UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE - UFRN
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - CCSA
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA - DEPEC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA - PPECO

FÁBIO HENRIQUE VALE DOS REIS

ENTRE O MERCADO E A CONSTRUÇÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DA IMPLANTAÇÃO DO PRONAF-INFRAESTRUTURA E PRONAT NOS TERRITÓRIOS DO MATO GRANDE-RN E SERTÃO DO APODI-RN (1997 - 2010)

Natal/RN
2012

FÁBIO HENRIQUE VALE DOS REIS

ENTRE O MERCADO E A CONSTRUÇÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DA IMPLANTAÇÃO DO PRONAF-INFRAESTRUTURA E PRONAT NOS TERRITÓRIOS DO MATO GRANDE-RN E SERTÃO DO APODI-RN (1997 - 2010)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), como requisito parcial para obtenção do título em Mestre em Economia. Área de concentração: Economia Regional.

Professor Orientador: João Matos Filho

Natal/RN
2012

Catalogação da Publicação na Fonte.
UFRN / Biblioteca Setorial do CCSA

Reis, Fábio Henrique Vale dos.

Entre o mercado e a construção social: uma análise da experiência da implantação do PRONAF-infraestrutura e PRONAT nos territórios do Mato Grande - RN e Sertão do Apodi (1997 – 2010) - RN/ Fábio Henrique Vale dos Reis. - Natal, RN, 2012.

185f. : il.

Orientador: Prof. Dr. João Matos Filho.

Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-graduação em Economia.

1. Desenvolvimento territorial – Rio Grande do Norte - Dissertação. 2. Gestão social – Dissertação. 3. Territórios rurais - Dissertação. 4. Políticas públicas - Dissertação. I. Matos Filho, João. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. II. Título.

RN/BS/CCSA CDU 338.1(813.2)

FÁBIO HENRIQUE VALE DOS REIS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia. Área de Concentração: Economia Regional.

Aprovado em 11 de dezembro de 2012.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. João Matos Filho
Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
Orientador

Prof. Dr. Emanoel Márcio Nunes
Universidade Estadual do Rio Grande do Norte - UERN
Examinador

Prof. Dr. Antônio César Ortega
Universidade Federal de Uberlândia - UFU
Examinador

RESUMO

Analisa a experiência de desenvolvimento nos Territórios do Mato Grande e Sertão do Apodi, no estado do Rio Grande do Norte, e avalia as ações do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar Linha Infraestrutura (PRONAF-INFRA) e *Programa Nacional* de Desenvolvimento Sustentável dos *Territórios* Rurais (PRONAT) nesses territórios. Apresenta uma síntese das diversas abordagens desenvolvimento rural e toma os pressupostos teóricos do desenvolvimento territorial, o conceito de *território construído* e *território mercadejado*, e o modelo do ciclo de políticas públicas para analisar as experiências selecionadas. Deste modo, propõe testar a hipótese de que a maior parte das ações implementadas levariam à constituição de *territórios mercadejados*, ou seja, percebidos apenas como plataformas para apresentação de projetos. As pesquisas bibliográfica e documental, combinadas com estudos de caso, entrevistas e observação direta das reuniões dos colegiados, evidenciaram que, apesar dos dois colegiados estarem regidos pelas mesmas legislações, normas e regulamentos formais, possuem claras diferenças quando se considera os pressupostos teóricos e os conceitos que foram tomados como referência. O Território do Apodi está mais próximo de um *espaço construído* e da busca de uma agenda mais ampla, mais autônoma e mais adequada a realidade vivenciada pelos atores locais, do que o Território do Mato Grande, onde as características de um *território mercadejado* estão mais presentes. Como consequência o Sertão do Apodi não só acessa como integra um maior número de políticas e de fontes de financiamento, garantindo um maior e mais diversificado volume de investimento do que o Mato Grande. Apesar dessas diferenças, os estudos realizados mostraram que os colegiados territoriais pesquisados ainda estão longe de se transformarem em fóruns privilegiados que gerem o desenvolvimento a partir da concepção do território construído socialmente. Mostraram, finalmente, que estratégia de desenvolvimento territorial é relevante, mas requer uma longa caminhada e um profundo e contínuo processo de aprendizagem para ser implementada com sucesso nos territórios rurais do Nordeste brasileiro.

Palavras-chave: Desenvolvimento Territorial; Gestão Social; Territórios Rurais.

ABSTRACT

Analyzes the development experience in the Territories of Mato Grande and Sertão do Apodi in the state of Rio Grande do Norte, evaluating the actions of the National Program for Strengthening Family Agriculture, specifically the line of infrastructure (PRONAF-INFRA), and the National Program for Sustainable Development of Rural Territories (PRONAT) in these territories. Summarizes the various rural development approaches and takes the theoretical assumptions of territorial development, the concept of constructed territory and "market-plan" territory, further the cycle model to analyze public policies selected these experiences. Thus, we propose to test the hypothesis that most of the actions implemented would lead to the formation of "market-plan" territories, in other words, perceived only as a platform for the presentation of projects. The literature and documents, combined with case studies, interviews and direct observation of the meetings of committees, showed that, despite two boards are under the same laws, rules and formal regulations, have clear differences when considering the theory and concepts that were used as reference. The Apodi's territory is closer to a constructed space thus the search for a broader agenda, more autonomous and more appropriate to the reality experienced by local actors. On other hand the Territory of Mato Grande had the characteristics of a market-plan territory more present. As the result, the territory of Sertão do Apodi accesses not only as part of a greater number of policies and funding sources, ensuring a greater and more diverse investment volume than the territory of Mato Grande. Despite these differences, studies have shown that territorial boards surveyed are still far from becoming the main forum for managing the development from conception planning socially constructed. Showed, finally, that territorial development strategy is relevant, but requires a long walk and a deep and continuous learning process to be successfully implemented in rural areas of Northeast Brazil.

Keywords: Territorial Development, Social Management, Rural Areas.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Representação Social na Plenária dos CODETER do Mato Grande e Sertão do Apodi 118

GRÁFICO 2 - Relação entre Poder Público e Sociedade Civil na Plenária dos CODETER do Mato Grande e Sertão do Apodi 118

GRÁFICO 3- Classificação Social na Plenária das instituições que compõem a Sociedade Civil dos CODETER do Mato Grande e Sertão do Apodi 120

GRÁFICO 4 - Classificação Social na Plenária das instituições que compõem o Poder Público dos CODETER do Mato Grande e Sertão do Apodi 120

GRÁFICO 5- Representação Social no Núcleo Diretivo dos CODETER do Mato Grande e Sertão do Apodi 121

GRÁFICO 6 – Relação Social entre o Poder Público e Sociedade Civil no Núcleo Diretivo dos CODETER do Mato Grande e Sertão do Apodi 122

GRÁFICO 7 - Classificação Social no Núcleo Diretivo das instituições que compõem a Sociedade Civil dos CODETER do Mato Grande e Sertão do Apodi 123

GRÁFICO 8 - Classificação Social no Núcleo Diretivo das instituições que compõem o Poder Público dos CODETER do Mato Grande e Sertão do Apodi 123

GRÁFICO 9- Representação Social no Núcleo Diretivo dos CODETER do Mato Grande e Sertão do Apodi 125

GRÁFICO 10 – Relação Social entre o Poder Público e Sociedade Civil no Núcleo Diretivo dos CODETER do Mato Grande e Sertão do Apodi 125

GRÁFICO 11 - Classificação Social no Núcleo Diretivo das instituições que compõem a Sociedade Civil dos CODETER do Mato Grande e Sertão do Apodi 126

GRÁFICO 12 - Classificação Social no Núcleo Diretivo das instituições que compõem o Poder Público dos CODETER do Mato Grande e Sertão do Apodi 126

GRÁFICO 13 - Ações do PRONAF-INFRAESTRUTURA por tipologia no Território do Mato Grande e Sertão do Apodi (%) 146

GRÁFICO 14 - Ações do PRONAF-INFRAESTRUTURA concluídas por tipologia no Território do Mato Grande e Sertão do Apodi 147

GRÁFICO 15 - Situação do funcionamento das Ações do PRONAF-INFRAESTRUTURA concluídas por tipologia no Território do Mato Grande e Sertão do Apodi (%) 148

GRÁFICO 16 - Ações do PRONAF-INFRAESTRUTURA concluídas e em funcionamento por tipologia no Território do Mato Grande e Sertão do Apodi (%) 149

GRÁFICO 17 - Ações do PRONAF-INFRAESTRUTURA concluídas e não funcionando por tipologia no Território do Mato Grande e Sertão do Apodi (%) 150

GRÁFICO 18 - Volume de recursos do PRONAF-INFRAESTRUTURA por município no Território do Mato Grande 150

GRÁFICO 19 - Volume de recursos do PRONAF-INFRAESTRUTURA com projetos concluídos por município no Território do Mato Grande 151

GRÁFICO 20 - Volume de recursos do PRONAF-INFRAESTRUTURA por município no Território do Sertão do Apodi 152

GRÁFICO 21 - Volume de recursos do PRONAF-INFRAESTRUTURA com projetos concluídos por município no Território do Sertão do Apodi 152

GRÁFICO 22 - Ações do PRONAT por tipologia no Território do Mato Grande e Sertão do Apodi (%) 154

GRÁFICO 23 - Ações do PRONAT concluídas por tipologia no Território do Mato Grande e Sertão do Apodi (%) 155

GRÁFICO 24 - Situação do funcionamento das Ações do PRONAT concluídas por tipologia no Território do Mato Grande e Sertão do Apodi (%) 156

GRÁFICO 25 - Ações do PRONAT concluídas e em funcionamento por tipologia no Território do Mato Grande e Sertão do Apodi (%) 156

GRÁFICO 26 - Volume de recursos do PRONAT por município no Território do Mato Grande 157

GRÁFICO 27 - Volume de recursos do PRONAT com projetos concluídos por município no Território do Mato Grande 158

GRÁFICO 28 - Volume de recursos do PRONAT por município no Território do Sertão do Apodi 158

GRÁFICO 29 - Volume de recursos do PRONAT com projetos concluídos por município no Território do Sertão do Apodi 159

GRÁFICO 30 - Comparativo das ações do PRONAF-INFRAESTRUTURA E PRONAT por tipologia no Território do Mato Grande (%) 160

GRÁFICO 31 - Comparativo das ações concluídas do PRONAF-INFRAESTRUTURA E PRONAT por tipologia no Território do Mato Grande (%) 161

GRÁFICO 32 - Comparativo da situação das ações concluídas do PRONAF-INFRAESTRUTURA E PRONAT por tipologia no Território do Mato Grande (%) 161

GRÁFICO 33 - Comparativo da situação das ações concluídas e em funcionamento do PRONAF-INFRAESTRUTURA E PRONAT por tipologia no Território do Mato Grande **(**%) 162

GRÁFICO 34 - Volume de recursos por município no Território do Mato Grande no PRONAF-INFRAESTRUTURA E PRONAT 163

GRÁFICO 35 - Volume de recursos com projetos concluídos por município no Território do Mato Grande no PRONAF-INFRAESTRUTURA E PRONAT 163

GRÁFICO 36 - Comparativo das ações do PRONAF-INFRAESTRUTURA E PRONAT por tipologia no Território do Sertão do Apodi (%) 164

GRÁFICO 37 - Comparativo das ações concluídas do PRONAF-INFRAESTRUTURA E PRONAT por tipologia no Território do Sertão do Apodi (%) 165

GRÁFICO 38 - Comparativo da situação das ações concluídas do PRONAF-INFRAESTRUTURA E PRONAT por tipologia no Território do Sertão do Apodi (%) 166

GRÁFICO 39 - Comparativo da situação das ações concluídas e em funcionamento do PRONAF-INFRAESTRUTURA E PRONAT por tipologia no Território do Sertão do Apodi **(**%) 166

GRÁFICO 40 - Volume de recursos por município no Território do Sertão do Apodi no PRONAF-INFRAESTRUTURA E PRONAT 167

GRÁFICO 41 - Volume de recursos com projetos concluídos por município no Território do Sertão do Apodi no PRONAF-INFRAESTRUTURA E PRONAT 168

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Comparativo das características organizacionais do empreendimento patronal e familiar 32

QUADRO 2 - O foco das velhas e novas políticas de desenvolvimento rural 36

QUADRO 3 - Modelos de desenvolvimento associados à Economia Regional 37

QUADRO 4 - Modelos de desenvolvimento associados aos Estudos Rurais 38

QUADRO 5 - O processo de produção agrícola: modernização *versus* desenvolvimento rural 46

QUADRO 6 - Síntese do Programa Territórios da Cidadania 90

QUADRO 7 - Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no Território do Mato Grande 96

QUADRO 8 - Dados relativos a economia do território do Mato Grande 97

QUADRO 9 - Estabelecimentos do território do Mato Grande categorizados de acordo com a renda familiar recebida 98

QUADRO 10 - Alguns Indicadores da Educação do Território do Sertão do Apodi 102

QUADRO 11 - Indicadores Econômicos do Território Sertão do Apodi 103

QUADRO 12 - Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Território do Sertão do Apodi 104

QUADRO 13 - Representação Social do Colegiado e suas Estruturas do Território do Mato Grande 110

QUADRO 14 - Relação entre Poder Público e Sociedade Civil do Colegiado e suas Estruturas do Território do Mato Grande 111

QUADRO 15 – Classificação Social das instituições que compõe a Sociedade Civil do Colegiado e suas Estruturas do Território do Mato Grande 112

QUADRO 16 - Classificação Social das instituições que compõe o Poder Público do Colegiado e suas Estruturas do Território do Mato Grande 112

QUADRO 17 - Representação Social do Colegiado e suas Estruturas do Território do Sertão do Apodi 114

QUADRO 18 - Relação entre Poder Público e Sociedade Civil do Colegiado e suas Estruturas do Território do Sertão do Apodi 114

QUADRO 19 – Classificação Social das instituições que compõe a Sociedade Civil do Colegiado e suas Estruturas do Território do Sertão do Apodi 115

QUADRO 20 - Classificação Social das instituições que compõe o Poder Público do Colegiado e suas Estruturas do Território do Sertão do Apodi 115

QUADRO 21 – Principais pontos das entrevistas ao que se refere à identificação do problema 130

QUADRO 22 - Principais pontos das entrevistas ao que se refere à construção da agenda 132

QUADRO 23 - Principais pontos das entrevistas ao que se refere à elaboração dos projetos 134

QUADRO 24 - Principais pontos das entrevistas ao que se refere à seleção dos projetos 135

QUADRO 25 - Principais pontos das entrevistas ao que se refere ao financiamento 137

QUADRO 26 - Principais pontos das entrevistas ao que se refere à implementação 139

QUADRO 27 - Principais pontos das entrevistas ao que se refere à avaliação 141

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Esquema das ações do Programa Territórios da Cidadania 87

FIGURA 2 - Esquema de articulação entre os organismos do programa territórios da cidadania 89

FIGURA 3 - Mapa do Território do Mato Grande 95

FIGURA 4 – Mapa do Território do Sertão do Apodi 100

FIGURA 5 – Fluxo os projetos territoriais (da elaboração à liberação dos recursos) 134

FIGURA 6 – Fluxo os projetos territoriais (da elaboração à liberação dos recursos) 137

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 15
1.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS 21
1.1.1 Tipos de pesquisa e nível da pesquisa 21
1.1.1.1 Nível da pesquisa 21
1.1.1.2 Pesquisa bibliográfica 21
1.1.1.3 Pesquisa documental 22
1.1.1.4 Entrevistas 22
1.1.1.5 Observação Simples 23
1.1.1.6 Estudo de caso 23
1.1.1.7 Estudo de caso como um delineamento científico 23
1.1.2 Coletas de dados 24
1.1.2.1 Dados Primários 24
1.1.2.2 Dados secundários 24
1.1.3 Método de Análise 24
1.1.3.1 Método comparativo 24
1.1.3.2 Método Qualitativo 25
1.1.4 Análise e interpretação dos dados 25
1.1.4.1 Transformação analítica dos dados 25
1.1.4.2 Análise dos dados 26
1.1.4.3 Interpretação dos dados 26
2 REVISITANDO O MEIO RURAL: REVISÃO DAS ABORDAGENS QUE TRATAM SOBRE O DESENVOLVIMENTO RURAL 27
2.1 BREVE HISTÓRICO 27
2.2 DISCUSSÃO 29
2.2.1 A corrente Chayanoviana 29
2.2.2 A corrente Leninista 34
2.2.3 Corrente Sociológica 40
3 REVISITANDO O ESPAÇO: DA ABORDAGEM TERRITORIAL AO TERRITÓRIO E SEUS PARADIGMAS 49
3.1 INSERÇÃO TARDIA: **o espaço para análise econômica** 49
3.2 ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO RURAL 51
3.3 DA ABORDAGEM AO CONCEITO DE TERRITÓRIO 62
3.4 A TRAJETÓRIA CONCEITUAIS DO TERRITÓRIO 63
3.5 AS ABORDAGENS CONCEITUAIS DO TERRITÓRIO: **mobilidade e genealogia** 68
3.5.1 Território sobre a perspectiva da mobilidade 68
3.5.1.1 Modelos precedentes 69
3.5.1.2 Território mercadejado 69
3.5.2 Território sobre a perspectiva da genealogia 71
3.5.2.1 Modelos precedentes 72
3.5.2.2 Território Construído 73

4 TRAJETÓRIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: DESCREVENDO O CAMINHO PERCORRIDO PELAS POLÍTICAS PÚBLICAS E TERRITÓRIOS 77
4.1 TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS NO BRASIL 77
4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS 82
4.2.1 Primeira experiência territorial participativa: Pronaf-Infra 82
4.2.2 Nova denominação e velhas concepções: Pronat 84
4.2.3 Territórios numa nova concepção: Território da Cidadania 85
4.2.4 A trajetória participativa: dos conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável aos colegiados de desenvolvimento territorial 90
4.3 TRAJETÓRIAS DOS TERRITÓRIOS RURAIS 94
4.3.1 O Território do Mato Grande 94
4.3.1.1 Aspectos Gerais 95
4.3.1.2 Trajetória de formalização do território do Mato Grande 98
4.3.2 O Território Sertão do Apodi 99
4.3.2.1 Aspectos Gerais 100
4.3.2.2 Trajetória de formalização do território do Sertão do Apodi 104
5 ANÁLISE DA COMPOSIÇÃO E O PROCESSO DE FUNCIONAMENTO DO COLEGIADO 107
5.1 COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL 107
5.1.1 Composição dos colegiados territoriais 108
5.1.2 Estrutura de Funcionamento 108
5.1.2.1 Plenária 108
5.1.2.2 Núcleo Dirigente 109
5.1.2.3 Núcleo Técnico 109
5.2 COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO MATO GRANDE 109
5.2.1 Composição do colegiado 109
5.3 COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO SERTÃO DO APODI 113
5.3.1 Composição do colegiado 113
5.4 COMPARATIVO DAS ESTRUTURAS DE FUNCIONAMENTO 117
5.4.1 Estrutura de funcionamento 117
5.4.1.1 Plenária 117
5.4.1.2 Núcleo Dirigente 121
5.4.1.3 Núcleo Técnico 124
5.5 DINÂMICA DO COLEGIADO TERRITORIAL 127
5.5.1 Políticas Públicas e seu processo de elaboração: Ciclo de Políticas Públicas 127
5.5.2 Análise do colegiado a partir do ciclo de políticas públicas 129
5.5.2.1 Identificação do problema 129
5.5.2.2 Construção da agenda 131
5.5.2.3 Formulação dos projetos 133
5.5.2.4 Seleção dos projetos 135
5.5.2.5 Financiamento 136
5.5.2.6 Implementação 138
5.5.2.7 Avaliação dos projetos financiados e implementados 140

5.5.3 Por que apenas alguns setores são beneficiados? 141
6 ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NOS TERRITÓRIOS 143
6.1 TIPIFICAÇÃO DAS AÇÕES NOS TERRITÓRIOS 143
6.2 ANÁLISE DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS 144
6.2.1 PRONAF-INFRAESTRUTURA 145
6.2.2 PRONAT 152
6.2.3 Comparativo do PRONAF-INFRAESTRUTURA E PRONAT 159
6.2.3.1 Mato Grande 159
6.2.3.2 Sertão do Apodi 164
6.2.3.3 Comparação entre os Territórios 168
7 CONCLUSÕES 170
REFERÊNCIAS 175
ANEXO 183

CAPÍTULO I

1 INTRODUÇÃO

Durante muito tempo as ciências sociais em geral, e a economia em particular, defenderam, como um pensamento quase subliminar, uma configuração de análise sobre o desenvolvimento pautado na relação centro-periferia, onde o centro era reconhecido como urbano, industrial e moderno, enquanto que a periferia era definida como rural, agrícola e atrasada. A partir deste modelo, emergiram várias abordagens sobre o desenvolvimento entre os países e suas relações de trocas, sendo os países mais urbanos com a economia baseada fortemente nos setores industriais, exportadores de produtos manufaturados como os "exemplos de desenvolvimento" a serem seguidos pelas nações subdesenvolvidas.

Porém, após análises mais aprofundadas, percebeu-se que dentro dos países desenvolvidos havia um rural bastante distinto daquele descrito nas relações centro-periferia, pois não estava restrito à atividade agrícola e muito menos ao atraso. Ao contrário, a agricultura familiar liderou o crescimento agrícola daqueles países, ao lado do dinamismo dos setores industrial e de serviços, o que contribuiu para tornar o meio rural um espaço diversificado, plural e dinâmico.

A historiografia econômica registra muitos casos desta visão espacial do desenvolvimento, a exemplo dos países do ocidente europeu, como no caso da França e Alemanha, em que o meio rural se diversificou economicamente, tornando-se símbolo de pujança econômica. Em países menos desenvolvidos, como no Brasil, as áreas mais dinâmicas também possuíam um setor rural dinâmico, que foi responsável inclusive pela transferência do excedente do capital gerado nas atividades agrícolas para o embrionário setor industrial, como ocorreu em São Paulo.

Devido a experiências semelhantes ao meio rural dinâmico e moderno do interior paulista, a escola Cepalina, com seus estudos na América Latina baseados no estruturalismo econômico – onde se tinha a relação centro-periferia como foco de análise – não consegue compreender o subdesenvolvimento a partir da predominância da produção agrícola frente às demais. Desta forma, novas abordagens buscam analisar a dinâmica do meio-rural a partir destas áreas dinâmicas e como estas estão formatadas socialmente e inseridas economicamente. É a partir desta ótica de análise que emerge o conceito de território e do seu corolário, o desenvolvimento territorial que traz uma abordagem mais ampla, capaz de

explicar que a predominância de uma atividade econômica não tem poder de fadar um país a condição de subdesenvolvimento.

Fortalecido e aceito como uma unidade de análise, o território “quebra” de início, duas dialéticas fundamentadas pela relação centro–periferia: a questão do urbano e rural serem complementares e não antagônicos; e que o rural passa a ser um espaço que engloba diversos setores. Logo o território passa a ser mais do que uma unidade de análise, passa a ser uma unidade teoricamente fundamentada nas ciências sociais como um todo, no tocante a geografia, ciências sociais e economia.

Logo, baseados nessa perspectiva, surgiram programas governamentais, inicialmente na Europa, que no início da década de 1990, implantou o programa Ligação entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER), fundamentado no desenvolvimento a partir da abordagem territorial, com fortes elementos da organização industrial, como questões do aprendizado, inovação e redes do conhecimento que podem ser gerados pela sinergia produzida pela cooperação entre os atores sociais dos territórios.

No entanto, o componente mais inovador no programa LEADER foi a concepção e execução das estratégias de desenvolvimento, sendo realizadas de modo ascendente, ou seja, de baixo para cima, com a participação da comunidade local em espaços democráticos de representação e participação, como colegiados, onde todas as etapas de implantação das políticas públicas passaram a ser discutidos. O programa desse modo se estabeleceu como um marco na abordagem territorial do desenvolvimento rural.

No Brasil, a abordagem territorial chegou de forma tímida. Começou com o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), em 1975, depois com o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), em 1985, todos financiados pelo Banco Mundial com base na filosofia do desenvolvimento rural integrado. Este processo culminou com o PRONAF-INFRAESTRUTURA e serviços, um programa voltado à agricultura familiar, que ganhou um contorno da abordagem territorial, à medida que instituiu os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), onde as comunidades discutiam quais eram as prioridades em termos de dotação de infra-estrutura para a agricultura familiar.(MATOS FILHO, 2002)

Após o PRONAF-INFRAESTRUTURA, surgiu o PRONAT, no contexto das mudanças promovidas pelo governo Lula, que perpassava também da mudança do paradigma de desenvolvimento rural saindo da agricultura familiar (no PRONAF) e indo para o território (no PRONAT). O PRONAT representou um avanço em relação ao PRONAF-INFRAESTRUTURA, tanto na sua concepção, cujo discurso tomou por base o conceito de

desenvolvimento sustentável, quanto no fortalecimento da agricultura familiar por meio de dotação de infraestrutura, além da abrangência das suas ações, já que no Pronat foram criados os CODETER (Colegiado de Desenvolvimento Territorial), abrindo possibilidades para discussões mais amplas, tendo em vista que o CODETER é formado por um conjunto de membros, podendo discutir e resolver problemas comuns, baseados no fortalecimento de suas articulações. O traço marcante deste novo cenário consiste no caráter intermunicipal, na tentativa de superação da dicotomia rural-urbana, além da perspectiva que associa o rural ao agropecuário.

Contudo, a introdução das políticas de desenvolvimento rural com a abordagem territorial no Brasil, apresenta várias deficiências, como coloca Sabourin (2007). Para este autor, o enfoque territorial é pertinente, mas exigente, e nessa linha há duas constatações: que apesar da adoção da abordagem territorial para o desenvolvimento, essa mudança se dá mais por adição de conceito do que por mudança institucional, colocado de forma ímpar por Favareto (2006). Outra constatação é a utilização do território apenas de forma prática, como se fosse apenas uma plataforma para atividades econômicas, deixando de lado o seu sentido heurístico, isto é, o significado do território baseado na sua epistemologia.

A dificuldade das políticas de desenvolvimento territorial serem implementadas na prática, e não somente nos discursos, foi registrada por vários autores, como Sabourin (2007); Favareto (2006); e, Schneider (2007), para os quais a abordagem territorial trouxe mudanças no sentido cognitivo, fazendo com que os formuladores a adotem no desenho das políticas. Contudo, ainda faltam instrumentos e competências para que essas políticas sejam executadas da forma que foram concebidas, contendo por vezes um caráter estritamente setorial, e perpetuando a confusão conceitual do agrícola com o rural. Ademais, a falta de uma clara e concisa definição a respeito do conceito de território torna ainda mais impreciso a delimitação de políticas e ações que desemboque num processo de desenvolvimento endógeno a partir do território.

Apesar de que a conjuntura econômica é uma variável importante no processo de desenvolvimento territorial, uma vez que uma economia deprimida dá pouca margem de manobra para experiências exitosas, haja visto os *cases* de sucesso como os distritos *marshalianos* e o programa LEADER, os quais tinham situação econômica minimamente favorável ao desenvolvimento de uma ação territorial. Entretanto, não deve-se reduzir o conceito de território ao âmbito das atividades econômicas, uma vez que as atividades econômicas é apenas uma das variáveis importantes que condicionam o desenvolvimento territorial. Lacour (1985) coloca este problema de forma bastante nítida. Para ele a maior

parte dos programas de desenvolvimento com a abordagem territorial são baseados na concepção do espaço-lugar, isto é, um conceito no qual o território é visto como uma mera plataforma das atividades econômicas. Por esta razão, utilizou-se nesta dissertação a denominação *território mercadejado*. Porém, na década de 1970, surgiu o de *espaço-território*, que é uma construção social dos indivíduos que vivem no território, de onde provém a denominação *território construído socialmente*.

No Brasil, as políticas de desenvolvimento territorial foram constituídas de forma *top-down*, através de incentivos de órgãos multilaterais, como o Banco Mundial, que simplesmente induziam arranjos sócias em torno de atividades produtivas, assim o Estado foi colocado de certa forma a parte deste processo de construção de territórios. Além do mais, como já foi referido, o problema no Brasil está em como se utiliza o conceito, e não como ele é concebido. O PRONAT, por exemplo, concebe um conceito de território de caráter multidisciplinar, porém quando se analisa as suas ações, é emblemática a utilização do território apenas como um receptáculo de investimentos, tendo a sua execução bem distante da sua concepção.

Diante disso, buscou-se por meio deste trabalho averiguar em que medida as ações do PRONAF-INFRAESTRUTURA e do PRONAT nos territórios do Mato Grande e Sertão do Apodi, localizados no estado do Rio Grande do Norte, levam à constituição de *territórios mercadejados* ou *construídos socialmente*. Mais especificamente, buscou-se, a partir de um estudo realizado nos dois territórios potiguares, respostas para questionamentos que levem em consideração a participação dos colegiados territoriais na formulação e execução das ações desses programas, ou seja, como esses colegiados podem se tornar (ou não) um espaço privilegiado de criar estratégias de desenvolvimento baseado na abordagem territorial.

Os estudos empíricos até agora realizados no âmbito do PRONAF não são suficientes para analisar as ações desses programas nessa ótica (território mercadejado e construído) e muito menos de analisar os colegiados como um fórum privilegiado de planejamento de ações de desenvolvimento territorial.

Os colegiados constituem, portanto, um tema pouco explorado no campo econômico, ao contrário das ciências sociais, cujo poder explicativo é mais desenvolvido, pois ela encontra nesses espaços, um meio de representação e participação social de parcelas da população que foram excluídas dos processos de decisão. O estudo exploratório desse tema pode ser considerado de suma importância não somente por contribuir para o debate em torno de uma participação mais efetiva da sociedade nas políticas públicas, mas, sobretudo, por

analisar o papel dos colegiados na formulação das políticas de desenvolvimento territorial, a partir da concepção de território que está impregnada nas suas mentes.

O ponto de partida da pesquisa que deu origem a esta dissertação, foi, pois, o reconhecimento de que o colegiado, a partir da constituição das políticas de desenvolvimento territorial, não tem se revelado como um espaço que tem uma contribuição decisiva e generalizada para a elaboração de estratégias de desenvolvimento para os territórios. Todavia, a existência de experiências bem sucedidas no campo da gestão das políticas públicas no interior desses territórios, estimula a realização de reflexões sobre as possibilidades e limites para o desenvolvimento territorial.

O referido trabalho tem como expectativa apresentar de forma sistêmica como os componentes dos colegiados pensam o desenvolvimento dos territórios, tomando como referências dois dos territórios do Rio Grande do Norte – Sertão do Apodi e Mato Grande – cuja trajetória foi marcada por desempenhos distintos, tanto em relação à natureza dos projetos financiados, quanto ao alcance dos resultados esperados no campo do desenvolvimento territorial.

