condições de oferta, processamento e transporte dos alimentos.

As dificuldades de operacionalização do PAA e do PNAE ratificam um dos desafios mais importantes da gestão territorial: a articulação entre as ações do PTC e os projetos financiados pelo PROINF. Com efeito, enquanto as organizações sociais e as prefeituras municipais carecem de infraestrutura para a execução das compras governamentais, as disputas por recurso que se estabelecem no Colegiado Territorial bloqueiam a construção de uma estratégia coordenada de longo prazo, orientada, por exemplo, à aquisição de veículos para viabilizar a distribuição dos alimentos (o que teria efeitos não apenas em relação aos mercados institucionais, mas também em um leque mais amplo de redes alimentares). O mesmo pode ser dito em relação às inversões realizadas em projetos de agroindustrialização, os quais revelam vínculos muito frágeis com os circuitos locais de abastecimento alimentar. A maior parte dos investimentos conti-

nua voltada para mercados mais convencionais (a exportação de produtos para fora do território), os quais já revelaram seus limites no que tange à potencialização de uma estratégia de “desenvolvimento territorial endógeno” (SCHNEIDER, 2004; SABOURIN, 2010).

Se, por um lado, a pesquisa deparou-se com a ampla disseminação de algumas políticas sociais, que têm efetivamente contribuído para a redução dos níveis de pobreza, por outro, percebeu que a integração entre essas políticas e os projetos de inclusão socioprodutiva permanece um desafio, não exatamente em virtude da estrutura institucional dos programas (ainda que por vezes esse seja um fator complicador), mas das próprias escolhas efetuadas pelos atores territoriais. Isso é particularmente evidente na desconexão entre as ações de transferência de renda e os projetos de agregação de valor aos produtos agropecuários, os quais poderiam inclusive ter como critério de financiamento sua capacidade de inclusão produtiva das populações beneficiárias pelas políticas sociais. Assim, enquanto alguns investimentos produtivos revelam-se distantes das necessidades dos grupos mais empobrecidos, as políticas de transferência de renda convivem com o crônico desafio da inclusão socioeconômica. Em uma situação limítrofe, corre-se o risco de uma segregação – recentemente defendida por alguns analistas (ALVES; ROCHA, 2010) – que envolve a escolha de segmentos sociais aptos a “produzir o desenvolvimento”, enquanto aos demais são conferidos apenas os meios básicos de reprodução social.

Outro aspecto que merece destaque envolve as dificuldades decorrentes da existência de múltiplas territorialidades na ação do Estado, o que produz ineficiências de gestão e, talvez de modo ainda mais importante, complica a possibilidade de solidificar uma identidade territorial. A organização de algumas políticas sugere apenas uma nova regionalização, com o agravante de diferentes órgãos ou níveis de governo trabalharem com recortes distintos, impossibilitando a articulação das políticas pelo simples descompasso espacial das ações de cadastramento, implementação, controle e monitoramento. No caso do PBF, por exemplo, existe uma Coordenação Regional que acompanha e orienta os municípios na realização das ações, servindo como intermediária entre as instâncias locais e estaduais. No Paraná Centro, esses municípios são incluídos em três Coordenações Regionais (Guarapuava, Ivaiporã e Campo Mourão), que não respeitam os limites geográficos do Território da Cidadania.

Ao mesmo tempo, são evidentes as dificuldades para estabelecer interfaces entre as políticas territoriais e as ações desenvolvidas a partir dos programas e recursos estaduais e municipais. As razões para isso são inúmeras, e envolvem desde a reticência do governo estadual em territorializar suas políticas até a dificuldade dos atores territoriais em pactuar um projeto de desenvolvimento de médio e longo prazo, estabelecendo eixos prioritários que efetivamente orientem os investimentos públicos e os esforços da sociedade civil. No Paraná Centro essas interfaces se mostraram, de forma bastante restrita, na organização de uma estratégia para o desenvolvimento da cadeia produtiva do leite, definida como foco prioritário da ação de várias instituições, concentrando o trabalho da extensão rural (ATER), recursos do crédito (PRONAF) e do PRONAT. Contudo, esse exemplo configura mais propriamente um experimento pedagógico do que a evidência de uma conexão entre os objetivos traçados, o referencial de desenvolvimento da política e os projetos implementados.

Para que isso ocorra, o PTDRS deveria cumprir um papel mais relevante na orientação das estratégias de desenvolvimento territorial. Assim como em outros territórios, no Paraná Centro a construção do Plano cumpriu um papel fundamental para mobilização e organização social. Disso resultou um diagnóstico consistente da realidade, construído a partir das percepções dos próprios atores locais. Porém, para além disso, o PTDRS revela claramente a dificuldade de estabelecer um debate mais consistente para identificação de prioridades e hierarquias. Deste modo, ao longo do tempo, o Plano se tornou um instrumento vazio, raramente recordado na discussão dos projetos. Ademais, no Paraná Centro, o documento sequer aponta claramente para alternativas efetivas de combate à pobreza e inclusão social dos grupos mais vulneráveis. Na primeira versão do Plano (2006), não há qualquer referência a grupos como faxinalenses e quilombolas. Indígenas e assentados são citados apenas para alertar sobre suas presenças no território. Por sua vez, o processo de qualificação do PTDRS (2011) incorpora uma pequena referência, mas não consegue apontar mais do que poucas evidências acerca das condições de inserção desses grupos no território. Menos ainda é dito em relação a propostas de ações e projetos voltados às suas demandas.

A solução para esse tipo de problema não passa pela reelaboração do PTDRS, o que poderia resultar nos mesmos erros, mas com o agravante da

desmobilização. De outro modo, a reativação da política territorial requer a construção de novos mecanismos de planejamento, contínuos e sistemáticos. Se, outrora, os processos de planejamento e implementação foram separados, de modo que muitos atores que frequentam o Colegiado sequer conhecem o conteúdo do PTDRS, atualmente defende-se a necessidade de consolidar este espaço como fórum de planejamento contínuo, rompendo com o caráter eminentemente informativo das reuniões. Obviamente, isso demanda não apenas mais tempo, mas também um esforço ainda maior de coordenação, o que afastará algumas entidades à procura de recursos, mas poderá servir para atrair um leque mais amplo e diversificado de organizações até então ausentes das discussões.

Finalmente, esta análise geral da implementação das políticas públicas constantes da Matriz de Ações do PTC no Paraná Centro leva a uma indagação sobre os limites institucionais do programa em fazer com que as ações “saiam” efetivamente territorializadas dos seus Ministérios de origem, ou mesmo no que diz respeito à intenção do programa de delegar à sociedade civil e aos Colegiados Territoriais a possibilidade de fazê-lo quando isso não aconteceu previamente. O peso da estrutura federativa brasileira é mais presente do que talvez se imaginasse no início da estruturação dos territórios, e a inexistência de um marco jurídico adequado à gestão territorial dificulta imensamente a criação de mecanismos alternativos de governança. No Paraná Centro, as experiências de integração administrativa intermunicipal (os consórcios públicos) têm se mostrado com inúmeros problemas até o momento, não exatamente em função dos limites jurídicos dessas estruturas, mas das fragilidades operacionais que fazem com que elas existam apenas formalmente.

É importante ponderar que esta análise deve ser lida à luz da recência do PTC, que não possui mais de cinco anos, sendo que nos últimos dois o programa passou por uma série de reajustes institucionais. Assim, tendo em vista suas ambições no que tange à articulação e à gestão social das políticas públicas, qualquer avaliação dessa experiência deve ter o cuidado em reconhecer, primeiramente, os inúmeros entraves que um programa deste gênero encontra para se consolidar e, em segundo lugar, que, em face desses entraves, todos os avanços, por menores que sejam, podem ser fundamentais para a construção de novos mecanismos de intervenção do Estado e gestão social participativa das políticas públicas. A maioria destes

avanços será computada somente dentro de alguns anos ou décadas de experimentação na gestão social de políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Paraná Centro tem assistido à consolidação de um referencial de desenvolvimento que coloca em evidência uma estratégia de dinamização econômica do território centrada na afirmação de uma agricultura familiar inserida nos mercados, produzindo valor agregado, absorvendo tecnologias, diversificando suas atividades e, assim, gerando renda e qualidade de vida. A construção deste referencial articula-se em uma via de mão dupla com o próprio referencial das políticas territoriais. Assim, ele é traduzido em ações que contribuem para ampliar a articulação de determinados segmentos da agricultura familiar, os quais consolidaram-se economicamente, legitimaram-se socialmente e, com isso, fortaleceram uma coalizão política que hoje é capaz de rivalizar com as oligarquias agrárias que historicamente controlaram a política local, disputando os espaços públicos de governança do território, mas também as estruturas mais tradicionais do poder local, como as prefeituras municipais.

No Colegiado Territorial, esse referencial manifesta-se de diversos modos, mas, sobretudo, pela mediação de representantes de organizações públicas e da sociedade civil que se tornaram porta-vozes desta agricultura familiar. Trata-se de uma convergência entre ideias sustentadas por gestores situados em diferentes níveis de governo (prefeituras, secretarias estaduais e ministérios) com aquelas oriundas dos representantes de algumas organizações da agricultura familiar. Contribui para isso o trânsito intenso dos atores entre as diferentes entidades e espaços públicos, de modo que a própria desvinculação entre o público e o privado tornou-se mais uma tarefa analítica do que a expressão de uma realidade cristalizada.

A partir dessa convergência, o núcleo da política territorial revela um alto grau de coesão no centro de uma rede social mais extensa. A caracterização desse núcleo revela a formação de uma espécie de “elite administrativa” da política territorial, cujos representantes: (a) estão concentrados em Pitanga e municípios adjacentes; (b) possuem vínculos sociais estreitos e, em alguns casos, relações de parentesco e amizade, o que não é estranho à dinâmica dos pequenos municípios; (c) reproduzem-se na gestão da

política territorial ao longo do tempo, diferentemente de outras representações que são de alta rotatividade e, finalmente; (d) são portadores legítimos de um referencial de desenvolvimento que se tornou predominante no Colegiado Territorial, seja em virtude da posição ocupada por eles na rede social, seja em decorrência da presença estável ao longo do tempo permitir maior conhecimento acerca dos mecanismos institucionais da política pública (caminho dos recursos, elaboração dos projetos, pontos críticos para implementação, etc.).

Considerando estes efeitos em relação às dinâmicas sociopolíticas do território, pode-se afirmar que os programas aqui analisados (PTC e PRONAT) contribuíram para a efetivação dos objetivos traçados por alguns atores sociais, incluindo gestores públicos, que depositam nestes segmentos da agricultura familiar esperanças de uma transformação mais ampla no meio rural. De fato, no Paraná Centro, essa aliança em torno da agricultura familiar (ou de parte dela) se consolidou também com a política territorial, permitindo a esta nova coalizão disputar a hegemonia política com setores mais conservadores, os quais possuem sua sustentação no poder econômico do latifúndio e da empresa agrícola.

Entretanto, e aqui reside o principal paradoxo desse processo, a experiência do Paraná Centro também demonstra que esse processo pode ocorrer em detrimento da incorporação de segmentos mais empobrecidos da população rural e, portanto, do próprio público prioritário da política territorial. A afirmação de uma parcela de agricultores familiares pode ocorrer de modo indiferente à (ou em detrimento da) legitimação e ao empoderamento das comunidades tradicionais, pequenos agricultores camponeses, faxinalenses, quilombolas, assentados e indígenas, ou seja, justamente aqueles grupos considerados prioritários pelo PTC.

De certo modo, as lutas por reconhecimento empreendidas por esses grupos são obstruídas por uma estratégia política que visa “evitar o conflito” no seio da nova coalizão, sob a alegação de que “retomar velhas disputas” pode obstar o processo de concertação social necessário à implementação dos projetos. Assim, evitam-se discussões sobre a concentração fundiária e a necessidade de políticas de reforma agrária, uma vez que elas incidem sobre as feridas não cicatrizadas da trajetória histórica de desenvolvimento desigual do território. Contudo, essa prática dificulta a constituição de uma dinâmica efetivamente participativa de desenvolvimento territorial. Ao tentar fazer do território um espaço de cooperação ausente

de conflitos, os atores podem tornar-se reféns das formas tradicionais de reprodução do poder local. No longo prazo, essa estratégia pode bloquear avanços institucionais importantes e incontornáveis para a constituição de espaços públicos democráticos.

Ainda em relação aos efeitos dos programas analisados, por um lado, no Paraná Centro parece incontestável o êxito da política territorial no fortalecimento de segmentos de agricultores familiares que já se encontravam organizados em suas entidades representativas (sindicatos, associações e cooperativas). Uma análise das demandas desses atores e dos projetos implementados ratifica a contribuição da política pública à estruturação desses grupos sociais, de modo que eles passaram de uma condição marginalizada a uma de protagonista, conquistando capacidade efetiva de intervir na vida política do território e dos municípios. O Colegiado Territorial contribuiu decisivamente neste sentido, propiciando as ferramentas necessárias para que esses grupos enfrentassem as oligarquias que se ocupavam de reproduzir os mecanismos clientelistas da política local.

Para concluir, gostaríamos de insistir em um aspecto: em que pese o alargamento do campo de ação das políticas sociais, e seus resultados promissores no combate à pobreza e à desigualdade, as dificuldades de territorialização das políticas ainda revelam enormes obstáculos para a articulação de uma estratégia global de combate à pobreza. No Paraná Centro, o desafio mais significativo da política territorial continua sendo a incorporação de segmentos sociais periféricos, historicamente marginalizados do acesso ao Estado.

Não se trata apenas da inclusão dessas pessoas no papel de espectadores ou na condição de beneficiários de um sistema de distribuição de recursos, mas, de inseri-los de modo qualificado no processo de governança das políticas. Esse desafio ainda precisa ser reconhecido pelos gestores (reprimidos institucionalmente pela “fria” racionalidade da administração pública) e pelos Colegiados Territoriais, onde o esforço de inclusão social deve se tornar um objetivo tão ou mais importante que a implementação dos projetos. Se isso não ocorre, o objeto do desenvolvimento passa a ser o próprio projeto (a implantação da agroindústria, a execução do serviço, o repasse do financiamento), ao invés das pessoas às quais a política se orienta, neste caso, aquelas em situação de intensa vulnerabilidade socioeconômica. Catalisar essa participação parece depender tanto da capacidade de tornar os Colegiados espaços

efetivos de planejamento, execução e avaliação das políticas, de modo que as pessoas reconheçam ali uma arena efetiva de gestão, quanto da possibilidade de torná-los amplos fóruns democráticos de intenso e ininterrupto debate político. Em suma, trata-se de reintroduzir a “política” na política territorial.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. *Bases para formulação da política brasileira de desenvolvimento rural: agricultura familiar e desenvolvimento territorial*. Brasília, NEAD/IICA, 1998.
- ALVES, E.; ROCHA, D. de P. Ganhar tempo é possível? In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R. (Org.). *A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas*. Brasília, DF: IPEA, 2010. p.275-289.
- ANDRADE, T.; SERRA, R. *O recente desempenho das cidades médias no crescimento populacional urbano brasileiro*. Texto para Discussão, 554. Rio de Janeiro, IPEA, 1998.
- AQUINO, J.; SCHNEIDER, S. 12 anos da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. *Revista de Extensão e Estudos Rurais*, v.1, p.309-347, 2011.
- BILLAUD, J-P. Desenvolvimento territorial, cidadania e participação. In: CAVALCANTI, J. S. B. et al. (Orgs.). *Participação, território e cidadania*. Recife: UFPE, 2014.
- BONNAL P. *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*. Relatório de Pesquisa. Brasília: IICA, 2012.
- _____ ; KATO, K. O processo contemporâneo de territorialização de políticas públicas no meio rural brasileiro. In: LEITE, S.; DELGADO, N. (Org.). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília: IICA, 2011. p.61-88.

CHANG, M. Y. *Sistema Faxinal: uma forma de organização camponesa em desagregação no Centro-Sul do Paraná*. Londrina: IAPAR, 1988.

CLEVE, J. J. C. *Memórias de Pitanga*. Curitiba: Artes e Textos, 2010.

DELGADO, N.; LEITE, S. (Orgs.). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília: IICA, 2011.

FAVARETO, A. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão*. São Paulo: FAPESP, 2007.

_____. Três momentos na evolução recente da gestão social do desenvolvimento territorial – dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural aos Territórios da Cidadania. In: ARAÚJO, T. B. et al. *Gestão social dos territórios*. Brasília: IICA, 2009. p.53-70.

_____. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva – uma década de experimentações. *Desenvolvimento em Debate*, v.1, p.47-63, 2012.

FÁVARO, J. L. *Análise territorial da política de desenvolvimento territorial rural no Território Rural Paraná Centro*. Tese (Doutorado em Geografia) - UFPR. Curitiba, 2014.

FRANÇA, C. G. de. *Territórios da Cidadania e política de gestão pública*. Monografia (Especialização em Gestão Pública) -ILAPE/CEPEG. Brasília, 2009.

GOMES, M. de F. V. B. *Trajetória socioambiental de Guarapuava: leituras da paisagem*. Tese (Doutorado em Geografia) – UNESP. Presidente Prudente, SP, 2009.

GRAZIANO DA SILVA, J. *Tecnologia e agricultura familiar*. Porto Alegre: UFRGS, 1999.

GRISA, C. *Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - UFRRJ. Rio de Janeiro, 2012.

- GUANZIROLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v.45, n.2, p.301-328, 2007.
- HEREDIA, B.; PALMEIRA, M.; LEITE, S. P. Sociedade e economia do “agronegócio” no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.25, p.159-176, 2010.
- HONNETH, A. *La société du mépris*. Paris: La Découverte, 2006.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Censo Agropecuário*. Rio de Janeiro: IBGE, 1995.
- _____. *Censo Agropecuário*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.
- _____. *Censo Demográfico*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – IPARDES. *Diagnóstico socioeconômico no Território Paraná Centro*. Curitiba: IPARDES, 2007.
- LEITE, S. P. (Org.). *Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil*. Brasília: IICA, 2013.
- _____, WESZ JUNIOR, V. J. O financiamento da política de desenvolvimento territorial: uma análise do PRONAT e do PTC. In: LEITE, S.; DELGADO, N. (Org.). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília: IICA, 2011. p.169-196.
- LONG, N. *Development sociology: actor perspectives*. London: Routledge, 2001.
- MAGALHÃES, R. S.; ABRAMOVAY, R. *Acesso, uso e sustentabilidade do PRONAF B*. São Paulo, MDA/FIPE, 2006. Mimeo.
- MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs.). *Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no brasil*. Brasília-DF: IICA, 2013.
- MULLER, P. Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. In: FAURE, A.; POLLET, G.; WARIN, P. *La construction du*

sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995. p.153-179.

NIEDERLE, P. A.; GRISA, C. Ideias e valores: a análise da ação pública a partir das interfaces entre a abordagem cognitiva e a economia das convenções. *Política & Sociedade*, v.12, p.97-136, 2013.

OLIVEIRA, J.; NUNES, R.; BORGES, W. *Desterro: uma cronologia da violência no campo no Paraná na década de 90.* Curitiba: CPT, 2006.

PLEIN, C. *Os mercados da pobreza ou a pobreza dos mercados?* As instituições no processo de mercantilização da agricultura familiar na Microrregião de Pitanga – Paraná. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - UFRGS. Porto Alegre, 2012.

PLOEG, J. D. van der. *Camponeses e impérios alimentares:* lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização. Porto Alegre, UFRGS, 2008.

PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL (PTDRS): território da cidadania Paraná Centro. Pitanga: Fundação RURECO, 2012.

RAYNAUT, C.; FERREIRA, A. D. D. Proposições metodológicas para avaliação. In: CAVALCANTI, J. S. B. et al. (Orgs.). *Participação, território e cidadania.* Recife: UFPE, 2014.

REGO, W. G. D. L.; PINZANI, A. *Vozes do Bolsa Família:* autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

SABOURIN, E. Dispositivos coletivos de apoio à produção e dinâmicas territoriais. *Raízes – Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, v.28, n.1, p.154-165, 2010.

SACCO DOS ANJOS, F.; SCHMITZ, A. P.; COSTA, L. S. *Informe Final CONSAD Pitanga.* Relatório de pesquisa. Roma: FAO, 2005.

SCHNEIDER, S. *Agricultura familiar e industrialização.* Porto Alegre: UFRGS, 1999.

- _____. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. *Sociologias*, v.11, p.88-125, 2004.
- _____; NIEDERLE, P. A. Resistance strategies and diversification of rural livelihoods. *Journal of Peasant Studies*, v.37, p.379-405, 2010.
- SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL – SDT/MDA. *Territórios da Cidadania*. Apresentação no Seminário de Capacitação de Assessores Técnicos para Articulação Estadual e Territorial. Brasília: SDT, 2013.
- WANDERLEY, M. N. B. *O mundo rural como espaço de vida*. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

Olhares cruzados sobre os Territórios Sertão do São Francisco e Paraná Centro

*Maria de Nazareth Baudel Wanderley
Josefa Salete Barbosa Cavalcanti
Paulo André Niederle*

INTRODUÇÃO

O trabalho até aqui realizado oferece elementos para a compreensão dos difíceis caminhos da transformação com participação social. A perspectiva de onde partimos garantiu-nos um lugar privilegiado de observação e de isenção, supostamente, há que se convir. Mas, deveríamos indagar se, por não sermos partes efetivas das instâncias do planejamento das políticas públicas, nem dos segmentos do público-alvo do Programa considerado, seria possível guardarmos o distanciamento requerido para uma análise objetiva e distanciada das situações que se apresentaram na nossa base empírica de observação. Seríamos nós, enquanto cientistas sociais, envolvidos com as expectativas das mudanças, aptos a julgar os impactos de uma política pública?