A escolha dos referidos territórios para estudo deve-se ao fato dos mesmos participarem de uma pesquisa financiada pelo CNPQ, que tem por objetivo de calcular o Índice de Condições de Vida dos territórios, tendo, portanto, uma série de dados adicionais que podem dar robustez ao trabalho na análise dos dados. Deste modo, além desse motivo, percebeu-se que há muitas semelhanças e divergências entre os territórios, o que torna importante fazer uma análise comparativa. Destacam-se, neste caso, as cadeias do mel e da cajucultura nos dois territórios, onde as produções são bem distintas. Enquanto no Sertão do Apodi se produz um mel baseado no bioma da Caatinga, no Mato Grande a produção está baseada na cana-de-açúcar, produzindo um mel de qualidade inferior. Na produção da cajucultura no Apodi prevalecem as cooperativas, enquanto no Mato Grande predomina o produtor individual.

Porém, as principais diferenças entre os dois territórios estão na organização social, e neste aspecto o Sertão do Apodi se apresentou como o mais organizado, principalmente na participação e representação dentro do colegiado, além do número de participantes, e com instituições locais fortes como os sindicatos rurais e as cooperativas; na presença de pessoas mais qualificadas na orientação do colegiado, no tocante aos assessores técnicos que são do próprio território; e por fim uma maior participação de instituições públicas no processo de desenvolvimento, com ênfase na assistência técnica. Deste modo é bastante interessante

comparar territórios com níveis distintos de mobilização social, principalmente quanto às políticas públicas formuladas e aplicadas de forma ascendente.

O período selecionado no trabalho refere-se ao tempo de existência das duas políticas voltadas para a abordagem territorial no Brasil: o PRONAF-INFRAESTRUTURA e o PRONAT, tendo projetos nos territórios a partir do final da década de 1990, mais precisamente 1997 até o ano de 2010, o que corresponde a 13 anos de implementação dessas políticas nos referidos territórios.

Diante do exposto, o objetivo geral do trabalho é analisar as ações de desenvolvimento territorial do PRONAF-INFRAESTRUTURA e PRONAT, que foram formulados a partir dos colegiados territoriais dos territórios do Mato Grande e Sertão do Apodi, iniciando pela concepção de território mercadejado e construído. Logo, procura-se entender como os colegiados desses territórios contribuíram para o seu desenvolvimento.

Especificamente, pretende-se: i) debater sobre o desenvolvimento rural e suas várias vertentes; ii) identificar como o território foi incluído na analise econômica, bem como um breve histórico do conceito com suas diversas abordagens; iii) identificar as etapas do desenvolvimento das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil, bem como construir a caracterização dos territórios analisados; iv) identificar as estruturas dos colegiados territoriais estudados, bem como a sua dinâmica a partir de como o colegiado elabora os projetos territoriais, baseado no modelo do ciclo de políticas públicas; e v-) analisar as diferenças dos territórios bem como o resultado das políticas a partir da ação do colegiado e o conteúdo das ações territoriais.

A hipótese subjacente ao trabalho é que os colegiados territoriais estão replicando o significado de território mercadejado a partir das estratégias de desenvolvimento proposta por esses fóruns. Em outras palavras, os projetos de desenvolvimento elaborados a partir dos colegiados territoriais, não apresentam um avanço importante na concepção do território, uma vez que este é visto de forma restrita.

Para testar a hipótese de trabalho e alcançar os objetivos estabelecidos, a dissertação está organizada nos seguintes itens, além desta introdução: o capítulo 2 trata das diversas abordagens do desenvolvimento rural; o capítulo 3 aborda o território e suas abordagens além de discutir sobre o desenvolvimento territorial; o capítulo 4 versa sobre a trajetória das políticas públicas territoriais no Brasil, bem como a dos territórios estudados; o capítulo 5 trata da composição dos colegiados territoriais, além da suas dinâmicas; o capítulo 6, que analisa como foram executadas as políticas públicas nos territórios estudados; e por fim a

conclusão em que além de trazer os resultados gerais do trabalho, faz uma proposição de agenda de pesquisa.

1.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho tem como objetivo constituir-se numa ferramenta de estudo multidisciplinar, sendo necessário um conjunto de delineamentos de pesquisa para que o mesmo fosse elaborado. Os métodos de pesquisa utilizados foram: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, entrevista, estudo de caso e a observação simples.

Além desses, diversos tipos de investigação científica, que serão mais exploradas nas seções seguintes, a dissertação foi elaborada a partir do método comparativo e qualitativo, à medida em que há a análise do conteúdo das ações DO PRONAF-INFRAESTRUTURA E PRONAT que levam para um território mercadejado e construído.

1.1.1 Tipos de pesquisa e nível da pesquisa

Na presente seção será explorado o nível de pesquisa do trabalho, bem como os delineamentos adotados nesta pesquisa.

1.1.1.1 Nível da pesquisa

A pesquisa está estruturada no nível analítico, à medida que se pretende analisar como foi desenvolvida a execução dos programas do PRONAF-INFRAESTRUTURA E PRONAT nos territórios do Mato Grande e Sertão do Apodi, à luz da construção de um território Mercadejado ou Construído socialmente, que perpassou pelo espaço a princípio democrático que é o colegiado territorial.

1.1.1.2 Pesquisa bibliográfica

Será utilizada a pesquisa bibliográfica, pois grande parte do aporte teórico será constituído com base em material elaborado principalmente por livros, trabalhos e artigos científicos. (GIL, 2007)

O delineamento bibliográfico foi a base para a formulação dos capítulos referentes à revisão da literatura e ao desenvolvimento da pesquisa, além de também ser de grande valia na constituição da introdução e conclusão.

A bibliografia utilizada se refere principalmente ao desenvolvimento rural, aos territórios e a análise das políticas públicas, a fim de construir um referencial que sirva de base para análise dos programas em tela nesta dissertação.

1.1.1.3 Pesquisa documental

Haverá também a pesquisa documental, pois serão utilizados materiais que não receberam tratamento analítico necessário para compor um trabalho científico como tabelas, gráficos, registros históricos entre outros. (GIL, 2000)

O delineamento documental foi bastante utilizado nos capítulos referente às trajetórias dos territórios e políticas públicas em questão, na formação e estruturação dos conselhos territoriais e principalmente no capítulo referente à análise das políticas públicas.

Na pesquisa documental foram utilizados dados que dessem base empírica para analisar as trajetórias dos territórios, políticas públicas e conselhos territoriais, usando dados principalmente de relatórios, como o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável.

1.1.1.4 Entrevistas

A entrevista será utilizada como fonte de informação, à medida que a partir dela que será analisada a visão de diversos membros, sob a concepção do desenvolvimento territorial. Neste sentido optou-se por utilizar a entrevista com aplicação de questionário semi-estruturado o qual é pautado por um roteiro com os temas centrais e questões secundárias que podem emergir durante a entrevista.

As entrevistas foram realizadas com figuras chaves de três grupos: membros pertencentes ao colegiado do território do Mato Grande, membros pertencentes ao colegiado do território do Sertão do Apodi e por fim membros de instituições externas aos colegiados, que são de suma importância para a política territorial no estado.

Desse modo, de cada grupo foram entrevistadas seis figuras chaves, totalizando dezoito entrevistas. Nos grupos com os membros dos colegiados estão presentes as visões dos sindicalistas, produtores rurais, técnicos das empresas ou cooperativas de assistência técnica e os articuladores territoriais. Dentro do grupo dos membros externos, foram entrevistados: um

representante do Ministério do Desenvolvimento Agrário, um da Secretaria de Agricultura do estado, um da EMATER-RN, um da FETARN, um da FETRAF-RN e uma representante de uma cooperativa de assistência técnica que tem ações nos dois territórios analisados.

1.1.1.5 Observação Simples

Foi utilizado o método de observação simples, o qual consiste no processo em que o pesquisador é alheio a situação em que se pretende estudar, dessa forma sendo um mero expectador, passivo ao que acontece, observando de forma espontânea. (GIL, 2000)

A observação simples ocorreu em três reuniões que aconteceram no primeiro semestre do ano de 2012, sendo duas ocorridas no Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Mato Grande e uma no do Sertão do Apodi. A observação consistiu na anotação dos temas, as principais falas, os atores participantes, o modo de interação entre os grupos, entre outros, sendo anotado num "caderno de campo".

A observação também consistiu em conversas informais com alguns participantes do colegiado, selecionados a partir das suas falas ou da interação com o espaço instituído, sendo discutidos assuntos que haviam sido abordados na reunião do colegiado.

1.1.1.6 Estudo de caso

O delineamento principal do trabalho é o estudo de caso, pois os limites entre o fenômeno (desenvolvimento rural) e o contexto (territórios) não estão claramente definidos. (GIL, 2000)

O estudo de caso é utilizado de forma ampla na dissertação, não cabendo especificação por capítulo, já que este delineamento quando não está explicitamente nos capítulos, encontra-se como pano de fundo, assim servindo como diretriz.

1.1.1.7 Estudo de caso como um delineamento científico

O estudo de caso pode ser caracterizado como um delineamento científico, pois renomados autores de metodologia científica, como Gil, Chizzoti, Yin, Stake, entre outros, acham interessante partir de uma situação específica para analisar os aspectos mais gerais relacionados ao objeto de estudo. Segundo Chizzoti (2009) e Gil (2000), os estudos de caso fizeram com que ciências como a medicina e o direito, onde muitas vezes é difícil sair de um

nível agregado para o geral, pudessem aproveitar desse delineamento, uma vez que estes garantem as especificidades do objeto analisado. Por isso considera-se, neste trabalho, o estudo de caso como sendo um delineamento acadêmico.

1.1.2 Coletas de dados

Serão utilizados dados tanto de forma direta, quanto indireta, na dissertação como um todo, como segue abaixo.

1.1.2.1 Dados Primários

Os dados primários foram obtidos através de participações nas reuniões dos colegiados, das entrevistas, além de consultas a figuras chaves na implementação do PRONAF-INFRAESTRUTURA E PRONAT no estado, dessa forma, buscou-se: na participação dos colegiados entender a dinâmica daquela instituição, bem como a forma de interação dos seus membros; nas entrevistas o objetivo foi compreender a concepção dos membros tanto internos quanto externos do colegiado sobre a concepção da política territorial, e por fim, a consulta as figuras chaves, sobre o funcionamento dos projetos concluídos, bem como a sua avaliação da sua funcionalidade.

1.1.2.2 Dados Secundários

Os dados obtidos de forma indireta foram feitas principalmente através de páginas eletrônicas como o da Caixa Econômica Federal, no tocante à análise do acompanhamento das obras dos projetos do PRONAF-INFRAESTRUTURA E PRONAT, o site do Ministério do Desenvolvimento Agrário com a utilização do sistema de pesquisa Sistema de Gestão Estratégica, onde se tem tabelas referentes à estruturação dos colegiados territoriais e os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentáveis do Mato Grande e Sertão do Apodi.

1.1.3 Método de Análise

1.1.3.1 Método comparativo

Dentre dos métodos científicos, o escolhido para a construção do trabalho é o método comparativo como uso disseminado nas ciências sociais. O método comparativo consiste na investigação baseada nas semelhanças e diferenças dos objetos de estudos num determinado espaço do tempo. (LAKATOS, 2004)

Como o trabalho pretende analisar a execução de dois programas governamentais em dois territórios do Rio Grande do Norte, comparando uma série dados, este método vai permitir a comparação dos territórios e a partir deste momento facilitar a interpretação dos dados.

1.1.3.2 Método Qualitativo

No método qualitativo se utiliza a teoria para dar suporte ao pesquisador para analisar o fenômeno social, deste modo, o método qualitativo será utilizado para analisar o conteúdo das ações do PRONAF-INFRAESTRUTURA e PRONAT.

O referencial teórico que será construído na dissertação será a base para a análise do conteúdo das ações, e dessa forma auxiliar na análise até que ponto a ações podem levar a constituição de um território construído socialmente ou mercadejado, dessa forma, apesar de ser uma tipificação de caráter subjetivo, há um eixo teórico construído na dialética dos dois conceitos abordados no trabalho.

1.1.4 Análise e interpretação dos dados

Em qualquer trabalho que possua uma grande quantidade de dados para se inferir sobre algo, como é o caso desta dissertação, a parte de que trata a análise e interpretação dos dados assume uma forma ímpar nesse processo metodológico. Dessa forma, a análise e a interpretação, apesar de conceitualmente distintos, são estreitamente relacionados, de forma que não é possível afirmar quando termina um e começa o outro, não existindo limites claros. (GIL, 2007)

A análise e interpretação dos dados variam de forma significativa, dependendo do delineamento escolhido para a pesquisa. Em delineamentos, como levantamentos de dados, são fáceis de ordenar os passos a serem seguidos, mas em estudos de casos (como é o caso do trabalho) não existem esquemas rígidos de análise e interpretação. (GIL, 2007)

1.1.4.1 Transformação analítica dos dados

Neste trabalho houve um procedimento analítico na transformação dos dados: a transformação em valores correntes.

A transformação de valores correntes consistiu na utilização do IGP-DI para transformação dos valores anuais em correntes, considerando o período de 1997 a 2010, sendo 2011 o ano base considerado na análise. O índice é produzido pela Fundação Getúlio Vargas, uma instituição de tradição em pesquisas econômicas e ilibada reputação.

1.1.4.2 Análise dos dados

A análise dos dados tem a função metodológica de organização de forma que possibilitem o provimento das respostas aos problemas propostos. (GIL, 2007)

Os dados serão analisados a partir do eixo teórico do trabalho: território mercadejado e território socialmente construído. Tal dialética é necessária devido à grande quantidade de dados de naturezas diferentes trabalhados na pesquisa, não serão usados os conceitos de forma recorrente, porém eles estarão subtendidos nas análises.

Deste modo, a análise efetiva dos dados precederá de uma parte mais dedutiva da execução do PRONAF-INFRAESTRUTURA E PRONAT nos territórios analisados, para que a partir deste momento possa ter um aspecto geral de como foram executados os programas.

1.1.4.3 Interpretação dos dados

A interpretação dos dados consiste no entendimento específico das questões levantadas no questionamento da pesquisa e nos objetivos propostos, buscando interligar os dados obtidos com o conhecimento prévio do tema. (GIL, 2007)

Os dados por si só, não dão respostas às investigações levantadas, além de serem elementos parciais da pesquisa, sendo, portanto, necessário sua interpretação. Segundo Gil (2007, p. 185) “[...] há sempre quem compare a análise com a atividade artesanal e a interpretação com a artística”.

Os dados na pesquisa serão interpretados principalmente à luz da literatura do desenvolvimento rural com a abordagem territorial. Deste modo, o capítulo que discute o desenvolvimento rural nas diversas abordagens, bem como a seção que trata do enfoque territorial dará o aporte necessário para a interpretação dos dados da dissertação.

CAPÍTULO II

2 REVISITANDO O MEIO RURAL: Revisão das abordagens que tratam sobre o desenvolvimento rural

2.1 BREVE HISTÓRICO

O avanço da indústria no período de ouro do capitalismo, no início do século passado, transbordou os avanços tecnológicos do urbano para o rural, possibilitando a introdução e a utilização de insumos, máquinas e equipamentos oriundos da indústria na agricultura e configurando um novo padrão tecnológico. Este processo ficou internacionalmente conhecido como "Revolução Verde[1]" ocorreu nos anos 1950 nos países industrializados, e em seguida, nos países em desenvolvimento, particularmente no Brasil.

Paralelamente à larga difusão do novo padrão tecnológico, houve uma crescente aceitação nos meios acadêmicos sobre a ideia de desenvolvimento agrícola como sinônimo, ou em última instância, como causa do desenvolvimento rural. A "Revolução Verde" ganhou terreno nas instituições governamentais brasileiras, em particular naquelas responsáveis pelos principais instrumentos que contribuíram para modernizar a agricultura, isto é, o crédito subsidiado, a assistência técnica e extensão rural, a pesquisa agropecuária e a política de garantia de preços. (CONTINI *et. al.* 2010)

Contudo a modernização agrícola privilegiou determinados tipos de produtos, áreas e agentes, tendo assim um caráter seletivo. No primeiro momento, concentrou-se apenas nos locais onde já existia uma economia dinâmica, como São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná e Minas Gerais, e, a *posteriori*, nas novas fronteiras agrícolas, entre as quais se incluíram estados das Regiões Oeste e do Cerrado, onde os insumos, máquinas e equipamentos modernos passaram a ser utilizados em larga escala.

No entanto, a própria difusão da "Revolução Verde" mostrou que o "desenvolvimento agrícola" que foi financiado, orientado e estimulado pelos instrumentos de modernização da agricultura não levava ao desenvolvimento rural. Precisaria, então, já ter definido o que entende por desenvolvimento rural, diferenciando-o do desenvolvimento agropecuário. Na

[1] A Revolução Verde foi um conjunto de mudanças técnicas da produção agrícola, com a utilização de insumos modernos, como o uso de sementes geneticamente melhoradas, herbicidas, inseticidas, adubos químicos além de equipamentos modernos, com a mecanização de várias etapas no processo produtivo.

realidade, tratava-se de um modelo produtivista mais que produtivista, agropecuarista, concentrado em algumas regiões, produtos e produtores e em determinadas áreas no interior das propriedades que utilizavam formas de produção intensivas em capital, substituindo força de trabalho por equipamentos mecânicos e gerando desemprego no campo.

A região Nordeste, como periférica no que diz respeito à dinâmica econômica, não obteve os impactos iniciais da Revolução Verde, porém não ficou à margem do processo. Foi absorvida de forma tardia, em uma espécie de exclusão parcial do "desenvolvimento agrícola", reproduzindo uma pobreza rural ímpar no Brasil, que sobrevivia em meio às políticas clientelistas e assistencialistas então denominadas "Indústria da Seca".

O restante do Brasil não passou inerte a este movimento. Apesar de existir uma discussão metodológica quanto ao que é o rural, havendo muitas divergências do conceito proposto pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia Estatística)[2], pode-se concluir que o Brasil rural em suas diversas regiões apresenta índices de desenvolvimento humano, em média, abaixo do Brasil urbano. E esse não é um caso particular, pois em vários países constata-se a mesma situação, com definições diferentes de rural.

Contudo, foi apenas na década de 1990 que a discussão sobre o desenvolvimento rural ganhou força no Brasil, devido ao interesse do Estado e das políticas públicas no tema. Vários fatores foram importantes para emergência do debate, ganhando destaque o fortalecimento da agricultura familiar; a maior presença do Estado através das políticas públicas no rural, sobretudo através do Pronaf; e por fim, a importância da sustentabilidade ambiental. (SCHNEIDER, 2010)

Diante do exposto, pode-se pensar o debate do desenvolvimento rural brasileiro tanto por seus autores contemporâneos, quanto por um resgate dos autores clássicos, em particular Alexander Chayanov, Vladimir Ilich Lênin e Karl Kaustsky, que analisaram, respectivamente, a agricultura camponesa e a diferenciação social que ocorre na agricultura sob o capitalismo. Chayanov[3] tem como os expoentes no Brasil Veiga e Abramovay enquanto Lênin[4] tem em José Graziano da Silva e Ângela Kageyama seus seguidores mais importantes. (KAGEYAMA,2004; SCHNEIDER,2010)

[2] Para mais detalhes ver Veiga (2001)

[3] Chayanov foi um pesquisador russo que enfatizou o modo de produção camponês, sendo o principal autor da chamada "Escola da organização da produção", no qual tinha como o objetivo ajudar o campesinato a gerir de melhor forma seus recursos. (ABRAMOVAY, 1992).

[4] Lênin foi um pesquisador russo que dedicou seus estudos sobre a forma de desenvolvimento do capitalismo na agricultura, tendo com um dos trabalhos seminais a pesquisa do desenvolvimento agrário nos Estados Unidos, escolhido por ser a vanguarda do capitalismo moderno, é uma das principais conclusões do autor e que tal qual como na indústria, a agricultura se desenvolve, neste sentido para o autor seria inexorável a transformação dos agricultores em proletariados, tal qual aconteceu na indústria em que artesões se transformaram em operários.

Além das contribuições teóricas acima referidas, também são discutidas a corrente sociológica, contida nas ideias de Zander Navarro, José Martins de Souza, Maria de Nazareth Baudel Wanderley e Van der Ploeg. Este último autor utiliza um conceito comum das abordagens institucionalistas, que é a análise da trajetória que faz parte da discussão da fronteira do conhecimento na Europa. Este capítulo tem como objetivo discutir as principais correntes do desenvolvimento rural no país, fundamentando a discussão da abordagem rural do desenvolvimento rural que é a principal referência neste trabalho e que será trabalhado no capítulo seguinte.

2.2 DISCUSSÃO

2.2.1 A corrente Chayanoviana

A abordagem chayanoviana discutida no Brasil tem como os dois maiores expoentes Veiga e Abramovay, os quais centram suas analises nas instituições, inovações e sustentabilidade, na qual o protagonismo do agricultor familiar advém: (i) da sua capacidade empreendedora e inovadora, que garante a sua diversificação produtiva e social; (ii) das instituições formadas no meio rural, com destaque a constituição do Capital Social. (KAGEYAMA,2008)

Dentro deste corpo teórico, Veiga et al (2001) coloca que no país existem dois projetos para o campo: o agronegócio, que visa maximizar a competitividade, defendido pela Sociedade Nacional de Agricultura (SNA), Associação Brasileira de Agronegócio (ABAG), EMBRAPA e com apoio do Ministério da Agricultura. Segundo seus seguidores não há espaço para a agricultura tradicional no meio rural, sendo a sua saída do campo um movimento inexorável; e a agricultura familiar, que objetiva a diversificação, sendo representada pelas Federações dos Trabalhadores na Agricultura e apoiada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário com o objetivo de “maximizar as oportunidades de desenvolvimento humano em todas as mesorregiões do imenso território brasileiro...”. (VEIGA, 2001)

A partir deste ponto o autor cria uma dialética entre especialização (agronegócio) x diversificação (agricultura familiar), na qual propõe que a forma de organização da agricultura familiar, baseada na diversificação das atividades rurais, agrícolas ou não, pode maximizar o

desenvolvimento humano das regiões rurais. Deste modo, coloca o protagonismo do desenvolvimento rural na agricultura familiar, dando destaque para este modo de fazer agricultura e para a sustentabilidade ambiental que é uma das principais vantagens competitivas do nosso século.

Diante dessa perspectiva, a diversificação se torna a palavra chave, na medida em que possibilita a redução do risco e o aumento de renda, e favorece a pluriatividade no meio rural brasileiro. Segundo Schneider (2007), a pluriatividade é também uma consequência da industrialização difusa, bem como do avanço das terceirizações e da dispersão da indústria pelo interior, que garante a oferta dos serviços econômicos e sociais por vezes tão escassos no meio rural brasileiro.

Além da geração de renda em outros setores, a diversificação garante um maior número de ocupações na agricultura familiar moderna comparativamente à especialização. Pesquisas mostram que as culturas tradicionais do agronegócio (soja, milho e cana-de-açúcar) geram apenas em média 7 equivalentes-homens-ano, a agricultura familiar diversificada gera em média 36 equivalentes-homens-ano, tendo um nível de empregabilidade de mão-de-obra aproximadamente cinco vezes maior do que o agronegócio.

Do ponto de vista metodológico a estratégia da diversificação frente à especialização, posta pelo agronegócio, também apresenta vantagem por trazer a abordagem territorial que permite integrar o desenvolvimento agrícola com o dos outros setores da economia, gerando efeitos a jusante e a montante na economia. Já a especialização trata apenas de forma setorial, implicando em última instância a atividade do agronegócio com pouca ou nenhuma relação com outros setores da economia local.

Contudo Veiga (2001) *et al* argumentam que apesar da agricultura familiar ser um dos principais atores do meio rural brasileiro, apenas após a redemocratização do Brasil esta ganhou alguma importância. Os governos a partir de então traçaram estratégias ambivalentes dentro do Ministério da Agricultura, exceto Collor que considerou apenas o projeto do agronegócio dentro de uma perspectiva neoliberal. A ambivalência das estratégias teve como marco institucional o governo de Fernando Henrique Cardoso que manteve dois ministérios para tratar do Brasil rural: o Ministério de Desenvolvimento Agrário, criado na gestão Fernando Henrique Cardoso, para a agricultura familiar, e o antigo Ministério da Agricultura para cuidar do Agronegócio e da agricultura patronal.

Os contrastes do meio rural em termos de políticas e ações se deu devido a duas ficções sobre o meio rural brasileiro: uma estatística e outra histórica. A ficção estatística se deve à metodologia do IBGE em delimitar as áreas rurais e urbanas no Brasil: o Decreto-Lei

311 de 1938, do Estado Novo, que vem sendo utilizado até os dias atuais para delimitar o Brasil Rural, apresenta uma área rural muito menor quando comparada com a delimitação utilizando os critérios da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

De acordo com os critérios utilizados pelo IBGE, toda sede municipal, independente do tamanho da população é considerada área urbana. Por esta razão existem no Brasil cidades com menos de um mil habitantes, considerados como área urbana, quando de fato são rurais. Para a OCDE os municípios só são considerados urbanos, se possuírem uma densidade demográfica acima de 150 habitantes por quilômetro quadrado. A consequência imediata dessa diferença metodológica é que o Brasil Rural aparece pequeno, e desse modo o peso político dele e de seus atores (incluindo a agricultura familiar) tornam-se irrisórios para fins de políticas públicas.

A segunda ficção é histórica e está carregada de "ideologias" que ainda reconhecem o Brasil como um país subdesenvolvido por que tem ainda a agropecuária como um setor importante para a economia, e que o meio rural e a agropecuária são claramente indissociáveis, sendo que o que se denomina por rural vai muito além do agropecuário. Para contestar isso Veiga *et al* (2001) trazem uma série de dados que mostram que o setor primário não condiciona uma economia ser subdesenvolvida nem tão pouco que a agricultura é o setor principal do meio rural, ou em última instância único da economia rural.

Diante dessas duas ficções, o autor chega a duas conclusões fundamentais: que o declínio da agropecuária não é sinônimo da completa urbanização, já que os setores que mais crescem no meio rural são o secundário e terciário; e que as regiões rurais que tiverem maior capacidade de diversificarem as suas economias tendo como eixo a produção agrícola familiar moderna, mais dinâmica se tornarão.

Baseado na economia industrial, Veiga *et al* (2001) utilizam um trio de vantagens para reforçar a ideia da dinâmica da diversificação para a economia rural. Tais vantagens, conhecidas na literatura como economia de escala[5], economia de escopo[6], e redução de custo de transação[7], se utilizadas de forma inteligente, trarão efeitos positivos em toda economia. Para esses autores, esses mesmos fatores foram responsáveis pela descentralização e diversificação da industrialização, contudo também poderiam ser aplicados para regiões.

[5] Permitem redução do custo unitário a medida em que há um amento na quantidade produzida.
[6] Permitem que um mesmo esquema operacional passe a produzir ou distribuir mais mercadorias.
[7] São aqueles embutidos na transferência de mercadorias e serviços entre diferentes unidades operacionais.

Portanto, a agricultura familiar não apenas diversifica mais a sua produção, em relação ao agronegócio, como também é a que gera mais ocupação, como foi analisado em parágrafos anteriores. Esta hipótese, que já foi comprovada por uma série de fatores, permitiu construir o quadro comparativo apresentado a seguir, mostra de forma clara o modo patronal e familiar de fazer agricultura e gerir a propriedade.

Quadro 1- Comparativo das características organizacionais do empreendimento patronal e familiar

Patronal	**Familiar**
Completa separação entre gestão e trabalho.	Trabalho e gestão intimamente relacionados.
Organização Centralizada.	Direção do processo produtivo diretamente assegurada pelos proprietários ou arrendatários.
Ênfase na especialização.	Ênfase na diversificação.
Ênfase nas práticas padronizáveis.	Ênfase na durabilidade dos recursos e na qualidade de vida.
Predomínio do trabalho assalariado.	Trabalho assalariado complementar.
Tecnologias dirigidas à eliminação das decisões "de terreno" e "de momento".	Decisões imediatas, adequadas ao alto grau de imprevisibilidade do processo produtivo.

Fonte: Extraído de Veiga *et al*(2001)

Logo Veiga *et al* (2001) colocam que o futuro das regiões rurais dinâmicas será a diversificação da sua economia, fundamentada no modo de produção familiar moderno (utilizando de forma sistêmica o trio: economia de escala, economia de escopo e redução de custo de transação), inserindo atributos territoriais às suas mercadorias, se beneficiando dos recursos naturais e humanos presentes no território.

No entanto, o desafio da agenda de desenvolvimento das regiões rurais é duplo: diversificar sem gerar economias de enclave, e ao mesmo tempo, se utilizar de forma inteligente e sustentável dos recursos naturais e humanos existentes no território.

Por fim, Veiga *et al* (2001) *apud* Echeveria (2001) colocam que uma política de desenvolvimento rural pode ser sintetizada em três pilares: i) crescimento do setor agrícola; ii) sustentabilidade e conservação dos recursos naturais; e, iii) crescimento das atividades rurais não-agrícolas.

Outro autor que se utiliza de elementos de inspiração chayanoviana, mas sofistica sua abordagem a partir da incorporação das ideias de Putnam , Abramovay (2000) mostra de forma mais incisiva a importância de dois elementos para o desenvolvimento rural: que ele seja pensado a partir do território (e não do setor agropecuário como é geralmente), ou seja, tratar o rural como espaço e não apenas como setor econômico)e do capital social[8]. O projeto de desenvolvimento rural deve ser construído a partir do protagonismo das populações rurais, essencialmente a agricultura familiar.

O papel do capital social dentro da abordagem do autor é algo essencial para explicar o desenvolvimento rural, já que este tipo de capital pode gerar dois efeitos distintos e complementares: 1) a formação de *clusters*, que se constituiriam num ambiente inovador com vantagens a todos os participantes, substituindo a estratégia individual neoclássica pela coletiva dos atores do território; 2) a cooperação entre os atores econômicos, como é o caso da formação de consórcio entre os municípios de um mesmo território, o que possibilita a implementação de políticas de forma integrada e articulada em um dado território.

Por utilizar o conceito de Capital Social de fundamentação de Putnam, Abramovay (2000) foge da dialética urbano x rural, como é bastante discutida em Veiga *et al* (2001), usando o conceito de território, sendo utilizado como espaço de multiplicidade dentro da unidade territorial, onde á integração e continuidade do espaço urbano e rural que é são importantes.