As mudanças em curso têm o potencial de garantir a muitos, perifericamente situados, o acesso a bens e serviços, necessários ao fortalecimento de uma base de igualdade comum ao exercício da cidadania, sem a qual, como bem sugere Amartya Sen, as possibilidades de escolha dos sujeitos estão tolhidas ou lhe são totalmente vedadas? Haveria, nos contextos estudados, possibilidades de recomposição de territórios e estabelecimento de coalizões quando os próprios segmentos dos beneficiários disputam, por vezes, os mesmos espaços e buscam por meio de retomadas, reaver o que as históricas desigualdades da estrutura agrária brasileira lhes furtaram?

Haveria, no espaço da política, a possibilidade de reconhecer as singularidades das identidades étnicas, referidas como indígenas e quilombolas?

Os territórios observados nos instigam a ponderar informações apressadas a tal respeito. Por exemplo, as comunidades indígenas de uma denominação comum Truká, como no caso pernambucano, são Truká, mas isto não é suficiente para contemplar as especificidades históricas. Tal denominação é reunida por suas populações ao referente da localidade; e essa referência à localidade não é fortuita. Ela registra, também, o fato de que esse povo e suas comunidades se afirmaram nas lutas internas e confrontos pelo reconhecimento. Já no caso paranaense, os faxinais não são apenas faxinais; a referência ao local expõe o que lhes dá singularidade. Entre os assentamentos e agricultores familiares relatam-se também experiências de inclusão de personagens que experimentaram distintas situações enquanto colonos, assalariados das fazendas locais, trabalhadores de zonas mais pobres do semiárido e que são homens e, principalmente, mulheres sujeitos às desigualdades de gênero. A história recente dessas comunidades revela dinâmicas de classe, culturais e étnicas, como é possível apreender por meio dos capítulos deste livro. Sem tal compreensão, corre-se o risco de perder dimensões históricas desses processos.

Ao escolher focar as suas ações nesses contextos, o PTC definiu-se como uma proposta inovadora, irônica ou acertadamente reconhecida como a dos “dos movimentos sociais”. Ao eleger um colegiado como expressão da gestão e espaço para a governabilidade e que reunisse as demandas territoriais oriundas de segmentos diversos da sociedade local, esse instrumento da política poderia – essa era a expectativa, e lê-se nas entrelinhas dos discursos analisados – oferecer espaço para a concertação das demandas. Demandas pelos recursos ofertados e por fazer o controle das ações governamentais para o território, apesar das divergências e dissonâncias que teria de gerir. Ao tentar reunir no mesmo espaço representantes das diferentes instituições e organizações, portadoras de interesses, no mínimo divergentes, apresentaram-se oportunidades para as coalizões; mas a preponderância de alguns entre esses atores levou, naturalmente, ao seu destaque enquanto articuladores centrais, revelando assim as hierarquias presentes no palco local. Nos casos, essa proposta é pelo menos instigante.

Tais indagações e ponderações são feitas no intuito de situar a complexidade que torna as realidades estudadas interessantes para compreensão das políticas públicas em geral e do PTC, em particular.

Como já foi explicitado, o estudo dos dois territórios selecionados não pretendeu dar conta da diversidade das situações do conjunto dos territórios brasileiros, que é mais ampla do que as particularidades desses dois casos, considerados, assim, não pela sua exemplaridade, mas pela possibilidade de suscitar reflexões de caráter universalizante, passíveis de serem apropriadas por outras pesquisas nos demais territórios. No entanto, embora sem o objetivo de comparação, o olhar cruzado entre estas duas realidades, tem o objetivo de enriquecer essas reflexões, na medida mesma em que pode contribuir para uma apreensão mais profunda das dinâmicas geradas pelo Programa Territórios da Cidadania a partir do que foi registrado no Paraná Centro e no Sertão do São Francisco.

Essa análise pôde ser levada a bom termo graças ao esforço conjunto das duas equipes, as quais, por meio da observação direta de todos os pesquisadores, em ambos os campos de pesquisa e das profícias reflexões coletivas, ocorridas especialmente por ocasião dos seminários interequipes, construíram e compartilharam um *corpus* teórico-metodológico a respeito do tema em estudo.

Para compreender a originalidade da política territorial, em particular da que se consubstancia no PTC, é preciso considerar a tríplice dinâmica que o constitui. Em primeiro lugar, a dinâmica da concepção propositiva e operacional da política, centrada na esfera federal e expressa, a cada ano, na Matriz das Ações oferecida aos territórios pelo Governo. Em segundo lugar, a dinâmica do diálogo desta esfera federal com os atores locais, concretizada em três pilares: a transmissão dos valores sociais que constituem os próprios fundamentos da abordagem territorial; a elaboração dos dispositivos de sustentação das instituições territoriais – marco regulatório, projetos de capacitação, manutenção das equipes; e a efetiva transferência de recursos financeiros de apoio às demandas locais. Finalmente, em terceiro lugar, a dinâmica gerada localmente, em consequência da própria existência do PTC, cujo principal resultado é a mobilização dos atores locais e o aprofundamento do seu protagonismo social.

Estas dinâmicas devem ser situadas no contexto político e social mais amplo. É assim que se pode compreender tanto os seus avanços quanto as dificuldades encontradas para sua implementação. Antes de tudo, não se pode esquecer o fato de que a política territorial é uma experiência recente no Brasil – o PTC tem apenas cinco anos – cujos impactos mais profundos certamente exigirão um maior tempo de continuidade e maturação.

De um modo geral, é possível afirmar que, desde o início da vigência do PTC, recursos financeiros significativos foram efetivamente transferidos para o âmbito territorial e sua implementação certamente resultou em estímulos e melhorias para os seus beneficiários. Além disso, entre os principais ganhos já assegurados pela própria existência do Programa estão, sem dúvida, a mobilização e a participação dos atores locais. De fato, uma parcela importante do público a que se destina o PTC – segmentos da agricultura familiar, comunidades indígenas e quilombolas, assentados da reforma agrária e faxinalenses – encontra nos espaços da política territorial uma possibilidade de articulação para construir estratégias de desenvolvimento rural, em conformidade com suas necessidades e em atendimento a suas demandas. Observa-se que tem sido muito ampla a adesão dos inúmeros atores sociais nela envolvidos à concepção territorial do desenvolvimento, o que continua a suscitar vivos debates e proposições.

As dificuldades são também significativas e se situam, em primeiro lugar, no âmbito da própria gestão das políticas e da implementação dos projetos. O desafio maior, no entanto, diz respeito à expectativa de dinamização de um novo ciclo de mobilização, capaz de catalisar, de fato, a participação social. A esse respeito, observa-se que parcela importante dos atores privilegiados pela política não conseguiu ainda participar efetivamente do seu processo de gestão e da construção dos projetos. Ora, mais do que um mecanismo de gestão de políticas, a participação é o grande diferencial que a política territorial pretende consagrar, ao se propor como uma política que visa à inclusão dos atores sociais excluídos dos modelos dominantes de desenvolvimento e à afirmação de sua cidadania, por meio da participação política junto às instâncias territoriais.

Com o objetivo de ressaltar as semelhanças e as particularidades dos dois territórios pesquisados, analisaremos as três dinâmicas acima consideradas, apresentando-as, no entanto, em ordem inversa, partindo da realidade local, territorial, para alcançar a política nacionalmente definida.

8.1. SERTÃO DO SÃO FRANCISCO E PARANÁ CENTRO: TRAJETÓRIAS DISTINTAS, DESAFIOS SIMILARES

Para quem observou, com o olhar de pesquisador, a realidade dos dois territórios, saltam aos olhos as semelhanças e dessemelhanças entre eles. Estamos, efetivamente, diante de dois territórios, constituídos por peque-

nos municípios rurais, em cujas populações prevalecem os grupos de agricultores familiares pobres, em sua grande diversidade, e as populações indígenas, quilombolas e faxinalenses. Por essas configurações, ambos preenchem os requisitos exigidos para a inclusão nos programas territoriais. No entanto, a morfologia do Território Paraná Centro, formado por um corpo denso de 18 municípios, com população total de 341.696 habitantes, contrasta com a do Sertão do São Francisco, cujos 434.835 habitantes se distribuem em apenas sete municípios de grande extensão física. Esta característica tem reflexos diretos sobre a complexidade da vida local, especialmente no que se refere ao intercâmbio entre os núcleos urbanos e a oferta de bens e serviços para o conjunto da população territorial.

A demanda pela água, tanto para assegurar o consumo humano quanto para prover as necessidades da atividade agropecuária, constitui um dos fatores centrais que conformam as estruturas sociais e orientam as estratégias de vida e de trabalho da população do território pernambucano.

Semelhanças e dessemelhanças podem ser ainda registradas no que se refere às relações intermunicipais. Nos dois territórios, um município se destaca dos demais – Petrolina em Pernambuco e Guarapuava no Paraná – ocupando uma posição de centro territorial, para onde convergem as instituições e os recursos dos programas de desenvolvimento, inclusive dos programas territoriais. Chama particularmente a atenção o fato de que esses dois municípios não preenchem alguns dos critérios definidos para a inclusão no PTC, tais como a condição de pequeno município rural. Foram incorporados, certamente, em razão desta sua centralidade, ou para atender a demandas mais diretamente políticas. Contudo, essa posição é vivenciada de modo distinto por Petrolina e Guarapuava.

Apesar das queixas registradas quanto à distância e às dificuldades de acesso às políticas, o polo sertanejo revela uma articulação mais orgânica com o conjunto do território, não só pelo fato de ser a referência para as experiências da agricultura irrigada, carro-chefe do modelo dominante do desenvolvimento regional, como também pelo fato de acolher a grande maioria das instituições públicas e privadas que atuam em todo o território. Por sua vez, no Paraná Centro, o papel nuclear do conjunto do território é mais diluído e compartilhado entre alguns pequenos municípios (em especial, Pitanga), a integração de Guarapuava ao Território permanecendo sempre um ponto de tensão em suas relações.

O perfil socioeconômico dos dois territórios também deve ser aqui analisado. Em ambos, as formas sociais da produção agropecuária se polarizam entre a agricultura patronal – a produção irrigada de frutas para exportação, num caso, e a produção de soja, no outro – e a agricultura familiar diversificada, mais diretamente voltada para a produção de alimentos. Contudo, no Sertão do São Francisco, a preeminência da economia da irrigação contrasta com uma ampla gama de grupos sociais e de famílias dela excluída e que busca sobreviver nas precárias condições da agricultura de sequeiro. A pobreza rural é, neste caso, mais acentuada ali que no território paranaense, como se pode constatar ao cotejar os índices de desenvolvimento humano das duas realidades. No Paraná, embora o IDH dos municípios esteja situado em níveis inferiores ao índice estadual e nacional, a média do Território chega a 0,70 e, sem Guarapuava, a 0,68. No território pernambucano, o IDH em 2010, apresentou resultados ainda mais baixos, variando de um índice mínimo de 0,588, registrado em Afrânia, a um máximo de 0,697 em Petrolina.

No que se refere à história das políticas territoriais e sua implementação, chama a atenção o fato de que ambos os territórios já correspondiam previamente a um referencial identitário, o qual, apreendido pelos programas territoriais, lhes deu substrato. Neste contexto, a EMATER, no Paraná, e a EMBRAPA, em Pernambuco, foram as instituições centrais, cujas ações, desde o início, contribuíram decisivamente para a construção e para o aprofundamento das identidades social e espacial delineadas e delimitadas em territórios.

8.2. O DESAFIO DA GESTÃO SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O PTC apresenta uma estrutura piramidal, em cuja base se encontram os Colegiados Territoriais, formados paritariamente por representantes do governo e da sociedade civil. Esse é o espaço privilegiado de debate, análise e monitoramento das políticas públicas. É nesse espaço que os atores territoriais analisam a Matriz de Ações que agrupa o conjunto de políticas que os órgãos públicos ofertam aos territórios. O Colegiado Territorial seria o responsável por selecionar e priorizar as políticas a serem implementadas, tornando-se o principal responsável por delinear uma estratégia de desenvolvimento para o território. Vale ressaltar algumas nuances do papel que

os colegiados territoriais desempenharam para a tomada de decisões que garantiram, em alguma medida, a execução das ações políticas nesses territórios.

Analisando as duas situações, nota-se que lá onde o núcleo direutivo e o assessor territorial puderam manter uma ação engajada em prol da execução da política territorial, os Colegiados – em que pese uma reduzida participação – estão “vivos” e a política territorial pode exibir resultados mais expressivos. De outro modo, onde isso não aconteceu, os prejuízos para a política territorial em termos de desmobilização e perda de legitimidade parecem irremediáveis no curto prazo. O exercício dessas funções assume, assim, formas distintas, nos diversos territórios, que traduzem a natureza e o grau de envolvimento dos diversos atores sociais nas instâncias locais. Tais distinções são reveladoras de assimetrias no que se refere à capacidade de pressão das instâncias locais junto às demais instâncias da gestão territorial.

Assim, no Paraná Centro, a liderança na condução do Colegiado Territorial coube, desde o início, aos atores sociais diretamente vinculados às prefeituras municipais, bem como a fortes associações e organizações não governamentais, amplamente ancoradas no público beneficiário. De outro modo, em Pernambuco, é o Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais, mais precisamente, a FETAPE e a base municipal dos Sindicatos Rurais, que está à frente deste processo, estabelecendo com as prefeituras relações frequentemente tensas, de disputas pela apropriação dos recursos destinados ao Território. Ao MSTR se juntam ainda associações e organizações, representantes da diversidade da agricultura familiar. Embora, com menor força política, essa rede de organizações pernambucanas, cuja origem está vinculada à própria história regional, aos movimentos identitários e lutas pela terra, cujos protagonistas são os indígenas, quilombolas e sem terra, e aos sucessivos momentos da intervenção pública, tem revelado uma grande capacidade de mobilização e negociação.

Nos dois casos, estas coalizões locais em torno do projeto territorial nem sempre conseguem enfrentar as dificuldades de diálogo com as instâncias superiores e, por conseguinte, nem sempre têm suas demandas devidamente atendidas. No entanto, em Pernambuco, como no Paraná, a elaboração dos projetos locais teve um importante efeito formador dessas lideranças, algumas inicialmente inexperientes, e se constituiu como opor-

tunidade de uma grande mobilização social em torno das questões que a implantação da política de desenvolvimento territorial suscitava.

Não é o caso de retomar, neste capítulo, a análise dos procedimentos referentes à implementação dos projetos em Pernambuco e no Paraná, já amplamente analisados. Seria necessário, contudo, insistir na semelhança observada entre os dois territórios no que diz respeito à centralidade que é atribuída aos colegiados territoriais e às dificuldades para o seu bom desempenho, enquanto canais receptores dos recursos transferidos para os territórios e, ao mesmo tempo, como uma caixa de ressonância dos atores locais mobilizados.

Ora, esse mecanismo é, sem dúvida, de difícil execução. Ele gera, com frequência, uma falta de fluidez, em mão dupla, do conjunto da engrenagem, que se manifesta, especialmente, em três níveis. Em primeiro lugar, no que se refere à própria escolha e seleção das ações que irão compor a matriz anual. Em segundo lugar, o campo de negociação destas ações com as instâncias territoriais. Finalmente, a falta de fluidez se manifesta, igualmente, naqueles casos em que os recursos destinados ao território nele são efetivamente aplicados, porém, essa aplicação ocorre à margem dos próprios colegiados. Vários exemplos foram citados nos estudos dos casos. Por meio deles, foi possível perceber os frágeis impactos dessa prática sobre a legitimização das instâncias territoriais, ao enfraquecer o protagonismo dos atores territoriais, muitas vezes em benefício das forças políticas arcaicas. Ainda que os embates ocorridos não deixem de transparecer nos discursos dos sujeitos ouvidos.

Os dois estudos constataram ainda as dificuldades que permanecem para a efetiva participação dos grupos sociais definidos como o público-alvo do Programa. Em que pese os esforços de “busca ativa” por essas pessoas – que efetivamente têm revelado resultados importantes para a ampliação dos cadastros de beneficiários de alguns programas sociais –, ainda é um desafio incorporá-las nos processos de gestão territorial.

Ainda que a participação constitua um valor em si mesmo e, portanto, seja suficiente como justificativa para incorporar esses indivíduos e grupos, pode-se também refletir sobre o que os inúmeros prejuízos que a ausência dos mesmos acarreta para a gestão social, a eficácia e a sustentabilidade das políticas. Primeiro, porque a interface com os grupos beneficiários poderia permitir os ajustes necessários para que as políticas efetivamente encontrassem os “invisíveis” fora de todos os sistemas atual-

mente vigentes para fins de cadastramento. Segundo, porque permitiria um processo de aprendizado e capacitação com vistas a melhorar a eficácia da ação pública. Terceiro, porque permitiria destituir argumentos recorrentes que, impregnados de preconceitos, insistem em atribuir exclusivamente a esses grupos a responsabilidade pela condição de pobreza em que se encontram, o que é seguido por explicações pouco convincentes de que são eles mesmos que abdicam de uma participação cidadã para não colocar em risco o acesso a determinados benefícios sociais. Este é um argumento conveniente para justificar as dificuldades dos atores e organizações em dialogar com diferentes referenciais de desenvolvimento sustentados por aqueles grupos para os quais as ações do território e, em sentido mais amplo, do Estado, seriam projetadas.

Mas como dinamizar novos processos de participação social democrática? Como estabelecer mecanismos de empoderamento das populações mais pobres, qualificando sua participação na gestão das políticas públicas? Essas perguntas estão no âmago de uma avaliação que focalize os temas em evidência nesta pesquisa. Parece ser importante aproveitar o processo de reestruturação do PTC para solidificar junto aos atores locais os princípios e objetivos da política territorial, sobretudo no que tange ao foco prioritário voltado à inclusão e ao combate à pobreza. No decorrer de sua implementação, o processo de tradução necessário à implementação da política envolveu também uma reinterpretação desses princípios e objetivos em nível local. Na medida em que os colegiados territoriais reassumam esses objetivos, eles também podem cumprir um papel destacado na identificação e inclusão das populações mais pobres.

8.3. A FRUTIFICAÇÃO DA SEMENTE: DEMANDA DE TODOS

Considerando a vigência do PTC, as observações colhidas na pesquisa de campo dos dois Territórios nos permitem distinguir três momentos cruciais, na perspectiva dos atores territoriais.

Um primeiro momento, de grande entusiasmo, corresponde aos passos iniciais de divulgação e de implementação do programa, o momento da vigência das Matrizes de ações 2009 e 2010. A resposta local a esta oferta se traduziu pelo grande envolvimento dos atores na criação/adequação das instituições – Fórum, Comitê Gestor, Colegiado – e na formulação dos documentos constitutivos da instância territorial, em particular o PTDRS. Ela

revela o reconhecimento e a aprovação desta iniciativa do governo federal, percebida como a proposta de construção de um novo espaço de participação, a partir do qual os atores territoriais têm voz e se fazem ouvir.

A atuação do PTC gerou expectativas distintas, porém complementares, que engajaram o conjunto dos atores sociais em sua efetiva implantação: a possibilidade do acolhimento das demandas daquelas categorias sociais consideradas o público-alvo do programa; a busca do aperfeiçoamento operacional do uso dos recursos públicos, tornando-os menos dispersos e pulverizados social e espacialmente; a abertura de canais políticos de afirmação e reconhecimento dos papéis de mobilização, articulação e controle social, atribuídos pelo Programa aos Colegiados Territoriais; a expectativa dos impactos que esta poderia causar na própria dinâmica social local, ao estimular a aproximação e o diálogo entre entidades de natureza e escopo distintos – movimentos e organizações sociais, instituições governamentais, representantes de categorias distintas de beneficiários – capazes de gerar uma sinergia favorável ao desenvolvimento territorial.

Os limites e obstáculos, já registrados nos dois estudos de caso, estavam, sem dúvida, presentes desde o início, inibindo as potencialidades do Programa. Porém, ainda prevalecia a capacidade de iniciativa e a disposição para a busca de soluções. Assim, neste momento, mais do que esperanças, essas expectativas constituíram uma das referências centrais das primeiras avaliações do PTC que nos foram transmitidas. O alargamento do campo de informações, a competência ampliada, especialmente no diálogo com os poderes públicos, para o acesso aos bens e serviços oferecidos, o aprendizado da negociação e da construção de consensos em todos os planos, são apontados como ganhos materiais e imateriais cujo resultado é, sem dúvida, percebido como o aprofundamento do empoderamento dos atores territoriais.

O segundo momento é aquele da interrupção da oferta da Matriz de Ações nos anos 2011 e 2012 e o progressivo esvaziamento das atividades dos Colegiados Territoriais. Ao contrário do entusiasmo inicial, esse momento é caracterizado pela exacerbação das dificuldades já existentes e pelo enfraquecimento dos fluxos de comunicação em todos os níveis, o que trouxe como consequência a dispersão das forças sociais até então aglutinadas nos Colegiados e a perda de vitalidade das dinâmicas territoriais. As expressões utilizadas pelos nossos interlocutores para descrever essa situação são reveladoras de um forte sentimento de abandono e descrença. Fala-se então de “interrupção”, “dinâmica interrompida”, “desmobilização”, “esmoreci-

mento”, “inércia”, “ficou no papel”, apontando-se causas de natureza política e social: “falta de prioridade”, “prioridade ao Programa Brasil Sem Miséria”, “novas orientações políticas”, “afrouxamento das relações entre o MDA e os Territórios”. Reflete-se ainda sobre a fragilização política dos atores representados no Colegiado, face às coalizões políticas tradicionais, bem como o fortalecimento dos interesses econômicos dominantes no plano territorial.

A pesquisa revelou que, apesar dessa interrupção, recursos financeiros continuaram a ser canalizados para os Territórios, por intermédio da ação dos diversos ministérios. Porém, agora, é reduzida a ação que os Colegiados podem desempenhar, enquanto canalizador, mobilizador e articulador dos interesses e demandas locais. Neste contexto, articuladores territoriais foram afastados, os contatos se tornaram mais difíceis, os impasses burocráticos se acentuaram, a superposição de recortes espaciais distintos acirrou disputas entre as diversas instituições, frequentemente em detrimento do desenho territorial adotado. Sobre vieram os colegiados que puderam se amalgamar às entidades públicas, especialmente as prefeituras, caso do Paraná Centro.