No entanto, a importância do território na perspectiva de Abramovay (2000) vai além da abordagem tradicional de apenas uma plataforma para implementação de políticas públicas, ou seja, uma plataforma neutra. O território, para este autor, é uma construção social com raízes históricas, econômicas, sociais, ambientais e culturais inerentes a ele.

No entanto, o principal aspecto da abordagem territorial presente no seu texto, é a utilização de elementos da economia industrial para explicar as suas vantagens. Elementos como redes, meios inovadores, efeitos de proximidades, ambiente inovador, ativos específicos, aprendizado, dentre outros, explicam as vantagens de utilizar o território como estratégia de desenvolvimento.

Tais explicações são reforçadas pelas experiências da Terceira Itália e Vale do Silício, apesar de acontecerem em realidades históricas específicas de cada local, é perceptível a existência de um caminho de dependência (o *path dependence*), onde pode fazer uma analise que vislumbrar-se uma organização social dos agentes nas duas experiências, isto é, o capital

[8] -"...características de organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas"(PUTNAM,2002).

social, que foi de suma importância para a realização dessas experiências. E neste aspecto as duas podem servir como marco empírico, a partir da análise do Capital Social.

2.2.2 A corrente Leninista

A abordagem com os aspectos da teoria Leninista da qual um dos maiores expoentes é José Graziano da Silva, tem seu eixo acadêmico no projeto RURBANO, que possui as ideias centrais na existência de um "Novo Rural" onde os Complexos Agroindustriais, as ORNAS (ocupações rurais não agrícolas), e a pluriatividade são elementos que emergem nessa nova configuração. (KAGEYAMA, 2008)

A abordagem sobre desenvolvimento rural formulada por Graziano da Silva (2001) é por vezes um contraponto da abordagem de Veiga et al (2001). Dessa forma Graziano da Silva (2001) chega a discutir pontos comuns, debatendo os consensos como as divergências da abordagem proposta por Veiga *et al* (2001), como já referida na seção anterior. Para Graziano da Silva (2001), a palavra desenvolvimento é um conceito amplo, que pressupõe uma série de "desenvolvimentos específicos" (por exemplo: o econômico, social, ambiental, cultural e o político), sendo, portanto a sua adjetivação desnecessária.

As implicações mais emblemáticas em relação a essa adjetivação do desenvolvimento sobre o insígnia do rural, é pensar que a parcela do território rural possa ter uma estratégia de desenvolvimento a parte de um projeto nacional, não analisando o rural e o urbano como espaço contíguo, onde são desenvolvidas diversas relações. Dessa forma, as políticas de desenvolvimento rural, com estratégias estritamente condicionadas aos fatores inerentes ao rural, apenas reforçariam a dicotomia rural – urbano.

E dentro da análise do desenvolvimento rural, Graziano da Silva diferencia-se bastante dos chayanovianos quando defende que o futuro do campo não esta nas mãos dos agricultores familiares modernos, portanto não existindo dois projetos para o campo, por que no fundo cairia num falso conflito entre a agricultura familiar e o agronegócio, para ele os dois modos de fazer agricultura não são excludentes, deste modo não podendo existir a dialética maximização da competitividade x diversificação das economias locais.

Para o referido autor, no meio rural brasileiro há espaço para os dois projetos, pois esse suposto conflito tem um peso ideológico. Uma variável central na relação entre esses dois grupos (familiar x patronal), o salário, expõe de forma sucinta esse equívoco, uma vez que os rendimentos trabalhistas são os custos do agronegócio, e "receitas" para as famílias.

Portanto o salário termina retornando para as grandes agroindústrias, a medida que os agricultores familiares diversificam a sua cesta de consumo, no que se refere a aquisição de alimentos industrializados.

Em relação à agricultura familiar, Graziano da Silva (2001) constata que a parcela da população economicamente ativa que mais cresce no meio rural, está associada às ORNAS (ocupações rurais não agrícolas). Além disto, os municípios rurais que mais crescem são os que estão apresentando maior crescimento da parcela dessas ocupações.

Ainda sobre a agricultura familiar, o autor afirma que o desempenho dessa categoria é explicado mais por fatores exógenos do que dentro da propriedade familiar, no qual ele destaca os mercados de produtos e as condições do mercado de trabalho que são marcadamente diferenciadas dos países ricos, onde Chayanov desenvolveu seus trabalhos e elencou uma série de vantagens da agricultura familiar, endógenas às propriedades, o que não é o caso do Brasil.

As implicações sobre as “falsas vantagens da agricultura familiar”, principalmente num país subdesenvolvido, negaria a estratégia de diversificação, uma vez que para Graziano (2001), a diversificação dependeria das condições dos mercados de produtos, que estariam ligados a nichos específicos de mercado, caracterizados por serem de alta renda, e comuns nas áreas urbanas onde há um maior adensamento econômico. Esta realidade é diferente dos agricultores familiares principalmente das regiões mais carentes do Brasil rural, caracterizados por mercados precários e com frequência a existência dos atravessadores, o que não possibilita a conexão com o consumidor final.

Para Graziano, mesmo que a agricultura familiar das regiões mais desenvolvidas do Brasil rural possa diversificar-se, ainda não pode ser vista como uma solução para o desenvolvimento rural, haja vista que, esse tipo de agricultura, via de regra possui um efeito vazamento alto, devido a ter uma estrutura produtiva insuficiente para integrar os diversos elos das cadeias, por se basearem nos pilares da Revolução Verde, dependendo de vários insumos, maquinário e implementos exógenos a sua cadeia produtiva, não gerando, dessa forma, os efeitos a montante e a jusante na economia, portanto se constituindo economias de enclave.

O investimento em indústrias para o meio rural para diminuir o efeito vazamento dessas regiões é essencial para Graziano da Silva(2001), já que o setor secundário possui a capacidade de integrar o maior número de elos na cadeia produtiva, tanto com a agropecuária, como com os serviços, além de serem permeáveis a criação de novas oportunidades para geração de emprego e renda.

Por fim, Graziano da Silva (2001) ressalta que o setor agropecuário representa muito pouco do rural, e que há uma tendência de queda dos preços dos produtos agropecuários, elevação do custo do trabalhador e do crédito rural e redução de ritmo de inovação, o que pode se agravar ainda mais no futuro. Diante disto, as novas políticas deveriam ser voltadas para um "novo rural" menos dependente do setor agropecuário, como mostra no quadro abaixo. Tais políticas que poderiam contribuir para o desenvolvimento das áreas rurais, fundamentam-se em cinco pontos: políticas de "desprivatização" do espaço rural; políticas de urbanização do meio rural; políticas de geração de renda de ocupações agrícolas e não agrícolas; políticas compensatórias ativas; e um reordenamento político-institucional.

Quadro 2 - O foco das velhas e novas políticas de desenvolvimento rural

Espaço Rural é Exclusivamente Agrícola	**Espaço Rural é Multifuncional**
• Centralidade Agrícola nas Políticas Públicas. • Cuidado com o meio ambiente, mas ainda ligado à produção agrícola. • Centralização Política.	• Produção Agrícola agroindustrial • Habitação • Infra-Estrutura (transporte, água, energia, comunicação, saúde, educação). • Geração de Rendas: Agrícolas e não agrícolas (ex.: turismo). • Preservação do meio ambiente e cultura local. • Descentralização: Foco no local.

Fonte: Graziano (2001)

Apesar de ter influência da teoria leninista, a proposta de Kageyama (2004) para o desenvolvimento rural é também baseada em uma ampla literatura sobre o tema do desenvolvimento rural, particularmente a europeia. Inclui-se neste caso, a produção teórica de órgãos e pesquisadores, como o INEA (Instituto Nacional de Economia Agrária), a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), e autores como Terluin (2003) e Van der Ploeg (2000), que entendem o desenvolvimento rural como um tema multidisciplinar.

O desenvolvimento rural é, portanto, uma combinação de aspectos econômicos e sociais, cuja trajetória principal passa pela pluriatividade da agricultura familiar. Todavia, diferentemente do caso europeu, os agricultores brasileiros se tornam pluriativos por uma estratégia de sobrevivência. Por esta razão, a discussão sobre desenvolvimento rural passa por dois conceitos básicos: primeiro, a noção do que é a região rural, e depois o que é o desenvolvimento, tanto no seu sentido amplo, como no restrito, que é explicado, neste último caso, pelo crescimento econômico, e mais especificamente pelo PIB *per capita*. (Kageyama, 2006 *apud* Terluin, 2003)

Como já foi posto anteriormente, a noção do rural no Brasil está totalmente defasada em relação às metodologias (estatística demográficas) mais atuais, como por exemplo, da OCDE, que leva em consideração o tamanho populacional e a densidade demográfica. Todavia em concordância com Graziano (2001) o principal problema não é a definição em si do rural no Brasil, mas o fato de ela ser utilizada como âncora de políticas públicas voltados para esse espaço, além de ter um viés bem agrícola dessas políticas, oferecendo basicamente "mais do mesmo".

Segundo Kageyama (2006) para tratar o desenvolvimento, os estudos rurais usaram o mesmo arcabouço teórico das ciências regionais, em que ambos, são intrinsecamente ciências multidisciplinares. De tal forma que as teorias de crescimento e desenvolvimento utilizadas na economia regional, foram usadas na tentativa de explicar o desenvolvimento rural, como está ilustrado no quadro abaixo:

Quadro 3 - Modelos de desenvolvimento associados à Economia Regional

Modelos	**Funções de produção**	**Alguns exemplos de teorias**
Modelos tradicionais	Y=f(L,K)	Teoria neoclássica de crescimento
Modelos de aglomeração puros	Y=f(EA,L,K)	Teorias de causação cumulativas. Teorias de pólos de crescimento Nova geografia econômica.
Modelos do *milieu*(ambiente local)	Y=f(AL,L,K)	Modelos de crescimento endógeno Teorias de mudanças na organização do trabalho.
Modelos de inovações territoriais	Y=f(I,AL,L,K)	Ciclos de vida dos produtos Teoria das vantagens competitivas de nações (Porter) Teoria indutiva do desenvolvimento regional.

Y= renda ou produto; L= trabalho; K= capital; EA= efeitos de aglomeração devidos a economias externas e de escala; AL= ambiente local, que inclui fatores como espaço, capital humano, tecnologia, cultura, políticas; I=Inovação.

Fonte: Terluin (2003, p. 330)

O quadro acima traz além dos principais modelos de crescimento econômico, acompanhados das suas funções de produção, também a evolução dos modelos, a partir de incremento de novas variáveis nas suas referidas funções de produção, mostrando a preocupação da economia regional em aumentar o escopo de variáveis para explicar o crescimento econômico de determina região, passando de modelos de economia fechada, nos quais há apenas capital e trabalho, para modelos de economia aberta em que além dos referidos fatores, há, por exemplo, influência do ambiente local, política, cultura e inovação.

Em vista disso, os modelos de desenvolvimento associados aos estudos rurais, como no quadro abaixo, são classificados em três abordagens: a exógena, a endógena e a mista. Na abordagem exógena, os fatores para o desenvolvimento das regiões rurais estão externos a região. Em termos de políticas públicas são marcados por modelos *top down* (de cima para baixo) de caráter centralizador. Já a abordagem endógena está baseada nos modelos de desenvolvimento local, onde os agentes locais, instituições, o ambiente, os recursos humanos e físicos são elementos centrais para o desenvolvimento, as políticas públicas que marcam esse grupo são as *bottom up* (de baixo para cima) de caráter descentralizado. Por fim, uma nova abordagem que propõe que o desenvolvimento das regiões locais esta condicionada tanto a fatores exógenos, como a fatores endógenos a região, e são formados por uma teia de redes locais e externas, que se conforma em cada região de modo específico.

Quadro 4 - Modelos de desenvolvimento associados aos Estudos Rurais

Abordagens	**Elementos Centrais**	**Exemplos de Teorias**	**Implicações sobre atores e políticas**	**Congruência com os modelos de Economia Regional**
Exógena	Desenvolvimento rural é externamente determinado e seus benefícios tendem a ser exportados para outras regiões	Modernização agrícola	Políticas de sustentação da modernização agrícola	Modelos de Aglomeração
Endógena	Desenvolvimento local, produzido por impulsos locais e baseado em recursos locais;importância do	Modelos de crescimento endógeno	Políticas de suporte à diversificação rural e apoio às iniciativas locais	Modelos do *milieu* local

	contexto institucional	Modelos de distritos industriais Teorias de desenvolvimento rural a partir das comunidades Teoria de Bryden sobre vantagens competitivas dos recursos "imóveis"(capital social,cultural e ambiental dos locais rurais)	Políticas de incentivo e treinamento para as empresas locais	
Mista	Interação entre forças locais e externas nos processos de desenvolvimento, atores envolvidos em redes locais e externas	Teoria das redes		Modelos de inovação territorial

Fonte: Terluin (2003, p. 330)

No entanto, segundo Kageyama (2006) *apud* Terluin (2003) apenas as abordagens endógenas e mistas possuem comprovação empírica em estudos realizados recentemente na Europa, tiveram quatro hipóteses confirmadas a partir desses modelos: (i) um papel ativo dos atores locais em redes internas e externas estimula o crescimento do emprego em áreas rurais; (ii) maior capacidade de autoajuda das comunidades favorece o crescimento do emprego; (iii) a exploração do capital social e cultural das áreas rurais estimula o crescimento do emprego; e com pouco menos de comprovação empírica (iv) exploração das amenidades e capital cultural pelo turismo, favoreceu o desenvolvimento rural.

Contudo, após fazer uma ampla revisão da literatura, a autora, diante desse objetivo, que é traçar estratégias que gerem desenvolvimento rural, elenca os itens, como capazes de gerar tal feito mesmo em diferentes contextos históricos, aproveitando a proposta de alguns autores: integração mercantil com cidades da própria região; a combinação da agricultura familiar, consolidada com um processo de urbanização e industrialização; a pluriatividade das famílias rurais; diversidade das formas de renda que garantisse maior autonomia; programas

de geração de emprego e renda; a existência de recursos territoriais que permitam produzir para mercados específicos.

2.2.3 Corrente Sociológica

Um dos estudiosos da corrente sociológica sobre o desenvolvimento rural, Zander Navarro (2001) tem o rigor teórico de discutir o desenvolvimento rural como um tema consequente do desenvolvimento num sentido amplo. Neste aspecto o autor vislumbra que nos últimos cinquenta anos, dois momentos se destacaram ao tratar o desenvolvimento de forma mais incisiva, saindo dos bancos das universidades para as agendas políticas. O primeiro trata-se da expansão econômica após a segunda guerra mundial, e o segundo foi no início da década de 1990, com o aceleramento do processo de globalização. Desse modo, constrói a trajetória da evolução do tema, e percebe-se que ele é evolucionário no aspecto que "se transformou" junto com o paradigma cientifico da discussão.

O início da discussão de desenvolvimento coincide com os anos dourados do capitalismo, marcadamente na década de 1950, na depressão econômica do pós-guerra que se instaurou principalmente na Europa. Naquele período de recuperação, os países conseguiram um notável crescimento econômico e aumento no padrão de consumo nas famílias. Como naquele momento até mesmo as nações avançadas tinham no meio rural uma parcela da população relevante, a qual gerava uma parcela razoável das riquezas, foi nestes países que as políticas voltadas ao desenvolvimento rural foram iniciadas. (NAVARRO, 2001)

Essa política de desenvolvimento rural foi moldada, como visto, por um conjunto de ideias que gerou uma nova "compreensão da agricultura" que tinha uma base tecno-científica baseada num conjunto de inovações que buscavam o aumento da produtividade, e ficou conhecida como "Revolução Verde". A lógica da "Revolução Verde" de gerar o desenvolvimento era bastante simples: o aumento da produtividade na agricultura faz com que aumente a renda do agricultor, gerando uma cesta de consumo "melhor", e desse modo melhorando o bem estar da unidade familiar, ou seja, buscava-se elevação na oferta de alimentos para resolver problemas de "segurança" alimentar. (NAVARRO, 2001)

Na realidade, o que aconteceu, foi que a agricultura ficou mais dependente de insumos "externos", além de gerar o processo conhecido por *squeeze*, ou tesoura dos preços, onde se tem um aumento no custo de produção (devido a maior parte dos insumos serem "externos" a agricultura) e diminuição dos preços dos alimentos (devido a grande oferta de alimentos,

consequência da alta produtividade), não gerando os resultados das políticas de desenvolvimento rural, moldadas a partir da “Revolução Verde”.

Passado pelos insucessos das políticas de desenvolvimento rural, já que não gerou os resultados esperados, ou seja, não aumentou a renda de todos, apenas de uma minoria que conseguiu se adaptar a esse novo modelo de produção, e também não retirou os agricultores familiares pobres da miséria. As políticas de desenvolvimento rural moldadas a partir da “Revolução Verde”, deram origem a um novo paradigma de políticas e ações para o meio rural. Apesar disso pela lógica da “Revolução Verde” elas obtiveram êxito, já que atingiram seus objetivos, que foi modernizar os agentes que tinham condições de modernizar, demonstrando que as políticas públicas quando estão mais focadas na eficácia do que eficiência, podem gerar resultados perversos, como aconteceu na Revolução Verde, aumentado a distância ainda mais dos agricultores pobres dos ricos.

Diante deste quadro, a partir da década de 1990, devido a percepção das dificuldades inerentes ao desenvolvimento rural frente ao processo da globalização, que marca o final do século XX e início deste, há um avanço teórico ao tratar do tema, no sentido de que as políticas públicas atualmente estariam ligadas à melhoria do bem estar da população rural numa concepção inspirada nas ideias de Amartya Sen (2000), saindo de um viés estritamente produtivista do meio rural.

Devido ao conjunto de processos que permeiam esse conceito atualmente, Navarro (2001) antes de construir o conceito de desenvolvimento rural, procura desfazer a confusão conceitual sobre este tema, por ser utilizado de forma intercambiável com desenvolvimento agrícola e agrário.

Para Navarro (2001) o desenvolvimento agrícola é exclusivamente referente “... às condições da produção agrícola/agropecuária, suas características, no sentido estritamente produtivo...”, ou seja, quando intercambia com o conceito de desenvolvimento rural tem uma forte determinação das concepções da Revolução Verde. Já o desenvolvimento agrário engloba o agrícola, contudo estuda as relações do “mundo rural” em todas as suas dimensões e aspectos.

No entanto, para Navarro (2001) o Desenvolvimento Rural é uma ação para o futuro, ou seja, “... uma ação previamente articulada que induz (ou pretende induzir) mudanças em um determinado ambiente rural”. Para este autor, essa indução teria que ser feita pelo Estado, sendo este o agente principal, na medida em que é o único que possui legitimidade política, estrutura e meios para impor instrumentos que conduzam a mudança do ambiente rural.

Contudo, para autor, somente pode haver boas estratégias de Desenvolvimento Rural (no sentido de indução de políticas) se for de conhecimento o desenvolvimento agrário da região, ou seja, a "história importa". Nesse sentido o autor verifica que não há no Brasil, um estudo amplo, que vise conhecer o desenvolvimento agrário do país como um todo, somente alguns estudos com recortes territoriais e históricos bem definidos, portanto as políticas de desenvolvimento rural no país são falhas ao desconsiderar o passado do meio rural.

Logo, verificando que as políticas de desenvolvimento rural no país desconsideram o desenvolvimento agrário, elas são elaboradas dentro de limitações que em última instância vão reduzir de forma considerável o seu poder de indução de mudança de ambiente do meio rural. Destacam-se dentre elas a heterogeneidade das atividades agrícolas e rurais no Brasil, e a "colagem" entre produção de alimentos, matérias-primas agrícolas e a demanda agregada.

De acordo com Navarro (2001), a grande diversidade das atividades agrícolas e agropecuárias no Brasil, que foi ainda mais exacerbada pelo processo de modernização, gera um limite para as políticas de desenvolvimento rural no país, consoante que as políticas nacionais tendem a ser centralizadoras e únicas para todo o território nacional, não levando em consideração as especificações de cada lugar. Um exemplo são as políticas de reforma agrária que são extremamente adequadas a algumas áreas do Nordeste, onde há uma forte concentração de terras improdutivas, mas totalmente desnecessárias na região Sul, onde há uma distribuição de terras bem mais equânime.

Em relação ao limite de "colagem" entre produção agropecuária e demanda agregada, o autor coloca que uma política de desenvolvimento rural pode induzir um aumento de produção, caso seja arquitetado uma elevação da demanda, que pode ser somente vislumbrada com o aumento das exportações ou do consumo interno, que implica em última análise, em uma elevação da renda das famílias brasileiras.

Levando em consideração os limites das políticas, o autor analisa o desenvolvimento rural como conceito mais amplo do que *strictu senso* o rural, que perpassa o aspecto social podendo se estender por horizontes territoriais mais extensos do que as áreas rurais propriamente ditas. Para tanto Navarro (2001) coloca que o desenvolvimento rural ainda não possui "claras trilhas", já que esse processo deverá ser múltiplo, interdependente, cumulativo e diversificado em planos territoriais e sociais variados.

Antes de tratar dos autores que virão em seguida, isto é, Martins (2000), Wanderley (2001) e Ploeg (2008) é necessário uma distinção dos conceitos *camponês* e *agricultor familiar* para melhor entendimento desses expoentes da corrente sociológica. O agricultor familiar de Veiga (2001) e Abramovay (2000) é o agricultor familiar moderno, que tem a

capacidade de se adequar às exigências do mercado tanto no aspecto da produção quanto da circulação, é apenas considerado familiar por sua gestão fundamentada na família, já que suas práticas estão voltadas mais para o mercado, do que estritamente para a sobrevivência da família. Já o campesinato pode ser visto em duas dimensões: pode se referir historicamente a uma civilização ou uma cultura, ou também pode ser visto como uma forma social de organização da produção.

Wanderley (2001) destaca que essa diferença conceitual pode ser resumida em um ponto, já que as duas categorias têm a família como unidade base, e como o agricultor familiar chayanoviano tivesse o olhar para o futuro, voltado para as modernas práticas produtivas e bem como ao mercado; e o camponês para o passado, produzindo e mantendo as relações com o mercado baseados nas suas trajetórias históricas, fundamentado num aprendizado e transferência de conhecimento inter geracional onde, como coloca a autora, as dimensões econômicas, sociais, políticas e culturais se misturam, formando um tecido social consistente.

Após a breve diferenciação do que seja camponês e agricultor familiar, acima desenvolvida, destaca-se agora a contribuição do sociólogo José de Souza Martins (2000). Para este autor, a sociologia rural, durante muito tempo, prestou um desserviço às populações rurais, já que foi utilizado a serviço do ideário das inovações inerentes à "Revolução Verde", colocou um viés produtivista no meio rural, e, como consequência, desconsiderou os valores sociais e culturais do homem do campo.

Para Martins (2000), os estudos sobre o desenvolvimento rural na sociologia foram desenvolvidos pelo "lado negativo" da questão, isso é, não pelo que os agricultores eram, mas pelo que eles deixavam de ser, a medida que não estavam inseridos na modernização agrícola. No entanto o autor vislumbra que a "modernização" somente era um valor para os estudiosos do desenvolvimento rural, e não para as populações rurais propriamente ditas, já que essas tiveram como consequência diversos efeitos negativos, entre os quais podem ser destacados o desemprego, o desenraizamento e a desagregação.

No entanto, ele percebe que a sociologia como as demais ciências que estudam o rural, como já foi colocado por Navarro (2001), foram capturadas pelo entendimento de que a modernização agrícola (estritamente produtiva) tinha como resultado natural a modernização social e a geração de bem-estar para as populações rurais. Porém, como Navarro (2001) explicita nos parágrafos anteriores, não se deu dessa forma, e Martins (2000) ressalta que a essência do modelo gerava apenas um crescimento econômico tendencioso, concentrado e excludente, como se mostrou gerando uma miséria maior do que dantes no meio rural.

Martins (2000) analisa que no Brasil, o processo de desenvolvimento rural foi confundido com modernização. Mesmo gerando tantos resultados perversos para os trabalhadores rurais, teve total apoio do Estado, que concedeu pesados estímulos fiscais a grandes grupos econômicos, inclusive estrangeiros, para que eles explorassem na década de 1980 e 1990 as novas fronteiras agrícolas que se abriam no Cerrado e Amazônia brasileiros. O resultado é que nesses agronegócios o que houve foi um retrocesso social para o meio rural, já que recorreram ao trabalho escravo, à peonagem, a escravidão por dívida, além de causarem grandes danos ambientais e especulação imobiliária. Sendo tudo isso aliado a modernos modos de produção, característica fundamental da "Revolução Verde".

Desse modo, Martins (2000) fundamenta que o futuro do meio rural (leia-se como seu desenvolvimento), depende do futuro das populações rurais, e de uma nova concepção do rural, sendo esse não ligado ao atraso, como estar implicitamente colocado em diversas abordagens de cunho urbano-industrial. Assim as populações rurais tem que ser vistas como sujeito social detentor do seu próprio destino, e não uma população residual que é extremamente passiva aos movimentos exógenos ao meio rural, já que para essa visão o campo é subordinado às cidades.

Outra referência da sociologia rural, Wanderley (2001) afirma que recentemente a sociedade brasileira parece estar com um novo olhar sobre o meio rural, que dantes era visto somente como fontes de problemas, agora parece ser portador também de soluções. Este movimento deve-se a percepção de que o campo pode ser uma alternativa para a geração de empregos, um maior contato com a natureza, atrelado a sustentabilidade ambiental e por fim um meio de aprofundamento das relações sociais mais pessoais.

De acordo com Wanderley (2001), acompanhado a essa nova concepção do rural pela sociedade brasileira, percebe-se que empiricamente o meio rural nos países avançados permanece como não previam os vislumbradores[9] da urbanização completa, através do continuum rural-urbano, sendo a cidade como polo irradiador aos demais espaços, levando a homogeneização espacial e social para o meio rural.

Desse modo percebe-se que o mundo rural permanece, e agora é analisado por duas características: primeiro como espaço físico diferenciado, quer dizer há uma construção social do espaço rural, que se distingue em diversos aspectos do urbano; como também, um lugar de vida, ou seja, que serve de moradia, saindo de uma visão produtivista, onde o campo era somente local de produção agrícola. Assim nessa visão, o campo passou a ser um espaço

[9] Os teóricos como Lênin e seus sucessores que previam a inexorável urbanização completa da sociedade.

integrado ao meio urbano (e não subordinado), contudo específico e diferenciado no que se diz a respeito à construção do espaço. (WANDERLEY,2001)

A partir dessa nova visão do rural, Wanderley (2001) afirma que o meio rural somente se torna dinâmico se for um local de trabalho e moradia para suas populações, e não exclusivamente de investimentos e reserva de valor. Com isso a autora percebe que no Brasil há uma visão do campo apenas como local de trabalho da população rural, e essa visão moldada a partir da percepção da forte presença de latifúndios improdutivos em algumas regiões do Brasil, que fazem com que o trabalhador trabalhe no meio rural e more no meio urbano, como já demonstrou Veiga (2001) de forma bastante clara em seu texto.

Logo quando a distribuição de terra em determinado local é um fator restritivo ao acesso a terra para os agricultores, as populações rurais são forçadas a trabalhar com vínculos sociais extremamente precários, sendo assim as principais vítimas da pobreza, do isolamento e do coronelismo político que há nessas regiões. (WANDERLEY, 2001)

Para Wanderley (2001), essa discussão se torna importante, a medida que algumas pesquisas acadêmicas (como o RURBANO[10]) mostram a perda da importância da agricultura para o meio rural brasileiro (no máximo perda da importância relativa para a geração de emprego e renda), mas para a autora não pode mensurar em termos de significação o que a agricultura e a unidade familiar representam para o meio rural, independente de ser o maior quantitativo da população rural.

Neste aspecto Wanderley (2001), ressalta que a agricultura ainda representa, e por um longo período representará a principal atividade em vários espaços rurais brasileiros, como o nordeste. Para a autora a pluriatividade não significa a saída em termos produtivos da unidade familiar do meio rural, para ela é apenas uma estratégia de sobrevivência das famílias rurais, contudo é assentada na unidade agrícola familiar, onde as famílias mantêm os laços mais estreitos com o seu patrimônio.

Uma estratégia de desenvolvimento rural para esta autora, passa por uma melhor distribuição da terra, que garanta aos agricultores familiares o acesso a terra para que eles possam produzir e morar nas suas propriedades, e desse modo recuperem as suas forças sociais, como sujeito ativo, que por tantos anos foram subordinadas pela necessidade de trabalho na agricultura patronal, que se utilizava disso como meio de também submeter politicamente as suas vontades.

[10] O Projeto RURBANO trata-se de uma pesquisa que reuniu mais de 40 pesquisadores 11 unidades federais e mais a EMBRAPA, no qual buscava-se compreender o novo cenário do meio rural brasileiro, através da coleta de dados da PNAD.

Ainda no aspecto sociológico, temos a contribuição de Van der Ploeg (2008), constatando que durante muito tempo o paradigma da modernização, como colocou Martins, (2000) capturou as teorias, as práticas e as políticas sobre o meio rural. Contudo, esta havendo com ênfase na Europa o surgimento de um novo paradigma, o desenvolvimento rural, como segue no quadro abaixo.

Quadro 5 - O processo de produção agrícola: modernização *versus* desenvolvimento rural

Modelos	**Principais características da produção agrícola**
Modernização	• agricultores como empresários agrícolas • especialização • aumento da escala • intensificação (uso de insumos) • produção orientada pela lógica de mercado (menor utilização interna da própria produção) • aumento do grau de "commoditização" • dependência crescente de poucos mercados específicos
Desenvolvimento rural	• esforço para reduzir a dependência do mercado de insumos externos à unidade produtiva, visando à redução de custos e ao melhor aproveitamento dos recursos naturais • introdução de novas atividades que permitam utilizar mais os recursos internos • produção ambientalmente mais adequada • introdução de práticas de cooperação e pluriatividade • diversificação de produtos e busca de economias de escopo • maior controle sobre os processos de trabalho

Fonte: Extraído de Kageyama (2008) *appud* Ploeg (2008)

O quadro acima mostra que esse novo paradigma busca novos modelos de produção agrícola, com preocupação ambiental, utilizando-se de sinergias com ecossistemas locais, e dando ênfase às economias de escopo em relação à de escala, com a diversificação da economia local através também da pluriatividade. (PLOEG,2008)

De acordo com Kageyama *apud* Ploeg (2008) apesar da chave do conceito de desenvolvimento rural ser a diversificação, a centralidade desse processo perpassa pela

agricultura familiar principalmente. Diante deste aspecto, Van der Ploeg (2008) constata três trajetórias interdependentes da agricultura: recampenização, industrialização e desativação.