É possível, atualmente, apontar um terceiro momento dessa trajetória do PTC, representado pela edição da Matriz das Ações para 2013. Essa etapa não foi objeto de nossa pesquisa de campo, não sendo, portanto, possível analisar a percepção que dela têm os atores territoriais por nós entrevistados. No entanto, pelo envolvimento dos pesquisadores com o tema e com o debate que ele vem suscitando no Brasil, seria oportuno compartilhar algumas reflexões com todos aqueles que se sentem igualmente comprometidos com a concretização dos objetivos preconizados inicialmente pelo PTC.

Os gestores públicos repensaram a estrutura do Programa, considerando que o grande número de ações e órgãos envolvidos dificulta a governança e o monitoramento das políticas. Além das alterações na estrutura de gestão – com o MDA e o Ministério do Planejamento assumindo a Coordenação Executiva do Programa¹ – uma das principais mudanças efetuadas em 2013 envolve a redução da Matriz de Ações para 71 políticas. Isso significava um investimento previsto de 7,2 bilhões, dos quais o MDA passa a ser responsável por 40,7%, seguido pelos Ministérios da Saúde

¹ Além da Coordenação, o Comitê Gestor Nacional inclui ainda Casa Civil, Ministério da Fazenda, Secretaria Geral da Presidência, Secretaria de Relações Institucionais e Ministério do Desenvolvimento Social.

(19,8%) e da Educação (15,7%). O foco dessa reconfiguração envolve a retirada daquelas políticas de “caráter universalizante”, as quais não tiveram seu ciclo de gestão efetivamente territorializado. Nesta situação estão justamente as políticas que, até então, eram responsáveis pelo maior aporte de recursos ao PTC: Programa Bolsa Família e Benefícios de Prestação Continuada (ambas do MDS) e Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (MDA).

Estas mudanças foram justificadas com o objetivo de facilitar a operacionalização do Programa e de tornar mais transparente a intervenção federal “territorializada”, isto é, aquela efetivamente efetuada nos territórios por intermédio dos seus Colegiados. Visa-se, assim, com a reformulação, a 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 com tais instâncias.

No entanto, não pode passar sem registro o risco de que essas mesmas mudanças possam estar provocando uma redefinição e um redimensionamento dos princípios que inspiraram a concepção inicial do PTC. De fato, como já foi analisado anteriormente, este programa se alicerça em dois pilares: a aplicação de forma articulada do conjunto das políticas públicas orientadas para os territórios e a gestão participativa. A Matriz das Ações de 2013, tal como foi proposta, pode ter o efeito de reduzir o leque das políticas que passam por este canal, desestimulando sua articulação e, ao mesmo tempo, enfraquecendo os dispositivos que favoreceram a participação dos atores sociais locais.

CONCLUSÃO

Num balanço do conjunto destes processos mais recentes, chama particularmente a atenção o fato de que esses atores do território não parecem dispostos a renunciar ao que consideram uma conquista social. Embora se sintam paralisados, tentam manter abertas todas as brechas que lhes assegurem acesso, reconhecimento e aprendizado, reiterando o PTC como um espaço de possibilidades e reafirmando a esperança de que “uma semente foi plantada e ela está se desenvolvendo ainda para frutificar lá na frente”.

Que territórios, que agricultores, que ruralidades?

Maria de Nazareth Baudel Wanderley

INTRODUÇÃO

O exercício realizado ao longo desse tempo de pesquisa, de reflexão sobre as experiências locais dos programas territoriais brasileiros, resultou da convergência de um duplo caminho: o conhecimento *in loco*, obtido no contato com os atores territoriais, nos dois casos escolhidos para estudo, e o acesso ao debate das questões atinentes à problemática territorial, por meio da leitura da vasta bibliografia sobre o tema hoje disponível no Brasil. A riqueza das análises impõe, agora, a devolução, para o debate, dos resultados obtidos conforme as estratégias construídas pelas equipes de pesquisadores dos dois Territórios e das questões suscitadas. Polêmicos e controvertidos, vários temas, de caráter teórico e empírico, que se polarizam com posicionamentos políticos e projetos de sociedade, foram enfrentados.

Destacamos, em especial, os debates que podem ser formulados em torno de três problemáticas, que envolvem a reflexão sobre que território, que agricultores e que ruralidade. Longe de pretender a condição de portadores da verdade, analisamos aqui o conhecimento que foi sendo sedimentado pelo processo mesmo da pesquisa, esperando contribuir para o aprofundamento do debate e para o avanço do desenvolvimento territorial.

9.1. QUE TERRITÓRIOS?

Para alguns, o território é, antes de tudo, um método. Essa afirmação, no entanto, longe de trazer uma luz para a questão, levanta outras dúvidas, abrindo o debate para o significado múltiplo da própria noção de método. O risco parece forte de se propor uma leitura meramente operacional das formas de atuação do Estado e suas políticas. O método, na perspectiva da governança territorial, é a via pela qual as políticas públicas atingem o plano local, através da qual circulam os recursos ofertados e investidos. Trata-se do caminho percorrido desde a construção do programa e das matrizes de ação no plano federal à sua recepção pelas instituições territoriais. Constatamos na nossa pesquisa algumas situações que poderiam apresentar entraves à fluidez dessa via de comunicação.

Ora, seguir esse percurso – do orçamento da União para os executores das ações e destes para os seus beneficiários – não garante necessariamente que os objetivos a que se propõe o programa sejam alcançados. A abordagem territorial não se traduz apenas no aporte de recursos financeiros, embora, naturalmente, este seja indispensável e a condição para dar concretude ao programa proposto.

Os documentos fundadores dos programas territoriais formulam com clareza a concepção de desenvolvimento rural que os inspira, no sentido da superação da pobreza rural e da inclusão social e política daqueles setores da população deixados à margem dos projetos de crescimento econômico. Porém, o longo caminho, desde a formulação das políticas até a sua efetiva implantação no local, pode gerar opacidades; o debate teórico é, naturalmente, plural e portador de nuances nem sempre percebidas; o caráter multi-institucional das matrizes de ações pode resultar na convivência, nem sempre convergente, de visões particularistas dos objetivos maiores; o mesmo pode ocorrer no plano local, onde, a construção do consenso pode, eventualmente, camuflar relações assimétricas entre os atores territoriais. A grande questão que permanece consiste em saber como assegurar que as redes criadas para transmitir os recursos materiais do programa territorial sejam igualmente alimentadas pela transmissão dos valores republicanos reiterados na sua concepção inicial. A abordagem territorial é, assim, um método, porém, essa condição não se esgota na dimensão operacional, mas assume uma profunda dimensão pedagógica,

construída pela circulação do debate formador de atores do desenvolvimento em todas as instâncias da rede.

Tem-se, aqui, outra concepção do método territorial, presente na própria formulação inicial do PTC. Trata-se, antes de tudo, de um método de ação, que favorece a articulação das políticas públicas – de forma a reforçar o seu impacto no plano territorial – e o reconhecimento da capacidade dos atores locais de formular e expressar, com legitimidade, suas demandas.

Nesse sentido, mais do que um método, a abordagem territorial é um processo, cujo resultado é a construção do próprio território; mais do que simples procedimentos operacionais, ela se fundamenta numa concepção teórica e política do desenvolvimento rural, em suas múltiplas dimensões, que coloca em primeiro plano o que Bernard Pecqueur chama de “processo de mobilização de atores” (PECQUEUR, 1989).

As questões anteriormente colocadas são aqui retomadas, para distinguir o que poderia se tornar uma “lógica de balcão” da real construção de “territórios-projeto”. Nesse caso, o foco de interesse se desloca para o espaço local e para os movimentos de afirmação das identidades e de formulação dos projetos territoriais. No Território Sertão do São Francisco-PE, a descoberta dessas raízes identitárias consolidou as primeiras experiências de organização territorial, como se pode perceber pela reconstrução desse processo, registrada em entrevista com um técnico da Embrapa, nele envolvido desde o início.

A construção de um território. Desenhar um território de identidade [...] Você discutia territorialidade, pertencimento, isso é uma coisa que é difícil as pessoas trabalharem. [...] E começava debaixo. Uma coisa não percebida no início, que não foi levantada no começo, mas depois a gente começou a perceber em função dos parentescos nas reuniões do fórum, como vinha gente de Paulistana, de Acauã, de Caridade, pessoas de Afrânio, Dormentes, Santa Filomena e as pessoas conversando, a gente começou a perceber que tinha uma questão de parentesco muito forte entre elas; e aí a gente começou a dizer uma estudada nisso e a gente caiu na história do ciclo do gado, a gente voltou lá para o ciclo do gado. Foi fácil perceber, que os registros estão aí para isso, que aqui era um dos locais em que as boiadas saíam do Rio e subiam em direção às Gerais do Piauí. [...] Quando a gente pega o mapa, a gente [pode] ver que os municípios estão numa sequência mais ou menos lógica, de Petrolina em direção ao norte e de Remanso em direção ao norte e segue um dos vales verdes. Então as boiadas pra chegar nos Gerais elas

tinham que passar em regiões que tivessem água e tivessem comida. Então é nas grandes fazendas. Daqui para lá uma fazenda começava em Caboclo, aqui em Afrânio, e terminava em Santa Maria da Boa Vista, bem pequeninha a fazenda. [...] Então como a gente começou a ver que tinha um grau de parentesco e começou a ver a história das famílias, “eram aqueles do seu fulano, que tinha grande propriedade, que deu um pedaço de terra para ele e assim por diante”. Então foi fácil perceber esse grau de parentesco e foi fácil as pessoas se reconhecerem. Então, com isso, as discussões começaram a melhorar, começaram a ter uma evolução um pouco mais rápida [...]

Percepção semelhante encontramos no contato com a prefeita de um município do Paraná Centro que, referindo-se à história de sua região, justificou a busca de um projeto coletivo para o território, ao afirmar: “não queremos ser reconhecidos apenas pelo IDH baixo, mas por suas potencialidades; somos uma região rural”. Esta disposição se conjuga com os esforços dos próprios agricultores e suas comunidades que, ao expressar suas demandas, mobilizam os recursos públicos já existentes em favor de uma maior inclusão social, como nos foi dado registrar no território paranaense.

É importante reafirmar que essas diversas concepções, presentes na abordagem territorial, não são necessariamente excludentes. Elas se complementam na medida em que convergem para criar uma sinergia, cujo resultado será o próprio desenvolvimento territorial, ao mesmo tempo em que geram tensões que lhe são constitutivas, entre a articulação das políticas públicas e o incentivo ao aprofundamento das dinâmicas locais do desenvolvimento; entre a afirmação de uma identidade territorial e de identidades particulares (indígena, quilombola, etc.). É o enfrentamento dessas tensões, enquanto mais uma dimensão do método territorial, que permite às políticas públicas alcançar o necessário nível de coerência às suas ações.

9.2. QUE AGRICULTORES?

Se a perspectiva territorial se contrapõe ao modelo setorial do desenvolvimento rural, como compreender a ênfase que é dada aos programas que adotam a primeira no apoio às necessidades produtivas dos “pobres do campo”? Não haveria, nesse caso, uma contradição, entre a prioridade

reconhecida aos “agricultores familiares” e a exigência de encontrar outros eixos, não agrícolas, para o desenvolvimento rural? Que sentido tem a afirmação, tantas vezes repetida, de que o rural não se confunde nem se esgota no agrícola? São questões que permeiam as práticas das políticas territoriais, bem como o próprio debate acadêmico nesse campo.

A esse respeito, os achados da pesquisa nos dois territórios nos levam a afirmar que reconhecer a condição de agricultor aos pequenos produtores beneficiários do PTC e atribuir um caráter prioritário ao atendimento de suas demandas produtivas não significa uma fragilização da concepção territorial do desenvolvimento. Pelo contrário. Há a considerar que a atividade agrícola será sempre o esteio da vida rural, mesmo que, cada vez mais, não seja a única atividade nele exercida.

O meio rural é, antes de tudo, o resultado da ação dos que nele trabalham, diretamente, sob as condições dadas pela natureza. É um processo que se desenrola em uma longa história, construída pelas relações sociais que servem de base à apropriação dos recursos naturais, às formas de utilização do trabalho humano e aos modos de viver no campo. As demais atividades – não agrícolas – que se implantam no meio rural não desqualificam esse elemento sedimentar, antes, alimentam-no, na medida em que enriquecem a vida das comunidades, por meio da multiplicação dos serviços de proximidade, e favorecem a interdependência entre os habitantes do campo e da cidade.

Apoiar a economia agrícola de base familiar implica construir um mundo rural, povoado, baseado em comunidades de proprietários, cujos membros vivam no campo por livre escolha e não por falta de alternativas, e em simbiose com as pequenas cidades, com as quais formam o tecido social municipal. Isso é, sem dúvida, o oposto de uma perspectiva setorial, dominante no Brasil, que supõe a concentração fundiária, esvazia o campo de seus habitantes e gera a pobreza rural.

É nesse sentido que se pode falar num agricultor – e numa agricultura – territorial. A inclusão produtiva, um dos carros-chefes dos programas territoriais, é sem dúvida a condição primeira do duplo motor, sem o qual nenhum desenvolvimento pode ser consolidado: por um lado, a acumulação primitiva, necessária para que as famílias rurais realizem o aprofundamento e o alargamento do seu capital social; por outro lado, a valorização das potencialidades locais, condição para a superação do isolamento e da pobreza no campo.

O importante, nesse caso, é reafirmar a compreensão da agricultura familiar como uma realidade, ao mesmo tempo, diversificada e complexa, o que significa dizer que, apesar da sua centralidade, a dimensão econômica não é a única que deveria ser levada em consideração pelas políticas públicas.

Retomamos aqui a questão dos chamados miniprodutores agrícolas. Os dados do último censo agropecuário apontam para a permanência de cerca de 2,4 milhões de estabelecimentos familiares no Brasil que apresentam uma grande fragilidade econômica, cujas atividades produtivas se mostram incapazes de gerar rendas monetárias significativas (IBGE, 2009; FRANÇA; DEL GROSSI; MARQUES, 2009). Quem são esses agricultores? Que políticas podem ser adequadas para permitir que realizem a superação da pobreza e lhes deem a garantia de uma qualidade de vida socialmente aceitável?

A esse respeito, deve-se registrar que a implantação dos programas territoriais no âmbito do MDA representou um salto qualitativo em relação às concepções anteriores, inspiradoras de outros programas.¹ Nos documentos elaborados pelo MDA, observa-se claramente uma mudança de linguagem: a referência aos “pobres do campo” substitui em larga medida expressões como “periféricos”, “desvalidos”, “marginais”, que se consagraram em abordagens anteriores. Mais do que uma mudança de linguagem, a “franja periférica” passa a ser definida como o próprio público-alvo dos programas territoriais, a quem se reconhece, claramente, a condição de agricultor familiar e se destina o apoio às atividades produtivas agrícolas (FRANÇA; SORIANO, 2010, p.224). Além disso, apesar de manter as categorias de renda como elemento distintivo dos grupos de beneficiários do PRONAF, os programas territoriais levam em consideração a diversidade de situações que os caracterizam – assentados, comunidades tradicionais, agricultores familiares de comunidades rurais – e buscam associar o cré-

¹ O PRONAF adotado em 1995/1996 não excluiu formalmente nenhuma categoria de agricultores familiares, mas priorizou aquela definida como “em transição” e, ao longo de sua vigência, consolidou a imagem de um programa voltado para a camada dos agricultores familiares da região Sul, cujas condições permitiam assumir compromissos financeiros junto aos bancos (AQUINO; SCHNEIDER, 2010). Não pretendemos aqui realizar uma avaliação do PRONAF nem desconhecer os impactos positivos que provocou, mas apenas refletir sobre a concepção que orientou esse programa, a respeito dos agricultores familiares mais empobrecidos (FAO/INCRA, 1994, p.14).

dito rural a outras políticas, de forma a apreender a complexidade da situação dos agricultores pobres.

Na verdade, o que está em questão nessa nova orientação não é apenas a redefinição de procedimentos formais que permitam ampliar a capilaridade e a abrangência dos beneficiários efetivos do sistema de crédito, mas uma nova concepção sobre as possibilidades de sua inclusão produtiva.

A esse respeito, admite-se que os indivíduos, de um modo geral, demandam a ser inseridos na sociedade por meio do reconhecimento de sua condição de trabalhador. O lugar que assumem no mundo do trabalho constitui o elemento central que forja a sua própria identidade social. Porém, no caso que estamos aqui considerando, não se trata de um trabalho qualquer, que simplesmente gere uma renda monetária, sem consideração da centralidade do estabelecimento agrícola, mesmo precário, para a reprodução da família. O que está fortemente em questão é que tipo de trabalho corresponde à inclusão social desse trabalhador em particular. A grande maioria dos agricultores antes considerados “periféricos” reivindica o reconhecimento de sua identificação com um tipo de trabalho específico, aquele exercido de forma autônoma, em caráter familiar, através da posse e do controle dos meios de produção para isso necessários. Em outras palavras, inclusão social para os próprios produtores significa o reconhecimento de sua condição de agricultor, de suas formas de trabalhar e produzir, cujas potencialidades devem ser apoiadas pelas políticas públicas.

No entanto, apesar da abordagem positiva e dinâmica dos programas territoriais, não se pode desconhecer as enormes dificuldades para a implantação efetiva de suas ações de combate à pobreza. Muitos obstáculos se interpõem, inclusive, internamente às próprias estruturas dos programas territoriais, elas próprias frequentemente portadoras daquela mesma visão excludente.

Dentre os desafios a serem enfrentados, impõe-se a necessidade de aprofundar a compreensão da diversidade socioeconômica dos agricultores familiares, especialmente os considerados os pobres do campo. Trata-se de estimular a continuidade do debate acadêmico e de iniciativas políticas a respeito da complexidade da situação desses agricultores, que não podem ser caracterizados apenas como não produtores de renda monetária.

Enfrenta-se, aqui, um dilema, já largamente analisado, que orienta as escolhas políticas em relação aos pequenos agricultores: por um lado,

negar-lhes a condição de produtores rurais, ou, por outro lado, ser capaz de construir uma nova base de apoio, efetivamente adequada para o já referido salto qualitativo. Para a concretização dessa última possibilidade, é indispensável que os programas territoriais estejam em profunda sintonia com as particularidades dessa categoria de produtores e compreendam sua lógica de funcionamento, que impregna o conjunto de suas estratégias e práticas sociais, produtivas ou não.

A adoção da renda monetária proveniente da atividade agropecuária como critério distintivo dos estabelecimentos se contrapõe ao reconhecimento das especificidades dessa agricultura familiar que se reproduz em condições particularmente hostis na realidade brasileira.

As configurações camponesas são bastante diversas, entretanto as visões correntes tendem a compreendê-las por meio de noções preconcebidas, como a caracterização dos camponeses como praticantes de uma agricultura de subsistência e desprovidos de mecanismos de geração de renda. Assim, necessitam de intervenção exterior de modo a modernizar suas práticas agrícolas para se posicionarem no patamar de geradoras de renda e de maior inserção no mercado. Essa pré-noção, que pode ser identificada na formulação de diversos agentes como intelectuais, agências governamentais, igrejas e organizações não governamentais, não dá conta das diferentes formas de organização social, das instituições econômicas e das práticas culturais do campesinato (GODOI; MENEZES; MARIN, 2009, p.23).

Assim como a condição de pobreza não se esgota na reduzida disponibilidade de renda monetária, expressa na relação dólar por dia, a superação da pobreza não se esgota na simples distribuição de crédito aos mais pobres. O acesso ao crédito deve estar inserido numa política mais ampla e completa, que considere o indivíduo ou a família que o recebe não apenas como pobre, mas como um agricultor que, se apoiado convenientemente, tem potencialidades para assegurar, em melhores condições, a sobrevivência de sua família e participar da produção da riqueza de sua comunidade local. O apoio em questão diz respeito ao acesso ao conjunto dos recursos produtivos e aos bens e serviços necessários não apenas à reprodução de uma qualidade de vida considerada socialmente satisfatória, mas, sobretudo, no sentido apontado por Steven M. Helfand e Vanessa da Fonseca Pereira, da construção do “patrimônio dos pobres”.

São muitas as políticas que podem contribuir para reforçar a carteira de ativos (portfólio) que as famílias utilizam em suas estratégias de geração de renda. As políticas que visam aumentar o acesso a ativos físicos para a produção agrícola incluem, entre outras, a reforma agrária redistributiva (Incra), a reforma agrária assistida pelo mercado (crédito fundiário) e o crédito de investimento (PRONAF). Considerando que o Brasil já tem políticas bem estabelecidas em cada uma dessas áreas, é natural perguntar como funcionam essas políticas e a que custo. [...] Também é importante reconhecer que o sucesso das políticas que objetivam construir o patrimônio dos pobres depende de diversos “determinantes” [...] tais como estabilidade macroeconômica ou infraestrutura física, assim como do nível tecnológico e de insumos complementares utilizados na produção (HELPFAND; PEREIRA, 2012, p.126).

Colocando-se na perspectiva dos sujeitos analisados, e não das regras do mercado, registra-se com muita frequência, inclusive em nossa pesquisa, que os agricultores familiares correspondentes às categorias consideradas “em transição” e “periféricas” não hesitam em se definir como produtores, em suas práticas presentes e em seus projetos de futuro. Para eles, a produção para o próprio consumo ou para o consumo interno do seu estabelecimento é uma prática que os legitima como agricultores familiares. Apesar da forma subordinada e precária, sua inserção nos mercados agropecuários é reivindicada como um elemento central de suas estratégias produtivas e práticas sociais – não só no campo produtivo, por sinal – que revela a capacidade de sobreviver, enfrentando situações de grande precariedade, a respeito do que, no Brasil, já se dispõe de uma vasta bibliografia.