Elas são de suma importância para o entendimento do desenvolvimento rural, já que afeta de forma determinante os níveis de emprego, o valor agregado, a ecologia, a biodiversidade, a qualidade e quantidade de alimentos.

Essas trajetórias estariam ligadas às formas de agricultura: a camponesa (recampenização), a empresarial (industrialização) baseada na desconexão no processo de produção, comercialização e consumo dos produtos agrícolas, sendo uma agricultura dominada por grande impérios agroalimentares, e a capitalista (desativação) em que instaura-se um processo especulativo em torno das áreas agrícolas. Segundo o autor, o que merece destaque pelas suas trajetórias é a recampenização e a industrialização, que pode ser considerada um processo complementar ao outro numa análise longitudinal.

Para Van der Ploeg (2008) a chave para o entendimento do desenvolvimento rural está no protagonismo da forma camponesa da agricultura, e ligado a trajetória de recampenização. Para isso é necessário entender a condição camponesa que é "a luta por autonomia e sobrevivência num contexto de privação e dependência". Outro ponto central para o entendimento do desenvolvimento rural e do modo camponês de fazer agricultura, está ligado a sua base de recursos e a endogenização dos recursos de forma autocontrolada que juntamente com a coprodução pode garantir a autonomia e a sobrevivência para o camponês diante de ambiente tão adverso.

Diante do exposto evidencia-se que a agricultura camponesa é a que gera o maior número de empregos. já que não é tão intensiva em tecnologia "exógena" e tem maior valor agregado (ver o caso do Parma revisitado[11]), o que gera maior conservação dos recursos naturais, já que a base de recursos é um elemento essencial para sua sobrevivência, maior quantidade (ver o caso do Parma revisitado) e qualidade dos alimentos (pela produção artesanal). Portanto podemos inferir que a recampenização é a trajetória, que pode gerar o desenvolvimento rural.

Após o breve estudo das principais correntes que tratam do desenvolvimento rural no Brasil, agora é possível adentrar na abordagem territorial do desenvolvimento rural, que será trabalhado junto com o conceito de território no capítulo seguinte, a opção de "separar" a revisão da literatura da abordagem territorial do desenvolvimento rural das discutidas até o momento, se da pelo entendimento de que era mais oportuno fazer uma discussão da

[11] Ver Van der Ploeg (2008)

abordagem territorial junto com o território, por que em última instância, o território e a abordagem territorial são indissociáveis, e por não caber a revisão do território neste capítulo, o desenvolvimento rural a partir dos territórios foi para o capítulo sucessor.

CAPÍTULO III

3 REVISITANDO O ESPAÇO: DA ABORDAGEM TERRITORIAL AO TERRITÓRIO E SEUS PARADIGMAS

3.1 INSERÇÃO TARDIA: **o espaço para análise econômica**

Depois de fazer um breve levantamento das principais correntes que discute o desenvolvimento rural no Brasil, está na hora de inserir o espaço e avançar sobre o entendimento do desenvolvimento territorial, deste modo, o presente capítulo tem o objetivo de dar continuidade na análise do capítulo anterior, buscando referenciar o espaço e partir daí buscar o entendimento do território em que interessa a dissertação.

Diante do exposto, as ciências econômicas, desde muito tempo, trabalha com a relação tempo e espaço na suas análises, pois, como já foi colocado por Lopes (2001) “nada existe que não se localize muito concreta e precisamente no tempo e no espaço”. Contudo a inserção do espaço para análise foi feita de forma tardia e por muito tempo incompleta, já que foi analisada apenas de forma parcial, como por exemplo em relação às suas distâncias.

De acordo com Lopes (2001) as análises econômicas vêm passando pelo processo de desagregação de variáveis, e essa desagregação ocorreu sem discussão teórica da variável espaço e suas implicações, os quais foram reconhecidos apenas por uma unidade estática de localização. Desse modo Lopes (2001) *appud* Ponsard (1955) já alertava que os postulados e análises eram feitos sem a preocupação de explorar de forma mais realista as dimensões espaciais, mesmo quando essas poderiam gerar efeitos significativos nas suas análises, apenas as distâncias importavam.

Essa tradição de negligenciar o espaço na teoria econômica é bem destacada nas análises de alguns dos principais autores da teoria econômica, como Marshall (1961) e Hicks (1939), reforçada pela escola neoclássica. Na análise marshalliana é perceptível a preocupação com o tempo, criando desse modo os “tempos lógicos”, como o curto e longo prazo marshalianos que até hoje possuem grande utilização na economia, o qual remete a possibilidade de ampliação da capacidade produtiva. Apesar de na análise o próprio Marshall colocar que o tempo e o espaço são variáveis importantes para caracterizar os mercados, o referido autor reconhece que o tempo é a mais importante delas, e não destacando como o espaço poderia interferir nos mercados. (LOPES, 2001)

Já na análise de Hicks (1939) constata-se que quando a economia lida com problemas envolvendo uma série de variáveis, a maior parte deles (inclusive os problemas que envolvem o espaço) é resolvida pela a inter-relação dos mercados, ou seja, pelo equilíbrio geral, que tem como um dos principais processos a arbitragem, que tende a "dissolver" os problemas espaciais na teoria econômica. (LOPES, 2001)

A Teoria do Equilíbrio Geral, uma das bases para a microeconomia neoclássica, também na sua formulação negligenciou a variável espaço. De acordo com Lopes (2001) coloca que esse é um resultado da influência marshalliana, já que absorveu a noção de curto e longo prazos presente nos estudos desenvolvidos sob esta perspectiva, e não fez nenhuma referência ao espaço, já que o mercado pela proposição da Teoria do Equilíbrio Geral é um lócus de encontro entre oferta e demanda, não importando o espaço onde está inserido. Portanto, há uma explicação para três aspectos que fizeram com que a variável espaço entrasse de forma tardia nas análises econômicas: a preocupação inicial com o tempo, a hegemonia da escola marginalista e as hipóteses da economia Clássica. (LOPES 2001 *appud* RICHARDSON 1969)

A análise econômica surgiu, então, baseada num mundo sem existência de relação entre tempo e espaço, portanto estático e sem dimensões. No entanto, a variável tempo recebeu atenção especial por estar mais relacionada com o crescimento e estabilização das economias nacionais. O espaço e a distribuição dos seus recursos foram considerados variáveis exógenas, o que reforçou o adiamento da inserção da variável espaço nas explicações econômicas. (LOPES 2001 *appud* RICHARDSON 1969)

A hegemonia da escola marginalista também contribuiu por um longo tempo para a inserção tardia da variável espaço, uma vez que não pode aceitar a continuidade desta variável já dada sua forma linear, constituída apenas por pontos isolados num plano cartesiano, e dessa forma somente a distribuição dos pontos interessavam. (LOPES 2001 *appud* RICHARDSON 1969)

Deste modo, as hipóteses tradicionais da economia clássica negligenciam o espaço, uma vez que as diferenças entre salários, preços e custos contidos em diferentes espaços tendem a se acabar, pelo processo de arbitragem da Teoria do Equilíbrio Geral que tem com uma das hipóteses fundamentais a interdependência dos mercados. (LOPES 2001 *appud* RICHARDSON 1969)

Contudo como propõe Reis (2005) os territórios[12] começam a ganhar mais importância a partir da metade do século XX por três motivos: a importância da variável espaço na economia (pressuposto); a busca de equidade socioeconômica (objetivo); e a avaliação do papel dos territórios na formação das estruturas e dinâmicas sociais (ambição interpretativa).

Apesar da sua inserção no *roll* das análises econômicas ser tardia, há atualmente uma clara compreensão de que o espaço é tão fundamental quanto o tempo para a explicação do desenvolvimento econômico, e por isso há uma tentativa de superação da falha teórica, que alijou o espaço das análises econômicas. Mediante a este ponto, o reconhecimento de que a "diversidade espacial" tanto explica, como é explicada pelos fenômenos sociais, tendo, portanto uma relação de causa-efeito mutua. (REIS, 2005)

O objetivo de estudar os territórios perpassa pelas desigualdades, as quais começaram a ser analisadas a partir da década de 1950 dentro das economias subdesenvolvidas como o Nordeste do Brasil e a Patagônia na Argentina. Porém, também persistia nos países de economias mais avançadas, como é o caso dos estudos sobre o Vale do Tennessee, nos Estados Unidos, e, na França, com o que ficou conhecido de "Paris é o deserto Francês". Percebeu-se que os estudos a respeito dos territórios eram de fundamental importância para entender as desigualdades socioeconômicas presentes nessas nações. (REIS, 2005)

O terceiro movimento que de acordo com Reis (2005) culminou com a inserção do território nas análises foi à ambição interpretativa que é entender como os territórios influenciam nas dinâmicas socioeconômicas das sociedades. Esta tentativa de compreensão da variável território e suas implicações empíricas e teóricas passou por duas abordagens teóricas, sendo a primeira concentrando suas investigações sobre o que é o da mobilidade dos fatores de produção e a outra acerca da genealogia dos processos, a qual será explorada de forma mais detalhada no decorrer do texto.

Sendo assim, percebemos que a inserção da variável espaço na teoria econômica é algo recente se comparado ao tempo, e que seus efeitos ainda não são totalmente compreendidos, por isso continua na fronteira do conhecimento entender de que forma os territórios contribuem (ou não) com o desenvolvimento.

3.2 ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO RURAL

[12] A concepção de território e espaço é vista aqui de forma intercambiável, uma vez que para Milton Santos autor referência da Geografia, a diferenciação dos dois termos é apenas "filigranas" frente ao grande debate.

Após a tardia inserção no escopo econômico, o espaço começou a ser utilizado nas análises econômicas, posteriormente nas análises do desenvolvimento, e, finalmente, com mais força quando se tratou mais especificamente do desenvolvimento rural nos países em desenvolvimento, com grandes áreas geográficas e múltiplas configurações espaciais. Nesses países o espaço tornou-se uma variável central para as análises das políticas de desenvolvimento rural.

No Brasil a abordagem territorial do desenvolvimento rural entrou na pauta das políticas públicas voltadas para o rural a partir da década de 1990, com o governo de Fernando Henrique Cardoso que implantou inicialmente o programa Comunidade Ativa e o PRONAF-INFRAESTRUTURA. Contudo ganhou mais amplitude nos Governos de Lula, no qual se tornou a política central voltada para o rural juntamente com as políticas ligadas ao apoio a agricultura familiar. Os marcos institucionais mais importantes dessas mudanças foram a criação dos conselhos municipais, estaduais e nacionais de desenvolvimento rural e dos CONSAD's (Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local), que foi fortalecido com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), como órgão de reorientação estratégica para as políticas de desenvolvimento territorial, com a conseqüente criação dos Territórios Rurais, que no fim do governo Lula foram denominados por Territórios da Cidadania, ganhando continuidade no Governo Dilma.

Contudo para explicar a emergência dessa abordagem, que adentrou na discussão acadêmica, é necessário entender um conjunto de fatores entre os quais podem ser destacados: o movimento geral de desregulamentação da economia, com reflexos negativos nas economias exportadoras de alimentos e nas condições da agricultura familiar; as experiências europeias de desenvolvimento territorial, em particular na França, Espanha e Portugal; o apoio dos organismos internacionais para a difusão dessas experiências; o fortalecimento do movimento sindical e das organizações da sociedade civil; e o reconhecimento da agricultura familiar como um segmento importante da economia agrícola nos países periféricos, tal como já ocorrera nos países na Europa e nos Estados Unidos. (ORTEGA, 2008). Portanto, percebe-se que esta abordagem foi constituída através de motivações internas e externas, sendo que estas ultimas moldaram as primeiras experiências de políticas com o foco territorial.

O fortalecimento das forças locais como consequência da luta pela redemocratização foi marcadamente um fenômeno latino-americano, que nas décadas de 1970 e 1980 viam-se sobre governos autoritários sob o regime militar. Nesse ambiente emergiram parcelas da sociedade organizada, que travaram uma luta "pacífica" com as forças governamentais,

exigindo a democratização. O marco fundamental dessas mudanças foi o movimento das "Diretas Já", que foi um ato popular que exigia a eleição direta presidencial.

Após a democratização, uma parcela da sociedade brasileira exigiu uma maior participação nas políticas nos seus mais diversos aspectos, surgindo as experiências dos conselhos locais gestores de políticas públicas e dos orçamentos participativos. Esse movimento ganhou mais força com a Constituinte de 1988, na qual o "calor" da participação social contribuiu para uma redefinição das políticas públicas e para a criação dos Conselhos Setoriais de Políticas Públicas, que se constituíram como um primeiro passo para participações sociais mais efetivas. Desse modo um conjunto de atores sob o auspício do desenvolvimento local sentiu que a possibilidade do desenvolvimento passava por uma construção social coletiva, sendo eles os seus protagonistas, desde sua formulação até sua execução.

A movimentação institucional foi um processo no qual a abordagem territorial começou a ganhar força com os órgãos multilaterais com o propósito de gerar o desenvolvimento[13], e com isso passasse a abordar a perspectiva territorial de forma ampla. Voltando-se para agricultura, o documento base é "A nova visão do desenvolvimento rural", um relatório publicado pelo Banco Mundial em 1996, mostrando a necessidade do enfoque territorial nas políticas de desenvolvimento rural devido principalmente o seu caráter multisetorial. O enfoque territorial a partir desse momento que era apenas um ideia difundida na academia, ganhou um embasamento de um ator influente na definição das chamadas políticas de combate à pobreza nos países menos industrializados.

A redemocratização que foi consolidada, posteriormente, com a Constituição de 1988, levou a um processo em que a sociedade civil participou de forma mais efetiva das políticas públicas após anos de clausura. A descentralização administrativa consagrada na Constituição de 1988 elevou os municípios à categoria de entes autônomos da Federação, habilitando-os tanto para a arrecadação tributária, quanto para a realização de gastos sociais baseados no planejamento e execução de políticas públicas de competência exclusiva ou compartilhada com os estados e a União. Desta maneira, o país saiu de uma Constituição que concebia as políticas apenas no plano macro, para a carta magna de 1988 que arquitetava as políticas voltadas às esferas subnacionais de poder.

[13]Organização das Nações Unidas para agricultura e Alimentação (FAO), Banco Mundial, Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O processo básico que explica a emergência dessa abordagem, a desregulamentação da economia, foi reflexo direto do Consenso de Washington, que preconiza a flexibilização do mercado de trabalho, a abertura comercial e financeira, a liberalização da economia e a austeridade fiscal.

A política neoliberal, que esteve baseada nos preceitos do Consenso de Washington, que foi o seu marco histórico, ditava regras para países subdesenvolvidos da América Latina. A adoção dessa agenda trouxe uma mudança de paradigma econômico, até então baseado no modelo de substituição de importação, o qual foi destituído em detrimento da implementação do Estado neoliberal e globalizado, consubstanciando um processo de abertura comercial e financeira.

Diante deste contexto histórico, o governo brasileiro a partir da década de 1990, pelo governo Collor, iniciou o processo primeiramente de desregulamentação, e logo em seguida de flexibilização, seguindo a lógica do Estado neoliberal. E a consequência desse movimento foi a emergência do modo de produção no país da especialização flexível que já ocorria nos países de desenvolvimento avançado, como Itália, Alemanha e Estados Unidos.

Sob esse prisma também se estimulava a descentralização das políticas públicas, juridicamente ratificadas pela constituição de 1988, que por efeitos da conjuntura econômica internacional, tinham como marco a diminuição do tamanho do Estado como objetivo de uma política fiscal restritiva, cabendo aos agentes de escalas menores da Federação a sua execução, sem ter, portanto os meios suficientes para realizá-los, devido à falta de competência técnica da maioria dos mais de 5.500 municípios brasileiros.

Deste modo, como coloca em Rezende (2001) a divisão de competências entre as esferas de poder, tinha como objetivo tornar a máquina pública mais enxuta, ou numa linguagem mais neoclássica, racional, contudo implicava também numa distribuição de recursos e parcelas de poder, o que não ocorreu, e consequentemente sobrecarregou as pontas mais frágeis da máquina pública.

Nesse momento histórico tanto o Estado brasileiro, como os governos subnacionais – estados e municípios – estavam sofrendo com a falta de recursos, uma consequência direta da disciplina fiscal que os ditames do Consenso de Washington impunham aos seguidores das políticas neoliberais, como foi o caso do Brasil.

O processo de austeridade fiscal levava a uma tentativa de colocar os agentes privados nos espaços onde o Estado ocupava até então, emergindo desse movimento, os processos de privatizações e terceirizações, que permitiu uma redução do Estado na economia de forma significativa, principalmente nos setores de prestação de serviços a população, como

telecomunicação e o setor elétrico, apesar de serem setores estratégicos para a promoção do crescimento econômico.

Além desses pontos que explicam o que aconteceu no ambiente macro para a emergência dessa nova abordagem, aconteceram mudanças também importantes no espaço rural, que contribuíram de forma decisiva para que as estratégias de desenvolvimento rural se baseassem nos territórios.

Ortega (2005) coloca que houve uma nova configuração do espaço rural, que levou a abordagem territorial do desenvolvimento rural, baseados em maior grau a três movimentos: pluriatividade, multifuncionalidade e aumento das ocupações rurais não-agrícolas (ORNAS). A emergência de uma maior pluriatividade nas famílias rurais está estritamente relacionada com o aumento das ORNAS, que é a constatação empírica de que o Brasil rural é muito maior que o agrícola, sendo reforçado pela descentralização industrial notadamente no interior paulista, como demonstram os trabalhos de Graziano (2001) no projeto RURBANO. Já a multifunicionalidade é a expansão das funções clássicas do campo, sendo o espaço rural reconhecidamente um espaço complexo com funções variadas, como a ambiental e turismo, tem como base os trabalhos da autora Maria José Carneiro[14].

Além dessa discussão sobre que processos possibilitaram que a abordagem territorial viesse à tona, baseado num debate mais amplo, como vimos nos parágrafos anteriores a trajetória do conceito desenvolvimento rural passou por vários paradigmas, que de acordo com Favareto (2007) perpassou recentemente pela agricultura familiar indo para a abordagem territorial.

Contudo Favareto (2007) coloca de forma bastante detalhada que a passagem do desenvolvimento rural para a abordagem territorial deixou dois dilemas a serem resolvidos: a persistência da visão agrária do rural e o viés da política social subjacente às suas orientações.

Para explicação desses dois dilemas, Favareto (2007) utiliza dois termos para a sua elucidação, o *illusio* de Bourdieu (2000) e o *path dependence* de North (1993). O *illusio* é um termo utilizado por Bourdieu, que se refere à condição indiscutida dentro da discussão, uma espécie de crença que se dá pela repetição de uma ideia sem o necessário aprofundamento analítico, um exemplo de *illusio* é que no Brasil (e também dos países latinos americanos) devido ao seu passado de colônia, a agropecuária é relacionada com o subdesenvolvimento e o atraso, consequentemente associa-se o desenvolvimento com a industrialização, tal qual ocorreu no período dos anos dourados e milagre econômico.

[14] Dentre os trabalhos da autora, se destaca o livro “Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar” , sendo um dos trabalhos mais importantes da multifuncionalidade elaborados no Brasil.

Em outro sentido, Favareto (2007) utiliza o conceito do *path dependence* de North (1993), para destacar dois processos: primeiro, que o processo de *illusio* é reforçado pelo *path dependence*, devido ao aprendizado inerente; segundo, que a passagem da abordagem setorial para a territorial, que é intrinsecamente multisetorial, é dificultada pelas instituições que foram desenvolvidas ao longo do tempo pelos agentes de caráter estritamente setorial, ou seja, a história importa, isto é, influencia as decisões tomadas pelos agentes ao longo do processo.

Perante essas explicações, Favareto (2007) coloca que apesar de haver um avanço em buscar a abordagem territorial no tratamento do desenvolvimento rural, houve mais uma inclusão do adjetivo territorial para tratar o tema, do que a mudança institucional necessária para abordagem que significaria realmente uma inovação para os estudos do rural.

O resultado dessa "mudança por adição" é que os dilemas persistem, e as políticas públicas são guiadas por eles, tratando o rural como setor agropecuário, e não como espaço diferenciado e múltiplo e as políticas assistenciais predominando no território, principalmente de combate a pobreza, ao invés de políticas de dinamização do território.

Já o autor Schneider (2004) quando trata da discussão da abordagem territorial do desenvolvimento rural, se preocupa com duas questões: os fatores ou motivos para a emergência da abordagem, e as articulações externas dos territórios rurais. Em relação à emergência da abordagem territorial ele, em uma explicação mais teórica do que foi apresentado por Ortega (2008), coloca como os motivos principais o esgotamento teórico da abordagem regional, em meio a crise do planejamento centralizado e do seu plano teórico, o *keynesianismo*. Além de que o desenvolvimento econômico está se desenvolvendo muito mais relacionado a economia de escopo do que de escala, muito influenciada pela nova forma de organização da produção, baseada em padrões flexíveis, deixando para trás o modo de produção fordista.

E nesse sentido ganha importância a ideia do território, um conceito que emerge vinculado às consequências do processo neoliberal, que tem como a marca o aceleramento da globalização, colocando a dinâmica produtiva e econômica dependente das decisões pertinentes ao território. (SCHNEIDER, 2004)

Em relação ao segundo motivo, o autor coloca que o processo que marcou a década de 1980 foi a passagem do modo de produção fordista, no qual a economia de escala era a principal vantagem, para a flexibilização produtiva em que a economia de escopo passa ser a principal vantagem. Essa mudança somente foi possível devido ao processo de globalização em que o desenvolvimento das TIC's (tecnologias de informação e comunicação), bem como a logística possibilitaram esse modo de produção.

Com a descentralização produtiva possibilitada pelo novo modelo de produção – como aconteceu no Brasil nas décadas de 1970 e 1980 – os territórios ganharam ênfase, na medida em que se tornaram elementos chaves para o processo de desconcentração produtiva, devido aos elementos internos a eles que explicam parte do processo, como a presença de infraestrutura, recursos humanos, incentivos fiscais, dentre outros. (CANO, 2007)

Schneider (2004) destaca as articulações externas que essa nova concepção do rural trouxe aos territórios, como um espaço de uma configuração específica e múltipla, destacando-se: o fornecimento de matérias primas, principalmente agrícolas; a necessidade de se repensar as relações campo-cidade; a importância da pluriatividade; novas relações entre consumidores e produtores, com o fornecimento de alimentos de maior qualidade com a preocupação da sustentabilidade; revalorização urbana do rural através de atividades como o turismo ecológico o e por fim a importância do meio rural para a formação cultural do meio urbano.

Essas mudanças captadas pelo autor foram identificadas nas regiões Sul e Sudeste, em que o meio rural tem um padrão de desenvolvimento mais avançado de que o restante do meio rural do Brasil, principalmente em relação ao Nordeste, em que esse movimento se inicia ainda de forma tímida e pouco expressiva.

Essas articulações externas somente foram possíveis, depois de uma nova visão do rural, superando os dois dilemas propostos por Favareto. Porém emerge uma discussão mais ampla sobre o desenvolvimento rural que envolveria o seguinte questionamento: o desenvolvimento é um processo determinado por fatores externos ou internos ao território? Fechado e aberto. Internos e externos.

Por muito tempo foram construídas estratégias de desenvolvimento que apenas tinham fatores exógenos, capazes de gerar tal processo, o que ficou conhecido também por políticas *top down*. Esse tipo de estratégia estava bastante inspirado nos planejamentos econômicos das economias planificadas socialistas, onde se traçavam uma matriz insumo-produto e a partir dela se fazia o planejamento da economia como um todo, sem conhecer as especificidades do território. (ORTEGA, 2005)

Num segundo momento as estratégias de desenvolvimento foram baseadas por forças locais, onde os atores locais e as instituições são determinantes para gerar o desenvolvimento. Esses tipos de políticas foram baseados na corrente neo-marshaliana, onde os distritos marshalianos que foram implantados na terceira Itália, constituem o caso de maior repercussão de como agentes locais, e as instituições criadas nos seus relacionamentos são determinantes, para gerar o desenvolvimento. (ORTEGA, 2005)

Diante dessa visão Scheneider (2004) *appud* Barquero (2001) coloca que na década de 1980 duas vertentes desse pensamento se destacaram: uma de inspiração neoclássica (Lucas, Krugman, etc) que buscava o entendimento do desenvolvimento endógeno a partir das externalidades advindas da educação, inovação, instituição dos territórios como fator de desenvolvimento; e outra fundamentada por cientistas sociais italianos (Becatalli, Bagnasco, Garofoli, etc)[15] baseado mais em fatores empíricos que tentaram compreender as especificidades da industrialização da Terceira Itália, e perceberam que o principal motivo do desenvolvimento da região foi o surgimento de um modelo produtivo, onde a especialização produtiva destacou-se como uma vantagem frente ao modelo fordista.

Para Guanzirolli (2005) a percepção do fracasso das estratégias de desenvolvimento Cepalinas, baseadas no planejamento estatal, sobretudo no modelo de substituição de importações que se esgotou em 1980, colocou o enfoque do desenvolvimento territorial em pauta no Brasil de forma mais veemente. Junto com esse movimento, emerge após a publicação de "Comunidade e Democracia: A experiência da Itália Moderna" Putnam (2002), em que o caso da industrialização difusa na Terceira Itália ficou mais reconhecido, reforçando esse movimento.

Contudo, a partir do embate dessas duas correntes surgiu finalmente uma corrente em que ver um "exogenismo" e "endogenismo" exagerado nas duas respectivas estratégias de desenvolvimento, sendo necessária uma combinação de fatores externos e internos para gerar o desenvolvimento, portanto se caracterizando de forma multiescalar.

Portanto atualmente a maior parcela do debate acadêmico não está mais construída com o questionamento anterior. Ao invés disto, indaga em que medida o desenvolvimento é um processo constituído por fatores endógenos, ou por uma combinação de fatores exógenos e endógenos?

A comprovação dessa nova questão de acordo com Kageyama (2008) está no exemplo do Projeto RUREMPLO em que a maior parte dos estudos de caso possui maior validade empírica se forem analisados a partir dos modelos de desenvolvimento mistos e endógenos.

Logo, podemos classificar, em basicamente dois grupos aqueles que trazem a abordagem do desenvolvimento endógeno atualmente como estratégia a ser seguida: os institucionalistas e os de inspiração neo-marshaliana.

[15] São cientistas sociais italianos que possuem como tema principal da sua análise o desenvolvimento, centram sua análise na Terceira Itália, utilizando instrumentos da organização industrial, acompanhados de aspectos institucionais e culturais para explicar o sucesso das pequenas e médias indústrias da região, além disso, ressaltam a forte identificação da comunidade com o território, como fator primordial de sucesso.

Rocha & Burstyn (2008) *apud* Sachs (2002) colocam os agentes locais como protagonistas do desenvolvimento local, e as instituições que participam na elaboração das estratégias do processo. Essa é a uma visão simplificada dos institucionalistas que também colocam como elementos centrais a confiança, a cooperação e a solidariedade entre os agentes locais, em que Putnan (2002) constrói a partir desses elementos o conceito de capital social.

Já na linha de inspiração neo-marshaliana, os fatores que podem gerar o desenvolvimento estão ligados à área de organização industrial, principalmente aqueles ligados ao "ambiente inovador" onde se destacam dois elementos centrais de acordo com Rocha & Burstyn (2008): a inovação e o aprendizado interativos. Esta corrente está fundamentada empiricamente nas experiências do Vale do Silício na Califórnia, onde foi implementada uma industrialização, de forma difusa, com os distritos marshalianos, onde se criou um "ambiente inovador" que forma atualmente o tecnopólo mais importante do mundo.

Alguns autores, articulam suas estratégias de desenvolvimento baseado em fatores endógenos nas duas perspectivas, como Lastres et al (2006), vendo a junção de fatores institucionais com fatores de organização industrial capazes de explicar o êxito dessas estratégias, mais do que isso, coloca o avanço dos fatores institucionais como condição *sine qua non* para a criação do "ambiente inovador".

Dentro da concepção de combinação de fatores exógenos e endógenos se destaca a proposta de Brandão (2007) em que aponta duas falhas centrais na concepção de desenvolvimento endógeno: a primeira é que há um super dimensionamento de fatores microeconômicos nessas estratégias, possuindo os fatores macroeconômicos nenhum papel; e a negligência da questão fundamentalmente da hegemonia e poder político.

Para Brandão (2007) uma estratégia de desenvolvimento tem que passar pelo "projetamento" de ordem multiescalar de modo a inserir tantos fatores exógenos com endógenos que possam contribuir para o processo de desenvolvimento, sem perder de vista a noção de que qualquer análise desse processo tem que incluir a análise do poder político e da hegemonia daí decorrente, na medida em que esse conceito suplanta a questão econômica.

Além disso, Terluin (2003) *apud* Kageyama (2004) entende que o desenvolvimento está baseado nessa visão multiescalar em que os agentes estão envolvidos num complexo de redes tanto locais como externas, e a configuração, de como se dá essa ligação dos agentes com as redes, dependerá do território no qual está inserido.

Graziano da Silva (2002) analisou a superação entre urbano e rural, e o agrícola e não-agrícola. Mas usa a pressuposição da existência de uma organização social, que dificilmente existe em localidades pouco dinamizadas, e quando ocorre, está organizada sobre a base dos

atores, que compõe a elite local e mantêm as estruturas sociais e econômicas vigentes. Dessa forma, o referido autor conclui que o desenvolvimento local pressupõe o desenvolvimento político, no aspecto de uma representação mais democrática e representativa de toda a sociedade.

Outro autor que apoia essa ideia, mas de forma relativizada é Sabourin (2007) que coloca de forma clara que se os colegiados conseguem funcionar em alguns territórios, isto se dá pela emergência de uma nova geração de líderes, que não estariam ligados a elite local, mas aos movimentos sociais com mais representatividade nas comunidades, como os sindicatos rurais, as cooperativas, as pastorais, entre outros.

Nesta linha, Sabourin (2007) coloca que o surgimento desses novos líderes se dá de forma espontânea, no tocante quando há uma identidade territorial, que constrói relações sociais não apenas nas esferas produtivas, mas principalmente culturais. Neste aspecto o autor percebe que a maior parte dos territórios foram desenhados sem levar em conta o sentido de pertencimento das comunidades ao território, em que estão somente aportados fisicamente na localidade. Sendo, portanto, dificultosa a emergência desses novos líderes nos territórios desenhados de forma *top down*.

O modelo *top down* de elaborar e implantar as políticas públicas que perdurou muito tempo no governo, trouxe várias dificuldades de entrar nessa nova fase dialética ao primeiro momento, que é a construção e implantação de políticas públicas a partir das suas bases, já que seus instrumentos e os técnicos do governo não endogeneizaram por completo a nova forma de fazer as políticas públicas. (SABOURIN, 2007)

Além desse problema, Graziano (2000) também destaca que o Brasil passou por muito tempo por regimes autoritários, em que prevaleciam as relações verticais, e portanto que grande parte da população era apenas passiva aos resultados das políticas públicas. Dessa forma a população não estava “preparada” para colaborar nesse novo processo de desenvolvimento que pressupõe a sua participação. Uma crítica adicional é que para ter uma política de desenvolvimento territorial o Estado tem que estar presente de forma mais efetiva nos municípios, contudo, o autor afirma que o Estado no Brasil não está aparelhado para dar suporte a essas políticas.

Apesar desse embate, entre essas duas correntes, há uma “crença” muito forte, que as estratégias de desenvolvimento locais são capazes de gerar o desenvolvimento local, devido principalmente a fundamentação empírica que está apoiada em última instância na experiência da Terceira Itália e no Vale do Silício.

Mas há uma contestação empírica do seguinte modo: os dois casos de sucessos aconteceram em países desenvolvidos onde os fatores "exógenos" via de regra, são mais favoráveis do que na periferia. Então surge a seguinte questão: até que ponto essas experiências podem ser replicadas em ambientes onde os fatores exógenos podem interferir de modo adverso?

As políticas de desenvolvimento rural com a abordagem territorial no Brasil ganharam força pelas mãos do Estado, sem levar em conta a pertinência de fatores sistêmicos, como é o caso da sua relação com a macroeconomia. Tais políticas se propõem a desenvolver o rural ,a partir da abordagem territorial, baseando-se fundamentalmente em fatores endógenos. Na realidade, boa parte dos territórios rurais brasileiros contém vários setores que se inter-relacionam com movimentos globais, como as agroindústrias e os bancos de crédito rural, que possuem suas dinâmicas altamente relacionadas a fatores sistêmicos da economia, como a taxa de juros e o câmbio.

Cabe enfatizar, portanto, as vantagens do debate do desenvolvimento rural com abordagem territorial, a partir do pressuposto de que o território é a unidade de análise que permite a integração de extremos nessa nova configuração que traz o embate local *versus* global, dentro de um modo de produção que é baseado na flexibilização e descentralização, como ocorre na Terceira Itália e no Vale do Silício.

A utilização da abordagem territorial no desenvolvimento traz uma série de implicações que ultrapassam de longe a simples adjetivação do conceito de desenvolvimento rural como territorial. As implicações positivas se referem ao seu caráter amplo, já as negativas se referem as suas limitações.

Dentre as implicações positivas podemos destacar:

- a formulação de estratégias de desenvolvimento multisetorial, já que o território tem que ser pensado como um espaço interacional de vários segmentos ou setores, e não como algo compartimentalizado;
- dado o caráter multidimensional dos territórios, as políticas de desenvolvimento necessariamente têm que possuir várias escalas, para atender às necessidades das comunidades e até o território como um todo;
- a terceira que é multidisciplinar, constituindo uma abordagem com o escopo além da economia, com forte aparato da geografia, sociologia e antropologia.

As negativas são:

- apesar da abordagem ser multiescalar há um predomínio implícito dos fatores microeconômicos (endógenos) sobre os macroeconômicos no tocante a geração do desenvolvimento;
- A abordagem predispõe implicitamente a existência de capital social, minimizando os conflitos sociais e as classes sociais existentes no território;

Além dessas implicações, a abordagem territorial sobre desenvolvimento rural presente no Brasil, advém das experiências europeias. Pressupõe que a abordagem nesse continente está baseada em estratégias que promovam dinamismo no território como um todo, apoiado em políticas de geração de emprego e renda. Porém, o debate sobre a abordagem territorial do desenvolvimento rural não é um simples transplante da realidade europeia, como esclarece Favareto (2007). Nos países latinos americanos houve um debate sobre tal alternativa, porém foi na Europa onde tanto a parte heurística como normativa da abordagem teve uma melhor experiência.

No Brasil segundo Favareto (2007) a abordagem territorial tem muito a avançar, pois como já foi colocado anteriormente, possuem um caráter setorial, além de serem voltadas em grande parte para o combate a pobreza e a assistência social, preocupada apenas com o imediato e parte do território. Além disso, uma política de desenvolvimento rural com a abordagem territorial tem que levar em conta as novas e velhas articulações externas dos territórios como propõe Schneider (2004).

3.3 DA ABORDAGEM AO CONCEITO DE TERRITÓRIO

Na análise científica, é regra iniciar com um conceito mais embasado teoricamente, e aos poucos caminhar para um conceito mais "vazio de teoria" se é assim que pode-se dizer, flexibilizando o seu entendimento. Porém ao iniciar na abordagem territorial (quase a-teórica) para o conceito do território (fundamentado de sentido), parece paradoxal na normatização científica, no entanto proposital, já que foi dessa forma que os estudos da abordagem territorial do desenvolvimento rural iniciaram a sua discussão científica, sobre o território e a abordagem.

Um exemplo esclarecedor é posto por Schneider & Tartaruga (2004) sobre a proposição da abordagem territorial do desenvolvimento rural de Schejtman & Berdegué[16]

[16] O desenvolvimento dos territórios rurais para os referidos autores passam pelo desenvolvimento institucional e mudança na sua matriz produtiva, tendo um caráter mais interdependente e robusto nas suas relações.

(2004). Tratava-se de uma proposta criativa para pensar o desenvolvimento a partir da abordagem territorial. Todavia se buscar sentido teórico na abordagem territorial dos autores chilenos, a proposta era demasiadamente insuficiente, já que o território é utilizado num sentido estritamente prático, apenas como uma plataforma. Esta crítica se estende a grande parte dos autores que trabalham a abordagem territorial do desenvolvimento, isto é, a não preocupação dos territórios enquanto elemento teórico.

Desse modo, recomenda Schneider (2004) que antes de utilizar o conceito de território é necessário explicitar em que sentido será proposto, ou seja, se de forma teórica ou normativa, ou das duas formas simultaneamente. Portanto, para utilizar de forma conceitual é necessário referências teóricas, que passem por pesquisas empíricas que sejam comprovadas, para, por fim serem fundamentadas. Já na sua forma instrumental condiz apenas uma forma para tratar processos ou fenômenos (como o desenvolvimento) que se realizam em um determinado espaço.

Neste trabalho será utilizado de ambas as formas, já que no sentido da abordagem territorial como propõe Sabourin (2002) é utilizado “numa perspectiva de desenvolvimento” , considerando o território como uma variável chave no momento de traçar estratégias. E no sentido conceitual, tendo que buscar na Geografia Crítica, principalmente, e na Economia Política e Sociologia Econômica elementos para sua fundamentação teórica, para que seja possível entender de que modo os territórios se relacionam com as dinâmicas socioeconômicas da sociedade.

Portanto, a passagem da abordagem territorial para território é uma trajetória sem grandes implicações teóricas por justamente sair de um elemento pouco dotado de teoria para um complexo, e inerentemente multidisciplinar, apesar da Geografia reivindicar a sua utilização analítica. Será mostrado na seção seguinte após um breve histórico e conceituação dos territórios que o inverso não é verdadeiro, mostrando dessa forma as implicações da passagem do conceito de território para a abordagem territorial.

3.4 A TRAJETÓRIA CONCEITUAIS DO TERRITÓRIO

Como já foi posto anteriormente o conceito de território é intrinsecamente multidisciplinar. Todavia o seu surgimento está atrelado à geografia, a primeira disciplina a colocar o rigor científico na análise. Para compreender o território hoje é necessário fazer um breve histórico do seu surgimento às suas reformulações.

O conceito de território nasceu no contexto da unificação alemã que ocorreu no final do século XIX, e foi elaborado pelo geógrafo germânico Friedrich Ratzel. Concomitante à concepção do território, houve a inserção da geografia como disciplina nas universidades do "Velho Continente". Para o geógrafo alemão Ratzel, o território é um espaço delimitado da superfície que é apropriado por um grupo (governo). Este conjunto possui a necessidade imperativa de explorar os recursos naturais para garantir a sobrevivência da população, sendo que a capacidade tecnológica existente nesse espaço é o fator determinante da utilização dos recursos. (SCHNEIDER & TARTARUGA, 2004)

Percebe-se que o referencial do território *Ratzeliano* é fortemente influenciado pelo Estado, ou seja, o território se confunde com a área territorial de um país. Porém o conceito do geógrafo alemão é importante na medida em que destaca a capacidade tecnológica do país para explorar os recursos internos ao seu território.

Ratzel foi o maior expoente da Escola do Determinismo Geográfico, a qual tinha como eixo central o conceito de território fundamentado como área do Estado nacional, sendo uniescalar. Entretanto, contrapondo às ideias pregadas pelo determinismo geográfico, bastante difundido pelos trabalhos de Ratzel, emerge na França a escola do Possibilismo, representada pelo geógrafo Paul Vidal de La Blache, em que o conceito de região é posto como contraponto ao de território na concepção *ratzeliana*. (SCHNEIDER & TARTARUGA, 2004)

Uma diferença importante entre estas escolas localiza-se no processo de formação das escalas. Para o determinismo as condições eram dadas, sendo que os agentes tinham que se adaptar às características particulares do território. Já no possibilismo, os agentes eram capazes de modificar o espaço, que podia ser socialmente construindo.

Esta diferença será importante quando retornar os paradigmas do conceito do território, pois apesar de ser uma nomenclatura do determinismo geográfico "o termo território", é sem dúvida uma contribuição do possibilismo na forma de ver o processo de formação social do território em suas diversas escalas.

O conceito de região posto pela escola do possibilismo geográfico possuía um poder explicativo bem maior do que o território de Ratzel, principalmente no tocante que a região considerava várias escalas geográficas, enquanto o território estava engessado numa macro escala que é a nação, não tendo penetração na explicação dos processos socioeconômicos ocorridos em escalas menores.

Diante disso, o possibilismo geográfico que introduziu o conceito de região frente ao território, foi hegemônico na análise científica no século XIX e XX, bem como na econômica, com o surgimento da Ciência Regional e da Economia Regional como uma ciência de síntese

de várias disciplinas, até que na década de 1970 há um resgate do conceito de território pelo geógrafo americano Jean Gottman.

O geógrafo americano parte da percepção que há uma relação das pessoas com o território, sendo feita de diversas formas (culturalmente, economicamente, geograficamente, politicamente, etc.) sendo essa uma das bases fundamentais do território.

Assim, o território para o referido autor é definido como um espaço geográfico que é limitado por fronteiras, que contém um sistema de governo e jurídico que explica em grande medida as características internas ao território. (SCHNEIDER & TARTARUGA, 2004)

Apesar de terem sido elaboradas em épocas distintas percebe-se que a concepção de território presente em Gottman segue a mesma lógica Ratzeliana, ou seja, o conceito de território pode ser intercambiado com a área das nações, apresentando, portanto pouca mudança do conceito de território inicial.

Porém o geógrafo Claude Raffestin na década de 1980 foi o primeiro a romper com a tradição conceitual de mais de um século de usar o termo território intercambiado com a área geográfica da nação, para o geógrafo francês essa análise era unidimensional já que o território somente se referia ao território estatal, com seu governo e conjunto de leis. (SCHNEIDER & TARTARUGA, 2004)

Nesta perspectiva, uma crítica de Raffestin (1993) à concepção de Ratzel é que as relações de poder, ou conflitos somente existiriam sobre Estados, por meio de guerras, diplomacias, relações comerciais, etc., relegando desse modo as relações de poderes internas ao território. A partir deste ponto, Raffestin propõe a existência de múltiplos poderes, tanto externos (como a forma que as nações se relacionam), como internos ao território, apresentando as estratégias regionais e locais de diversos atores. (SCHNEIDER & TARTARUGA, 2004)

Como a concepção de Raffestin (1993) está bem carregada da noção de poder, sendo conhecida como a geografia do poder, pela noção da existência de múltiplos poderes e atores, é necessário ser entendido o que é poder para o referido autor, para que o seu conceito de território seja compreendido de forma plena. A noção de poder de Raffestin advém da concepção do filósofo francês Michael Foucault, em que colocava a impossibilidade da aquisição do poder, já que ele é de caráter estritamente apropriativo (e não adquirido) e seu exercício é baseado num conjunto de diversos pontos. As relações de poder por sua vez estão intrínsecas a ouras relações, como as sociais, econômicas e políticas. Outro ponto de destaque nessa concepção é da resistência onde há o exercício do poder, portanto possibilita uma

relação conflituosa entre o detentor do poder e os demais, e não uma relação passiva como se acreditava até então. (SCHNEIDER & TARTARUGA, 2004)

Dessa forma a compreensão do território em Raffestin é um reflexo no espaço do poder, fundamentado das diferentes relações sociais, determinadas em variados graus, com a presença de ações e estruturas simbólicas. Em suma, o território é uma manifestação do poder imanente as relações sociais. (SCHNEIDER & TARTARUGA, 2004)

Continuando o resgate do território sobre a perspectiva do poder, outro autor importante é o geógrafo americano Sack (1986), que examina a territorialidade como a base do poder, assim como faz a concepção de Raffestin. Para o geógrafo norte-americano a territorialidade humana é uma consequência do comportamento animal dos humanos de delimitar uma área para dominar e controlar os seus recursos, formando desse modo os territórios. Portanto, para Sack (1986) não basta delimitar um espaço para denominá-lo de território, para ganhar esse status é necessário que se tenha uma influencia no comportamento das pessoas nesta área determinada, além que se tenha o controle de acesso ao território. (SCHNEIDER & TARTARUGA, 2004)

Baseado neste aspecto, Sack (1986) coloca que pode haver diversos tipos de territórios, baseados na capacidade de influenciar o comportamento das pessoas, como de diferentes níveis de acessibilidade de pessoas ou objetos. Para o autor os territórios também se diferenciam pelo seu caráter temporal, ou seja, o território além de ser um espaço concretamente definido, é também temporalmente delimitado. (SCHNEIDER & TARTARUGA, 2004)

O conceito de Sack (1986) se destaca dos anteriores pela sua flexibilidade, abrangência e noção da temporalidade, já que pode analisar qualquer território pelo poder de influenciar o comportamento das pessoas, e o fluxo de bens e pessoas no território permite análise de diversos tipos de território, desde território de uma população nativa como uma nação, que pode ter tido sua área geográfica modificada ou mesmo extinto, já que a noção da temporalidade permite essa análise. (SCHNEIDER & TARTARUGA, 2004)

Na concepção da geografia do poder, a geógrafa brasileira Becker (1983) ressalta que além dos múltiplos atores e diferentes níveis de poder, como já abordou Raffestin, traz de novo o confronto entre o poder estatal com o poder das multinacionais cada vez mais frequentes no processo de globalização, sendo que as últimas têm levado vantagem, pela sua flexibilidade nos seus processos produtivos. (SCHNEIDER & TARTARUGA, 2004)

Então para a geógrafa brasileira a tentativa de controle de acesso, ou seja, os fluxos, dos territórios nacionais como aborda Sack (1986) está cada vez mais frágil devido a

globalização que tem inerente a este processo a intensificação dos fluxos comerciais e financeiros, e os países com as economias mais avançadas criam uma legislação bastante flexível, já que são grandes destinatários das emissões de dinheiro enviadas ao exterior, uma vez que grande parte das multinacionais possuem suas sedes nos países ricos.

Por conseguinte, a autora percebe que até mesmo há uma mudança na geopolítica, a qual teria sido criada para tratar das relações entre Estados e grandes organismos multinacionais, contudo, há proeminência de um novo ator, os grandes conglomerados comerciais e financeiros advindos da globalização, e estes têm o poder de se relacionar de forma direta com o Estado, devido a sua capacidade de criação de fluxos internacionais e geração de emprego e renda, os quais são aspectos determinantes para o crescimento econômico do país e saldo da suas balanças comerciais e financeiras. (SCHNEIDER & TARTARUGA, 2004)

Por consequência, para autora brasileira, o território é a expressão da multidimensionalidade do poder em diferentes níveis, tanto interno, com o Estado e seus diversos atores, quanto externo, com a presença marcante das multinacionais. Diante disto, esta concepção acentua um grande embate das forças internas, melhor representado pelo Estado, com as forças externas, próprio dos grandes conglomerados. (SCHNEIDER & TARTARUGA, 2004)

Porém a trajetória do conceito do território não se deu de forma linear como apresentado neste trabalho. É importante que se diga que esta trajetória refere-se apenas às principais correntes do conceito, sendo então importante que se mostre as principais abordagens do território que segundo Haesbaert (2004) pode ser definido em três correntes: a política, em que o território é delimitado pelo poder de um governo, onde existe o exercício de um regime jurídico; a cultural em que o território é uma espécie de apropriação da produção cultural da coletividade que está inserida nesse espaço; e a econômica no qual é dado maior destaque aos recursos internos ao território, e é nela onde ocorre às relações econômicas. (SCHNEIDER & TARTARUGA, 2004)

Entretanto, o economista José Reis (2005) analisa os territórios a partir de somente duas abordagens, a da mobilidade e a da genealogia, sendo que a mobilidade se refere às análises do conceito dos territórios somente a partir de seu fluxo dos fatores de produção, entendido de forma ampla. Por sua vez a genealogia, é o conceito de território onde se desenvolvem as construções sociais baseadas nas relações de poder. A concepção do economista José Reis (2005) é que será trabalhada de forma mais detalhada nas secções seguintes, sendo a mais apropriada para o objetivo desta dissertação.

Após um breve histórico do conceito dos territórios, além da identificação das suas principais abordagens, agora já é possível mostrar as implicações do movimento inverso do que foi mostrado na seção anterior, ou seja, há implicações de partir do território para abordagem territorial.

As principais implicações podem ser resumidas em dois pontos: a abordagem territorial não pode fazer o resgate do território como ele foi definido propriamente dito, ou seja, trazer a concepção de Ratzel, de território intercambiado com área de atuação do Estado, pela fragilidade do conceito até então aceito; o segundo ponto é consequência do primeiro, a abordagem tem que levar em consideração a nova noção do território, isto é, como um produto da prática social. (SCHNEIDER, 2004)

Por fim, Schneider (2004) reconhece não ser uma tarefa simples passar de um conceito para a abordagem, propondo que não é possível uma adequação simples do conceito do território para a abordagem territorial. São necessários ajustes para a sua utilização normativa, não podendo ser levado em consideração estritamente o conceito do território, uma vez que causaria entrave na sua utilização de forma prática.

3.5 AS ABORDAGENS CONCEITUAIS DO TERRITÓRIO: MOBILIDADE E GENEALOGIA

Após uma breve explanação sobre o conceito do território elaborada na seção anterior, tem-se agora como objetivo explorar de forma mais contundente as abordagens advindas do conceito do território. Desse modo utilizou-se da categorização do economista português José Reis (2005), que dividiu as abordagens em duas: a que se tem como eixo central a mobilidade e outra que tem como cerne a genealogia dos territórios, estas abordagens serão exploradas nas seções seguintes.

3.5.1 Território sobre a perspectiva da mobilidade

Para um entendimento mais claro do território sob o auspício da mobilidade, é necessário fazer um resgate das teorias clássicas da economia regional, as quais mostram de forma nítida que a distância, a localização, ou seja, a mobilidade dentro desses modelos são elementos chaves para explicar a dinâmica econômica do território.

3.5.1.1 Modelos precedentes

O surgimento da ciência regional, e consequente da economia regional deve-se aos primeiros modelos da denominada escola germânica, que teve como inovador para época serem os primeiros a inserir o espaço na teoria econômica. Merecem destaques Von Thunen (1826) com o seu modelo pioneiro da localização agrícola, Alfred Weber (1909) com o modelo de localização industrial, Christaller (1933) com a teoria dos lugares centrais, Losch (1940) com a conformação hexagonal dos mercados. E por fim veio a contribuição de Isard (1956) que sistematizou o pensamento da escola alemã, sob uma plataforma neoclássica e formou a denominada escola anglo-saxônica da economia regional.

A escola anglo-saxônica ficou marcada além da determinação da localização ótima em diversos setores (agricultura, indústria, serviço), como o cálculo da minimização do custo de transporte, pela utilização das hipóteses da economia clássica, que se tornou a base teórica da escola germânica e a teoria neoclássica por Isard (1956).

Os modelos utilizam a clausula *ceteris paribus* nas demais variáveis, uma vez que o que importava era a localização ótima. Dessa forma utilizavam mercados com concorrência perfeita, onde os recursos eram perfeitamente distribuídos no espaço, o "uso do solo" é a unidade decisória que os agentes econômicos deveriam levar em conta para os seus cálculos, para garantir um menor custo na mobilidade. (BRANDÃO, 2007)

A estreiteza metodológica dos primeiros modelos da economia regional é um reflexo da inserção do espaço na análise econômica. Apenas pela ótica da mobilidade, mostrou-se demasiadamente insuficiente para explicar as dinâmicas socioeconômicas internas ao território.

Contudo, o paradigma da mobilidade é o mais perpetuado pela teoria econômica, em que os modelos de análise possuem um "vocabulário" específico, como "localização ótima", "custo de transporte mínimo", entre outros. Há uma percepção de que há sobreposição do conceito de mercado no conceito de território, pois ele que definiria as "localizações" e "distâncias" ótimas, sendo portanto visto, como coloca Brandão (2007), território mercadejado, ou seja, o território é somente importante na categoria de definir algumas variáveis de mercado, e nada além disso, como será posto a seguir.

3.5.1.2 Território mercadejado

O termo *território mercadejado* foi utilizado por Brandão (2007) caracterizando-o como algo plano, sem formas, como apenas um receptáculo de investimento, como se os territórios não influenciassem de forma mais incisiva a dinâmica econômica. Desta forma, o território é visto apenas como uma plataforma econômica que busca criar vantagens comparativas para atrair investimentos em capitais modernos que garantam uma acumulação de capital de forma mais rápida. (BRANDÃO, 2007)

Como foi colocado na seção anterior, o território nesta abordagem é marcado pela mobilidade dos recursos tanto humanos como materiais, e neste sentido se apresenta como uma firma neoclássica que busca atrair os melhores recursos dentro de uma racionalidade que tem como o objetivo a maximização do lucro. (BRANDÃO, 2007)

Dentro do arcabouço das relações sociais os territórios mercadejados utilizam o consenso como pressuposto, e não algo a ser construído com seus conflitos inerentes. Sendo assim, o território representa um coletivo que não existe na realidade, ou seja, o coletivo orquestrado com interesses comuns, em que os conflitos são administrados de forma constitutiva, sempre com perspectiva de progresso do território. Desse modo, o território mercadejado se apresenta de forma mais sofisticada do que apenas o território, o qual faz o resgate do paradigma da mobilidade. (BRANDÃO, 2007)

No processo da intensificação da globalização, o território mercadejado se apresenta de forma interessante para esse movimento, uma vez que os territórios agora disputam em arenas globais a entrada de capitais financeiro e produtivo, que adentram nessas plataformas (território) de acumulação de capital apenas pelas condições “extraordinárias” que esses podem oferecer em relação aos demais.

Desse modo, esse movimento se intensifica de maneira diversificada: pela forma produtiva, pelos novos modelos de produção, como o da produção flexível, em que os territórios disputam as etapas produtivas de um único bem, como exemplo da indústria automobilística; ainda quanto a questão produtiva, pela guerra fiscal promovido para atração de grandes empreendimentos; e a parte financeira, pela flexibilização jurídica e institucional de alguns territórios que permitem criar além de bolhas especulativas, os paraísos fiscais.

Logo, percebe-se que um elemento essencial na ótica para o território passa ser o regime jurídico-institucional. Além disto, ocorre uma exogenia exagerada, que serve como contraponto do que já foi dito até aqui, como por exemplo o território determinado por forças exógenas. O autor discute o desenvolvimento endógeno do território quando trata da interação social, e nessa visão o território pode tudo, desde que haja uma organização política e

incentive os agentes a trabalharem de forma conjunta, pois não há conflito, e o consenso é um pressuposto para levar o desenvolvimento econômico.

Portanto, vimos que na abordagem do território mercadejado há uma contradição, ao mesmo tempo em que o território é dependente das forças globais, onde atuam os grandes conglomerados financeiros, este também possui agentes locais que se interagem de modo a formar um consenso coletivo que busca alavancar o crescimento econômico. Devido a essa capacidade de poder agregar essas duas visões, como foi posto anteriormente é que os territórios na visão mercadejada ganha status analítico na ciência, por tratar ao mesmo tempo de uma visão macro, com advento principal da globalização, vendo os territórios como meras plataformas de mobilidade de recursos que tem escala global, e no plano micro com uma interação social débil e passiva dos agentes que são representados pelo consenso (não construído) que representa o território.

Assim o território mercadejado é constituído como "ornitorrinco", com uma indeterminação do seu crescimento econômico, já que não há uma discussão para entender qual é o principal fator, se o exógeno ou endógeno e até mesmo se há necessidade do Estado ou não, já que na corrente mais endogenista os agentes locais podem tudo, e o Estado poderia ser um empecilho na medida em que poderia influenciar a comunidade local através de seu aparato jurídico-legal, e na visão exogenista o Estado é de suma importância para "ajustar" o território aos movimentos da globalização.

Diante disso, em suma, pode-se dizer que o território mercadejado é marcado pelo paradigma da mobilidade, uma vez que é apenas um receptáculo de investimento. Contudo o conceito vai além de um simples resgate da escola germânica, já que se considera as relações sociais presentes no território, apesar de passivas, logo elas são marcadas pelo consenso é a ausência de conflito.

3.5.2 Território sobre a perspectiva da genealogia

Assim como feito, na seção anterior, com o território sob o auspício da mobilidade, será feito um resgate das teorias fundamentais que contribuíram para a concepção conceito de território baseado na sua genealogia. Nesse caso, a trajetória, os atores, os conflitos, ou seja, a genealogia propriamente dita dos territórios são elementos chaves para interpretar as suas dinâmicas socioeconômicas que o formam como esse ambiente construído socialmente.

3.5.2.1 Modelos precedentes

A ciência regional passou por um longo período baseado nos preceitos da escola anglo-saxônica. Apesar disso houve o desenvolvimento de outros estudos sobre a Teoria Regional e com isto ocorreu a emergência da escola francesa com Perroux e os seus polos de crescimento, dos estudos Hirschman (1958) e os efeitos a jusante e a montante de uma indústria motriz com suas cadeias produtoras, e as ideias de Myrdal (1957) com a causação circular cumulativa. Entretanto, apesar dos *insights* interessantes levantados pelos teóricos acima citados, estas novas ideias trazidas não apresentaram uma escola de pensamento alternativo, sendo apenas um contraponto ao conteúdo teórico sistematizado por Isard, já que a perspectiva da mobilidade e da aglomeração ainda eram muito fortes para a escola francesa, não rompendo com a tradição clássica da economia regional.

Porém, somente na década de 1970 é que surgiu uma corrente que apresentou um arcabouço teórico alternativo para a ciência regional até então. Enquanto que as escola apresentadas até a referida década, possuem seus eixos teóricos na economia neoclássica (escola anglo-saxônica), marschalliana e keynesiana (escola da regulação francesa), esta nova corrente de pensamento inicia os primeiros passos para o entendimento do território sob o paradigma da genealogia, combinando elementos do marxismo com o conflito de classes, ou seja, capital versus proletariado se tornaram elementos fundamentais para o entendimento do território, sobre esse prisma.

As principais contribuições dessa corrente partiram não apenas da geografia crítica, a ciência que reivindica o uso conceitual do território, mas também da sociologia urbana e da economia política. Dentre os autores que se destacaram sob esta perspectiva de análise David Harvey (1973) que colocou ênfase na batalha entre frações de capital e trabalho; além de analisar o papel do Estado Alain Lipietz (1977) que estudou as regiões a partir dos seus modos de produção; Coraggio (1980) que analisou as estruturas espaciais a partir das estruturas sociais; Markusen (1980) que discutiu que o “regionalismo” se apresenta somente onde há luta de classes e por fim o geógrafo brasileiro Milton Santos (1978) que destacou como as trajetórias históricas podem determinar a divisão do trabalho entre os territórios. (BRANDÃO, 2007)

No entanto, como destaca Brandão (2007) apesar do avanço teórico sobre os estudos dos territórios, essa escola esbarrou em algumas limitações devido aos vícios metodológicos dos estudos marxistas, como pelo fato de considerar apenas o embate entre capital e trabalho,

relegando as relações entre as frações de capital e até mesmo os conflitos internos dentro do proletariado. Outra fragilidade desta corrente de análise foi a periodização das etapas do capital, colocada de forma linear e não conflituosa, diferente do que a historiografia mostrou, como se os capitais não disputassem em conflito pelos espaços de mercado.

Porém, esta corrente marxista foi muito importante para o desenvolvimento dos estudos a respeito do território. Foi a corrente pioneira a tentar interpretar o território de forma *construído socialmente*, ou seja, pela égide da genealogia, deu princípio a uma agenda investigativa, teórica e metodológica nova sobre os territórios, não restrita somente pela ótica econômica, como as suas predecessoras que se apresentavam. Desse modo, foi de suma importância para que os territórios começassem a ser vistos como uma construção social, formados coletivamente, de aspecto dinâmico e diferenciado. E não como um espaço limitado por linhas imaginárias, como os geógrafos tradicionais consideram, ou como algo que somente a distância e localização se apresenta como fundamentais.

3.5.2.2 Território Construído

O termo território construído é usado em Brandão (2007) para fazer frente ao território mercadejado, sendo esta concepção trabalhada de forma dialética pelo autor, apesar da ideia que fala do território construído socialmente ter se originado como demonstrado no tópico anterior, bem antes do que “denominado” por Brandão (20007). O território construído é um espaço politizado, em conflito, dinâmico e diferenciado, ou seja, sendo construído e reconstruído de forma permanente como um motor contínuo.

Nesta perspectiva, o território como um ambiente construído socialmente está ancorado no paradigma baseado na genealogia dos territórios. Por isto é importante para a abordagem a análise da genealogia dos processos sociais onde o território possui um papel ativo que incluem os conflitos de classes, as quais buscam a sua reprodução social, sendo desse modo analisado os processos sociais pelas suas circunstâncias concretas, diferenciadas e identificadas. (REIS, 2005)

Logo, diferente da concepção do território mercadejado, as relações sociais no território construído são marcadas pelo dissenso, pela existência permanente de conflitos, onde há hierarquia e poder, como já colocou de forma pioneira o geógrafo francês Raffestin. O consenso pode até emergir por esse conjunto de relações complexas, mas este deve ser

construído pelos os atores sociais, sendo dessa forma legitimado politicamente por todos. (BRANDÃO, 2007)

Neste aspecto como destaca Reis (2005) o território construído é um *output* das relações sociais em que os atores são protagonistas da trajetória desse espaço, e desse modo formam um conjunto de interações sociais que define a morfologia de poder presente no território, que nem sempre é marcado pela hierarquia linear, já que seus determinantes podem possuir diversas escalas.