Um aspecto, em particular, dessa complexa realidade, cujo eixo central é dado pelo seu caráter familiar, refere-se à prática da pluriatividade. O trabalho externo de membros da família, visto por alguns como revelador da inviabilidade do estabelecimento familiar, mais do que um substituto da produção agrícola é, frequentemente, o seu complemento, mesmo que assegure uma renda monetária superior. Para além da precariedade das condições de vida, a composição interna das famílias, o momento do seu ciclo vital, bem como o caráter sazonal do trabalho na agricultura, explicam, em boa parte, a disponibilidade de força de trabalho e a necessidade de ocupá-la fora do estabelecimento familiar (GARCIA, 1990; WANDERLEY, 2009a, 2011). Se o trabalho externo se impõe como uma necessidade para complementar a renda ou para enca-

minhar profissionalmente os filhos, ele não é percebido em contradição com as atividades agrícolas, porém, de modo articulado a essas, sob a forma de um sistema de atividades familiar.

Desse ponto de vista, carecem de fundamento as propostas de políticas que dissociam esses dois campos – do trabalho no sítio e fora dele. Como uma profecia que se autocumpre, preconizam a inclusão produtiva dessa parcela da população rural apenas por intermédio de uma maior oferta de ocupações não agrícolas, renunciando ao esforço de investir na superação dos obstáculos ao seu desenvolvimento e na ampliação de suas potencialidades, enquanto produtores agrícolas, a saber: o precário acesso aos recursos produtivos, especialmente à terra e aos demais dispositivos de apoio à produção. Nessa perspectiva, a inclusão produtiva, elemento central dos programas territoriais, supõe – e não substitui – a efetividade da reforma agrária e da aplicação da política agrícola.

É preciso considerar, por outro lado, as dificuldades existentes para a oferta de empregos não agrícolas nos pequenos municípios, em quantidade e nível de remuneração, em geral, muito aquém da demanda local, formada em grande parte por filhos de agricultores, não herdeiros, em busca de alternativas profissionais.

Não é demasiado insistir que as políticas devem responder às necessidades concretas do seu público-alvo e não o contrário, esse adaptar-se aos condicionantes operacionais das políticas. É o que propõe Ghislaine Duqué, a respeito das tecnologias que deveriam ser geradas para atender às particularidades do semiárido:

Para que a convivência com o semiárido seja sustentável do ponto de vista econômico, as tecnologias propostas têm que ser de baixo custo e de replicação fácil pelas famílias agricultoras da região. Para que sejam sustentáveis do ponto de vista ambiental, essas tecnologias devem ser respeitosas do meio ambiente. Finalmente, para que haja convivência socialmente sustentável, essas mesmas tecnologias devem ser frutos de um processo pedagógico e político que aproveite o saber das famílias produtoras e dialogue com elas, permitindo-lhes apropriarem-se do mesmo e difundi-lo de forma autônoma, dispensando aos poucos a presença de mediadores. Portanto, fica claro que os aspectos organizativos e educativos estão intimamente interligados com os aspectos tecnológicos (DUQUÉ, 2008, p.137).

Nesse sentido, a incorporação do conceito de “camponês”, tal como é analisado na vasta literatura brasileira e estrangeira, permite superar o que ainda resta de viés operacional no tratamento aos “pobres do campo”. As estratégias camponesas devem ser compreendidas sob o duplo ângulo das práticas de reciprocidade e das relações mercantis, como formula Eric Sabourin (SABOURIN, 2009).

9.3. QUE RURALIDADES?

A composição das matrizes das ações oferecidas aos territórios é, em grande parte, o resultado do que se poderia chamar uma “engenharia política”, isto é, os arranjos politicamente acertados entre os diversos ministérios que participam do programa territorial e, de modo especial, do lugar atribuído ao MDA nessa composição. A função do MDA, nesse conjunto, é o de ser o ministério do “rural”, depositário, de certa forma, dos valores associados ao reconhecimento do mundo rural e de sua significação para a sociedade brasileira. É sua missão explicitar aquilo que esse mundo rural tem de específico e particular: as formas de trabalhar, em contato direto com a natureza e a vida social comunitária. Dois simples exemplos podem ilustrar essa assertiva. Um primeiro exemplo: o ministério que cuida do rural deve ter clareza sobre o caráter multifuncional da moradia dos habitantes do campo, lugar de residência de uma família, às vezes nuclear, às vezes extensa, que serve, ao mesmo tempo, como depósito de produtos e de equipamentos de trabalho. Cabe a ele a responsabilidade pedagógica de demandar que residências rurais construídas pelo Programa Minha Casa Minha Vida, integrantes das matrizes de ação do PTC, respeitem essas características e evitem a transposição, para o campo, dos protótipos de residências geralmente preconizados para áreas suburbanas precárias. Um segundo exemplo: ministérios que atuam mais diretamente na área econômica tendem a compreender as unidades produtivas segundo uma lógica empresarial, cuja dinâmica é dada pelos parâmetros de produtividade e rentabilidade dos fatores produtivos. Ora, esses parâmetros não esgotam a lógica daquelas formas de agricultura organizadas pela e para a família que trabalha e produz. Só a compreensão e o reconhecimento das especificidades do mundo rural, que deverão ser, primordialmente, veiculadas pelo Ministério do rural, podem estabelecer esse diálogo e traduzir ade-

quadamente certos termos, tais como “empreendedorismo”, produtividade e lucro.

Muitos outros exemplos poderiam ser citados para reforçar a percepção de que, independentemente de que instituição está no comando nacional do processo operacional dos programas territoriais, o Ministério do Desenvolvimento Agrário guarda uma posição central no que se refere aos valores sociais que lhes dão sentido e eficácia.

Não é, certamente, necessário, neste texto, retomar todo o debate sobre as características que vem assumindo a ruralidade na sociedade contemporânea (IICA, 2013; WANDERLEY, FAVARETO, 2013). O foco será concentrado, aqui, sobre algumas questões.

A primeira delas refere-se à articulação entre as dimensões rural e urbana do espaço territorial. De fato, registra-se uma crítica recorrente aos programas territoriais, que os considera exclusivamente (ou excessivamente) rurais e que tendem a isolar os habitantes do campo de suas necessárias vinculações com as cidades próximas, inclusive aquelas que integram o mesmo recorte territorial. No entanto, parece evidente que nem os programas territoriais, nem a referida crítica conseguem formular com clareza a compreensão das relações campo-cidade que os informam. Essa relação é, frequentemente, banalizada, o que reitera a assimetria entre os dois espaços e a dominação do rural pelo urbano, nos campos econômico, social, político e cultural.

As pesquisas realizadas nos levam a concluir que seria necessário dotar explicitamente os programas territoriais de dispositivos de apoio e estímulo que fortaleçam o rural, elemento mais frágil do binômio campo-cidade, sabendo-se que é por meio desse mesmo fortalecimento que é possível favorecer o destino comum de ambos, respeitando suas particularidades. O que está em questão, aqui, é a tradução concreta do sentido mais profundo da interdependência entre as cidades, sedes de municípios e suas áreas rurais circundantes, em termos de solidariedade recíproca, cujos efeitos se traduzem, antes de tudo, pela troca, em mão dupla, de bens e serviços de proximidade (WANDERLEY, 2009a, 2009b).

Muitas são as contribuições dos habitantes do campo para o conjunto da sociedade, dentre as quais se destacam, em primeiro plano, a própria produção agrícola, a preservação da vitalidade ambiental, social e cultural das áreas rurais povoadas e a educação de gerações, formadas pelas famílias e grupos comunitários, por meio da transmissão de valores morais.

Por sua vez, cabe às cidades, sedes municipais, a oferta de serviços de orientação produtiva (acesso a mercados e a infraestruturas), de serviços da cidadania (saúde, educação, saneamento, comunicação, etc.) e serviços no campo da cultura, de forma a alargar o horizonte social e cultural de todos os municípios, inclusive os que habitam o campo.

Uma segunda questão diz respeito às relações entre os municípios que integram o espaço territorial. Embora sejam largamente reconhecidas as vantagens da escolha do nível microrregional como a escala adequada para a operacionalização dos programas territoriais, não é possível minimizar alguns problemas que se interpõem nesse nível de articulação. Especialmente no caso pernambucano, os municípios são muito distantes uns dos outros, o que implica dificuldades de deslocamento dos atores locais e, sobretudo, o distanciamento das comunidades rurais das instâncias territoriais. Há a considerar, ainda, a assimetria existente entre os municípios. No Paraná, como em Pernambuco, Guarapuava e Petrolina se distinguem dos demais municípios que compõem os territórios estudados, inclusive no que se refere aos critérios estabelecidos para definir as prioridades da abrangência territorial: dimensão da população, importância da população rural e presença das categorias sociais que se constituem como o público-alvo do PTC. A centralidade desses grandes municípios no que se refere à dinâmica do território se alimenta, em grande parte, da concentração do poder político oligárquico e da desigual distribuição dos recursos públicos, problemas que os programas territoriais pretendem, precisamente, superar, ao se instalar no nível supramunicipal.

Finalmente, uma terceira questão traz à tona o tratamento a ser dado, nos programas territoriais, à diversidade dos atores sociais locais. O debate se polariza entre aqueles que defendem a inclusão, nas instituições do Território, de representantes de todos os grupos de interesse presentes na cena local – industriais, comerciantes, agricultores de todos os tipos, trabalhadores do campo e da cidade – e aqueles que recortam essa participação sob o enfoque dos pobres do campo, priorizando as categorias consideradas o público-alvo do PTC.

A esse respeito, chama a atenção o fato de que nem todas as categorias sociais acima referidas demonstram interesse em participar dos colegiados territoriais: os recursos que por eles circulam lhes parecem reduzidos e voltados para objetivos que não dizem respeito aos seus interesses particulares. Isso ocorre, inclusive, com algumas instituições públicas, atuantes em

campos específicos, distantes dos propósitos territoriais. Além disso, e mais importante a ser considerado, é a dificuldade de se construir um campo de negociação, próprio da concepção territorial, entre grupos e categorias que se colocam em posição divergente e mesmo antagônica nos planos econômico e social. O que está em questão, nesse caso, é a capacidade de reconhecimento recíproco entre todos os copartícipes do território.

A construção de um projeto “territorial”, tanto no meio rural quanto no meio urbano, supõe a existência de um campo no qual as diversas forças sociais presentes no território se reconheçam mutuamente e criem as bases para uma negociação do projeto comum. As polarizações e as divergências não estão, sem dúvida, ausentes, pois são elas que explicam a própria necessidade da busca do consenso. Porém, uma certa simetria no reconhecimento é fundamental para que a lógica da dominação não invabilize a possibilidade de um pacto pelo desenvolvimento (WANDERLEY, 2009b, p.216).

Em muitos casos, a construção dos consensos é uma experiência social ainda incipiente para grande parte dos atores sociais. Ela implica a capacidade de definir os objetivos coletivos para além dos interesses particularistas e de negociar as vias possíveis para a superação das dificuldades e a realização dos projetos comumente definidos. Uma postura simplesmente reivindicativa “não é suficiente para gerar uma prática afirmativa, baseada no reconhecimento do protagonismo dos diversos atores” (WANDERLEY, 2009b, p.219).

CONCLUSÃO

Os programas territoriais deverão reafirmar o compromisso com o reconhecimento e o estímulo aos agricultores pobres, os assentados da reforma agrária, as comunidades tradicionais e os trabalhadores assalariados. Como são estes que compõem a maior parcela da população rural, é a política para eles voltada que dará conteúdo socialmente justificável ao desenvolvimento territorial.

Considerando, de modo particular, o semiárido nordestino, sabe-se que o grande projeto governamental se consubstanciou na política de irrigação, voltada para a produção de frutas para a exportação. Ora, os produtores de sequeiro, público prioritário do PTC, são, precisamente, aque-

les que, por razões distintas, não conseguiram se integrar positivamente a esse polo de agricultura moderna. Há que se atentar para a necessidade de repensar o projeto de desenvolvimento, por meio de políticas territoriais, de forma a incluir efetivamente os contingentes populacionais continuamente ameaçados pelas próprias crises dos mercados e suas repercussões locais (PIRES; CAVALCANTI, 2012).

Os desafios são, portanto, enormes, para que o salto qualitativo acima referido não se limite a uma declaração de princípios e se dilua diante das pressões, internas e externas, mas que possa ser uma expressão concreta das mudanças que os programas territoriais anunciam.

REFERÊNCIAS

- DUQUÉ, G. Conviver com a seca: contribuição da Articulação do Semiárido/ASA para o desenvolvimento sustentável. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n.17, p.133-140, 2008.
- FRANÇA, C. G.; DEL GROSSI, M. E.; MARQUES, V. P. M. A. *O censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil*. Brasília: MDA, 2009.
- _____; SORIANO, J. Territórios da Cidadania: inovação na trilha do Fome Zero. In: SILVA, J. G.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. (Orgs.). *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília: MDA, 2010.
- GARCIA JR., A. *O Sul: caminho do roçado, estratégias de reprodução camponesa e transformação social*. São Paulo: Marco Zero, 1990.
- GODOI, E. P.; MENEZES, M. A.; MARIN, R. A. (Orgs.). *Diversidade do campesinato: expressões e categorias: estratégias de reprodução social*. São Paulo: UNESP, Brasília: NEAD, 2009.
- HELPFAND, S. M.; PEREIRA, V. F. Determinantes da pobreza rural e implicações para as políticas públicas no Brasil. In: BUAINAIN, A. M. et al. (Orgs.). *A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas*. Brasília: IICA, 2012. p.121-159.
- IBGE. *Censo Agropecuário de 2006. Agricultura familiar; primeiros resultados*. Brasil, Grandes regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

IICA. *Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras*. Brasília: IICA, 2013.

PECQUEUR, B. *Le développement local*. Paris: Syros, 1989.

PIRES, M. L.; CAVALCANTI, J. S. B. Imagens da fruticultura do Vale do São Francisco: cooperativa, reinvenção de estratégias e criação de oportunidades em tempos de enfrentamentos da crise global. In: CRAVIOTTI, C. (Coord.) *Tramas productivas y agentes sociales en la fruticultura globalizada*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2012. p.223-246.

SABOURIN, E. *Camponeses do Brasil: entre troca mercantil e reciprocidade*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

WANDERLEY, M. N. B. *O mundo rural como espaço de vida*. Porto Alegre: UFRGS, 2009a.

_____. Dominação ou construção de consensos: dinâmicas locais e desenvolvimento rural. In: SILVA, A. G.; CAVALCANTI, J. S. B. (Coords.). *Diversificação dos espaços rurais e dinâmicas territoriais no Nordeste do Brasil*. João Pessoa: Zarinha Casa da Cultura, 2009b.

_____; FAVARETO, A. A singularidade do rural brasileiro: implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas. In: IICA. *Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras*. Brasília: IICA, 2013. p.413-472.

A utopia da cidadania à prova do referencial de política pública de combate à pobreza e às desigualdades

Jean-Paul Billaud

Havia na França um *slogan* em voga nos anos sessenta: “Eleições, armadilha pra tolos!”, clamavam aqueles que, nas ruas, se manifestavam contra as eleições, para mostrar a sua relação com a coisa pública. Da mesma maneira, podemos questionar essa forma de exercício da democracia que se qualifica como “participativa” e que constitui o fundamento da aplicação da política dos Territórios da Cidadania: seria uma “armadilha pra tolos”, ou seja, e de modo mais elegante, a utopia que ela quer atingir – fazer dos cidadãos menos favorecidos, sejam quais forem as suas carências, sujeitos da sua própria história – poderia estar expressa numa política pública fundamentada na participação de cada um?

Nessa relação com o “fato participativo”, o Brasil tem, como muitos países da América Latina, uma história particular. Nesse país, talvez mais do que em outros lugares, o surgimento da participação como motor da definição dos problemas a serem considerados pelas políticas públicas está, historicamente, ligado à construção dos movimentos sociais (DAGNINO, 2007). *A priori*, considerando essa herança, poderíamos esperar uma convergência natural entre participação e política pública. Na realidade, longe de validar tal convergência, a experiência da política dos Territórios da Cidadania representa, muito mais, um verdadeiro laboratório que ilustra os paradoxos e as ambivalências que caracterizam essas novas formas de exercício da democracia que as sociedades contemporâneas vivenciam há mais de 30 anos.

Não há de se surpreender que se tenha produzido muito menos do que aquilo que se esperava: o destino de qualquer política pública é acabar passando ao largo dos elementos em jogo ou das finalidades iniciais, o que, consequentemente, torna inútil qualquer processo de avaliação que consistiria num simples confronto entre expectativas e resultados. Mas, neste caso, o desencantamento tem várias virtudes, pois a política dos Territórios da Cidadania abriu “espaços de oportunidade”¹, tal como demonstra a análise minuciosa, que considera aquilo que os atores têm a dizer, realizada nos dois campos de pesquisa anteriormente abordados. Neste capítulo, tentaremos compreender o que essa dupla experiência poderá nos ensinar no tocante aos problemas que devem ser resolvidos pelo exercício de uma “democracia participativa” quando esta é colocada a serviço do *policy making*, a saber: inserida nas relações de poder que decorrem, necessariamente, de qualquer política pública. Esses problemas podem ser identificados nas seis abordagens abaixo indicadas, as quais serão tratadas neste texto:

- A definição dos problemas e a sua politização (a questão da instrumentação);
- A reorganização das redes de atores e o surgimento de novas coalizões (a questão do “prestígio setorial”);
- As situações de aprendizagem em proveito dos “favorecidos” e em detimento dos excluídos (a questão das desigualdades);
- A utopia cidadã à prova de concorrência entre dois referenciais (a questão dos quadros de interpretação do mundo);
- O papel do Estado e da democracia representativa (a questão da facilitação);
- Foucault ao invés de Dewey? (a questão do “político”).

10.1. A DEFINIÇÃO DOS PROBLEMAS E A SUA POLITIZAÇÃO (A QUESTÃO DA INSTRUMENTAÇÃO)

Em fevereiro de 2008, o Governo Federal implementou o programa Territórios da Cidadania, cuja concepção representou uma ruptura com as políticas públicas tradicionais, visando combater de forma mais eficaz

¹ Noção proposta por Tarrow (1996) no âmbito da sociologia política. A participação sugerida é, neste sentido, um “espaço de oportunidade” oferecido aos atores da sociedade civil.

a pobreza e a desintegração social que lhe é associada. Contudo, a criação dos “Territórios da Cidadania” como enquadramento espacial e, ao mesmo tempo, processual da ação pública nos territórios rurais brasileiros faz parte de um movimento global de renovação e, até mesmo, de revisão das políticas públicas fomentadas mundialmente há aproximadamente trinta anos. Primeiramente, falou-se de “racionalização das prioridades orçamentárias”; em seguida, foi implementada a descentralização e, mais recentemente, proclama-se a “democracia participativa”, mas os objetivos são os mesmos: (i) reduzir os custos orçamentários das políticas públicas, que evoluem num crescente, ou, pelo menos, garantir uma nova distribuição desses custos envolvendo uma diversidade de atores da gestão pública, a qual não deverá estar reduzida apenas ao Estado soberano; (ii) visar a uma maior eficácia, cuja dificuldade aumenta em função da complexidade e do acúmulo de problemas a serem resolvidos, obrigando a ir além das lógicas setoriais no tratamento dos problemas.

Na sua maioria, os autores concordam com o fato de esses processos de renovação das políticas públicas estarem fundamentados num modelo de gestão de inspiração muito mais neoliberal (centrado no indivíduo e na sua capacidade de autonomia, remetendo a uma visão do espaço público análoga àquela do mercado), mas o ponto de vista sociodemocrata também está presente, a julgar pelo foco na capacidade de cogestão ou de autogestão dos grupos sociais, remetendo a uma visão do espaço público que se opõe a um poder centralizado. A problemática do desenvolvimento sustentável, por exemplo, está muito mais relacionada a esta segunda fonte de inspiração. Seja qual for o modo de inspiração, encontramos o mesmo elemento em jogo no cerne da renovação; trata-se de uma “reterritorialização” das políticas públicas, que alguns autores definem da seguinte forma:

Entendemos [por reterritorialização] um tipo de ação pública que ocorre por meio da implementação territorial de instrumentos de conhecimento, de deliberação e de decisão que, *a priori*, são precários. Essas políticas processuais contribuem para a produção de um “interesse geral” territorializado [...]. Elas instituem uma construção localizada e plural da ação coletiva. Tais políticas se distinguem das ações ditas “substanciais”, que são produzidas por uma autoridade centralizada que define, previamente, os objetivos almejados e os meios para atingi-los (LASCOUMES; LE BOURHIS, 1998, p.39).

Mas essas formas de coordenação que envolvem a mobilização de “públicos” estão inseridas em dispositivos institucionais, instrumentos de ação pública (tanto cognitivos como normativos, objetos e também equipamentos) cujo alvo, no caso da política dos Territórios da Cidadania, consiste em ir além dos enfoques setoriais, limitando os seus efeitos de fragmentação, no nível vertical (entre os diferentes níveis da administração pública) ou horizontal (lugar de expressão do pluralismo da sociedade).