Assim, segundo Lopes (2002) o território apresenta uma noção puntiforme, com a interação entre os atores e o território, que é marcada desse modo pela dinâmica evolucionária e a incerteza, que são marcas do paradigma da genealogia. Um exemplo clássico são as reconstruções da indústria italiana e japonesa, que após serem arrasadas na Segunda Guerra Mundial apresentaram um modelo novo e diferenciado de renascimento, diferente do que se praticava até então, o fordismo, emergindo nesses territórios os modelos de produção flexível e o toyotismo a partir da concepção dos atores locais. (BENKO, 1996)

Percebe-se que o caráter evolucionário e a incerteza que marca o território, vêm de encontro também às visões mais determinísticas do *path dependence*, como a do próprio North. Para os territórios construídos, a trajetória importa, porém não determina em última instância a reprodução do desenvolvimento ou subdesenvolvimento de forma indefinida.

Destarte Reis (2005) coloca que o paradigma da genealogia em que o território construído se baseia, os atores tem uma espécie de "imaginação criativa" que se utiliza do aprendizado acumulado a partir do seu *path dependence* para fazer uma "análise situacional" que são elaboradas num mundo concreto, determinado no tempo e espaço em que há múltiplas possibilidades, podendo os atores ter a capacidade de mudar a trajetória desses espaços, já que possuem uma visão de "múltiplos caminhos", que é limitado em última instância pelo ambiente que estão inseridos.

Ou seja, a trajetória não é um fato que engessa o futuro dos territórios, os atores sociais utilizam as suas trajetórias como aprendizado, e desse modo possuem uma visão de múltiplas possibilidades, dentro do que a trajetória permite, assim as mudanças de trajetórias são lentas, já que são feitas de formas adaptativas, até por que a trajetória além de ter caráter contínuo, marca a história em diversos aspectos dos seus atores.

Estas relações entre os agentes locais e o ambiente também é discutida pela Nova Economia Institucional, a forma de governança adotada pelos agentes para essa escola está de acordo com o ambiente institucional formado, e vem complementar a ideia da relação que North traz entre os agentes e a trajetória.

Desse modo, uma ideia do economista Celso Furtado (1961) mostra de forma clara como a trajetória é importante para a formação da sociedade, afirmando que a pior herança que a cana-de-açúcar deixou no Nordeste foi a sua estrutura de sociedade, baseado no patriarcalismo, latifúndio e escravismo, dizendo que a cana-de-açúcar deixou de ser produzida, mas a raiz da cana continua na formação da sociedade, perpetuando por gerações uma estrutura social elitista e excludente.

Logo, percebe-se que quando o território possui uma trajetória de subdesenvolvimento, os atores sociais teriam maiores dificuldades de instituir um território socialmente construído, uma vez que a formação social desses territórios são baseados numa morfologia de poder caracterizado mais pela forma hierárquica verticalizada, do que uma democracia participativa baseado em espaços de participação e representação social, como os conselhos e fóruns.

Para que haja a mudança da trajetória como coloca Brandão (2007) no território construído, o Estado (sendo vislumbrado como construído de acordo com as relações entre os grupos de interesses, numa espécie de orquestração de interesse na visão grazianista) passa ter uma importância fundamental, já que esse seria o responsável em dotar a sociedade tanto da infraestrutura *hard* e *soft*, para que seja possível uma mudança da trajetória. Nesse sentido o Estado seria o responsável para criar espaços de participação e representação social das diversas classes para que as formulações de ambientes socialmente construídos fossem feitas, sendo o Estado um dos atores sociais mais importantes para guiar o conflito dentro dos espaços de interações sociais, dado o seu portfólio do arcabouço jurídico-institucional que possui legitimação democrática.

Portanto, a mudança da trajetória para os territórios construídos não é um produto exclusivo dos "atores locais" como no território mercadejado, os atores locais são importantes, contudo sem o aparato Estado, dificilmente conseguem lograr êxito já que os "problemas e soluções" para os territórios transcendem uma visão uniescalar, sendo muitas vezes solucionados numa escala em que os atores locais têm nenhum ou pouco acesso, sendo necessário o Estado com suas diversas ferramentas, possibilitados pelo seu portfólio jurídico-institucional.

Em suma, como ressalta Brandão (2007) o território construído deve ser pensado como elemento de produção coletiva, de natureza dinâmica e diferenciada, com incerteza, visto de forma multidimensional com várias escalas, e com trajetórias em aberto. Ou seja, como elemento vivo que interage com a sociedade de forma ativa, sendo elemento

fundamental para a explicação das dinâmicas socioeconômicas, uma vez que é como coloca de forma esclarecedora por Reis (2005) “enquanto lugar matricial do ‘processo da vida”.

CAPÍTULO IV

4 TRAJETÓRIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: DESCREVENDO O CAMINHO PERCORRIDO PELAS POLÍTICAS PÚBLICAS E TERRITÓRIOS

4.1 TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS NO BRASIL

Após fazer uma breve discussão no capítulo anterior sobre a inserção do espaço no território e suas duas principais abordagens, nesta seção serão elucidadas as trajetórias da política territorial e dos territórios rurais analisados, para que possa ter o entendimento do processo de formulação do PRONAF-INFRAESTRUTURA bem como do PRONAT, além de compreender de forma ampla, a dinâmica dos territórios em pauta.

Deste modo, podemos identificar no Brasil dois tipos de políticas quanto ao seu caráter territorial: as pré-existentes e as que foram elaboradas sob a égide da abordagem territorial. Esta diferença se dá devido ao caráter recente desta abordagem na literatura e, principalmente, na formulação e implementação de políticas públicas, onde um dos seus primeiros impactos foi a ampliação da escala geográfica de ação da política. (FAVARETO, 2009)

Após o período do “milagre brasileiro” do final dos anos 1960 e início da década de 1970, quando as políticas públicas se inspiraram no Nacional Desenvolvimentismo, a crise econômica que se abateu sobre o país levou a uma mudança na racionalidade na natureza do Estado Nacional e nas políticas por ele formuladas e implementadas, desse modo na década de 1980 o país começou a passar por reformas liberalizantes.

Diante daquela conjuntura emergiram diversas experiências que buscaram alcançar o desenvolvimento por meio de diversas estratégias de desenvolvimento local, regional, integrado e endógeno, as quais culminaram com a introdução mais recente de abordagens e experiências implementadas sob a perspectiva teórica do desenvolvimento territorial. Tais experiências passaram a valorizar as diversidades econômicas, sociais e políticas existentes nos territórios e nas suas relações com o contexto nacional e internacional. (MENDONÇA & ORTEGA, 2005)

No entanto, é a partir dos anos 1990 que as políticas públicas inspiradas nos preceitos do desenvolvimento territorial começam a entrar em cena no Brasil. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o Brasil enfrentava um período de austeridade fiscal, no qual os gastos públicos sofreram cortes e elegeram a eficiência como grande meta, visando assim um

maior equilíbrio fiscal para contribuir com o plano de estabilização econômica, posto em prática nos anos 1990.

Porém, foi no final da década de 1990, que a abordagem territorial emergiu nas políticas públicas federais, tendo como um dos seus primeiros reflexos a criação do Programa Comunidades Ativas, cujo principal objetivo era combater a pobreza e promover o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS). Este programa foi coordenado pela Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária e operacionalizado através de uma parceria firmada entre os governos municipais e estaduais em conjunto com o SEBRAE. (MENDONÇA & ORTEGA, 2005)

A ideia que guiava o DLIS era promover o desenvolvimento através de influências de fatores exógenos, os quais criariam dentro do território um processo de círculos auto sustentados e dinâmicos, em que as forças e capacidades desenvolvidas dentro do território se retroalimentariam puxando o desenvolvimento. A criação destes círculos seria feita através do incentivo aos agentes locais, os quais seriam estimulados a participar ativamente das decisões tomadas dentro de seus territórios, desarticulando as relações seculares de clientelismo. Portanto, o Estado deveria criar ambientes legais e institucionais favoráveis à proliferação destas relações democráticas entre os agentes. (FRANCO, 2002)

No ano de 1996, ainda no governo Fernando Henrique, foi criado pelo Governo Federal o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Inspirado na experiência europeia, particularmente a francesa que elegeu a agricultura familiar como segmento estratégico para a promoção do desenvolvimento rural no imediato pós-guerra.

Todavia, a realidade da agricultura brasileira nos anos 1990 era muito diferente daquela encontrada na França no imediato pós-guerra, onde o "Estado-previdência", os *anos dourados* e as medidas de proteção social estavam em franco crescimento, inclusive no meio rural. A política agrícola brasileira para a agricultura familiar tomou, portanto, um caminho diferente, e este já anunciava as dificuldades que teria o desenvolvimento do PRONAF no Brasil uma vez que o programa foi implantado no contexto de participação mínima do Estado no processo de desenvolvimento, além de restrição fiscal imposta por uma política de crescimento mínimo num ambiente de crise econômica. (CARNEIRO, 1997)

Além disso, o PRONAF teve um caráter muito mais produtivista do que ocorreu na França, onde veio acompanhado de um conjunto de políticas sociais. No Brasil o objetivo do programa estava centrado na produtividade e rentabilidade, e para que isso acontecesse rapidamente investiu na tecnificação da agricultura familiar, não dando a importância de esta

ser pouco demandadora de mão-de-obra, desempregando pessoas no campo e gerando êxodo rural. Na França também se investiu na tecnificação, porém houve um conjunto de políticas sociais para melhorar a vida do homem do campo e fixar em outras atividades, diversificando desse modo a economia. (CARNEIRO, 1997)

Perante esta política de tecnificação no Brasil, criou-se uma das grandes novidades deste programa, que foi uma linha específica financiadora de infraestrutura e serviços, o PRONAF-INFRAESTRUTURA, a qual objetivava eliminar os gargalos que impediam o desenvolvimento das áreas rurais. (MENDONÇA & ORTEGA, 2005)

O PRONAF-INFRAESTRUTURA era disponível para os municípios selecionados pelo Conselho Nacional do PRONAF. No entanto, os municípios só seriam beneficiados com esta linha, caso tivessem um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), o qual deveria representar de forma democrática os interesses dos agentes do município. Este Conselho deveria aprovar um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS), para desta forma, ser agraciado com os recursos destinados a essa linha financiadora. (MENDONÇA & ORTEGA, 2005)

Esta linha do PRONAF visava não só financiar a infraestrutura para o meio rural, mas tinha como outra frente de ataque a incitação da organização democrática e a participação de todos os agentes da sociedade, para estes se ponderarem frente aos processos decisórios, criando assim um capital social entre eles. Deste modo, os agentes teriam voz ativa frente ao processo de elaboração, implementação e avaliação das ações dentro dos seus municípios. (ABRAMOVAY e VEIGA, 1999)

Inicialmente a escala geográfica do PRONAF-INFRAESTRUTURA restringia-se aos municípios. Entretanto, no início dos anos 2000 foi ampliada para a perspectiva territorial. Logo após esta ampliação, em 2003, já no governo Lula, foi criada dentro do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), a qual se tornou responsável por administrar os recursos desta linha de infraestrutura do PRONAF. A SDT, que ao assumir a coordenação do PRONAF-INFRAESTRUTURA modificou sua estrutura, realizando uma agregação de ações nesta política, o que resultou no PRONAT (Programa Nacional de Apoio aos Territórios Rurais) também conhecido como Territórios Rurais de Identidade. (FAVARETO, 2009)

Outro instrumento de abordagem territorial foi criado logo nos primeiros anos do governo Lula, denominado Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD). O propósito era que aqueles consórcios fossem constituídos como espaços democráticos de discussão de ideias entre o poder público e a

sociedade civil em busca de ações de amplitude territorial para promover o desenvolvimento. (MENDONÇA & ORTEGA, 2005)

Os CONSAD's tinham como objetivo garantir a segurança alimentar. No entanto, pela ótica dos conselhos este era um problema que deveria ser enfrentado de uma forma mais complexa e abrangente, ou seja, não bastariam apenas políticas compensatórias; dever-se-ia dinamizar o território para que este fosse auto sustentado e dinâmico, sendo capaz de circular rendas entre seus habitantes, para assim dar condições para os próprios agentes garantirem sua segurança alimentar. (FRANCA, 2003)

A iniciativa do CONSAD em criar grupos de municípios para combater a insegurança alimentar partia do pressuposto de que existiam problemas complexos, entre os quais uma grande parte dos municípios com baixo dinamismo econômico, gargalos de infraestrutura e relações políticas atrasadas mostravam-se incapazes de superá-los, enfrentando-os individualmente. Deste modo, o consórcio serviria como uma união entre municípios visando superar problemas comuns, além de incitar um processo de construção de um capital social entre os agentes no âmbito territorial. (MENDONÇA & ORTEGA, 2005)

As políticas territoriais entraram de vez na agenda dos governos federal e estaduais em meados dos anos 2000, com o objetivo de contribuir para a superação desses problemas. Na realidade, a SDT já havia ampliado a escala do PRONAF-INFRAESTRUTURA, transformando-o no PRONAT. Além do mais, as trajetórias dos CONSADS e a experiência dos CMDRS, levaram aquela secretaria a articular uma política de definição de territórios rurais, numa iniciativa pioneira de organização para articulação com os agricultores familiares, de onde decorreu a criação dos Territórios Rurais de Identidade. (BUARQUE *et al.*, 2012)

O programa Territórios Rurais de Identidade definiu um conjunto de 164 territórios, os quais agruparam diversos municípios por todo o país, nos quais a SDT tinha o objetivo de organizar e fortalecer os agricultores familiares, além de buscar criar oportunidade e geração de renda dentro dos territórios. Deste modo, articulou-se uma estrutura organizativa, criando organismos nos quais os diversos agentes podiam discutir as ações a serem tomadas em cada território. (BUARQUE *et al.*, 2012)

Nessa perspectiva, passou-se a definir como território um determinado espaço geográfico caracterizado por diversos critérios comum nas dimensões econômica, social, ambiental, cultural, política e institucional, como também, ser formado por grupos sociais que indicassem identidade e sentido de pertencimento. (BUARQUE *et al.*, 2012)

O programa enfatizava a formulação de planos de desenvolvimento dos territórios, os quais explicitariam os anseios dos agentes da localidade. A formulação destes planos seria feita de forma participativa por representantes de todas as classes da sociedade local, os quais identificariam demandas, necessidades de investimentos e projetos para o desenvolvimento da agricultura familiar no território. (BUARQUE *et al.*, 2012)

Recentemente esta política dos Territórios Rurais de Identidade foi estendida e ampliada, com interesse do governo Federal em expandir e intensificar suas ações de cunho social. Desta forma, foram criados os Territórios da Cidadania, os quais reúnem sob uma única política diversas ações ministeriais, perante a coordenação da Casa Civil. Portanto, há uma maior unidade de ação e uma centralização da coordenação. (FAVARETO, 2009)

O Programa Territórios da Cidadania buscou incluir os territórios rurais com menores índices de desenvolvimento humano (IDH), o que resultou na inclusão de 60 territórios rurais. O Governo Federal articulou 135 ações de 15 ministérios para incitar o desenvolvimento territorial e ampliar a rede de seguridade social. Estas ações reunidas atingiriam mais de dois milhões de famílias, tendo como principais ações o desenvolvimento social, organização sustentável da produção, saúde, educação, infraestrutura, apoio a gestão territorial e ações fundiárias. (FAVARETO, 2009)

Entretanto, Favareto (2009) argumenta que há uma dualidade destas políticas, pois apesar de evidenciar a importância da ação em escala territorial, as ações realizadas possuem um viés setorial pelo fato destas políticas envolverem em demasia as organizações familiares. Na realidade o Programa Territórios da Cidadania envolve diversos ministérios, os quais, na sua maioria estão ligados à questão agrícola ou social, enquanto ministérios importantes como o da Indústria e Comércio, do Turismo e da Ciência e Tecnologia têm ações mínimas no programa. Além disto, nos colegiados territoriais alguns agentes não estão representados, tais como as organizações patronais ou outros setores que estão fora da questão “agro”.

Outro ponto da permanência do viés setorial na política territorial – que epistemologicamente é amplo e se caracteriza pelas articulações entre os setores – foi o *path dependence* dos atores sociais envolvidos tanto na elaboração, quanto na execução das políticas pelo viés setorial. Este tipo de dependência restringe a formação de competências para elaborar e executar uma política territorial propriamente dita, sendo territorial somente na denominação.

Contudo, a inserção do enfoque territorial nas políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural representa de certa forma um marco, no sentido de que o território trouxe inovações conceituais que de certo modo “quebrariam” velhos conceitos e falsos

dilemas, entre os quais podem ser destacados: o rural se restringe ao agro; o Estado é o elaborador único e legítimo das políticas públicas; os conflitos maniqueístas entre o rural e urbano e entre o agronegócio e agricultura familiar.

4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesta seção, serão exploradas de forma mais detalhada as primeiras experiências de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural com enfoque territorial que tiveram espaços para a participação social. A primeira dessas experiências foi o PRONAF-INFRAESTRUTURA, passando pelo PRONAT e terminando com a principal política pública com enfoque territorial atualmente, que são os Territórios da Cidadania. Será oportuna essa melhor caracterização, uma vez que as três políticas serão analisadas a partir da constituição dos Territórios da Cidadania.

Outro ponto importante para análise será a mudança de concepção das políticas territoriais quanto à constituição de colegiados e conselhos, constituindo-se, inicialmente, os municípios no PRONAF-INFRAESTRUTURA e, em seguida, os Territórios no PRONAT e os Territórios da Cidadania.

4.2.1 Primeira experiência territorial participativa: PRONAF-INFRAESTRUTURA

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) foi criado em 1996 e a sua linha especifica destinada a infraestrutura e serviços aos municípios, foi criada em 1997. Esta linha tinha o objetivo de apoiar o desenvolvimento rural dos municípios que possuíam a sua base econômica caracterizada pela agricultura familiar.

Diante deste aspecto, se instituiu que os pontos centrais que esta linha específica do PRONAF buscava atingir eram: estimular o fortalecimento das organizações sociais locais; despertar a participação dos agricultores familiares, por meio de suas organizações, nos debates em que são discutidos assuntos de seu interesse; viabilizar a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), e dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS); despertar o interesse pelas políticas públicas; resolver os problemas e gargalos que impedem o desenvolvimento local; suprir as

comunidades rurais de infraestrutura pública, reduzindo o risco de aplicação do crédito rural. (MDA, 2003)

Percebe-se que esta linha específica do programa tinha um grande avanço na sua concepção, que era o entendimento da importância de se inserir a participação dos diversos agentes envolvidos no processo de desenvolvimento rural no processo decisório das políticas públicas. Assim, tinha-se a construção de um capital social e o aumento da efetividade das políticas, uma vez que estas seriam discutidas dentro das localidades, buscando identificar as reais necessidades e anseios da população local.

A superação dos entraves para o financiamento de obras de infraestrutura e o fornecimento dos serviços básicos, poderiam contribuir para a superação dos percalços do subdesenvolvimento, na medida em que fortalecessem as organizações e a gestão social através da dotação de infraestrutura e dos serviços necessários para que as localidades saíssem da inércia que se perpetuava por gerações.

Em torno de 1.500 municípios já se beneficiaram com a linha de infraestrutura do PRONAF. Esta linha do programa chegou a disponibilizar para cada município volumes de recursos que variaram entre R$ 100.000,00 e R$ 200.000,00 anualmente, durante um período de cinco anos. Os municípios incluídos no programa foram escolhidos pela equipe gestora através de critérios que combinam a importância da agricultura familiar e os baixos indicadores sociais. (NUNES; PAGLIOSA; CAMPOS, 2004)

Uma vez realizada a seleção dos municípios através dos critérios de seleção fornecidos pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, a Secretaria da Agricultura Familiar elabora uma listagem dos Municípios de cada estado, ordenados de forma decrescente em relação à pontuação obtida. Em seguida, encaminha esta lista para os respectivos estados, como também para o Distrito Federal. De posse da lista, os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável fazem os ajustes necessários de acordo com os parâmetros determinados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. (MDA, 2003)

Entretanto, ao longo dos anos, diversos estudos realizados vêm demonstrando a baixa eficácia da tentativa de introduzir a cultura participativa dos agentes locais na promoção do desenvolvimento rural, a qual era o principal objetivo da linha de infraestrutura do PRONAF.

A criação dos conselhos é uma precondição necessária para constituição de uma arena de discussão formada por agentes locais, para que possibilite a incitação do processo de desenvolvimento de forma endógena. Porém esse lócus democrático possui frequentemente

forma meramente burocrática como uma obrigação formal, ficando bem distante do que era proposto e imaginado pelos *policy makers* na teoria.

4.2.2 Nova denominação e velhas concepções: PRONAT

Diante do novo contexto do Estado brasileiro, após a constituição de 1988, iniciou-se um processo de descentralização das decisões e das políticas, numa nova ordem em que a participação da sociedade civil foi considerada e tem sua importância enfatizada nas políticas públicas. No contexto de desenvolvimento rural a dimensão territorial ganha espaço no debate acadêmico e entra de vez nas agendas dos governos, e toda esta nova conjuntura reflete-se na criação dos conselhos de desenvolvimento territorial, assim como na criação do Programa Nacional de Apoio aos Territórios Rurais (PRONAT). (ROCHA; FILIPPI, 2008)

O PRONAT emerge desta nova conjuntura de políticas públicas de desenvolvimento dos anos 1990, com o objetivo de promover e apoiar a participação dos diversos agentes no processo de desenvolvimento dos territórios rurais, com pressupostos básicos o desenvolvimento sustentável, e deste modo, melhorar a qualidade de vida da população que lá habita. Para isso foram definidos três eixos estratégicos de ação: organização e fortalecimento dos atores sociais; adoção de princípios a práticas da gestão social; implementação e integração de políticas públicas. (ROCHA; FILIPPI, 2008)

A partir destes eixos estratégicos centrais, o programa busca melhorar as condições de vida da população, principalmente, em quatro aspectos: fortalecimento da gestão social; fortalecimento das redes sociais de cooperação; dinamização econômica nos territórios rurais; e articulação institucional. Para isto a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, vinculada ao MDA, atua em duas frentes: na implementação de ações de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, e no fortalecimento da participação dos diversos agentes locais envolvidos no processo de desenvolvimento, através da rede formada pelos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável.

O PRONAT busca de forma participativa e endógena promover o desenvolvimento dos territórios rurais, combatendo a exclusão social, reduzindo a pobreza e diminuindo as assimetrias regionais e sociais. (ROCHA; FILIPPI, 2008) estruturando-se nas seguintes modalidades programáticas:

- Gestão e administração do programa, que tem por objetivo apoiar ações de coordenação e monitoramento necessário para o desenvolvimento dos territórios

rurais, identificados através da participação dos agentes e selecionados pelo gestor (MDA, 2012);

- Apoio a projetos da infraestrutura e serviços em Territórios Rurais, visando o apoio técnico e financeiro para possibilitar o fortalecimento da agricultura familiar, sendo realizado através de contratos de repasses intergovernamentais (MDA, 2012);
- Apoio emergencial a áreas em estado de calamidade pública ou em situação de emergência em decorrência de fenômenos naturais, em que visa possibilitar a retomada das atividades dinâmicas dos territórios rurais atingidos por intempéries naturais (MDA, 2012);

Para dotar os territórios rurais de infraestrutura e serviços adequados ao desenvolvimento das localidades, o PRONAT busca a complementação de diversas outras ações paralelas ao programa, para desta maneira conseguir integrar e possibilitar de forma mais objetiva que os agricultores familiares disponham de condições econômicas para sobreviverem da agricultura. (LEAL, 2010)

4.2.3 Territórios numa nova concepção: Território da Cidadania

A abordagem territorial de desenvolvimento nos últimos anos foi se consolidando como uma discussão pertinente e ganhou espaço na academia e nas concepções das políticas públicas. Diante disto, algumas políticas emergiram sob esta concepção e sob esta percepção, e desse modo foi criado o Programa Territórios da Cidadania, o qual buscava dar um entendimento de desenvolvimento territorial para áreas subdesenvolvidas no Brasil.

O Programa Territórios da Cidadania integrou as ações das diversas esferas do governo (Federal, Estadual e Municipal), sendo que em cada território foi criado um Conselho Territorial composto pelas três esferas e pela sociedade. A finalidade da construção deste organismo é criar um plano de desenvolvimento e uma agenda de ações de forma participativa entre os diversos agentes públicos, privados e representantes da sociedade civil. (SDT, 2007)

O programa foi criado com o objetivo de erradicar a pobreza e as desigualdades sociais existentes no meio rural brasileiro por intermédio da participação social e das diversas esferas do poder público, além do setor privado, ampliando a abrangência de programas de cidadania. Incluindo, assim, as parcelas mais pobres da população, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas e indígenas. (SDT, 2010)

Para atingir o seu objetivo o programa tem como forma de ação combinar de forma coordenada diversas ações, que antes estavam dispersas em vários ministérios da esfera federal, municipais e estaduais. (SDT, 2010)

Desta maneira, serão desenvolvidas ações combinando diversos instrumentos, tais como:

- Financiamentos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf);
- Ampliação da assistência técnica;
- Construção de estradas com a ampliação do Programa Luz para Todos;
- Ampliação do Bolsa Família;

Figura 1 - Esquema das ações do Programa Território da Cidadania

Fonte: territoriosdacidadania.gov.br

A figura acima demonstra o esquema de ação do programa. Como pode ser observado, a coordenação das ações está centrada em três grandes eixos: apoio a atividades produtivas; cidadania e direitos; infraestrutura. A partir destes três grandes eixos emergem as ações. A combinação destes instrumentos tem o objetivo de contribuir para melhorar o IDH, evitar o êxodo rural e superar as desigualdades. (SDT, 2010)

Para a operacionalização do programa o primeiro passo foi definir o conjunto de municípios que constituiriam cada um dos Territórios da Cidadania. Para isto, utilizaram-se como parâmetros as dimensões econômicas e ambientais, além de uma relação de identidade e coesão sociocultural e geográfica entre os municípios que constituiriam determinado território. (SDT, 2010)

Além destes parâmetros conceituais, para constituir-se em território, o conjunto de municípios também teria que corresponder com alguns aspectos técnicos e geográficos, entre os quais se incluem: ter até 50 mil habitantes; ter uma densidade menor de habitantes por Km^2; estar organizado em territórios rurais de identidade, além de estar integrado com os CONSAD's do MDA e/ou com as mesorregiões do Ministério da Integração. (SDT, 2007)

De acordo com o documento oficial do programa (SDT, 2007), a coordenação do programa definiu como focos prioritários de ação aqueles territórios que contenham:

- Menor IDH;
- Maior concentração de agricultores familiares e assentamentos da Reforma Agrária;
- Maior concentração de populações quilombolas e indígenas;
- Maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família;
- Maior número de municípios com baixo dinamismo econômico;
- Maior organização social;
- Pelo menos um território por estado da federação.

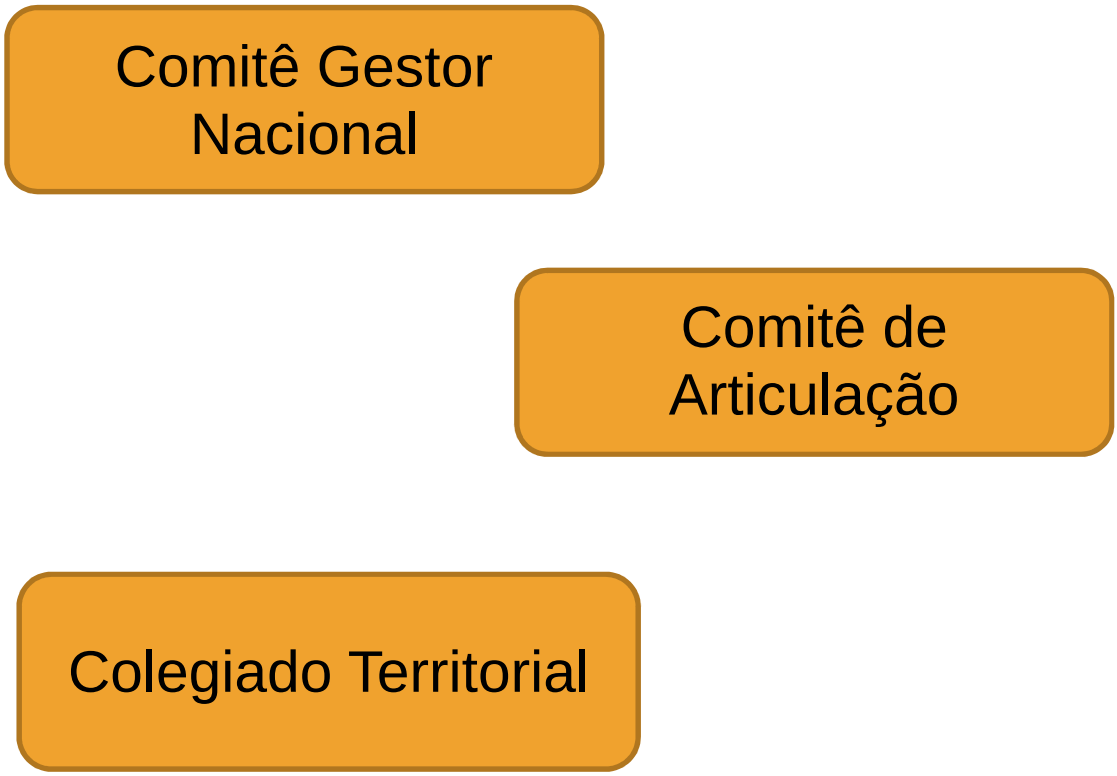
A coordenação do programa é feita de acordo com a seguinte estrutura: existe um Comitê Gestor Nacional, o qual é responsável pelo monitoramento do Comitê Gestor Estadual, no que tange a aplicação de recursos e a implementação das ações. O Comitê Gestor Nacional realiza a coordenação geral através da Secretaria Executiva, além da coordenação técnica, este é composto pela: Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e com outros organismos como o INCRA, SAF, SRA e NEAD. (SDT, 2010)

O Comitê Gestor Estadual realiza a execução das ações do programa e é composto pelo: GERA (Grupo Estadual de Execução da Política Agrícola para Reforma Agrária), sob a

coordenação da Delegacia Estadual do MDA; representantes nos Estados dos Ministérios e Órgãos Federais Participantes; Representantes dos Colegiados Territoriais. (SDT, 2010)

Os Colegiados Territoriais por sua vez são organismos nos quais devem ser feito todo o processo de integração e articulação entre outros organismos municipais ou intermunicipais, como por exemplo, os CONSAD's. Estes colegiados territoriais devem ser constituídos de forma paritária, com representações de organismos de todas as esferas do Estado e pelas organizações da sociedade civil. Os colegiados Territoriais devem conter Comitês Territoriais, para servirem como estruturas de acompanhamento e operacional de algumas ações específicas, como o crédito, assistência técnica, assentamento e outros. (SDT, 2010). A Figura a seguir demonstra o esquema de articulação entre os organismos que atuam na articulação do Programa.