A passagem, em 2013, de 169 a 71 ações propostas pela matriz do MDA ilustra bem as dificuldades da instrumentação da ação pública, pois tamanha fragmentação das ações elegíveis perturba a compreensão dos objetivos e paralisa, ao invés de incentivar, o engajamento. Sabe-se que *no domínio operacional, a busca de eficácia* passa pelo corte do real (MULLER, 2006) e por uma política do número (PORTER, 1996), o que o programa Territórios da Cidadania, pela sua matriz, ilustrou perfeitamente. Cada ação remete, efetivamente, à identificação de um problema a ser tratado, ou resolvido, e supõe a mobilização de instrumentos (construir um projeto e o respectivo orçamento, gerir o modo de atribuição dos recursos, etc.) que, além da vontade de participar (ou não), supõe a aquisição de capacidades políticas que permitam a utilização de tais instrumentos. A vontade de abranger ao máximo a expressão dos problemas acarretou, do ponto de vista da instrumentação, uma complexidade inútil e penalizante para os atores menos aptos para a sua utilização e, neste sentido, menos capazes de se apropriar desses instrumentos.

10.2. A REORGANIZAÇÃO DAS REDES DE ATORES E O SURGIMENTO DE NOVAS COALIZÔES (A QUESTÃO DO “PRESTÍGIO SETORIAL”)

Provavelmente, os critérios que prevaleceram na identificação dos Territórios da Cidadania mereceriam ser examinados numa escala maior do que os dois campos de pesquisa (nível de coerência dos cortes propostos; grau de heterogeneidade dos territórios, pelo menos no tocante ao equilíbrio rural/urbano resultante). Mas não é sob esse ponto de vista que colocamos a questão territorial. Ela nos interessa pelo fato de ser considerado preferencialmente o território (cf. capítulo 2) não como o produto de um corte, mas como ponto de chegada de um processo de construção que passa pela identificação de atores que o colocam no cerne das suas ações.

Neste sentido, a questão do território é também – e sobretudo – a questão da construção de coletivos pertinentes que, identificando “problemas de território” (em alguns casos a seca, em outros a concentração fundiária, ou ainda um problema ambiental, etc.), tentam colocá-los na agenda da política pública, engajando a sua legitimidade de ação (com as justificativas que lhes dão fundamentação) e, seguramente no caso das comunidades tradicionais, a sua identidade enquanto coletivo.

Para tratar a questão dos Territórios da Cidadania, nós nos interessamos, prioritariamente, pelas situações de ação, analisando-as como momentos de cristalização de um coletivo em formação: delimitação: quem participa? Quem está excluído? Engajamento e coalizões: com que argumentos? Com que recursos, cognitivos ou não? Estratégias: em particular no que se refere ao Colegiado. Deste ponto de vista, a trajetória em declínio do engajamento dos atores nessa política, indo do entusiasmo inicial a um certo ceticismo, não é fortuita, apesar de coincidir com uma pausa decidida pelo MDA.

Do mesmo modo que se pode falar de reciclagem no tocante à agenda da política pública, donde a dificuldade de identificar a especificidade desse programa em relação ao PRONAT, por exemplo, podemos dizer, efetivamente, que essas situações de ação são também – e, provavelmente, sobretudo – empreitadas de reciclagem de coletivos já existentes. Certamente, não se pode excluir os momentos de aprendizagem inéditos, por meio dos quais a política dos Territórios da Cidadania pôde fazer surgir novos coletivos em torno de questões territoriais que, até então, não tinham sido assumidas por nenhum grupo de atores. Mas, no todo, lidou-se com situações de ação inseridas em um período de tempo independente da agenda dos Territórios da Cidadania e distingue-se bem o modo como alguns coletivos, como os agricultores familiares do Paraná, fizeram da política dos Territórios da Cidadania um recurso para reforçar o seu *status* de grupo social legitimado, enquanto que outros, em particular as comunidades mais marginalizadas, que não deixam de ser legítimas, não puderam fazer de tais territórios um “espaço de oportunidade”.

Nesta etapa da reflexão, é interessante retomar uma das hipóteses formuladas, partindo do fato de que esses territórios foram identificados com base em critérios (primeiramente, um índice de pobreza) que remetem a um “capital social” mais baixo, cabendo perguntar se esse capital seria suficiente para fazer da “participação” da sociedade civil um instrumento

eficaz da política pública. Melhor estruturados e instrumentalizados, os Territórios Rurais oferecem, aparentemente, um número maior de possibilidades para a realização dos novos objetivos fixados pelas políticas públicas atuais. A hipótese formulada se referia, precisamente, a este paradoxo: os Territórios da Cidadania que estão numa situação de maior vulnerabilidade e são mais sensíveis aos efeitos de dominação, podem, certamente, ser territórios de experimentação e de inovação, pois se colocam como territórios em que se deve “investir”, onde a inovação encontra, muitas vezes, as resistências próprias de territórios muito organizados, seja em termos de burocracia, de clientelismo, etc.

Até agora, essa hipótese foi amplamente invalidada: os Territórios da Cidadania não favoreceram o surgimento de novas coalizões de atores nas quais os mais marginalizados fossem incluídos. Eles favoreceram, isto sim, a expressão de “prestígios setoriais” (MASSARDIER *et al.*, 2012) que abrangem coalizões baseadas no compartilhamento de um mesmo referencial, envolvendo alguns grupos sociais e técnicos de instâncias do Estado e dos municípios, ou algumas associações, organizações não governamentais e organizações profissionais. Em outras palavras, é no interior dos Territórios da Cidadania, cuja configuração se assemelha mais àquela da estruturação dos Territórios Rurais, com as suas cumplicidades devidamente estabelecidas, que o dispositivo participativo representa um “espaço de oportunidade” para a política pública. A questão das desigualdades é, neste sentido, o principal ponto crítico nos Territórios da Cidadania.

10.3. AS SITUAÇÕES DE APRENDIZAGEM EM PROVEITO DOS “FAVORECIDOS” E EM DETRIMENTO DOS EXCLUÍDOS (A QUESTÃO DAS DESIGUALDADES)

A inserção da democracia participativa numa racionalidade de governo se situa, necessariamente, numa tensão entre dois processos: instaurar uma nova lógica administrativa e de gestão, semelhante às teses do *New Public Management* (BONELLI; PELLETIER, 2010), ou promover uma dinâmica de transformação radical atinente ao empoderamento, não importando se esse poder de agir se expressa em termos de *agency* (GUILHAUMOU, 2012) ou de *capability* (SEN, 2010).

Naturalmente, formulamos tal hipótese no tocante às assimetrias de acesso aos recursos (normativos, cognitivos e financeiros) que as políticas

públicas constituem, neste caso, a política dos Territórios da Cidadania. Essas assimetrias estão no cerne da heterogeneidade social própria a cada um dos territórios e a racionalização como enfoque processual das políticas públicas, no âmbito do “fato participativo”, estabelece, precisamente, como objetivo a redução (e talvez a negação) de tais assimetrias.

O primeiro ponto consistiu em analisar os modos de expressão de uma “capacidade democrática” nos territórios, com base nos procedimentos e nos instrumentos de ação mobilizados no interior do *Colegiado* (qualificar a “participação”: representatividade, legitimidade, inclusão nos procedimentos da ação pública...). Esses territórios não seriam “câmaras de registro” ou a garantia de uma política pública, ou ainda, não seriam ou não tenderiam a ser um laboratório de invenção de novas formas democráticas da gestão local, o que supõe a redistribuição dos poderes e novas aprendizagens sociais?

O indício de tal capacidade supõe, efetivamente, que a participação dos “públicos” não se limite a uma política de balcão (os Territórios da Cidadania seriam, então, um contexto mais próximo das contingências locais para a atribuição orçamentária). Em outras palavras, isso supõe que a “capacidade democrática” acarrete uma redistribuição dos poderes nas modalidades da ação pública. Por esta razão, seria importante, com base neste ponto de vista, analisar a constituição de “coletivos” no interior dos Territórios da Cidadania, coletivos lutando pelo seu reconhecimento no espaço público, coletivos que podem pesar nas definições do *verdadeiro* (a racionalização das prioridades orçamentárias) e do *justo* (compor com a identidade plural dos grupos sociais locais e das suas respectivas desigualdades).

A identificação deu uma ênfase maior aos coletivos próprios da ação organizada (na maior parte dos casos, devidamente representados nos *Colegiados*) e muito menor àqueles que são estruturados pela ação coletiva. Este é, provavelmente, o maior paradoxo que permeia a utopia dos Territórios da Cidadania, a saber: essas “comunidades” (faxinais, quilombolas...) têm coletivos de ação que, no seu interior, não ignoram, necessariamente, o significado de participar. Mas essas comunidades são sujeitos políticos que mobilizam, em função da sua história específica, recursos diferentes daqueles exigidos pela “democracia participativa” quando esta se torna um instrumento de governo, o que será tratado na próxima discussão. Deste ponto de vista, a “democracia participativa” aparece como

um fator agravante das desigualdades, a partir do momento em que a sua institucionalização delimita uma fronteira entre os “favorecidos”, devidamente dotados para instrumentalizá-la, e os “excluídos”, que não compartilham as regras desse novo regime de ação².

10.4. A UTOPIA CIDADÃ À PROVA DE CONCORRÊNCIA ENTRE DOIS REFERENCIAIS (A QUESTÃO DOS QUADROS DE INTERPRETAÇÃO DO MUNDO)

Uma das lições do enfoque cognitivo das políticas públicas consiste em nos lembrar que o objeto das políticas públicas “não é apenas resolver problemas, e sim construir referenciais de interpretação do mundo” (MULLER, 2000). Muitas vezes, essa produção de referenciais de uma relação com o mundo utiliza a linguagem dos interesses particulares, mas não se limita a tal linguagem, pois, por meio desse tipo de expressão mais categorial, os diferentes atores expressam a sua forma de ver o mundo, o lugar que ocupam e aquilo que, na sua opinião, o mundo deveria ser. Em outras palavras, nos confrontos gerados por uma política pública por intermédio dos seus procedimentos, incluindo, em particular, o lugar que ela dá a uma forma de “democracia participativa”, é possível distinguir referenciais (quadros de interpretação do mundo) aos quais os sistemas de crenças dos atores estão ligados.

Como qualquer referencial, o da política dos Territórios da Cidadania se insere no âmbito da ação pública (objetivos, métodos, justificativas...), o que é demonstrado nos textos iniciais, mas trata-se, antes de tudo, do produto do trabalho específico realizado pelos atores ali inseridos. Em outras palavras, os atores engajados nessa política reinterpretaram o referencial inicial, seja através das suas escolhas no sentido de privilegiar um determinado aspecto da política, se estão em posição de poder (*top-down*), seja através das ações realizadas por coletivos (*bottom-up*). Mas, eles construíram um referencial comum?

Se abordarmos o espectro mais amplo do exercício da “democracia representativa” no caso dos Territórios da Cidadania, incluindo, portanto, aqueles que foram atores e aqueles que não participaram, atribuindo um

² Podendo se chegar a um ponto em que esses “atores frágeis” são instrumentalizados em proveito de atores mais reconhecidos.

sentido particular à recusa de participação, distinguimos dois referenciais, um qualificado como “mercado” e o outro como “justiça”. O primeiro se refere, prioritariamente, aos valores atinentes a desempenho e concorrência, o segundo diz respeito aos valores relativos à inclusão social e ao reconhecimento identitário. Não há, em si, nada que indique que esses valores devam, necessariamente, ser inconciliáveis, mas trata-se, precisamente, das condições de exercício da “democracia participativa”, com as suas restrições processuais (a questão da instrumentação) ou dialógicas (a questão dos “prestígios setoriais”), aprofundando as assimetrias iniciais (a questão das desigualdades), que limitaram de fato qualquer processo de convergência entre esses dois referenciais.

Poder-se-ia esperar que a interpretação do mundo subjacente à política dos Territórios da Cidadania colocasse em lados opostos, por exemplo, os defensores de um desenvolvimento centrado no empreendedorismo (referencial de mercado) e aqueles que privilegiam o tratamento da pobreza por meio da luta contra as desigualdades (referencial de justiça). Ou ainda os defensores de uma politização baseada em coletivos organizados e estruturados e aqueles que privilegiam as redes que possuem uma estruturação mais frágil. É possível admitir que a política dos Territórios da Cidadania seja capaz de revelar várias concepções do desenvolvimento territorial e o conteúdo do referencial inicial, apesar do amplo espectro do seu enunciado, sendo incapaz de conter as extrapolações que as diferentes ações poderiam provocar neste plano. Mas nada indica que se trata de algo insolúvel e a crítica social pode, perfeitamente, alimentar o “novo espírito do capitalismo” (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 1999).

De fato, essa convergência fica em suspenso, apesar do caso do Paraná parecer mais explícito no tocante à sua inexistência. Retomar a tensão entre esses dois referenciais que, de certo modo, indicam de forma precisa a reinterpretação que os diferentes atores fizeram num âmbito de interpretação do mundo que valoriza a utopia cidadã, permite, contudo, salientar o principal problema do exercício da “democracia participativa”, a saber: o preço que ela deve pagar à crítica social para integrar uma racionalidade de governo. Dos dois referenciais propostos, o do mercado, por ser um referencial global, devidamente dotado em termos de instrumentos e equipamentos (aquilo que a problemática do desenvolvimento econômico abrange, por exemplo), fala mais alto para os atores que estão em posição de poder e que dominam a gramática e as engrenagens da ação pública.

O referencial da justiça, certamente tão global quanto o precedente, deve colocar em cena as desigualdades (e, portanto, indicar “poderosos” adversários) e formular direitos (direito à terra, por exemplo) que abalam a utopia consensual da participação, confrontando-a com uma real complexidade, mais sistêmica do que contingente.

Esse referencial da justiça é o referencial “espontâneo” das comunidades marginalizadas, das quais se pode imaginar o trabalho específico que lhes cabe para assimilar o “fato participativo” no espaço público e a amplitude de tal trabalho pode acarretar a recusa em participar. Para eles, a instrumentação da ação pública está enfeudada à ação protestatória. Mesmo Habermas, promotor do procedimento dialógico (Capítulo 1, neste livro), reconhece que

[...] múltiplos sintomas (da) extração da capacidade cognitiva da política deliberativa sustentam a hipótese, hoje amplamente admitida, segundo a qual uma formação da opinião e da vontade por meio da discussão e realizada por meio de procedimentos democráticos, não é suficientemente complexa para poder integrar e tratar o saber necessário do ponto de vista operatório (HABERMAS, 1997, p.346).

Para simplificar, podemos dizer que o referencial do mercado é, muito mais, o apanágio do cidadão “ativo”, enquanto que o referencial da justiça questiona, primeiramente, o cidadão “ativista”, para retomar a distinção proposta por John Clarke (2013).

Em contrapartida, a construção de tal referencial comum, por meio da politização dos Territórios da Cidadania, pode basear-se num *alvo* amplamente compartilhado, do reconhecimento (Capítulo 1), por atores que, seja qual for a sua posição, fazem-lhe referência, no mínimo pelo fato de eles serem objeto de uma política específica que coloca em jogo a sua cidadania, isto é, o seu direito de serem sujeitos políticos. Isto tem inclusive a adesão dos governantes, talvez sob o ângulo da “normalidade” (reconhecimento junto a instâncias estatais ou federais). Os “atores frágeis”, em particular quando designados como “comunidades”, tal como nos programas de saúde ou de educação, são necessariamente confrontados com esse reconhecimento e podem construí-lo por meio de enunciados de justificativa específicos (passar, por exemplo, do orgânico para a agroecologia) que lembram o modelo do reconhecimento (uma outra via decorrente

dos embates em andamento no nível global) desenvolvido pelos índios da Amazônia.

10.5. O PAPEL DO ESTADO E DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA (A QUESTÃO DA FACILITAÇÃO)

O processo de reterritorialização das políticas públicas, que está no cerne do exercício democrático, deve ser analisado, precisamente, com base na configuração nacional. O novo modelo de gestão pública que foi se construindo paulatinamente, e que alguns cientistas políticos designam com o vocábulo “nova governança”, está longe de ter utilizado as mesmas vias de aplicação baseadas nos contextos nacionais da gestão pública. Pode se distinguir, esquematicamente, os países herdeiros de uma longa história de gestão pública, com *corpus* de Estado e rotinas administrativas muito estruturantes, e os países mais jovens ou mais frágeis deste ponto de vista, seja pelo fato de não terem a herança de um Estado centralizado e soberano, ou por serem produto da colonização e da importação de modelos ocidentais de gestão pública. Essa distinção abrange, mas de modo bastante imperfeito, um corte entre o norte e o sul; no norte, a questão da descentralização é central e, no sul, o processo crítico é o desengajamento do Estado. Nos dois casos, o papel do Estado-nação é colocado em questão: não se trata mais do lugar exclusivo de uma formulação daquilo que representa o “bem comum” (MULLER, 2000).

Partindo dessa retração do Estado, o desafio atinente à política dos Territórios da Cidadania consiste em trabalhar corretamente visando a uma racionalização da ação pública, com base em dois princípios.

Um princípio que se refere à história das políticas públicas num contexto marcado pela pregnância não apenas das políticas setoriais, mas também de circuitos administrativos em cascata que privilegiam, em função do setor, o federal, o estadual ou, até mesmo, o municipal. A política dos Territórios da Cidadania oferece uma abrangência de ação que consiste em concentrar os fluxos financeiros no nível do município, que seria uma espécie de balcão único para o qual convergem as ações em prol da saúde, da educação, da promoção do empreendedorismo, etc. Deste ponto de vista, a racionalização proposta se fundamenta claramente numa lógica de balcão, no âmbito da qual se percebe uma tensão entre um financia-

mento por meio da oferta *top-down* e um financiamento por meio de uma demanda *bottom-up*.

O segundo princípio consiste num enfoque mais “moderno” da ação pública. Trata-se, primeiramente, da construção de uma intermunicipalidade que poderá acarretar uma recomposição das hierarquias no nível local, em particular no tocante às relações entre os centros urbanos e os municípios rurais (enfeudação/autonomização), ou no que diz respeito à conscientização relativa ao destino que os une na escala regional.

As políticas públicas, segundo os cientistas políticos, constituem, muito mais, empreitadas de reciclagem que tendem a reinterpretar as políticas setoriais num novo referencial. Evidentemente, no caso das políticas dos Territórios da Cidadania há também um processo de reciclagem das políticas dos Territórios Rurais (o PRONAT) e uma articulação, principalmente no caso do Nordeste, com a política “Brasil sem Miséria” (atualmente, após o reordenamento da matriz em 2013).

Porém, essa “reterritorialização” da política pública, com o relativo desengajamento do Estado que, de fato, não é mais o único lugar de promoção do sentido e de codificação da ação, gera um problema a partir do momento em que o cenário deliberativo gera exclusão. Em sociedades cada vez mais complexas e fragmentadas, a pluralidade é, muitas vezes, reduzida à “sociedade civil cinco estrelas” (DAGNINO, 2007), aquela que é composta pelos “cidadãos ativos”. É isso que está em jogo no caso desses “atores intermediários” que se colocam como atravessadores de fronteiras, no próprio cerne da gestão pública local, por meio de um trabalho denominado “facilitação” (BILLAUD, 2006).

A facilitação consiste, para os coordenadores de projeto, em construir interações enquadradas em proveito de agentes em situação de interdependência. Fortemente enquadrado no plano processual, o trabalho de facilitação diz respeito tanto às formas de organização dos debates como às ferramentas que permitem informá-los. A multiplicidade das tarefas do “facilitador” fazem dele ora um *expert* científico, ora um profissional administrativo capaz de montar processos, ora um conciliador, ora um redator que elabora relatórios e redige termos de referência, ora um assessor de imprensa, ora um coordenador de debates públicos, ora um mediador atuando entre as instâncias locais, regionais ou nacionais. Mas o trabalho de facilitação vai muito além da mobilização de técnicas capazes de construir interações. É muito mais um trabalho político numa dupla acepção:

por um lado, utiliza-se, na maioria das vezes, a gramática e as formas da ação pública; por outro lado, há (ou deveria haver) o objetivo permanente de garantir a institucionalização da ação coletiva no espaço público. Essa capacidade de colocar no espaço público uma situação de interação é a garantia da articulação entre o sentido produzido por uma situação de interação e os outros universos nos quais tal sentido deve ter lugar. É uma maiêutica que age, ela própria, como produtora de sentido, tanto no plano cognitivo como no normativo. Assim, o trabalho de facilitação só conseguirá evitar a questão da soberania se contribuir para o desencadeamento, estando necessariamente confrontado com a questão do poder e da sua capacidade de exercer uma soberania que vai além da situação de interação que ele tende a promover.

Neste sentido, a questão aqui colocada em relação ao trabalho de facilitação que a democracia participativa demanda, que é ainda mais importante na medida em que acompanha a retração do Estado, é aquela da relação entre a democracia representativa e essa nova forma de exercício democrático. Efetivamente, a ligação entre as interações funcionais, particularmente institucionalizadas pelos dispositivos participativos³, e aquilo que constitui uma aspiração de “viver juntos” (DODIER, 1997), não ocorre naturalmente: qual é o lugar que poderia ser dado a esses espaços dialógicos naquilo que a sociologia rural qualificou, até então, como “sociedades ou coletividades rurais”? Portanto, é necessário estudar as interações produzidas nesses cenários gerados pela política dos Territórios da Cidadania, mas é necessário também analisar as interações entre si e os lugares que “fazem sociedade”.

À GUIA DE CONCLUSÃO: FOUCAULT AO INVÉS DE DEWEY? (A QUESTÃO DO “POLÍTICO”)

Lembramos que o objetivo deste texto é compreender o que essa dupla experiência, no Paraná e em Pernambuco, poderia nos ensinar em relação aos problemas a serem solucionados pelo exercício de uma “democracia participativa” quando esta é colocada a serviço do *policy making*, neste caso, a implementação da política dos Territórios da Cidadania, com aquilo que ela supõe em termos de instrumentação da ação e de rela-

³ Cf. Capítulo 1, no tocante à “democracia técnica”.

ções de poder. Evidentemente, a utopia de uma cidadania compartilhada parece abalada pela sua dificuldade de incluir os grupos minoritários cujo engajamento suporia uma abordagem crítica radical, *a priori* pouco compatível com o processo participativo que visa à expressão dos interesses de todos. Assim, tal processo aparece “como uma maneira de gerir os conflitos potenciais e de produzir consentimento através da ficção de um compartilhamento igualitário do poder de decisão” (PELLIZZONI; VANNINI, 2013).