Figura 2 – Esquema de articulação entre os organismos do programa territórios da cidadania



Fonte: territoriosdacidadania.gov.br

Atualmente o Programa compreende 120 territórios, espalhados por todas as regiões do Brasil, atingindo 1.833 municípios, nos quais vivem 37,4 milhões de habitantes pertencentes a diversos grupos sociais. A síntese do programa pode ser observada na tabela a seguir:

Quadro 6 – Síntese do Programa Territórios da Cidadania

	Brasil	Território	%
Número de Territórios	120	-	-
Municípios	5564	1851	33,27
Área	8626768,60	4527695,40	52,48
População	183989711	42741272	23,23
População Rural	28425733	13128956	46,19
Pescadores	798477	440075	55,11
Agricultores Familiares	4363034	2041552	46,79
Famílias Assentadas	880655	587234	66,68
Demanda Social (*)	5243689	2628786	50,13
Bolsa Família	11047139	4048303	36,65
Quilombolas	1510	1004	66,49
Terras Indígenas	670	349	52,09
Número de Municípios Alta Renda (**)	1567	163	10,40
Números de Municípios Baixa Renda (**)	725	453	62,18
Número de Municípios Dinâmicos (**)	1002	623	62,18
Números de Munícipios Estagnados	2264	611	26,99

Fonte: MDA, 2012

4.2.4 A trajetória participativa: dos conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável aos colegiados de desenvolvimento territorial

A participação social dos agentes dentro do processo decisório nos rumos que suas localidades tomam, é condição *sine qua non* para o sucesso de uma trilha de desenvolvimento. Para isto, torna-se necessário a criação de espaços para que se possa abrir o diálogo entre os diversos agentes (públicos, privados e representantes da sociedade civil), estes espaços podem se configurar de diversas formas, como: assembleias, fóruns sociais, audiências públicas ou conselhos.

O que se torna importante é o reconhecimento deste espaço como uma arena decisória por parte dos agentes, pois este precisa ser legitimado pelos próprios agentes como um modo de *empoderamento* da sociedade como um todo. Caso contrário será apenas mais uma burocratização das decisões. No Brasil, nos últimos anos, estes espaços de diálogo entre os agentes públicos vêm sendo criados e, portanto, alguns autores estão discutindo sua importância.

Na discussão sobre o desenvolvimento das áreas rurais, passou-se a enfatizar bastante a importância da participação dos diversos agentes no processo decisório da trajetória das

regiões, principalmente a partir da abordagem territorial, que avançou nos anos recentes reforçando esta tese. Nesta corrente o envolvimento de atores que tenha identificação com território seria uma força importante para a superação do subdesenvolvimento.

No Brasil esta abordagem territorial avança e chega até as políticas públicas. Um dos primeiros traços desta nova maneira de promover o desenvolvimento com a participação de diversos agentes da sociedade no meio rural se dá através da criação do PRONAF, e mais especificamente de uma linha particular, chamada de Pronaf-Infraestrutura e Serviços. Nesta linha particular do PRONAF eram disponibilizados recursos para investimento na infraestrutura dos municípios, entretanto, uma das condições para que os municípios fossem beneficiados com o recurso era a criação de um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS).

A política do PRONAF representa um marco, pois a partir dela foram criados diversos conselhos de participação social, tendo em vista alcançar os benefícios da política. Além disso, possibilitou a classes excluídas acesso a diversos ambientes as quais antes estavam alijadas, como o acesso ao sistema bancário. Além de ter inserido espaços de debate sobre ações entre os agentes. (ABRAMOVAY, 2001)

No entanto, a criação dos CMDRS, apesar de significar um avanço institucional de modo a tentar inserir os agentes da sociedade no processo decisório dos municípios, não se concretizou de fato em uma arena de discussão de ideias, sendo mais uma mera burocratização para aporte dos recursos do Pronaf-Infraestrutura. (ABRAMOVAY, 2001; SAYAGO, 2007)

De acordo com Abramovay (2001), apesar da intensa onda de criação de conselhos no Brasil nos anos recentes, é unanime que a participação social é apenas caricata, pois está quase sempre é subordinada aos poderes locais dominantes. Entretanto, estes conselhos não devem ser execrados, pois apesar de estarem sendo utilizados de forma precária, sabe-se que eles são a chave central de mudar a própria subordinação e passar a ser um ambiente de libertação. Os conselhos podem se transformar numa porta/oportunidade para a entrada de indivíduos e dos grupos organizados até então ausentes.

A exigência da política do PRONAF de constituir os CMDRS não iria de imediato acabar com o circulo vicioso que alimenta a parcela da população excluída das decisões políticas há anos. Contudo, a criação destes espaços representa uma oportunidade de aflorar o sentimento participativo e iniciar uma trajetória de discussão sobre as ações dentro da região. (ABRAMOVAY, 2001)

Por sua vez Sayago (2007) afirma que os conselhos municipais que se proliferaram em razão das exigências do crédito do PRONAF-Infraestrutura não eram fruto de alguma dinâmica local. Já que, segundo a autora, os municípios rurais pobres e com baixa densidade populacional, têm pouca possibilidade de construir estes processos participativos de desenvolvimento de forma virtuosa. O que de fato, segundo sua constatação, ocorreu de forma esporádica; assim pouquíssimas localidades iniciaram um processo de transformação nas bases políticas decisórias.

Os CMDRS estavam atrelados a uma visão tradicional de política pública regional, o qual ficava restrito aos limites dos Municípios, impossibilitando uma abordagem ampla (territorial), além de que privilegiava ações apenas setoriais, como no caso instrumentos vinculados unicamente à agricultura. Além do mais, os envolvidos na articulação destes conselhos, tanto técnicos quanto conselheiros, tinham uma baixa qualificação, que por sua vez sem uma forte participação efetiva de agentes da população civil acabavam por gerar planos de desenvolvimento municipais muito fracos. Devido a este esvaziamento de pessoas e ideias, a reprodução dos poderes locais nas decisões a serem tomadas se torna fácil. (SAYAGO, 2007)

O processo de participação deve ser algo construído de cima para baixo de forma democrática e com a participação das diversas representações da sociedade civil, para que assim sejam discutidas ideias e crie-se uma unidade e identidade entre os agentes participantes.

Diante destes limites dos tradicionais CMDRS, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) tentou responder a estas barreiras de articulação entre agentes adotando a concepção territorial para as políticas de desenvolvimento rural. Desta maneira, trouxe o território para o centro da discussão de desenvolvimento, dando um caráter de ator. (FILHO; FERNANDES, 2009)

Entretanto, a abordagem territorial é algo que apenas recentemente vem ganhando espaço na academia e especialmente nas políticas públicas, portanto, suas bases teóricas ainda estão em processo de construção, assim como a sua própria definição. No entanto, para a SDT o território é:

> "um espaço físico, geograficamente definido, não necessariamente contínuo, 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 interna e externamente por meio de processos específicos, em que se podem distinguir um ou mais elementos que

> indicam identidade e coesão (social, cultural e territorial)". (FILHO; FERNANDES, 2009, p. 231).

Vale salientar que o fato de adotar-se uma perspectiva territorial não significa apenas regionalizar, mas também ser algo além dos municípios. Significa perceber e fortalecer uma dinâmica própria dos agentes locais, para que assim a política tenha uma maior acuracidade, atendendo aos reais anseios e necessidades locais. (FILHO; FERNANDES, 2009)

Com isto, mudou a lógica do CMDRS que tinha uma visão setorial e estava restrito aos municípios, passando-se a adotar como estrutura articuladora um órgão de vinculação territorial. Deste modo, foram constituídos os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER) com caráter legal de gestão e controle dentro dos territórios, que deveria ser um espaço democrático, no qual teria a participação dos diversos agentes públicos, privados e demais representantes da sociedade civil. (FILHO; FERNANDES, 2009)

Os CODETERS seriam agora a instancia responsável por agregar os diversos agentes locais para discussão, elaboração e implementação dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (PTDRS). Estes planos constituir-se-iam no instrumento central das decisões e articulação das diversas ações a serem realizadas no Território. (FILHO; FERNANDES, 2009)

Assim os CODETERS atuariam da seguinte maneira nos Territórios:

> Tendo como estruturas estratégicas de apoio os núcleos técnicos e dirigentes, os CODETERS, a partir do diagnóstico da realidade local e do desenho da visão de futuro, organizam no PTDRS as prioridades territoriais, definindo eixos, programas e projetos que traduzem as dinâmicas dos diversos subespaços e dos atores articulados: unidade familiar; comunidades/assentamentos; municípios; espaços intermunicipais; espaços interterritoriais e estaduais. (FILHO; FERNANDES, 2009)

Desta forma, os CODETERS a partir da elaboração dos PTDRS significam uma mudança na maneira de encarar as dificuldades e oportunidades locais, agora sob o aspecto territorial as tomadas de decisão envolvem mais elementos e agentes. Entretanto, o problema da consolidação deste espaço como uma arena decisória depende principalmente da sua democratização, o qual só se torna com um verdadeiro espaço de articulação de ideias com a participação.

Contudo não houve somente avanços com a mudança dos conselhos municipais para os territoriais. Os CODETER são colegiados frequentemente compostos por mais de uma dezena de municípios. Desse modo, o colegiado que foi pensado para ser territorial, tornou-se

“clientelista”, na medida em que a ótica dos atores continua na escala do município, tornando os CODETER facilmente capturados por grupos políticos que deram um *tom de balcão* às políticas públicas, e, consequentemente, às arenas de decisão política. Os atores sociais em vários casos transmutaram uma arena de decisão por uma arena de conflito de recursos, para colocar de forma sucinta o que ocorreu em vários colegiados territoriais.

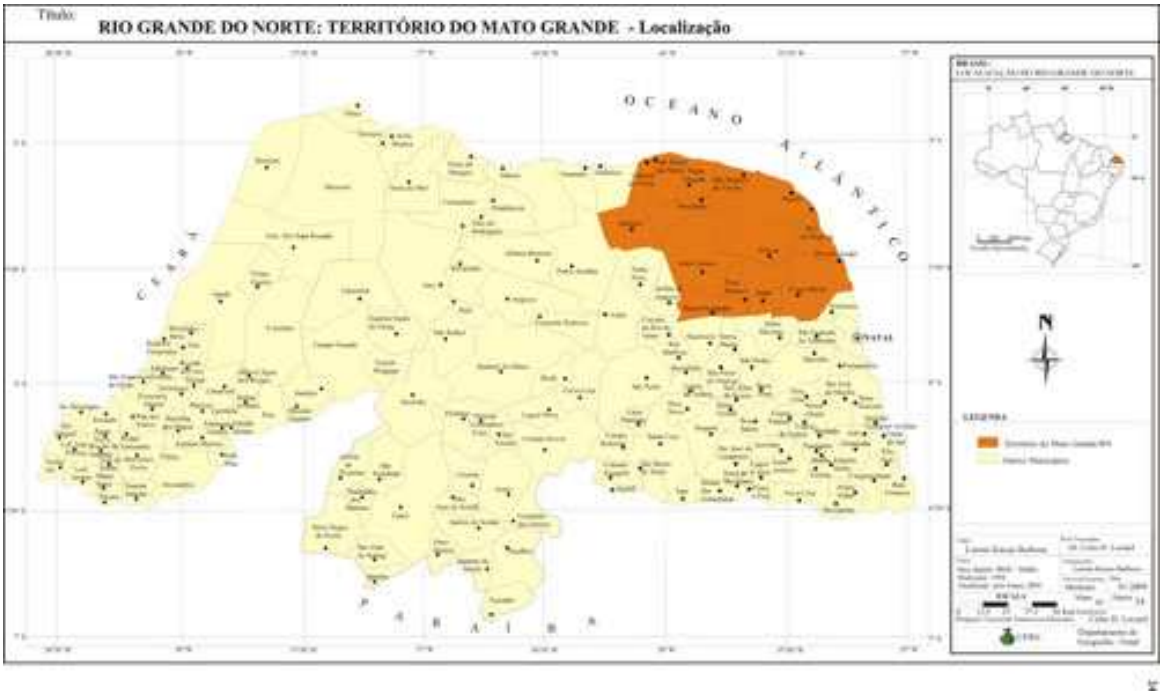
Logo, podemos inferir que do ponto de vista normativo, pelos fatores explicados, é inegável que os colegiados territoriais são um avanço em relação aos conselhos municipais. No entanto, do ponto de vista positivo, é demasiadamente imprudente colocar se houve um retrocesso ou avanço; para isto teria que ser analisado caso a caso, sendo, portanto um jogo que na média faz soma zero, no qual os maiores perdedores são as classes sociais alijadas do processo.

4.3 TRAJETÓRIAS DOS TERRITÓRIOS RURAIS

O entendimento do desenvolvimento ou não de um território pode ser explicado em grande medida por sua trajetória, não havendo determinismo nesta relação. Verifica-se apenas a constituição de um caminho de dependência (*path dependence*), que se bem caracterizado, emerge um conjunto de elementos explicativos que ao mesmo tempo explica e é explicado pelo processo. Desse modo, torna-se importante explorar mesmo de forma sucinta a trajetória dos dois territórios que são objeto de análise nesse estudo.

4.3.1 O Território do Mato Grande

Figura 3 – Mapa do Território do Mato Grande



Fonte: AACC-RN

4.3.1.1 Aspectos Gerais

O Território do Mato Grande é constituído por 15 municípios: Bento Fernandes, Jandaíra, João Câmara, Maxaranguape, Parazinho, Pedra Grande, Poço Branco, Pureza, Rio do Fogo, São Miguel do Gostoso, Taipu, Touros, Caiçara do Norte, São Bento do Norte e Ceará-Mirim.

A população do Território é de 203.507 habitantes, dos quais 98.128 residem na zona urbana e 105.379 residem na área rural. Dos quinze municípios que o compõem, onze deles tem população menor que 10.000 habitantes e apenas quatro apresentam população inferior a 5.000 habitantes. O Território apresenta uma área geográfica total de 5.732,1 km², representando 10,8% da área do estado. Caracteriza-se por ser um território tipicamente rural, com densidade demográfica de 35,5 habitantes/km², bem inferior à média do Estado que é de 52,30 habitantes/km². (PTDRS, 2006)

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), é um indicador construído através da mensuração em conjunto de três indicadores, a longevidade média da população, o nível educacional e o acesso a recursos econômicos, o valor varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de 1 melhor é a situação de determinada região. O Território do Mato Grande tem um índice médio de 0,625, no qual se pode qualificar como um valor baixo quando

comparamos com o de Natal cujo valor é de 0,7873, como também se relacionado com o índice do estado que é de 0,702. (PTDRS, 2006)

Quadro 7 – Índice de Desenvolvimento Humano no Território do Mato Grande

Município	IDH-M	IDH-M por componente		
		Longevidade	Educação	Renda
Bento Fernandes	0,579	0,594	0,683	0,458
Caiçara	0,631	0,675	0,723	0,496
Ceará - Mirim	0,646	0,672	0,723	0,544
Jandaira	0,571	0,600	0,610	0,503
João Câmara	0,639	0,688	0,683	0,546
Maxaranguape	0,608	0,640	0,706	0,480
Parazinho	0,564	0,575	0,629	0,487
Pedra Grande	0,587	0,606	0,674	0,481
Poço Branco	0,606	0,663	0,677	0,477
Pureza	0,577	0,544	0,711	0,477
Rio do fogo	0,598	0,640	0,671	0,598
São Bento do Norte	0,655	0,756	0,664	0,546
São Miguel de Touros	0,558	0,577	0,646	0,451
Taipu	0,583	0,600	0,679	0,472
Touros	0,594	0,600	0,673	0,511
Território	**0,625**	-	-	-
Estado	**0,705**	**0,700**	**0,779**	**0,636**
País	**0,766**	**0,727**	**0,849**	**0,723**
Santa Catarina	**0,822**	**0,811**	**0,906**	**0,750**

Fonte: PTDRS (2006)

O quadro apresenta a precariedade dos indicadores de educação do território. A População Ativa do território tem um baixo nível de escolarização, o que torna mais difícil a inserção no mercado de trabalho. A concentração das escolas na zona urbana dos municípios dificulta o acesso de alunos da zona rural, pelo fato também de existir um sistema de transporte precário. Entretanto, vale salientar que as condições de acesso à escola estão melhorando, assim como a frequência escolar, isto levará a melhoria futura nos outros índices, porém ainda existem muitos desafios na esfera educacional nos municípios do território. (PTDRS, 2006)

A saúde no território apresenta índices baixos de cobertura vacinal e não tem uma boa infraestrutura hospitalar. O número de leitos hospitalares é baixo, chegando a ser inexistentes em alguns municípios, tornando-se comum a prática da remoção de pacientes para Natal e outros centros. Os municípios de Touros e João Câmara são os únicos que dispõem de hospitais, atendendo assim aos demais municípios. Apesar disso, os pacientes que apresentam maior complexidade também são removidos para Natal. (PTDRS, 2006)

Este problema se agrava pela falta de uma boa rede de postos de saúde e uma melhoria nos programas de saúde da família, para diminuir o atendimento nas urgências hospitalares de

casos que poderiam ser tratados com o simples atendimento básico. A situação se agrava na zona rural, pois a maioria dos agricultores familiares tem uma dificuldade de acesso a estes programas, seja pela falta de informações ou a própria dificuldade de acesso. Estes fatores levam a uma menor expectativa de vida, afetando desta forma o índice de longevidade mensurado no IDH. (PTDRS, 2006)

A dinâmica econômica do território apresenta uma vocação para a agropecuária, caracterizando-se principalmente pela produção na grande propriedade, revelando assim a alta concentração fundiária da região. Uma atividade econômica importante para a região foi à cultura do sisal, no entanto devido à queda de preços do produto no mercado internacional levou a uma perda de importância, entretanto, o território ainda detém grandes áreas com a cultura. (PTDRS, 2006)

Além do Sisal, o Território do Mato Grande possui diversas potencialidades tais como a cultura da mandioca e do sorgo, através da utilização da agricultura de sequeiro, pelo fato destas duas plantas serem bem adaptadas as condições de solo e clima da região. Outras atividades relevantes são a caprino-ovinocultura e o artesanato de fibras do sisal, que poderiam ser mais bem exploradas.

No entanto, a comercialização tem sido o grande gargalo, principalmente para a produção familiar, pois a inserção da produção e agregação de valor dos produtos é bastante tímida. Além disso, a ação dos atravessadores e intermediários, os quais concentram cada vez mais a renda e os benefícios da produção. (PTDRS, 2006)

Quadro 8 – Dados relativos a economia do território do Mato Grande

Municípios	Valores absolutos							
	Renda Total (1)	Renda Per Capita (2)	Produção Animal e Vegetal	Arrecadação de ICMS (R$ 1000)	Trab. nos estab. Rurais	Trab. nas Empresas com CNPJ	Receita Pública	
							Total R$ Mil	de Transf. R$ Mil
Bento Fernandes	285	60,67	416	227	1.009	7	4.418	4.307
Caiçara do Norte	446	76,30	352	201	635	25	3054	3033
Ceará - Mirim	6339	101,55	10341		9044	1441	-	-
Jandaira	486	79,41	207	323	1.120	31	-	-
João Câmara	3.006	102,79	3.249	822	7.261	576	10.465	9.730
Maxaranguape	552	68,99	166	311	584	108	6.648	6.417
Parazinho	311	72,02	102	213	277	42	3.506	3.173
Pedra Grande	279	69,50	334	212	1.115	20	4.189	4.072
Poço Branco	833	67,90	526	276	1.739	37	5.287	4.808
Pureza	472	67,78	516	274	908	34	4.576	4.414
Rio do fogo	643	69,82	488	211	308	21	-	-
São Bento do Norte	277	81,98	672	230	1993	17	3019	2737
São Miguel de Touros	440	58,04	815	600	1.043	24	5.087	4.440
Taipu	866	75,07	1.069	456	2.663	63	5.773	5.542
Touros	2.319	83,11	3.842	763	3.389	317	12.799	12.435
a) Total do Território	**17.554**	**86,26**	**23.095**	**5.119**	**33.088**	**2.763**	**68.821**	**65.108**
b) Total do Estado	**488.714**	**176,00**	**355.930**	**253.719**	**322.516**	**351.664**	**1.539.076**	**1.248.225**
c) % de a/b	**3,6%**	**49,0%**	**-**	**2,0%**	**-**	**-**	**4,5%**	**5,2%**

(1) Em R$ mil/ano (2) Em R$/mês

Fonte: PTDRS (2006)

A renda per capta do território apresenta média bem inferior à renda da capital potiguar, isto demonstra a fragilidade da economia do território que é eminentemente baseada na agropecuária e apresenta um valor da produção agrícola muito baixo em relação a outros territórios do estado. (PTDRS, 2006)

No entanto o território esta apresentando um novo eixo de desenvolvimento com o advento da construção do prolongamento da BR 101 litorânea, que parte de Natal e vai até o município de São Miguel do Gostoso. Esta via abriu novas possibilidades para o turismo na região e o surgimento de vários empreendimentos deste setor, abrindo postos de trabalho e possibilidade de incremento de novas formas de obtenção de renda, além de ser uma via de escoamento da produção do território. (PTDRS, 2006)

De acordo com o quadro a seguir, observa-se a situação precária que enfrenta o território, quando se analisa a renda familiar dos estabelecimentos. Mais da metade dos estabelecimentos são classificados como quase sem renda. Enquanto que os estabelecimentos com rendas médias e altas não chegam a somar nem um quarto dos estabelecimentos do território. (PTDRS, 2006)

Quadro 9 – Estabelecimentos do território do Mato Grande categorizados de acordo com a renda familiar recebida

Municípios	Nº de Estab. Familiares	Destino dos Estabelecimentos Familiares Conforme a Renda							
		Quase Sem Renda		Renda Baixa		Renda Média		Maiores Rendas	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Bento Fernandes	264	183	69,32	55	20,83	21	7,95	5	1,89
Caiçara do Norte	187	178	95,19	1	0,53	7	3,74	1	0,53
Ceará Mirim	1.710	923	53,98	371	21,70	322	18,83	94	5,50
Jandaira	209	175	83,73	20	9,57	12	5,74	2	0,96
João Câmara	1.837	701	38,16	648	35,27	419	22,81	69	3,76
Maxaranguape	20	16	80,00	1	5,00	1	5,00	1	5,00
Parazinho	245	222	90,61	16	6,53	7	2,86	-	-
Pedra Grande	193	159	82,38	11	5,70	17	8,81	6	3,11
Poço Branco	404	275	68,07	73	18,07	43	10,64	13	3,22
Pureza	236	161	68,22	33	13,98	33	13,98	9	3,81
Rio do Fogo	68	29	42,65	5	7,35	11	16,18	23	33,82
São Bento do Norte	683	605	88,58	38	5,56	33	4,83	7	1,02
São Miguel de Touros	303	226	74,59	28	9,24	25	8,25	24	7,92
Taipu	718	517	72,01	99	13,79	81	11,28	21	2,92
Touros	723	397	54,91	102	14,11	125	17,29	99	13,69
a) Total do Território	**7.800**	**4.767**	**61,1**	**1.501**	**19,2**	**1.157**	**14,8**	**374**	**4,8**
b) Total do Estado	**79.852**	**51.808**	**64,9**	**13.004**	**16,3**	**11.462**	**14,4**	**3.578**	**4,5**
c) % (a/b)	**9,8**	**9,2**		**11,5**		**10,1**		**10,5**	

Fonte: PTDRS (2006)

4.3.1.2 Trajetória de formalização do território do Mato Grande

A constituição formal do território do Mato Grande foi iniciada a partir da organização da sociedade civil em organismos e órgãos governamentais que tinham por finalidade construir um plano de desenvolvimento sustentável para aquela região. Deste modo, um ponto de partida foi a recuperação do Plano do Litoral Norte, o qual tinha diversas ações que

abrangiam o espaço rural, e possibilitavam a construção de uma trilha para o processo de desenvolvimento da região. (PTDRS, 2006)

Assim como algumas linhas mestras de ações foram incorporadas do Plano do Litoral Norte, o modelo de gestão escolhido seria baseado também no preconizado neste plano. O Território do Mato Grande adotou os critérios de estabelecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), órgão ligado ao MDA. Deste modo, constituiu-se um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável que buscasse viabilizar a completa formalização e organização de ações planejadas no território do Mato Grande. (PTDRS, 2006)

Este plano traçou a infraestrutura organizacional do território, através da constituição de diversos órgãos deliberativos, os quais seriam compostos da seguinte maneira:

I) O Fórum de Desenvolvimento Sustentável do Mato Grande (FOMAG), já existente, é a instância territorial de deliberação e de coordenação do processo de implementação do Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável;

II) A Agência de Desenvolvimento do Litoral Norte (ADENO) será a instância executiva diretamente responsável pela implementação das decisões tomadas pelo FOMAG. A ADENO foi concebida sob o formato jurídico de uma sociedade civil sem fins lucrativos, com recursos assegurados para o seu funcionamento nos orçamentos do Governo do Estado e dos Municípios que compõem o Território do Mato Grande;

III) Os Fóruns Municipais de Desenvolvimento Sustentável cumpririam a missão estratégica de articulação institucional, de complementaridade e de planejamento integrado da ação pública;

IV) As associações civis, já existentes na maioria das comunidades rurais do Território do Mato Grande, deverão ser mobilizadas para o esforço de integração à filosofia, às diretrizes e ao processo de execução dos programas e projetos que integram o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. (PTDRS, 2006)

4.3.2 O Território Sertão do Apodi

Figura 4 – Mapa do Território do Sertão do Apodi

Fonte: Portal da Cidadania

4.3.2.1 Aspectos Gerais

O Território do Sertão do Apodi ocupa uma área de 8.297 Km², representando 15,6 % da área total do Rio Grande do Norte. O Território é constituído por 17 municípios: Governador Dix-Sept Rosado; Caraúbas; Campo Grande; Felipe Guerra; Itaú; Janduís; Messias Targino; Olho D'água dos Borges; Paraú; Rodolfo Fernandes; Severiano Melo; Triunfo Potiguar; Upanema; Rafael Godeiro; Apodi; Umarizal; Patu. O Território tem uma população de aproximadamente 155.304 habitantes, o que representa cerca de 5% da população do Estado. Sendo que residiam na zona rural cerca de 60.641 habitantes, enquanto que 94.663 residiam na zona urbana. (PTDRS APODI, 2010)

A estrutura dos serviços de saúde no Território Sertão do Apodi é composta por 105 estabelecimentos, com aptidão a prestar serviços no atendimento de patologias de baixa complexidade. Em relação ao número de estabelecimentos de saúde constata-se que embora sejam quantitativamente suficientes, apresentam-se desigualdades no tocante a sua distribuição por municípios. Além disso, o fato de no território não possuir unidades de atendimento de média e alta complexidade fragiliza muito a qualidade da saúde nos municípios do Território. Nestes casos, os pacientes em sua maioria deslocam-se para o

município de Mossoró, onde percorrem mais de 100 km em busca de atendimento e se deparam com superlotação. (PTDRS APODI, 2010)

O Território do Sertão do Apodi, conta com 601 profissionais na área de saúde, destes, 142 são médicos. Ao considerar os padrões estabelecidos pela Organização Municipal de Saúde, que estipula a necessidade de um médico para cada mil habitantes verifica-se que há um déficit na oferta destes serviços. Além deste déficit quantitativo, outro agravante é que os médicos que atendem nesses municípios não são residentes nos mesmos. E, em geral, prestam serviços em vários outros, o que reduz a qualidade do atendimento. (PTDRS APODI, 2010)

O maior índice de mortalidade 61% encontra-se na população cuja faixa etária esta acima de 60 anos de ida de, a principal causa das mortes é a falta da assistência médica. Este elevado índice desta modalidade de óbitos deve-se a falta de infraestrutura médica que faz com que muitos pacientes sejam deslocados para outras localidades, onde muitas vezes o óbito ocorre no translado. Os pacientes deslocam-se para a cidade, sem um atendimento de pronto socorro básico, na sua quase totalidade em transportes inadequados percorrendo estradas vicinais em péssimo estado de conservação. (PTDRS APODI, 2010)

No Território Sertão do Apodi a infraestrutura e os serviços educacionais são prestados pelas esferas federal, estadual e municipal, além da iniciativa privada. No território existem 362 estabelecimentos escolares, sendo que deste total 232 localizam-se na zona rural, sendo 67 da rede estadual, 268 municipais e 27 privadas. O território do Apodi foi bastante beneficiado com o Programa de Interiorização do Ensino Superior – REUNI, o Território conta com diversas instituições de ensino superior: a Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN); Universidade Federal do Semi-Árido (UFERSA); além de unidades do Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), os quais oferecem além de cursos de ensino superior, também ensino de nível médio. (PTDRS APODI 2010)

Já em relação ao analfabetismo o Território tem aproximadamente uma porcentagem 33,7% de analfabetos com mais de 15 anos, entretanto, o quadro melhora um pouco na faixa etária de 7 a 14 anos onde 96,5% da população estão matriculados em escolas regulares. Observando os dados da distorção idade-série, percebemos que a distorção é bastante elevada, sendo que nos anos finais é bem maior que nos anos iniciais. A distorção nas séries iniciais alcança o patamar de 30,54, já nas séries finais é de aproximadamente 50,34. (PTDRS APODI 2010)