Como vimos, esse limite evidente, próprio da expressão de dois referenciais diferentes, senão antagonistas, isto é, quadros de interpretação do mundo dos quais decorre o sujeito político que se quer ser, não basta para explicar esse desencantamento. A “democracia participativa” também supõe repertórios de ação específicos que se assemelham muito mais a instrumentos de governo do que àquilo que a ação contestadora mobiliza. Mas, provavelmente, a conclusão não seria que nenhum trabalho específico foi realizado, inclusive no que concerne àqueles que foram marginalizados ou se excluíram do procedimento proposto. Os efeitos de uma política que proclama o engajamento cidadão são, provavelmente, mais subliminares do que parecem e estão inseridos numa temporalidade que extrapola a agenda da implementação de tal política. O convite feito a um coletivo para que ele próprio explore o que ele é e o que ele quer ser não é um ato político neutro.

Precisamente, poderíamos dizer que é a questão do político que está em jogo nos processos participativos, o político entendido como uma exploração permanente das consequências de nossas ações e da capacidade de representar problemas, dando suporte ao coletivo e possível de ser recomposto. Neste caso, encontramos a tensão que permeia o “fato participativo” e que pode também propor novas formas de poder e, portanto, sujeitos governáveis, compatíveis com a lógica administrativa e de gestão, neste contexto despolitizada, da ideologia neoliberal, ou, pelo contrário, oferecer oportunidades de repolitização para o cidadão “comum”. O que está em jogo é, como vimos, mais complexo no que tange ao cidadão “ativista”.

Reabilitar a questão do “político” no cerne da “democracia participativa” significa, talvez, tomar uma certa distância em relação à governança teorizada por Dewey (DEWEY, 2003 [1927]), dando preferência à governabilidade proposta por Foucault (FOUCAULT, 2004 [1978]) na medida em que, para ele, poder e resistência são inseparáveis.

REFERÊNCIAS

- BILLAUD, J.-P. Ce que faciliter veut dire. A propos d'un retour d'expérience de chargés de mission Natura 2000. In: REMY, J.; BRIVES, H.; LEMERY, B. (Coords.). *Conseiller en Agriculture*. Paris: Inra, 2006.
- BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Gallimard, 1999.
- BONELLI, L.; PELLETIER, W. *L'État démantelé: enquête sur une contre-révolution silencieuse*. Paris: La Découverte, 2010.
- CLARKE, J. The participatory turn: what is at stake? In: CONFERÊNCIA PARTICIPATORY LOCAL WELFARE, CITIZENSHIP AND THIRD SECTOR ORGANIZATIONS. *Discurso inaugural*. Pisa, Itália, jan. 2013.
- DAGNINO, E. Participation, citizenship and democracy. Perverse confluence and displacement of meanings. In: NEVEU, C. (Org.). *Cultures et pratiques participatives. Perspectives comparatives*. Paris: L'Harmattan, 2007. p.353-370.
- DEWEY, J. *Le public et ses problèmes*. Paris: Farrago/Editions Léo Scheer, 2003.
- DODIER, N. Remarques sur la conscience du collectif dans les réseaux sociotechniques. *Sociologie du Travail*, n.2, p.131-148, 1997.
- FOUCAULT, M. *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France 1977-1978*. Paris: Seuil-Gallimard, 2004.
- GUILHAUMOU, J. *Autour du concept d'agentivité. Rives méditerranéennes*, n.41, p.25-34, 2012.
- HABERMAS, J. *Droit et Démocratie: entre faits et normes*. Paris: Gallimard, 1997.
- LASCOUMES, P.; LEBOURHIS, J.-P. Le bien commun comme construit territorial. *Politix*, n.42, 1998.
- MASSARDIER, G. *et al.* La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle: le cas des agri-

culteurs familiaux dans le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux au Brésil, territoire Águas Emendadas. *Participations*, v.1, n.2, p.78-102, 2012.

MULLER, P. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une socio-logie politique de l'action publique. *Revue Française de Science Politique*, v.50, n.2, p.189-208, 2000.

_____. Quand les politiques publiques dévoilent les rapports de domination, *Politique Européenne*, v.3, n.20, p.141-145, 2006.

PELLIZZONI, L.; VANNINI, L. Une idée sur le déclin? Evaluer la nouvelle critique de la délibération publique. *Participations*, v.2, n.6, p.87-118, 2013.

PORTRER, T. *Trust in Numbers: the pursuit of objectivity in science and public life*. New Jersey: Princeton University Press, 1996.

SEN, A. *L'idée de justice*. Paris: Flammarion, 2010.

TARROW S. State and opportunities: the political structuring of social movements. In: McADAM, D.; McCARTHY, Z. (Orgs.). *Comparative perspective on social movements: political opportunities, mobilizing structures and cultural framing*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

Construindo uma metodologia para a avaliação do Programa Territórios da Cidadania

*Claude Raynaut
Angela Duarte Damasceno Ferreira*

Como já foi apontado anteriormente, o objetivo central do projeto de pesquisa sobre o Programa Territórios da Cidadania, conduzido conjuntamente pela UFPE e pela UFPR, apoiando-se em dois estudos de caso no Território Sertão de São Francisco (PE) e no Território Paraná Centro, não é inferir conclusões de pertinência geral sobre os resultados obtidos pelo Programa nacional do PTC. A amplitude do Programa abarca tal diversidade de situações e de realidades locais que não pode ser resumida ou sintetizada por meio do estudo de dois exemplos singulares (por mais afinadas e aprofundadas que sejam as observações conduzidas). Não teria sentido, igualmente, pretender conduzir um estudo comparativo baseado em dois casos dos quais não se pode dizer qual é seu valor de representatividade ou de ilustração em relação ao universo dos 120 territórios que agrupa o Programa nacional. Uma vez constatadas as diferenças e semelhanças entre as realidades observadas nos dois exemplos analisados, quais conclusões de porte geral poder-se-ia tirar?

A finalidade de tal pesquisa não pode passar de uma busca de elementos que deem base para uma reflexão conceitual e metodológica sobre o que pode significar “avaliar uma intervenção pública” no caso de um programa da natureza do PTC. Qual sentido, qual dimensão problemática dar à própria noção de avaliação? Quais os níveis e ângulos pertinentes de questionamento? Como tentar responder praticamente a essas interrogações? Partir de um esforço coordenado de análise de dois campos concretos, radicalmente diferentes, de aplicação de um mesmo programa

pode permitir testar a validade e estratégias de pesquisa que deem acesso a um entendimento não apenas formal, mas substancial e compreensivo de como ele se articula com realidades locais idiossincráticas e singulares. Estratégias das quais se poderia depois lançar mão em outros esforços para analisar essa mesma articulação em outros contextos, outras circunstâncias.

A pesquisa, cujos resultados estamos apresentando nesse livro, deve então ser considerada como uma contribuição heurística na busca de coerência e de pertinência nos objetivos e na forma de se conduzir a avaliação do programa 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.

Antes de entrar na especificidade das questões epistemológicas e metodológicas que a perspectiva da avaliação do PTC suscita, cabe esclarecer o conteúdo que se dá à própria noção de “avaliação”: palavra polissêmica, cujos significado e finalidades podem flutuar em função do contexto e do objeto de sua utilização. Instabilidade que, no caso de sua aplicação no campo das políticas e intervenções públicas, é o reflexo de uma história recente que vamos tentar resumir para estabelecer o pano de fundo geral em relação ao qual se situam as reflexões e as propostas que apresentaremos depois a partir da experiência dos casos particulares analisados no decorrer dessa pesquisa.

11.1. A AVALIAÇÃO DAS INTERVENÇÕES PÚBLICAS: A CONSTRUÇÃO DE UMA NOÇÃO

O projeto de avaliar uma intervenção pública, apesar da indiscutível evidência de sua legitimidade – até mesmo de sua absoluta necessidade quando implica investimentos financeiros e humanos, cuja pertinência merece ser questionada em termos de prioridades econômicas e políticas – não deixa de se revelar uma operação complexa, confrontada às tamanhas 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, o FIDA – apesar do fato de que essas instituem a busca da eficiência operacional e da rentabilidade financeira como exigência imprescindível de sua implicação. E quando esses projetos chegam a cabo, faltam muitas vezes as condições adequadas para realizar uma avaliação *ex post* que permita apreciar de modo convincente, com argumentos sólidos, quais foram seus efeitos positivos e negativos sobre a vida das populações designadas como “beneficiárias” da intervenção e sobre as perspectivas das mesmas para o futuro.

Foi muito tarde, a partir da segunda metade dos anos setenta, que essas organizações internacionais fizeram da avaliação dos projetos que apoiavam uma dimensão incontornável de sua intervenção, dotando-se dos instrumentos organizacionais para cumprir essa função e conduzindo reflexões conceituais e metodológicas específicas sobre o tema (BARÉ, 2001). Foi apenas em 1994 que o Banco Mundial teve condições para organizar um encontro internacional sobre o tema *Evaluation and Development*, cujo objetivo era capitalizar as experiências acumuladas sobre o assunto. As atas do Congresso foram publicadas no mesmo ano (PICCIOTO; RIST, 1995).

No tocante ao conjunto de nações industriais ocidentais, polo do movimento de globalização econômica e política que caracterizou a história mundial durante a segunda metade do século XX, a própria ideia da necessidade de avaliar as políticas públicas demorou a se impor como uma necessidade (BARÉ, 2001). Nos Estados Unidos, no início dos anos setenta, “os analistas federais partiam do princípio de que um programa colocado à execução funcionaria exatamente como o analista o tinha previsto” (LÉVY, 1984, p.30). Na França, foi apenas em 1999 que se criou a Sociedade Francesa de Avaliação, com a finalidade de promover a profissionalização da atividade, e que o Parlamento nacional instituiu uma Missão de Avaliação e de Controle, cujo papel era publicar relatórios sobre a pertinência e a eficácia de diversos programas públicos.

Nessa fase de estruturação da ideia e da função, a concepção da avaliação era quase exclusivamente econômica e financeira. Os instrumentos aplicados eram aqueles da econometria e da contabilidade. O objetivo residia na medição dos custos e dos benefícios de uma operação em termos monetários. No caso das grandes instituições internacionais de desenvolvimento, tal modo de se abordar a questão refletia a inclinação de organizações financeiras que queriam acertar a capacidade de seus devedores

em reembolsar seus empréstimos. Para os governos nacionais, traduzia a preocupação de justificar, frente aos eleitores, um uso escrupuloso e rigoroso dos recursos públicos.

Em ambos os casos, a experiência da realidade não demorou muito para evidenciar o fato de que uma análise econométrica e financeira não podia dar conta da multiplicidade e da complexidade dos efeitos diretos e indiretos, positivos e negativos, desencadeados por uma intervenção pública. Um programa podia manter um equilíbrio financeiro interno satisfatório, mas falhar em induzir uma melhoria significativa e durável da situação sobre a qual pretendia agir. Podia também ter efeitos secundários imprevistos e gerar problemas que não existiam previamente ou agravar problemas anteriores: acréscimo das desigualdades socioeconômicas, conflitos sociais, desequilíbrios demográficos, carências alimentares, aparecimento de novas patologias, perturbações ambientais.

A reflexão de um antropólogo, *Senior Adviser* do Banco Mundial, a respeito dos programas financiados pela instituição para acompanhar o deslocamento e o reassentamento de populações em países em desenvolvimento, é reveladora da tomada de consciência tardia dos responsáveis da instituição quanto aos limites da pertinência de uma abordagem estritamente financeira e contábil da avaliação:

A análise custos/benefícios é totalmente insuficiente, na medida em que é apenas um instrumento macroeconômico que determina, por agregação, se os benefícios ultrapassam os custos em proporções aceitáveis [...]. O método custos/benefícios não podendo prever razoavelmente a alocação dos benefícios futuros de um projeto leva a que todo o raciocínio contábil oculte de fato uma distribuição aleatória e moralmente falaciosa desses benefícios (citado por BARÉ, 2001, p.18).

É numa perspectiva crítica idêntica que esse mesmo autor publica em 1985, sob os auspícios do Banco Mundial, o livro intitulado *Putting People First: Sociological Variables in Rural Development*. O livro foi reeditado em 1991 e traduzido para o francês em 1998 (CERNEA, 1991). O Congresso organizado pelo Banco Mundial em 1994 sobre o tema “Avaliação e Desenvolvimento”, já evocado acima, traduz a preocupação

ção que estava se afirmado, durante a última década do século XX, a respeito de uma ampliação dos critérios de avaliação dos programas de desenvolvimento para variáveis que deem conta dos efeitos concretamente observáveis dos mesmos sobre as situações sociais, econômicas, ambientais que visam modificar num sentido positivo. O mesmo caminho de reflexão foi seguido por outras instituições de desenvolvimento, tais como a FAO ou o FIDA. Com efeito, essa última instituição publicou em 2003 um *Guia prático de monitoramento e avaliação dos projetos de desenvolvimento rural* (FIDA, 2003) no qual a finalidade atribuída à avaliação ultrapassa explicitamente os limites de um simples cálculo custo/benefícios.

“A avaliação visa em geral determinar a eficiência, a eficácia, o impacto, a durabilidade e a pertinência do projeto”. A eficácia é definida como “o grau de realização dos objetivos de um projeto. Aprecia-se pelo cotejo entre os resultados obtidos (produtos, efeitos diretos, impactos) e os resultados esperados”. A noção de impacto vai muito além duma análise restrita à apreciação do grau de cumprimento do modelo operacional do projeto, pois leva em conta “as mudanças (positivas ou negativas) introduzidas na situação econômica e social das famílias pelas realizações e seus efeitos induzidos” (definições oriundas do *Guia de monitoramento-avaliação: anexo A: Terminologia do seguimento avaliação*, FIDA, 2003).

Entre os anos 1980 e o início dos anos 2000, assistiu-se então a uma evolução caracterizada, em primeiro lugar, pela tomada de consciência da necessidade de avaliar as políticas públicas e os programas associados e, em seguida, pela ampliação e pela complexificação crescentes do universo das variáveis levadas em conta no processo de avaliação. O caminho percorrido partiu para interrogações sobre as condições internas de elaboração e da execução das políticas públicas (conforme as perspectivas da *Administrative Science*) e, depois, para uma abertura progressiva no sentido de observar as interações entre intervenções públicas e sociedade civil, lançando mão dos instrumentos teóricos e metodológicos das ciências sociais: ciências políticas, história, sociologia, antropologia (BARÉ, 2001, p.91-119).

Esse processo de emergência e de mudança na conceitualização e na prática da avaliação originou-se e foi impulsionado por dois movimentos históricos paralelos referentes à questão do desenvolvimento.¹

Em primeiro lugar, a constatação pragmática de desvios, que se fizeram cada vez mais evidentes na prática, entre o modelo ideal no qual se fundamentava a intervenção pública (modelo elaborado a partir de certezas técnicas e econômicas) e as observações que se impunham no tocante às suas consequências efetivas nos países, regiões e nas populações cuja situação pretendia melhorar. Após o período de euforia que marcou os anos 1960 e 1970 (as chamadas “décadas do desenvolvimento”), os anos 1980 foram marcados pelas crises financeiras de países incapazes de reembolsar as dívidas acumuladas para financiar seus programas de desenvolvimento, pela explosão das desigualdades e da pobreza, pelo crescimento urbano acelerado que resultava da profunda desorganização dos sistemas de produção rural. A experiência de campo mostrava que não bastava aplicar os resultados mais acertados da pesquisa científica e técnica, nem os princípios inspirados pelas teorias econômicas dominantes para submeter a realidade a planos e objetivos preestabelecidos. Os efeitos de inúmeros “projetos de desenvolvimento rural” lançados durante as décadas sessenta/setenta quase nunca corresponderam às expectativas dos especialistas que os tinham concebido e das instituições que os tinham programado. Portanto, para poder tirar as lições dessa constatação pragmática, impôs-se a necessidade de identificar, avaliar, medir a distância entre as expectativas iniciais de uma intervenção e os resultados realmente obtidos. Se, dentro de um contexto nacional, as esferas dirigentes sucumbiram muitas vezes à tentação de ocultar essa exigência em prol de seus objetivos políticos, as grandes instituições internacionais de desenvolvimento, profundamente formatadas pelos requisitos da racionalidade e da eficiência, adotaram-na como um pilar de seu modo de intervenção. Sua primeira reação foi ins-

¹ Questão que ganhou uma posição central, em escala mundial, no referencial do pensamento econômico e das estratégias políticas e sociais durante a segunda metade do século XX, em relação tanto ao esforço de reconstrução dos países industriais durante o período pós-guerra, como ao projeto de promover a autonomia econômica dos países em curso de liberação da tutela colonial e a melhoria das condições de vida de suas populações. A criação do Banco Internacional pela Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) em 1945, na esteira dos acordos de Bretton-Woods, foi a tradução institucional dessa estratégia.

pirar-se na lógica empresarial: apreciando a racionalidade e a eficiência de uma intervenção em termos de rentabilidade financeira. Mas essa abordagem mostrou rapidamente seus limites.

As ferramentas padronizadas da análise econômica [...] postulam implicitamente um comportamento dos agentes econômicos fundamentado numa lógica “finalidades/meios” que o quadro da contabilidade, por exemplo, descreve perfeitamente. Se essas abordagens do desempenho resumem de modo operacional os dispositivos avaliados [...], não autorizam a compreensão dos sistemas de ação coletiva, pedra angular dos dispositivos de intervenção estudados (PIVETEAU, citado por BARÉ, 2001, p.94).

A incapacidade dos esquemas conceituais e metodológicos da análise econométrica e financeira em dar conta da imprevisibilidade dos efeitos reais dos programas de desenvolvimento e dos desvios encontrados em relação ao modelo inicial evidenciou a necessidade de um questionamento mais comprensivo, atento não apenas aos equilíbrios intrínsecos dos programas, mas também às interações entre os mesmos e a realidade social, histórica, econômica, ambiental que constitui o “alvo” de sua intervenção. É a partir dessa tomada de consciência que o tema da avaliação se tornou um assunto de reflexão prioritário dentro das grandes instituições internacionais de desenvolvimento.

Em paralelo a essa confrontação dos promotores e atores da intervenção pública com a complexidade da realidade e sua irredutibilidade a modelos voluntaristas de transformação, operou-se uma eclosão de estudos no domínio das ciências sociais, enquanto esforço de produção de conhecimento. Essas ciências construíram teoricamente e instituíram metodologicamente novos objetos de pesquisa em resposta aos desafios sociais, políticos e econômicos globais do mundo pós-guerra: a própria ideia de desenvolvimento; os modelos teóricos elaborados para sustentá-la; as políticas econômicas e técnicas adotadas para aplicar esses modelos; as mutações internas nas quais se acharam submetidas as sociedades abarcadas no movimento histórico de recomposição da ordem mundial na segunda metade do século XX – na esteira dos transtornos trazidos pela segunda guerra mundial e afrouxamento dos laços de dominação colonial. Um novo e muito produtivo campo de reflexão e de pesquisa estruturou-

se, assim², multiplicando as escalas de observação – macro, intermediária, micro – e os ângulos de análise – econômico, político, social, cultural. Tornou-se objeto de pesquisa a própria questão dos desdobramentos das políticas e dos programas de desenvolvimento sobre os países, as regiões, os grupos e categorias sociais para os quais estão dirigidos, incluindo as interações que ocorrem entre intervenções externas e dinâmicas internas. Para tomar apenas o exemplo da França, uma instituição de pesquisa pública, ORSTOM – que deu nascimento ulteriormente ao IRD (Instituto de Pesquisa sobre o Desenvolvimento) – foi criada durante esse mesmo período, focalizada sobre essas temáticas científicas.

Os contornos que tomam hoje a problemática e a prática da avaliação das intervenções públicas no domínio do desenvolvimento – e do desenvolvimento rural mais particularmente – são frutos da convergência entre essas duas perspectivas: a do questionamento interno das instituições nacionais e internacionais sobre suas próprias atuações e seu próprio desempenho, e a dos cientistas que aplicam um olhar mais abrangente e crítico sobre essa mesma realidade – incluindo essas instituições dentro do campo de estudo, como parte constitutiva de um sistema de interações e não apenas como elementos exteriores que questionam objetivamente, de fora para dentro, a pertinência e eficácia de sua ação.

Tal convergência conduz a um encontro necessariamente tenso e potencialmente conflitante, na medida em que as preocupações e as expectativas podem ser diferentes. No entanto, estrutura as abordagens contemporâneas da avaliação e é dentro dessa perspectiva que situamos nossa contribuição metodológica à avaliação do Programa Territórios da Cidadania.

11.2. ELEMENTOS DE UM QUADRO PROBLEMÁTICO

A gênese da própria ideia de avaliação das políticas públicas, com as dúvidas e ambiguidades que gerou, com as dificuldades e incertezas que encontrou para 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

² Mesmo limitando-se ao domínio rural, a literatura científica sobre esses vários temas de estudos chega a milhares de títulos. Bibliotecas inteiras são dedicadas a questões de desenvolvimento rural, evolução das sociedades rurais em todas as partes do mundo.

e interesses diversificados e às vezes conflitantes; por grupos de identificação constituídos conforme critérios híbridos: culturais, históricos, políticos, econômicos – grupos nos quais os atores sociais se distribuem não de modo unívoco e intangível, mas de modo 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, envolto de contradições internas, tensões e conflitos que ofuscaram 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 pragmáticos bem definidos – no domínio da saúde, da produção industrial ou agrícola – que não alcançaram os objetivos fixados inicialmente (por exemplo: 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 vieram frear ou desviar 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, na escala local, 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 acham-se 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 um espaço do território nacional e para a população que ocupa esse espaço. 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 em posição de exclusão e de miséria e as categorias sociais que têm monopolizado o poder político, social e econômico desde 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 rural brasileira. Mais do que qualquer outro tipo de Programa, o PTC enfrenta as ambiguidades, as contradições internas e a imprevisibilidade que caracterizam todo sistema social complexo.

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? 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 investimento que engajam seu futuro, no lançamento de ações concretas que possam criar condições de um desenvolvimento durável e equitativo.

Avaliar os resultados do PTC nessa perspectiva mais ampla implicaria questionar-se sobre o surgimento de novas dinâmicas sociais que levam a uma recomposição das relações sociais dentro da sociedade rural 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 e 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 desapercebidos esses movimentos periféricos, essas sementes de mudança que poderão apenas desabrochar num futuro ainda indeterminável. 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 deixaram pegadas muito significativas na sociedade local e contribuíram para desencadear no seu bojo dinâmicas internas que levaram a modificações profundas nas relações sociais, nas práticas técnicas e nas estratégias econômicas – modificações que não são sempre aquelas visadas pelo Programa, mas que são a manifestação da apropriação, da “metabolização” de alguns dos contributos do mesmo pelos atores locais, conforme suas próprias capacidades, seus próprios objetivos.³

Conduzir uma avaliação que ultrapasse o simples registro dos elementos factuais mais formais e mais visíveis – e, consequentemente, 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 permanecem 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, mas que podem entrar em interação com ele, amplificando ou minimizando seu impacto sobre a realidade local.

³ Pode-se, entre muitos outros, dar o exemplo de um Programa de desenvolvimento rural financiado e executado no Níger (país da África semiárida) entre os meados dos anos setenta e o final dos anos oitenta, cuja avaliação final foi péssima, mas do qual se descobriu, no início dos anos 2000, que tinha contribuído para mudanças profundas na sociedade rural local, em particular no que diz respeito às estratégias sociais, técnicas e econômicas de exploração dos recursos naturais (RAYNAUT, 2002).

11.3. CAMINHOS E EIXOS ESTRATÉGICOS PARA UMA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

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.⁴ 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.

A nossa contribuição metodológica, para ser pertinente e 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, deve se concentrar na identificação de uma estratégia de pesquisa. Estratégia que permita orientar os olhares disciplinares para níveis de observação e facetas da realidade que dão acesso a elementos de conhecimento cruciais para a compreensão do complexo de interações que se enreda entre uma intervenção pública nacional e as situações locais nas quais se aplica.

A proposta que se formulou foi a de sistematizar alguns postulados e princípios metodológicos que embasaram o estudo dos dois territórios analisados e cuja pertinência permite pensá-los como mais um referencial para outros processos avaliativos. São esses princípios metodológicos que

⁴ Ver, por exemplo, além das referências já citadas acima, as influências no ambiente intelectual brasileiro, os livros de Romano *et al.* (2005) e de Romano e Heringer (2011).

organizaram o trabalho de pesquisa, já enunciados no decorrer do texto desse livro, que aqui são sintetizados.

A. Um esforço para abordar a complexidade do real em níveis de apreensão distintos

A realidade encontrada dentro de um espaço geográfico e social local, um território, é fruto da combinação histórica de uma multiplicidade de fatos e dinâmicas que não apenas são de natureza diferente (cultural, social, política, econômica, ambiental), mas também se desdobram em escalas de articulação distintas, combinando-se, confrontando, mas remetendo a lógicas intrínsecas dessemelhantes. Assim, o comportamento dos atores locais, por expressivos que sejam em objetivos, interesses individuais, leva também a marca mais ampla das categorias, das comunidades, das organizações e instituições às quais os atores se integram. Por seu turno, o desempenho, as estratégias dessas formações sociais intermediárias, os embates e as relações de força nos quais estão engajadas, só tomam sentido à luz dos contextos geográficos, demográficos, econômicos, socioculturais mais abrangentes que caracterizam o território e a região mais ampla dentro dos quais eles se inserem. As políticas e intervenções públicas, por emanarem de esferas ainda mais amplas – estado, governo – introduzem mais outros parâmetros, outros protagonistas, outros embates, outras lógicas, cujas repercussões se desdobram ao longo da cadeia de níveis imbricados entre si, até os atores individuais.

É claro que as escalas de agregação/articulação dos fatos a se adotar são inumeráveis: não se dão segundo uma estrutura e uma sequência já prontas ao olhar dos observadores. São frutos de um esforço de construção epistemológica, de um processo analítico que busca identificar, dentro de feixes intricados e interdependentes de interações e relações de dependência, os níveis de leitura mais esclarecedores para responder às questões que constituem a problemática de pesquisa. No caso presente, o fio condutor é aquele de um questionamento sobre a cadeia de ajustes institucionais, consequências econômicas, estratégias coletivas e iniciativas individuais que desata, dentro de um espaço geográfico e social definido (o território), a execução do PTC.

Nessa perspectiva, uma primeira constatação impõe-se: o Programa foi concebido no bojo das instituições governamentais e só revela os valores, ideais, finalidades que orientam sua concepção, determinam seus objetivos e fundamentam sua coerência ou suas ambiguidades internas quando analisado à luz dos confrontos ideológicos, dos embates políticos, das tensões e relações de forças que se tecem no nível onde se formulam e se decidem os grandes programas nacionais: o das esferas administrativas e políticas centrais. Os dois casos estudados mostram claramente até que ponto esses embates, essas tensões, as resistências e os conflitos entre vários polos de poder que o programa suscita nas esferas centrais têm desdobramentos no empenho do mesmo na escala local e nas estratégias de atores institucionais e individuais dentro do território. A própria gênese, coerência ou ambiguidades internas do PTC – tanto na sua concepção quanto na sua execução – devem então ser instituídas em objetos de pesquisa. O objetivo não é apenas estabelecer um pano de fundo, mas identificar elementos explicativos determinantes para o entendimento do que está observado no nível do território. É neste sentido que a pesquisa conduzida para estabelecer a genealogia do PTC – analisar como ele se inscreve, no contexto brasileiro, na esteira de um movimento conflituoso mais antigo de legitimação e revalorização da pequena agricultura familiar – permite entender e avaliar melhor o que está em jogo localmente, em profundidade e além das estruturas e procedimentos formais instituídos pelo Programa (Colegiado, Matriz de Ações...).

Mas a realidade encontrada no local não é apenas simples reflexo de determinações e influências que emanam das esferas institucionais centrais onde se elaboram as grandes políticas públicas. Cada espaço regional, territorial, apresenta suas especificidades nos domínios natural, histórico, econômico, político, sociocultural: condições que influem fundamentalmente sobre o modo como a intervenção pública vai tomar corpo localmente, de que forma vai se revestir a nova institucionalidade que propõe o PTC, como vai funcionar efetivamente. Aqui não se trata apenas de avaliar até que ponto a implantação do colegiado, sua composição, seu modo de funcionar respeitam as preconizações do modelo teórico (critério de eficácia das metodologias de avaliação tal como definido pelo FIDA no seu manual de avaliação). Com certeza, o grau de dinâmica da economia local, a natureza e a intensidade dos interesses setoriais, todos esses fatores repercutem sobre o desempenho das novas instituições. Mas isto não

basta para avaliar o impacto do projeto político encarnado pelo PTC – legitimar e revitalizar a pequena agricultura familiar – sobre o equilíbrio local das forças em relação com esse objetivo. Com efeito, mesmo quando uma análise factual conduz a concluir que a forma e o funcionamento das instituições efetivamente implantadas falham em cumprir corretamente as preconizações do Programa, isso não nos informa sobre como a intervenção pública, ainda que não consiga concretizar-se na forma prevista, pode ter contribuído para influenciar significativamente as relações entre protagonistas presentes no cenário local – com impactos potenciais, no médio ou longo prazo, para a capacidade dos pequenos agricultores familiares em desempenhar um papel significativo no desenhar do seu futuro. É apenas por meio de um bom conhecimento da situação local, considerado na sua singularidade, levando em conta tanto seus traços estruturais (herança de uma longa história social, demográfica, econômica) como o posicionamento atual dos protagonistas em interação que se poderá prolongar o processo de avaliação para esses desdobramentos, aparentemente marginais em relação à lógica interna do Programa, mas potencialmente determinantes no que diz respeito à marca que pode deixar duravelmente no território.

Como já apontamos mais acima, não há limite *a priori* quanto aos níveis de leitura que se podem adotar para analisar as interações entre uma intervenção pública e as situações sobre as quais essa pretende agir. No entanto, há de se achar um compromisso entre a exploração da complexidade da realidade e do modelo de compreensão para formular uma avaliação que possa fazer sentido em termos de decisão. Por isso, a escolha metodológica foi de restringir-se a um número limitado de níveis estratégicos, quais sejam, os que permitem focalizar prioritariamente os protagonistas mais determinantes do jogo de interações. Foi considerado, em primeiro lugar, o nível central, onde se situam os embates, se tecem as relações de poder que conduzem à formulação e à institucionalização das políticas públicas; num segundo nível, os quadros de ação coletiva, cujos maiores protagonistas são os corpos intermediários da política, da burocracia e da sociedade civil que se apropriam e reinterpretam as incitações e preconizações do nível superior; no terceiro nível, aqueles que são designados como “beneficiários” prioritários de todo o dispositivo: os pequenos agricultores familiares, os assentados, as comunidades indígenas e quilombolas. Mas, aqui também, o ângulo metodo-

lógico adotado é o de sair de uma perspectiva restrita que faria deles apenas os “alvos” do programa, ponto de chegada de um projeto que, ainda que pretenda conceder-lhes uma voz mais audível, um assento na mesa de discussão, não deixa de emanar das esferas mais altas das estruturas de poder e de confiar sua execução a corpos intermediários que nem sempre podem pretender representá-los ou de fato incluí-los. Esse nível também deve ser analisado nas suas lógicas e dinâmicas próprias, cujas raízes se cravam numa realidade social muito mais fundamental do que a do Programa: traços culturais, redes de relações sociais, formas de mobilização e de luta, iniciativas sociais e econômicas que seguem caminhos iniciados bem antes do lançamento do PTC. Examinado a partir dessa perspectiva, o Programa aparece como mais um quadro institucional, mais uma oportunidade para resolver os problemas, uma fonte potencial a mais de recursos. Mesmo as novas formas institucionais que visam criar, no território, um espaço de diálogo e de negociação entre as organizações rurais e os detentores de poderes políticos, burocráticos ou técnicos vêm se encaixar num panorama social dentro do qual já existem instâncias de debates e decisões, nas quais representantes dos agricultores familiares, dos assentados, dos quilombolas, das populações indígenas, dos faxinalenses participam ativamente: em particular, os Conselhos Municipais e Estaduais de Desenvolvimento Sustentável. Nesse cenário já estruturado, com atores interagindo em função de posicionamentos e estratégias estabelecidas, a questão pertinente para uma avaliação do PTC não se limita a apreciar seus efeitos diretos, conforme as linhas e formas de ação programadas, mas integra uma interrogação sobre até que ponto, e como, os atores que constituem a base social dos territórios têm integrado as novas oportunidades oferecidas pelo Programa, para articulá-las com as estratégias nas quais já estão engajados, em prol dos projetos e iniciativas em andamento ou para lançar mão de novas oportunidades que o Programa pode trazer.

B. Uma intervenção pública a se considerar na sua inscrição na história

A dimensão histórica é fundamental para avaliar uma política pública como a do PTC. Em primeiro lugar na medida em que esse Programa representa um momento crucial na evolução das políticas voltadas para o meio rural no Brasil e só revela seu significado profundo na perspectiva de

sua genealogia. Fundamental também porque veicula o projeto de intervir sobre as relações sociais e as estruturas de poder dentro de territórios cuja realidade contemporânea é profundamente marcada tanto pela herança de uma história antiga quanto pelos limites aos quais a sociedade camponesa brasileira foi submetida durante as últimas décadas.

Na medida em que consideramos que avaliar uma intervenção pública não se reduz a medir, de modo formal, o grau de cumprimento dos objetivos que lhe foram explicitamente fixados, mas implica também, mais amplamente, a apreciação da contribuição que ela traz ao movimento de mudanças em andamento na sociedade global, bem como nos espaços sociais e geográficos restritos, é incontornável metodologicamente abordá-la à luz dessas dinâmicas históricas.

A pesquisa conduzida pelas duas equipes confirma a pertinência desta escolha metodológica. No nível global, o esforço feito para reconstituir a gênese do PTC, situando-o na esteira de uma corrente já antiga de questionamento sobre o papel da agricultura familiar dentro da sociedade e da economia brasileira – questionamento marcado por debates intelectuais e confrontos políticos acirrados – tem permitido restituir ao Programa uma dimensão estratégica muito mais ampla do que aparece à simples leitura de seus objetivos operacionais. Pela sua concepção, pelo lugar que lhe foi atribuído dentro da estrutura governamental, constituiu um gesto político decisivo no sentido de “legitimar a pequena agricultura” no âmbito de uma “estratégia anti-hegemônica”. Neste nível, e nessa perspectiva histórica, avaliar o Programa implica um esforço para apreciar até que ponto esse tem conseguido fazer mover as linhas, modificar o equilíbrio das forças políticas em relação ao papel consentido à agricultura familiar, aos assentados, quilombolas, populações indígenas e demais populações tradicionais na concepção de política agrícola brasileira.

Nos territórios também, as pesquisas contribuem para confirmar que é relevante situar a intervenção do PTC dentro do contexto histórico local. Esse procedimento constitui um pré-requisito absoluto à compreensão das formas específicas nas quais se concretizou em ambos os casos. Do Território Sertão de São Francisco ao Território Paraná Centro, a forma que tomaram as novas instituições, seu modo de funcionar, seu desempenho, os protagonistas que assumem um papel de liderança, as dinâmicas comunitárias em andamento divergem radicalmente. Essas diferenças são estreitamente ligadas à especificidade da história social

e econômica de cada território e, mais amplamente, da região na qual se insere. Avaliar o impacto do Programa sobre as dinâmicas locais só pode ser feito à luz dessa história local e das marcas que deixou na configuração das relações sociais. Isso é ainda mais necessário uma vez que os próprios atores sociais são profundamente conscientes dessa história e que eles mesmos avaliam as novas intervenções em referência a suas experiências passadas e se apropriam das novas propostas em função dessas últimas.

Quando se fala de integrar no processo de avaliação a dimensão histórica, o objetivo não é retrair uma história detalhada do território, mas identificar, por meio dos depoimentos dos atores locais, das tensões e conflitos observados, das heterogeneidades e clivagens sociais encontrados no campo, quais foram os eventos chaves, os momentos críticos que contribuíram para modelar a sociedade local nos seus traços atuais, para construir a experiência dos atores sociais, estruturar sua memória e orientar suas estratégias presentes.

C. As heterogeneidades constitutivas do quadro de intervenção

Um programa de intervenção pública de porte nacional obedece, por definição, a um conjunto de princípios, finalidades e objetivos operacionais comuns, constituindo o modelo referencial que determina suas condições de execução em cada situação particular. Articular e ajustar esse modelo único conforme as especificidades de cada território constitui um desafio maior: o de conciliar uma lógica política geral e a singularidade das realidades locais.

Essa singularidade se exprime por meio de sua dimensão histórica – como acabamos de apontar. Ela se decifra também, de modo sincrônico, nas heterogeneidades que estruturam a realidade concreta à qual o Programa nacional se aplica localmente. O PTC já define *a priori* certo número de categorias sociais, que constituem o alvo específico de sua atuação. Até que ponto tal categorização revela-se suficiente para dar conta da diversidade das situações sociais e econômicas encontradas no campo? Ou será que, ao contrário, essa tipologia se dilata e se torna mais complexa quando cruzada com outras linhas de diferenciação que remetem a variabilidades, a heterogeneidades reveladoras da diversidade das expec-

tativas e estratégias que perpassam a categoria genérica dos “pequenos agricultores familiares”? Na perspectiva de uma abordagem da avaliação que se dá como finalidade última apreciar as “ressonâncias” que a intervenção pública desencadeia dentro da sociedade local – um abordagem que, até certo ponto, inverte o ângulo de observação usual: questionando o Programa a partir da própria sociedade e não apenas em função de sua lógica interna – o fato de ser atento a essas heterogeneidades constitui um princípio metodológico fundamental.

Conforme o caso, as expectativas dos agricultores e a relação com o PTC não vão ser as mesmas, bem como vão se diferenciar as relações que estabelecem com os vários protagonistas envolvidos em vários níveis de sua execução: outros agricultores, organizações da sociedade civil, representantes de poderes administrativos e políticos, além do modo como o Programa se articula com estratégias distintas, como consegue contribuir para responder a essas expectativas – talvez parcialmente, seguindo caminhos diferentes daqueles previstos no modelo inicial. São questões a se colocar para poder avaliar não apenas seu impacto imediato e direto, mas, mais fundamentalmente, as dinâmicas que pode suscitar, apoiar – ou, ao contrário, descuidar ou frear – dinâmicas que contribuem para desenhar o futuro do território e de seus moradores.

D. Os projetos e estratégias dos atores locais para além dos cenários territoriais

Olivier de Sardan (1988, p.217) já alertava para o fato de que um “projeto de desenvolvimento é uma arena de luta entre diferentes grupos de interesses, ou um permanente processo de negociação entre diferentes grupos estratégicos”. Ao longo desse processo de negociação, os projetos e as políticas são reinterpretados face às condições que se impõem ao mundo da vida dos diversos atores sociais implicados. Portanto, para além dos objetivos formais da política, é necessário considerar “as formas emergentes de interação, os procedimentos, as estratégias práticas, os tipos de discursos, as categorias culturais” (LONG, 2001, p.30). Em outras palavras, é imprescindível compreender como os diferentes atores processam os projetos de desenvolvimento; analisar como ocorre o processo de seleção e transformação dos recursos materiais e simbólicos que as políticas públicas oferecem aos territórios.

Numa perspectiva de avaliação das intervenções de desenvolvimento que visa ir além de uma simples leitura das relações de “causas” e “efeitos” que essas desencadeiam, conforme a série de objetivos que lhes foram atribuídos⁵, questionando as interações mais complexas, às vezes mais ocultas e “subterrâneas”, que se tecem entre essas intervenções e a realidade social à qual se aplicam, precisa-se partir de uma visão mais global, mais holística, das mudanças da sociedade rural:

A problemática da mudança é [...] percebida em termos de reações e resistências trazidas de fora. A necessária desmistificação dessa representação equivocada da realidade passa pela identificação das diferentes lógicas atuantes no poderoso e complexo movimento de transformação em que a operação de desenvolvimento tem lugar. Movimento que encontra sua origem fora da operação e que prolonga seus efeitos muito além dela: só temporariamente é que esta operação se constitui em instrumento que intervém no curso do movimento (RAYNAUT, 1989, p.8).

Nessa perspectiva, o entendimento das iniciativas e dos projetos das populações locais é um contraponto indispensável para a consideração da pertinência das ações implementadas a partir da política territorial: procurando-se identificar as estratégias dessas populações para resolver seus problemas – dentro ou fora dos cenários territoriais.

Com entrevistas abertas e observação direta (de encontros, reuniões de suas outras instâncias participativas – sindicatos, associações, movimentos), pode-se constituir um panorama dessas demandas e desses projetos. O importante nesse procedimento é incluir os diferentes grupos sociais atuantes no território, por intermédio de seus representantes e, se possível, de alguns dos participantes sem atribuições de liderança. É importante, também, conduzir a análise e as investigações colocando-se nos vários níveis de investigação apontados acima, tendo em conta a

⁵ Conforme, por exemplo, as preconizações metodológicas formuladas pelas maiores organizações de internacionais de desenvolvimento: modelos baseados em protocolos cuja finalidade é explicitar por meio de uma matriz simplificada (chamada de “quadro lógico) os problemas identificados, os objetivos da intervenção, os meios mobilizados, os resultados esperados e os indicadores definidos para avaliar o grau de cumprimento dos objetivos (FIDA, 2003, Anexo A). Tal matriz é instituída como instrumento de referência fundamental para todo processo de avaliação do desempenho de um projeto.

dimensão histórica que cada ator integra na sua própria leitura da realidade local, sendo atento às heterogeneidades que diferenciam as categorias simples em situações de vida.

Além dos conflitos de interesses, das lutas por influência das negociações que revelam observações da arena local, uma questão central, para a avaliação do PTC, é justamente identificar as respostas que, a partir de seu posicionamento específico, várias categorias de agricultores tentam trazer aos problemas que encontram, os objetivos que priorizam, as iniciativas que tomam e até que ponto, e como, as instituições e a política territorial se articulam com essas dinâmicas existentes. Sem a pretensão de dar conta de todas as situações que se encontram, as entrevistas e a observação direta podem ser balizadas pelas possibilidades da intervenção da política territorial, procurando desvelar as formas complexas e por vezes contraditórias como as mesmas interagem com as demandas e as estratégias próprias da população.

Apoiando-se sobre essa visão “do interior”, que dá toda sua importância ao discurso dos atores, as representações que expressam sobre a própria situação, suas expectativas, suas resistências em relação com o PTC, pode-se pesquisar não apenas a partir da perspectiva interna do Programa, mas adotando o ponto de vista do agricultor: em que medida ele consegue acompanhar, apoiar, reorientar as estratégias simbólicas, sociais, econômicas em andamento. Num processo avaliativo, podem-se analisar as demandas da população local tais como são descritas e hierarquizadas no PTDRS, principal instrumento de diagnóstico e planejamento das políticas territoriais. A partir disso, é possível comparar as ações priorizadas pelos representantes sociais que compõem o Colegiado Territorial com aquelas que foram levantadas diretamente junto aos atores sociais entrevistados. Isso também permite discutir a existência de desconexões entre as ações elencadas quando da formulação do PTDRS (por um grupo mais restrito de representantes sociais) em relação às demandas de indivíduos e grupos que não detêm recursos materiais e discursivos para expressar suas demandas nos espaços de decisão das políticas públicas.

ELEMENTOS DE CONCLUSÃO

Como já apontamos no início desse capítulo, nossa pretensão aqui não é invalidar procedimentos de avaliação das políticas e das intervenções

públicas já balizadas e que constituem instrumentos úteis de análise interna de seu desempenho. Não é também propor uma caixa de ferramentas metodológicas detalhadas, na medida em que são os instrumentos clássicos das ciências sociais que temos à nossa disposição.

O nosso objetivo, apoiando-nos na experiência adquirida nos dois estudos de caso, conduzidos no decorrer desta pesquisa, foi ampliar a perspectiva a partir da qual se costuma conduzir a avaliação dos projetos de desenvolvimento. Essa mudança de abordagem é induzida tanto pelas observações empíricas feitas no campo quanto pelos avanços teóricos trazidos pelos inúmeros aportes de pesquisas sobre processos de desenvolvimento – mais particularmente, de desenvolvimento rural. Ela consiste em inverter o ângulo de análise: questionando-se não apenas sobre o grau de cumprimento de seus objetivos pelo PTC, mas também sobre até que ponto e como as dinâmicas locais, as evoluções culturais, sociais e econômicas, as estratégias dos atores, inscritas numa história local de longo prazo, encontraram pontos de articulação com os elementos inovadores introduzidos por essa nova intervenção pública.

Tal mudança de perspectiva é induzida pela constatação oferecida hoje pelas experiências de décadas de projetos de desenvolvimento, segundo a qual uma análise limitada à observação das instituições e procedimentos formais, à quantificação de indicadores que informam sobre o grau de cumprimento dos objetivos internos de um Programa, corre o risco de deixar despercebidos movimentos periféricos, potenciais de mudança que poderão apenas gerar efeitos concretos num futuro ainda indeterminável. O ritmo e o prazo das mudanças sociais nos sistemas complexos não são idênticos àqueles da execução das políticas públicas.

Conduzir uma avaliação que ultrapasse o simples registro dos elementos fatuais mais formais e mais visíveis – e, consequentemente, mais superficiais – constitui um desafio metodológico. Por isso, propomos aqui não uma metodologia no sentido estrito da noção, mas uma estratégia de pesquisa que privilegia alguns grandes eixos de abordagem: modulação dos níveis de apreensão da realidade, introdução da dimensão histórica na análise, atenção particular colocada nas estratégias e nas iniciativas dos atores locais.

Nosso objetivo, ao formular essas propostas, não é de oferecer um “novo modelo” já pronto de avaliação a se aplicar de modo sistemático. Ele é, mais modestamente, de abrir a discussão sobre o que pode significar

avaliar uma política pública – especialmente quando apresenta a ambição que o Programa Territórios da Cidadania manifesta, que visa nada menos do que dar uma nova legitimidade à agricultura familiar e reorganizar, em favor da mesma, os processos de discussão e de aplicação das políticas públicas.

Objetivos que não podem ser alcançados por meio de metodologias formais e lineares de avaliação.

REFERÊNCIAS

- BARÉ, J.-F. *L'évaluation des politiques de développement*. Paris, L'Harmattan, 2001.
- CERNEA, M. *Putting people first: sociological variables in rural development*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 1991.
- FIDA. *Guide Pratique de suivi-evaluation des projets de développement rural*. Roma: FIDA, 2003.
- 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.
- LONG, N. *Development sociology: actor perspectives*. London: Routledge, 2001.
- PICCIOTO, R.; RIST, R. (Eds.). Evaluation and development. *Proceedings of the World Bank Conference*. Washington: World Bank, 1995.
- 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 PADCIP* (Aguié), Annexe 1. Roma: FIDA, 2002.
- ROMANO, J. O.; VALARELLI, L. L.; ANTUNES, M. (Coords.). *Public policy monitoring and societal accountability: mapping Brazilian civil society experiences*. Rio de Janeiro: Actionaid, 2005.

_____ ; HERINGER, R. (Org.). *A política vivida: olhar crítico sobre monitoramento de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Actionaid, Ford Foundation, 2011.

SARDAN, J-P. O. Peasants logics and development project logics. *Sociologia Ruralis*, v.28, n.2 e 3, p.216-226, 1988.

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.

ABRAMOVAY, Ricardo; 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.

ABRAMOVAY, Ricardo; 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.11, n.1, 2010. Disponível em: <www.scielo.br>.

ALENCAR, Cristina Maria Macêdo de; 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.

ALENCAR, Cristina Maria Macêdo de; 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_detalhe&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. *Anais*. v.1. Porto Alegre, 2009. p.123-143.

ALVES, Adilson Francelino; CARRIJO, Beatriz Rodrigues; CANDIOTTO, Luciano Zanetti Pessôa. (Orgs.). *Desenvolvimento territorial e agroecologia*. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

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)

_____. (Orgs.). *Desafios da gestão participativa no Nordeste*. Natal: UFRN, 2009.

ANDRADE, Manuel Correia de. *A problemática da seca*. Recife: Líber, 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. *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; PIRAX, 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.

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. *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, Julio. *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 socioprodutiva*. 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, Gilson. 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.

BONNAL, Philippe; LEITE, Sérgio Pereira. (Orgs.). *Análise comparada de políticas agrícolas*. Rio de Janeiro: Mauad, 2011.

BONNAL, Philippe; 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 nº109.282. 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*, 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, 1º jul. 1996.

_____. *Decreto n. 4.887, de 20 de novembro de 2003*. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarca-

ção 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; 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.

_____. *Geografia: conceitos e temas*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

CAVALCANTI, Josefa Salete 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: MARDSEN, Terry; MURDOCH, Jonathan (Eds.). *Between the Local and the Global: Confronting Complexity in the Contemporary Agri-Food Sector*. Research in Rural Sociology and Development. 1.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.

CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa; 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, Nélida (Orgs.). *Con las puras manos: mujer y trabajo en regiones frutícolas de exportación*. Buenos Aires: La Colmena, 1998.

CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa; 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.

CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa; NEIMAN, Guillermo (Comp.). *Acerca de la globalización en la agricultura: territorios, empresas y desarrollo local en América Latina*. Buenos Aires: CICCUS, 2005.

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. *Anais*. Passo Fundo: SOBER, 2002.

CAZELLA, Ademir Antonio; MATTEI, Lauro; 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.

CHAVES, Cláudia Maria das Graças; SILVEIRA, Marco Antonio. (Orgs.). *Território, conflito e identidade*. Belo Horizonte: Argvmentvm; 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. *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, Evelina. 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.

DELGADO, Guilherme Costa; GASQUES, José Garcia; VILLA VERDE, Carlos Monteiro (Orgs.). *Agricultura e políticas públicas*. 2. Ed. Brasília: IPEA, 1996. (IPEA, 127)

DELGADO, Guilherme Costa; CARDOSO JÚNIOR, José Celso (Coords.). *A universalização de direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90*. Brasília: IPEA, 2000.

DELGADO, Guilherme Costa; 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)

DEL GROSSI, Mauro Eduardo; SILVA, José Graziano da. *Movimento recente da agricultura familiar*. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL-SOBER, 44. *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. *Anais*. Curitiba, 2012.

EURICH, G.; SEBRIAN, R. N. N. *Índios Kaingang e colonizadores: versões do conflito na Vila Pitanga, 1923.* v.1, n.1. Ponta Grossa: UEPG (TEL). Jan./jul. 2010.

FAO. *Brasil Fome Zero: lições principais.* Santiago do Chile, 2006 (Documento de Trabalho Vídeo 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. *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)

FAVARETO, Arilson; 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.

FAVARETO, Arilson; 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. *Anais.* Porto Alegre, 2002.

FAVARETO, Arilson; 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 Dinámicas 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.

FERREIRA, Angela Duarte Damasceno; BONIN, Anamaria, GERMER, Claus. *A luta pela terra no Paraná recente: cenários de economia e política do Paraná*. Curitiba: Prephacio, 1991.

FERREIRA, Angela Duarte Damasceno; BRANDENBURG, A. (Org.). *Para pensar outra agricultura*. Curitiba: UFPR, 1998.

FOUILLEUX, Ève. 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.

_____. 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.

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.

GARCIA JUNIOR, Afrânio; GRYNSZPAN, 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, Emilia 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: dia-*

logue 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)

GUIMARÃES FILHO, Clovis; 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.

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 Sergio 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 ruraux*. Colóquio Internacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável. Florianópolis, UFSC, 2007.

JEAN, Bruno; LAFONTAINE, Danielle (Dir.). *Territoires et fonctions*. 1. Des politiques aux théories – les modèles de développement régional et de gouvernance en débats. Québec: GRIDEC, 2005.

_____. *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)

KAGEYAMA, Ângela A; 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 Déhi, 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.

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.). *Ensaios: 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.

MARSDEN, Terry; 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. *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 socioprodutiva*. 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. *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.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO; NEAD. *Distribuição de riqueza e crescimento econômico*. Brasília: Ministério da Agricultura, 2000.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO; CONDRAF; IICA. *Referências para o desenvolvimento territorial sustentável*. Brasília, 2003. (Textos para Discussão, 4)

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO; SDT. *Referências para a gestão social de territórios rurais*. Brasília, 2005. (Documentos Institucionais n.3)

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO; 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; TSAKOUUMAGKOS, Pedro. *El campo en La Sociología 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. *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.

ORTEGA, Antonio César; 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)

PICOLOTTO, Everton. 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.

PIRES, Maria Luiza Lins e Silva; 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.

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.

RAMBO, Anelise Graciele; 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.

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. *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.

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.

SABOURIN, Eric; TEIXEIRA, Olívio Alberto (Orgs.). *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, controvérsias e experiências*. Brasília: Embrapa, CIRAD, UFPB, 2002.

SABOURIN, Eric; 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, UFPB, 2002. p.233-253.

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.

SCHNEIDER, Sérgio; 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. *Anais*. Recife, 2007.

_____. (Org.). *Financiamento rural: dos objetivos às escolhas efetivas*. Porto Alegre: Sulina, 2008.

SILVA, Aldenôr Gomes da; 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.

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.

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.

SILVA, José Graziano da; BELIK, Walter; TAKAGI, Maya. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o brasil*. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2001.

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)

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. *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, Kimye. 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.

TONNEAU, Jean Philippe; 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.

TONNEAU, Jean Philippe; 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.

TONNEAU, Jean Philippe; 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)

TONNEAU, Jean Philippe; 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.; FROEHLICH, 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)

_____. 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. *Ensaios: desenvolvimento rural e transformações na agricultura*. Aracaju: EMBRAPA Tabuleiros Costeiros, 2002. p.19-57.

_____. 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 Epoca, 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. *Anais*. Fortaleza: EMBRAPA, 2007.

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.cpatsa.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.fnde.gov.br

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – www.ibge.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

Lista de siglas

ACEPI – Associação Comercial e Empresarial de Pitanga

AFEM – Assistência Financeira Mediante Emendas Parlamentares.

AGAEKO – Associação de Grupos de Agricultura Ecológica

AMOCENTRO – Associação de Municípios do Centro do Paraná

AMUVI – Associação dos Municípios do Vale do Ivaí

ANATER – Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

AOPA – Associação para o Desenvolvimento da Agroecologia

APF – Articulação Puxirão dos Povos de Faxinais

API – Área de Programação Integrada

APIB – Articulação dos Povos Indígenas do Brasil

APOINME – Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo

ARCAFAR – Associação Regional das Casas Familiares

ARESUR – Área Especial de Uso Regulamentado

ARPINSUDESTE – Articulação dos Povos Indígenas do Sudeste

ARPINSUL – Articulação dos Indígenas do Sul

- ARPIPAN** – Articulação dos Povos Indígenas do Pantanal e Região
- ASA** – Articulação do Semiárido
- ASAASG** – Associação dos Agricultores do Assentamento Safra Gleba I
- AS-PTA** – Agricultura Familiar e Agroecologia
- ASSESPPI** – Associação de Ensino Superior de Pitanga
- ASSOCENE** – Associação de Orientação das Cooperativas do Nordeste
- ATER** – Assistência Técnica e Extensão Rural
- ATL** – Acampamento Terra Livre
- AVERCENTRO** – Associação dos Vereadores do Paraná Centro
- BNB** – Banco do Nordeste do Brasil
- BPC** – Benefícios de Prestação Continuada
- CADÚNICO** – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
- CART** – Central de Associações Rurais de Turvo
- CAUC** – Cadastro Único de Convênios
- CCLF** – Centro de Cultura Luiz Freire
- CEDRAF** – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar
- CEDRS** – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
- CEF** – Caixa Econômica Federal
- CFR** – Casa Familiar Rural
- CHESF** – Companhia Hidroelétrica do São Francisco
- CIMI** – Conselho Indigenista Missionário
- CINDESCF** – Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Submédio São Francisco
- CIRAD** – Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento. França

CLASPAR – Empresa Paranaense de Classificação de Produtos

CMDRS – Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável

CNPI – Comissão Nacional de Política Indigenista

COACER – Cooperativa Agroindustrial do Centro do Paraná

COAMIG – Cooperativa Agropecuária Mista de Guarapuava Ltda.

COAMO – Cooperativa Agroindustrial de Campo Mourão

COAPRA – Cooperativa de Produção da Reforma Agrária

CODAPAR – Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Paraná

CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba

COMCAM – Comunidade dos Municípios de Campo Mourão

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento

CONAQ – Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas

CONDEPE/FIDEM – Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco

CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

CONFEPAR – Cooperativa Central Agro-Industrial Ltda.

CONSAD – Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

COOPAFLORA – Cooperativa de Produtos Agroecológicos, Artesanais e Florestais de Turvo

COOPAGEL – Cooperativa dos Profissionais em Atividades Gerais

COOPERATVAMA – Cooperativa dos Agricultores das Comunidades 300 Alqueires, Vila Rural, Água dos Martas, 1.000 Alqueires e Alvorada

COOPERGENCIO – Cooperativa Autogestionária do Projeto Fulgêncio

COOPERMATE – Cooperativa Central da Reforma Agrária e Erva-Mate

COORLAF – Cooperativas de Leite da Agricultura Familiar

COPIBE – Comissão de Professores Indígenas de Pernambuco

CPATSA – Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Semiárido (Embrapa)

CPRH – Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos

CPT – Comissão Pastoral da Terra

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CRESOL – Sistema das Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária

CVSF – Comissão do Vale do São Francisco

DAP – Declaração de Aptidão ao PRONAF

DAP-I – Declaração de Aptidão Indígena

DERAL – Departamento de Economia Rural – PR

DESER – Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais – PR

DLIS – Desenvolvimento Local Integrado Sustentável

DNOCs – Departamento Nacional de Obras Contra a Seca

ECOSOL – Cooperativa de Crédito Rural e Economia Solidária de Petrolina

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

FCP – Fundação Cultural Palmares

FETAEP – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Paraná

FETAPE – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Pernambuco

FETRAF – Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

GATI – Projetos de Gestão Ambiental e Territorial Indígena/FUNAI

- GTDN** – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
- IAF** – Instituto Ambiental Florestal de Turvo
- IAPAR** – Instituto Agronômico do Paraná
- IBAMA** – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDH** – Índice de Desenvolvimento Humano
- IDH-M** – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Médio
- IDS** – Índice de Desenvolvimento Sustentável
- IICA** – Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
- IPA** – Instituto Agronômico de Pernambuco
- IPARDES** – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
- IPDM** – Índice de Desempenho Municipal
- IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- IVC** – Instituto Velho Chico
- MAB** – Movimento dos Atingidos pelas Barragens
- MDA** – Ministério do Desenvolvimento Agrário
- MMC** – Movimento de Mulheres Camponesas
- MPA** – Movimento dos Pequenos Agricultores
- MST** – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
- MSTR** – Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais
- NEAD** – Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural
- PAA** – Programa de Aquisição de Alimentos
- PAC** – Programa de Aceleração do Crescimento
- PBF** – Bolsa Família

PBSM – Plano Brasil Sem Miséria

PLANVASF – Plano Diretor para o Desenvolvimento do Vale do São Francisco

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária

PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda Rural

PROINF – Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAMP – Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural

PRONAT – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais

PRORURAL – Programa Estadual de Apoio ao Pequeno Produtor Rural

PROVAP – Programa de Valorização da Pequena Produção Rural

PTC – Programa Territórios da Cidadania

PTDRS – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável

RECAT – Rede de Cooperação Técnica aos Agricultores Familiares Reforma Agrária

RIDE – Programa Região Integrada de Desenvolvimento

RURECO – Fundação para o Desenvolvimento Econômico Rural da Região Centro-Oeste do Paraná

SAF – Secretaria da Agricultura Familiar. MDA

SARA – Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária. PE

SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial. MDA

- SEAB** – Secretaria da Agricultura e Abastecimento. PR
- SEBRAE** – Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas
- SENAF** – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
- SGE** – Sistema de Gestão Estratégica
- SICONV** – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos
- SICREDI** – Sistema de Crédito Cooperativo
- SINTRAF** – Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
- SIT** – Sistema de Informações Territoriais
- SISMUPI** – Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Pitanga
- SPRRA** – Secretaria de Produção Rural e Reforma Agrária
- STR** – Sindicato de Trabalhadores Rurais
- SUDENE** – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
- SUVALE** – Superintendência do Vale do São Francisco
- TASPP** – Território do Alto Sertão do Piauí e Pernambuco
- TI** – Terra Indígena
- UFPE** – Universidade Federal de Pernambuco
- UFPR** – Universidade Federal do Paraná
- UNICENTRO** – Universidade Estadual do Centro-Oeste
- UNIMAP** – União Municipal de Associações de Pitanga
- UNIVALE** – Faculdades do Vale do Ivaí

Sobre os autores

Andrews Rafael Bruno de Araújo Cunha – Doutorando em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco, mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Campina Grande e graduado em Psicologia pela Universidade Federal do Vale do São Francisco. Temas de interesse: agricultura familiar, campesinato, Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável. E-mail: bididoaraajo@yahoo.com.br

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 alternatividades no mundo rural; território e desenvolvimento. E-mail: angeladuarteferreira@gmail.com

Claude Raynaut – 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: craynaut@hotmail.com

Emanuel Menim – Mestre em sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Paraná (PPGS-UFPR). Atua na linha de pesquisa Ruralidade e Meio Ambiente com ênfase em movimentos sociais no campo, identidades étnicas, culturais e povos e comunidades tradicionais. E-mail: emanuelmenim@gmail.com

Gilmar Moreira do Amaral – Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná (UNICENTRO). Tem como área de atuação pesquisas com enfoque em Geografia Agrária com ênfase na Agricultura Familiar. E-mail: gilmarequipetilha@hotmail.com

Hosana Celi Oliveira e Santos – Mestre em Antropologia pela Universidade Federal de Pernambuco, graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Paraíba e Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Etnicidades – NEPE/UFPE, do Laboratório de Estudos Rurais do Nordeste – LAE-Rural, PPGS/UFPE e do Núcleo de Pernambuco do Projeto Nova Cartografia Social dos Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil UPE/UFPE. Temas de interesse: etnicidade, memória e identidade, comunidades rurais, indígenas e quilombolas. E-mail: hosanaceli@yahoo.com.br

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 Sociología 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

Julian Perez-Cassarino – Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná (PPGMADE-UFPR). Professor da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS-Campus Laranjeiras do Sul/PR). Suas pesquisas focalizam os temas da soberania e segurança alimentar e nutricional, comercialização e agroecologia. E-mail:julian.cassarino@uffs.edu.br

Klenio Veiga da Costa – Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco, mestre em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, graduado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro e pesquisador do Laboratório de Estudos Rurais do Nordeste LAE-Rural PPGS/UFPE. E-mail: kvcosta@gmail.com

Letícia da Costa e Silva – Doutoranda em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná (PPGMADE-UFPR). Tem como temas de pesquisa agricultura familiar, gestão em processos de comercialização e agroecologia. E-mail:leticia.csilva@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

Maria Otávia Battaglin Loureiro – Mestranda do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA-UFRRJ). Atua nas áreas de sociologia rural e sociologia ambiental. E-mail: mariaotaviabloureiro@gmail.com

Osvaldo 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). Foi professor do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná (PPGMADE-UFPR). Atualmente é Professor do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). 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

Priscila Reis Diniz – Mestranda em Segurança Alimentar e Nutricional da Universidade Federal do Paraná (PPGSAN-UFPR), atuando em pesquisas relacionadas aos seguintes temas: segurança alimentar e nutricional, soberania alimentar e agroecologia. E-mail: prihb@gmail.com

**PARTICIPAÇÃO, TERRITÓRIO E CIDADANIA: um olhar sobre a política de
desenvolvimento territorial no Brasil**

FORMATO

15,5 x 22 cm

TIPOGRAFIA

PT Sans

Minion Pro

PAPEL

Capa em Triplex 250g/m²

Miolo em Offset 75g/m²



*Montado e impresso em outubro de 2014
na oficina gráfica da Editora UFPE*

Esta publicação traz ao debate público os principais resultados obtidos a partir de um exercício de pesquisa sobre duas realidades singulares de intervenção da política territorial, quais sejam, o Território da Cidadania Sertão do São Francisco, em Pernambuco, e o Território da Cidadania Paraná Centro, no Estado do Paraná. Escolhidos tanto em virtude das características diferenciais que apresentavam no que tange ao funcionamento da política territorial quanto pelas facilidades decorrentes dos contatos anteriores que as equipes de pesquisa já possuíam, estes territórios foram contrastados com vistas a permitir uma análise em profundidade das realidades multiformes de implementação do Programa Territórios da Cidadania, embora não representem a diversidade dos contextos nacionais. O olhar sobre essas realidades sociais foi tomado como ponto de partida para que as equipes de investigação pudessem, trabalhando de forma integrada, produzir uma série de reflexões sobre a experiência da política territorial.



Ministério do
Desenvolvimento Agrário