Quadro 10 – Alguns Indicadores da Educação do Território do Sertão do Apodi

Municípios	Analfabetismo			Escolarização de 7 a 14 anos			Escolarização dos resp. p/domicílios		
	Pop. Com 15 anos e mais			Pop. De 7 a 14 anos			Resp. por domicílios		
	Total	Analfabetos		Total	Matric nas escolas		Total	menos de 4 anos de freq à escola	
		Nº	%		Nº	%		Nº	%
Apodi	23.626	7.834	33,2	5.968	5.764	96,6	8.398	5.474	65,2
Caraúbas	13.105	4.390	33,5	3.213	3.099	96,5	4.723	3.222	68,2
Felipe Guerra	4.008	1.129	28,2	895	861	96,2	1.432	901	62,9
Governador Dix-sept Rosado	8.008	2.453	30,6	2.042	1.919	94,0	2.318	1.826	78,8
Olho D´Água dos Borges	3.159	1.220	38,6	720	709	98,5	1.147	810	70,6
Rafael Godeiro	2.129	637	29,9	477	463	97,1	790	534	67,6
Umarizal	7.642	2.355	30,8	1.915	1.821	95,1	2.893	1.801	62,3
Upanema	7.352	2.639	35,9	2.079	1.875	90,2	2.618	1.887	72,1
Campo Grande	6.066	2.229	36,7	1.615	1.428	88,4	2.184	1.524	69,8
Itaú	3.636	1.044	28,7	912	854	93,6	1.319	813	61,6
Janduís	3.878	1.414	36,5	985	970	98,5	1.284	873	68,0
Messias Targino	2.556	889	34,8	620	626	101,0	871	540	62,0
Paraú	2.804	1.009	36,0	704	686	97,4	984	655	66,6
Patú	7.858	2.609	33,2	1.795	1.734	96,6	2.864	1.805	63,0
Rodolfo Fernandes	3.119	1.146	36,7	693	663	95,7	1.045	740	70,8
Severiano Melo	7.119	2.560	36,0	2.087	1.968	94,3	2.302	1.687	73,3
Triunfo Potiguar	2.376	948	39,9	720	695	96,5	852	655	76,9
a) Totais do território	**108.441**	**36.505**	**33,7**	**27.440**	**26.135**	**95,2**	**38.024**	**25.747**	**67,7**
b) Totais do Estado	**1.899.143**	**482.975**	**25,4**	**479.624**	**455.510**	**95,0**	**671.993**	**340.474**	**50,6**
c) % (a/b)	**5,7**	**7,6**	**-**	**5,7**	**5,7**	**-**	**5,7**	**7,6**	**-**

Fonte: PTDRS APODI (2010)

O Território Sertão do Apodi se constituiu em uma economia baseada na pecuária e agricultura de subsistência, tendo como principais atividades: a pecuária leiteira, a piscicultura, a ovino-caprinocultura, além de culturas de lavouras permanentes e temporárias. Entretanto, a pecuária leiteira foi desenvolvida de forma mais intensa na região do vale do Rio Apodi e seus afluentes; a ovino-caprinocultura na região da Chapada do Apodi; a piscicultura nas lagoas e açudes da região, sendo os principais a barragem de Santa Cruz e Apanha Peixe; as culturas temporárias de sequeiro distribuem-se por todo o território, por sua vez as irrigadas temporárias ou permanentes se predominam também na região do vale do Apodi. (PTDRS APODI, 2010)

O Território do Sertão do Apodi se destaca em termos estaduais por concentrar grande parte da produção de arroz, sorgo granífero, mamona e castanha. Estas culturas somadas levam o Território a responder por 33,91% da produção total do estado. O arroz produzido no Território chega a representar 89,67% em relação ao estado. Além dessas culturas merece destaque também a apicultura sendo o segundo maior produtor do Brasil. (PTDRS APODI, 2010)

Quadro 11- Indicadores Econômicos do Território Sertão do Apodi

Municípios	Valores absolutos					
	Renda Total (1)	Renda Per Capita (2)	Produção Animal e Vegetal (3)	Arrecadação de ICMS (R$ 1000)	Trab. nos estab. Rurais	Trab. nas Empresas com CNPJ
Apodi	2.999,00	87,77	5.809		8.060	595
Caraúbas	1.634,00	86,87	4.971		6.399	418
Felipe Guerra	481,00	86,99	669		1.175	30
Governador Dix-sept Rosado	1.007,00	85,57	3.298		3.569	182
Olho D´Água dos Borges	375,00	84,17	574		825	26
Rafael Godeiro	251,00	84,86	491		660	10
Umarizal	1.097,00	98,90	1.031		1.455	272
Upanema	742,00	67,53	1.775		1.943	128
Campo Grande	836,00	92,65	3.893		4.637	79
Itaú	528,00	100,22	975		674	37
Janduís	475,00	84,89	1.238		1.138	70
Messias Targino	343,00	92,30	801		511	10
Paraú	401,00	97,95	992		1.161	19
Patú	1.548,00	138,61	1.398		1.365	181
Rodolfo Fernandes	427,00	95,71	579		351	28
Severiano Melo	787,00	74,40	2.135		2.305	25
Triunfo Potiguar	262,00	71,85	1.773		1.813	10
a) Total do Território	**14.193,00**	**90,20**	**32.402**		**38.041**	**2.120**
b) Total do Estado	**488.714,00**	**176,00**	**355.930**		**332.516**	**351.664**
c) % de a/b	**2,9**	**51,3**	**9,1**		**11,4**	**0,6**

Fonte: PTDRS APODI (2010)

A renda do Território de acordo com dados do IBGE, referindo-se ao ano de 2007, tinha uma renda média mensal de pouco mais de um salário mínimo. Entretanto, há uma tendência de aumento da renda populacional, uma vez que no ano de 2004 a renda média mensal equivalia a um salário mínimo. No entanto, além de ter uma renda média muito baixa o Território apresenta alto índice de concentração de renda. No coeficiente de Gini, referindo-se ao ano 2000, aparecia com um índice de 0,58. Índice semelhante ao do Brasil, de acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humana de 2007, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, em que de um ranking composto por 180 países, o Brasil assumiu a 171ª posição. (PTDRS APODI, 2010)

Em relação ao rendimento médio mensal do chefe do domicílio, segundo informações do Censo Demográfico do Rio Grande do Norte, os dados revelaram que no ano de 2008, a população mais pobre do Sertão do Apodi correspondia a um quantitativo de 15% que dispunham de no máximo até meio salário mínimo mensal para a sua sobrevivência. Do total desta população, 87% estão sendo beneficiada com o Programa Bolsa Família. (PTDRS APODI, 2010)

O índice de desenvolvimento no Território Sertão do Apodi, ficou na média de 0,63 que é um valor baixo quando comparado com o do estado que é 0,70. A situação dos indicadores do território é preocupante, pois demonstra a estagnação que a região se encontra. (PTDRS APODI, 2010)

Quadro 12 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Território do Sertão do Apodi

Município	IDH-M	IDH-M por componente		
		Longevidade	Educação	Renda
Apodi	0,654	0,717	0,724	0,520
Caraúbas	0,614	0,600	0,723	0,518
Felipe Guerra	0,633	0,623	0,758	0,518
Governador Dix-sept Rosado	0,637	0,660	0,746	0,506
Olho D´Água dos Borges	0,630	0,696	0,683	0,513
Rafael Godeiro	0,637	0,648	0,749	0,514
Umarizal	0,642	0,648	0,740	0,540
Upanema	0,588	0,609	0,681	0,476
Campo Grande				
Itaú	0,675	0,706	0,778	0,542
Janduís	0,604	0,609	0,688	0,514
Messias Targino	0,614	0,609	0,705	0,528
Paraú				
Patú	0,677	0,698	0,735	0,596
Rodolfo Fernandes	0,653	0,729	0,697	0,534
Severiano Melo	0,632	0,695	0,707	0,492
Triunfo Potiguar	0,578	0,573	0,673	0,486
Território	**0,631**	**0,660**	**0,724**	**0,515**
Estado	**0,705**	**0,700**	**0,779**	**0,636**
País	**0,766**	**0,727**	**0,849**	**0,723**
Santa Catarina	**0,822**	**0,811**	**0,906**	**0,750**

Fonte: PTDRS APODI (2010)

4.3.2.2 Trajetória de formalização do território do Sertão do Apodi

A ideia de consolidação de um território na região do Apodi remarca ainda no início dos anos 1990, com a criação dos Polos Sindicais, através da FETARN, que tinha o objetivo de dinamizar as informações para os municípios. Neste caso a região foi denominada de médio-oeste e serviu como ancora para aportes de recursos do Programa de Combate a Pobreza Rural (PCPR) entre outros. Já nos anos 2000 com o MDA através do Projeto Dom Helder Câmara a região recebe à denominação de Território Sertão do Apodi. (PTDRS, 2010)

Em 2003 o Ministério do Desenvolvimento Agrário passa a articular uma nova estratégia de desenvolvimento e fortalecimento da gestão social, e então no ano de 2006 o Território Sertão do Apodi foi inserido no novo programa de desenvolvimento do MDA o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PRONAT, o qual era o eixo orientador dos dispêndios oriundos do PROINF. Deste modo, a nova ótica de desenvolvimento adotada pelas políticas públicas das regiões rurais passa a contemplar a questão territorial, o qual o Sertão do Apodi se consolidou como um território rural composto por 17 municípios. (PTDRS, 2010)

A gestão do Território é feita pelo Comitê Territorial do Sertão do Apodi, o qual é composto por representantes das comunidades de assentados (as) e de agricultores (as) familiares, bem como de representantes da sociedade civil, do governo federal, estadual e municipal.

O Comitê é responsável por apresentar, criar, discutir e decidir as propostas e projetos a partir das ações da comunidade, município e território. Tem como objetivo contribuir na formulação de propostas que busquem a integração das políticas de caráter territorial, articulando com as demandas dos agentes organizados no território. Assim o comitê busca constituir-se como uma instância de debate dos problemas e soluções do Território capaz de conjecturar e construir parcerias com outros programas e instituições que apoiem o desenvolvimento do Território. (PTDRS APODI, 2010)

A composição do Comitê foi feita de duas maneiras: uma para as relações com o Projeto Dom Helder Câmara, no qual a composição é feita tendo no mínimo 50% de famílias beneficiárias e o restante está distribuído em entes das esferas governamentais, bem como, das Organizações da sociedade civil. Além do mais é assegurada a cota de 30% na participação de jovens e mulheres. Por sua vez na formação do Comitê, tendo em vista o Desenvolvimento Territorial, tem sua estrutura da seguinte forma: 22 representantes do poder público, dentre estes as 17 prefeituras, representações de bancos, de secretarias estaduais de Governo e de órgãos federais. Mais 52 representações dos Sindicatos, incluindo Comissões de Mulheres e de Jovens e 14 representações dos Fóruns de Associações municipais. Ao núcleo técnico está assegurada a participação nas reuniões do Comitê Territorial, mas sem poder de voto. (PTDRS APODI, 2010)

Este colegiado formado por diversos agentes constitui-se no centro das ações territoriais, pois é onde se discute e tomam-se as decisões acerca das ações no Território. No Comitê forma-se a Comissão Executiva, a qual é responsável pelo planejamento, articulação, programação e gerenciamento das ações discutidas e decididas no Colegiado. Esta Comissão Executiva é constituída por 11 membros, sendo 05 representantes da Sociedade civil, 05 de Prefeitura Municipais e 01 representante da ULS/PDHC, o qual é o secretário executivo do Comitê Territorial e participa, mas sem direito a voto. (PTDRS APODI, 2010)

Por sua vez o Núcleo Técnico é a estrutura de apoio técnico aos projetos territoriais e aos debates. É composto pelas Câmaras Temáticas, ONG’s do território e instituições do poder público. Estas Câmaras Temáticas são espaços setoriais instituídos com o papel de propor, dialogar e articular temas específicos relacionados a eixos estratégicos para o Território, estas fazem reuniões trimestrais, com duração de dois dias. As Câmaras Temáticas

existentes no Comitê Territorial são as seguintes: produção sustentável e agroecológica; educação, cultura e saúde; meio ambiente e convivência do semiárido; direitos sociais, gênero e cidadania; pesca e aquicultura. (PTDRS APODI, 2010)

CAPÍTULO V

5 ANÁLISE DA COMPOSIÇÃO E O PROCESSO DE FUNCIONAMENTO DO COLEGIADO

5.1 COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Como destacado no capítulo anterior, a trajetória do território pode ter uma influência decisiva na organização social do território, deste modo, iremos nos debruçar sobre o fórum participativo que gere a política territorial, o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER), que é um organismo fundamental dentro do processo do desenvolvimento, pois deve englobar os diversos tipos de atores sociais locais e representar a diversidade de interesses socioeconômicos e político-institucionais existentes em cada território.

O colegiado assume, assim, papel central na condução e operacionalização da estratégia de desenvolvimento territorial, onde são discutidas e decididas as ações públicas. Tais discussões e decisões ocorrem na plenária, que é, a um só tempo, uma instância de caráter consultivo e deliberativo. Contudo, a implementação das ações cabe ao Núcleo Dirigente, que conta, para tanto, com o apoio do Núcleo Técnico, conforme as regras previstas nos documentos legais. (SARTORI, 2011)

O Colegiado Territorial também pode ser visto como a arena decisória do território, no qual se desenvolvem as funções de organizar e intermediar as partes envolvidas, orientando e definindo as ações de acordo com o processo de negociação dos atores dentro do debate, de modo a priorizar as iniciativas e políticas públicas para o desenvolvimento rural do território. De acordo com o relatório do Sartori (2011) algumas atribuições centrais do colegiado são:

- Deliberar sobre o processo de implementação da estratégia de desenvolvimento;
- Defender, especialmente, os interesses dos diversos segmentos sociais mais fragilizados do Território.
- Articular políticas públicas, recursos e esforços em torno da proposta de desenvolvimento sustentável;
- Representar o território perante entes públicos e privados, nacionais e estrangeiros visando à articulação de parcerias e políticas que objetivem o desenvolvimento territorial;
- Coordenar e decidir sobre a seleção de projetos e programas de suporte ao PTDRS e também a elaboração da agenda de prioridades;

• Contribuir para a integração territorial e articulação intermunicipal buscando estabelecer relações horizontais de cooperação que favoreçam o processo de desenvolvimento rural sustentável;

• Apoiar a elaboração de estudos, pesquisas e análises da conjuntura e realidade do território, bem como a produção e edição de instrumentos de divulgação, informação e formação que contribuam para o desenvolvimento territorial;

• Propor e apoiar políticas públicas, programas, projetos, ações e iniciativas diversas respeitando os princípios do desenvolvimento sustentável;

• Incentivar a qualificação e capacitação técnica dos seus membros e demais atores do território.

5.1.1 Composição dos colegiados territoriais

Os Colegiados Territoriais devem ser compostos por representantes do poder público e também da sociedade civil, devendo representar toda a heterogeneidade do território, ou seja, ter representantes de todos os segmentos sociais. Sendo que na ordem de representatividade, no mínimo 50% devem ser ocupadas por representantes da sociedade civil e no máximo 50% devem ser representantes das esferas governamentais. (SARTORI, 2011)

5.1.2 Estrutura de Funcionamento

A gestão territorial é articulada pelo colegiado, o qual tem uma estrutura que garante sua operacionalização e eficiência. Dentro do colegiado existem os seguintes organismos: Plenário; Núcleo Dirigente; Núcleo Técnico e Câmaras Temáticas ou Câmaras Setoriais.

5.1.2.1 Plenária

A Plenária é o principal órgão dentro do Colegiado, pois este é o organismo responsável pela deliberação das ações e tomadas de decisões a respeito do processo de desenvolvimento territorial da localidade. Ainda é responsável pela organização e regimento do colegiado, regulando a composição do colegiado e obedecendo aos princípios de pluralidade e heterogeneidade dos atores locais. (SARTORI, 2011)

Dentro da plenária são tomadas as decisões que irão trilhar o caminho do desenvolvimento, sendo realizadas reuniões para levantamento de problemas, potencialidade e

possibilidades. Também é realizado todo o processo de concertação dos interesses dos mais diversos agentes que compõem o colegiado, para que se chegue a um acordo nos temas debatidos. (SARTORI, 2011)

5.1.2.2 Núcleo Dirigente

O Núcleo Dirigente é o órgão que coordena as decisões tomadas e as diretrizes definidas pela Plenária. Ele é o responsável pela articulação dos diversos atores sociais na hora de implementar as ações decididas no plenário pelo colegiado. O Núcleo Dirigente é formado estritamente por agentes que são membros do colegiado. (SARTORI, 2011)

Neste processo de articulação dos interesses dos agentes, o Núcleo Dirigente busca integrar os projetos das câmaras temáticas e elaborar um estatuto interno, para assim, ter uma validação com representante do colegiado nos espaços de negociações de ações a respeito do desenvolvimento territorial. (SARTORI, 2011)

5.1.2.3 Núcleo Técnico

O Núcleo Técnico se caracteriza por ser um órgão de apoio ao Colegiado, sendo composto por técnicos de organizações de ensino, assistência técnica e demais órgãos do poder público e de diversas organizações da sociedade civil, como ONG’s e OSCIP’s. Este núcleo tem como objetivo formar um corpo técnico que tenha capacidade de entender e contribuir para superação das dificuldades e proposição de alternativas que incitem o desenvolvimento territorial. As principais atribuições deste núcleo são: elaborar e acompanhar estudos, diagnósticos, planos e projetos territoriais; desenvolver propor instrumentos de acompanhamento, gestão e controle social, em conjunto com o Núcleo Dirigente e Câmaras Temáticas; apoiar entidades e órgãos proponentes e executores de projetos territoriais na elaboração dos planos de trabalho e encaminhamento da documentação junto às entidades financiadoras. (SARTORI, 2011)

5.2 COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO MATO GRANDE

5.2.1 Composição do colegiado

O CODETER do Mato Grande é composto de forma bastante heterogênea e plural, como realmente deve ser em concordância com os conceitos de desenvolvimento territorial. O colegiado abrange entidades governamentais da esfera federal (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Instituto Federal do Rio Grande do Norte, Banco do Nordeste do Brasil, MDA), da esfera estadual (EMATER, Secretaria de Saúde Pública) e da esfera municipal (prefeituras de todos os municípios participantes e suas secretarias). Além disso, conta com diversos organismos que representam a sociedade civil (ONG's, diversas associações, sindicatos de trabalhadores rurais, grupos de jovens, mulheres religiosos, entre outras). Os dados dos colegiados são sintetizados nas tabelas a seguir.

Quadro 13 – Representação Social do Colegiado e suas Estruturas do Território do Mato Grande

Representação Social	Colegiado		Plenária		Núcleo Diretivo		Núcleo Técnico	
	Nº de Entidades	%	Nº de Entidades	%	Nº de Entidades	%	Nº de Entidades	%
Conselhos	1	1,43	1	1,59	0	0,00	0	0,00
Poder Público Estadual	2	2,86	2	3,17	0	0,00	1	16,67
Poder Público Federal	5	7,14	5	7,94	4	28,57	1	16,67
Poder Público Municipal	21	30,00	20	31,75	3	21,43	0	0,00
Sociedade Civil	41	58,6	35	55,56	7	50,00	4	66,67
TOTAL	**70**	**-**	**63**	**-**	**14**	**-**	**6**	**-**

Fonte: SGE - MDA

Elaboração Própria

Como pode ser observado no quadro 13, o CODETER do Mato Grande é composto por 70 entidades, das quais 58,6% são da sociedade civil, 30% da esfera municipal, 7,14% do governo estadual e 2,86% são órgãos federais, estando dessa forma de acordo com a legislação que rege os colegiados.

Dois aspectos chamam a atenção na composição do colegiado do Mato Grande: a elevada participação das organizações da sociedade civil, acima dos 50% previstos na condição de paridade que deve ser observada na formação dos colegiados; e, a ausência dos colegiados municipais de desenvolvimento rural (CMDRs), os quais, no passado, foram

instâncias importantes na construção da agenda e na apresentação de propostas para investimento no âmbito dos municípios.

O quadro 14 apresenta as organizações governamentais e da sociedade civil de forma agregada, porém desagrega as instâncias decisórias e de assessoramento, isto é, a plenária, o núcleo diretivo e o núcleo técnico. A sociedade civil continua acima da paridade na plenária e no núcleo técnico, com 57,1% e 66,7%, e 50% no núcleo diretivo, o que continua mostrando a supremacia numérica das organizações da sociedade civil.

Quadro 14 – Relação entre Poder Público e Sociedade Civil do Colegiado e suas Estruturas do Território do Mato Grande

Representação Social	Colegiado		Plenária		Núcleo Diretivo		Núcleo Técnico	
	Nº de Entidades	%	Nº de Entidades	%	Nº de Entidades	%	Nº de Entidades	%
Poder Público	28	40,00	27	42,9	7	50,00	2	33,3
Sociedade Civil	42	60,00	36	57,1	7	50,00	4	66,7
TOTAL	**70**	**-**	**63**	**-**	**14**	**-**	**6**	**-**

Fonte: SGE –MDA
Elaboração Própria

O quadro 15 classifica as organizações da sociedade civil segundo a sua finalidade, isto é, associações e cooperativas de produção; organizações não governamentais e cooperativas técnicas; organizações sindicais; representantes de fóruns e outros tipos de organizações religiosas, de jovens e de gênero. O mesmo quadro também classifica as organizações segundo a sua participação nas instâncias decisórias e de assessoramento.

Nesta nova divisão aparece a supremacia das organizações não governamentais e as cooperativas de técnicos, as quais, em conjunto, prestam serviços técnicos, entre os quais se incluem a elaboração e implantação de projetos e o assessoramento técnico e gerencial aos empreendimentos agrícolas e não agrícolas de natureza individual e associativa. Pode-se inferir que uma supremacia desta natureza tem influência decisiva na definição dos tipos de ações públicas e individuais que são implementadas com o apoio de políticas públicas de natureza territorial, municipal, comunitária e individual.

Quadro 15 – Classificação Social das instituições que compõe a Sociedade Civil do Colegiado e suas Estruturas do Território do Mato Grande

Classificação Social	Colegiado		Plenária		Núcleo Diretivo		Núcleo Técnico	
	Nº de Entidades	%	Nº de Entidades	%	Nº de Entidades	%	Nº de Entidades	%
Associação Comunitária	4	9,52	4	11,11	-	-	-	-
Associação Produtiva Agropecuária	5	11,9	5	13,89	1	14,29	-	-
Associação/Cooperativas de Artesãos	2	4,76	2	5,56	-	-	-	-
Cooperativa de Produção	2	4,76	2	5,56	1	14,29	1	25
Organização Não-Governamental	8	19,05	3	8,33	2	28,57	2	50
Representação de Mulheres	2	4,76	2	5,56	-	-	-	-
Representantes de Fóruns	7	16,67	6	16,67	1	14,29	-	-
Sindicato de Trabalhadores/as Rurais	7	16,67	7	19,44	1	14,29	-	-
Outros	5	11,9	5	13,89	1	14,29	1	25,00
TOTAL	**42**	**-**	**36**	**-**	**7**	**-**	**4**	**-**

Fonte: SGE – MDA

Elaboração Própria

Quadro 16 – Classificação Social das instituições que compõe o Poder Público do Colegiado e suas Estruturas do Território do Mato Grande

Classificação Social	Colegiado		Plenária		Núcleo Diretivo		Núcleo Técnico	
	Nº de Entidades	%	Nº de Entidades	%	Nº de Entidades	%	Nº de Entidades	%
Órgão Estadual de Ater	1	3,57	1	3,70	-	-	-	-
Órgão Público de Pesquisa Federal	2	7,14	2	7,41	2	28,57	1	50,00
Órgão Público Estadual	3	10,71	3	11,11	-	-	1	50,00
Órgão Público Federal	4	14,29	4	14,81	2	28,57	-	-
Órgão Público Municipal	18	64,29	17	62,96	3	42,86	-	-
TOTAL	**28**	**-**	**27**	**-**	**7**	**-**	**2**	**-**

Fonte: SGE - MDA

Elaboração Própria

O quadro 16 mostra outra forma de divisão das instituições que compõem o Poder Público. Como pode ser observado, dentre as entidades que representam a sociedade civil há uma predominância de três grandes grupos: organizações não-governamentais, representantes de fóruns e os sindicatos de trabalhadores rurais.

As não-governamentais são em sua maior parte organizações de técnicos em suas diversas áreas que prestam assessoria técnica ao território, sendo estes por vezes oriundos do próprio território, o que é interessante, à medida que possuem o *path dependence* das discussões que permeiam o colegiado.

Os fóruns são representações de associações ou de comunidades que são imbuídos de representar a discussão no colegiado, sendo, portanto uma representação "localizada", por se restringir as demandas locais, apesar de trazerem ao colegiado problemas comuns das comunidades rurais.

E, por fim, a participação do sindicato de vários municípios é de suma importância, uma vez que os municípios guardam peculiaridades entre as suas relações de trabalho, significando essa representação uma pluralidade de visões dentro do território, além dos sindicatos serem na maior parte das vezes a instituição da sociedade civil organizada que melhor representa a agricultura familiar e o trabalhador rural, pelo seu histórico de lutas dentro do território.

As entidades do poder público possuem grande representação devido o grande número de prefeituras e secretarias municipais de agricultura que fazem parte do colegiado. A prefeitura é a entidade pública mais importante do colegiado, por ser a escala institucionalizada mais próxima da escala do território. Desse modo, um território forte predispõe um conjunto de municípios fortes que tem a competência de ser "agrupar" para gerar sinergias e ser articularem para que possam gerar economias de escala e escopo.

Já os órgãos públicos estaduais e Federais possuem uma pequena representação no Mato Grande, apesar de serem constituídos de organizações que são de suma importância para o desenvolvimento do território, como instituições de assistência técnica, de pesquisa e bancárias, possibilitando deste modo a concretização dos projetos que são discutidos no colegiado.

5.3 COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO SERTÃO DO APODI

5.3.1 Composição do colegiado

A composição do CODETER do Sertão Apodi também é composta de forma bastante heterogênea e plural, apresentando-se de acordo com os conceitos de desenvolvimento territorial. Entretanto, o território do Sertão Apodi exibe um maior e mais diversificado número de agentes em relação ao território do Mato Grande. O colegiado abrange entidades governamentais da esfera federal (Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Instituto Federal do Rio Grande do Norte, Banco do Nordeste do Brasil, Banco do Brasil, MDA, Petrobras, IBAMA, CONAB), da esfera estadual (EMATER, EMPARN) e da esfera municipal (prefeitura dos municípios participantes e suas secretarias). Além disso, conta com diversos organismos que representam a sociedade civil (ONG's, diversas associações, sindicatos de trabalhadores rurais, grupos de jovens, mulheres, religiosos, entre outras). As tabelas a seguir apresentam uma síntese da composição do colegiado.

Quadro 17 – Representação Social do Colegiado e suas Estruturas do Território do Sertão do Apodi

Representação Social	Colegiado		Plenária		Núcleo Diretivo		Núcleo Técnico	
	Nº de Entidades	%	Nº de Entidades	%	Nº de Entidades	%	Nº de Entidades	%
Conselhos	7	7,44	7	7,53	0	0,00	0	0,00
Poder Público Estadual	12	12,76	12	12,9	0	0,00	0	0,00
Poder Público Federal	12	12,76	11	11,8	1	9,09	0	0,00
Poder Público Municipal	17	18,08	17	18,3	1	9,09	0	0,00
Sociedade Civil	53	56,38	53	49,5	9	81,8	14	100,00
TOTAL	**94**	**-**	**93**	**-**	**11**	**-**	**14**	**-**

Fonte: SGE - MDA

Elaboração Própria

Quadro 18 – Relação entre Poder Público e Sociedade Civil do Colegiado e suas Estruturas do Território do Sertão do Apodi

Representação Social	Colegiado		Plenária		Núcleo Diretivo		Núcleo Técnico	
	Nº de Entidades	%	Nº de Entidades	%	Nº de Entidades	%	Nº de Entidades	%
Poder Público	41	43,62	40	43	2	18,18	0	0,00
Sociedade Civil	53	56,38	53	57	9	81,82	14	100,00

TOTAL	**94**	**-**	**93**	**-**	**11**	**-**	**14**	**-**

Fonte: SGE – MDA
Elaboração Própria

Quadro 19 – Classificação Social das instituições que compõe a Sociedade Civil do Colegiado e suas Estruturas do Território do Sertão do Apodi

Classificação Social	Colegiado		Plenária		Núcleo Diretivo		Núcleo Técnico	
	Nº de Entidades	%	Nº de Entidades	%	Nº de Entidades	%	Nº de Entidades	%
Associação Comunitária	8	15,09	8	15,09	3	33,33	-	-
Associação Produtiva Agropecuária	2	3,77	2	3,77	1	11,11	-	-
Cooperativa de Produção	2	3,77	2	3,77	-	-	-	-
Cooperativa de Técnicos e Prestação de Serviços	2	3,77	2	3,77	-	-	2	14,29
Organização Não-Governamental	11	20,75	11	20,75	-	-	11	78,57
Representantes de Fóruns	7	13,21	7	13,21	-	-	-	-
Sindicato de Trabalhadores/as Rurais	17	32,08	17	32,08	5	55,56	-	-
Outros	4	7,55	4	7,55	-		1	7,14
TOTAL	**53**	**-**	**53**	**-**	**9**	**-**	**14**	**-**

Fonte: SGE – MDA

Elaboração Própria

Quadro 20 – Classificação Social das instituições que compõe o Poder Público do Colegiado e suas Estruturas do Território do Sertão do Apodi

Classificação Social	Colegiado		Plenária		Núcleo Diretivo		Núcleo Técnico	
	Nº de Entidades	%	Nº de Entidades	%	Nº de Entidades	%	Nº de Entidades	%
Órgão Estadual de Ater	2	4,88	2	5,00	-	-	-	-
Órgão Público de Pesquisa Estadual	2	4,88	2	5,00	-	-	-	-
Órgão Público de Pesquisa Federal	3	7,32	3	7,50	-	-	-	-
Órgão Público Estadual	8	19,51	8	20,00	-	-	-	-
Órgão Público Federal	8	19,51	7	17,50	1	50,00	-	-

Órgão Público Municipal	17	41,46	17	42,50	1	50,00	-	-
Sistema S (Sebrae, Senai, Sesc, Senar)	1	2,44	1	2,50	-	-	-	-
TOTAL	**41**	**-**	**40**	**-**	**2**	**-**	**0**	**-**

Fonte: SGE – MDA

Elaboração Própria

A composição do CODETER do Sertão do Apodi, como percebe-se pelos quadros acima, tem a seguinte configuração: existem 94 entidades que o integra, a sociedade civil tem maioria dos colegiados, como deve ser de fato, obtendo mais especificamente 56,38% das entidades do colegiado representando a sociedade civil. Por sua vez, as entidades governamentais têm 43,62% dos representantes. Assim como o Mato Grande, o Colegiado do Sertão do Apodi também está de acordo com a legislação que rege os Colegiados, com uma representação maior que 50% da sociedade civil.

Analisando as entidades que representam a sociedade civil no território do Sertão do Apodi, percebe-se um destaque a quatro grandes grupos: associação comunitárias, organizações não-governamentais, representantes de fóruns e os sindicatos de trabalhadores rurais. As associações comunitárias é o grupo que representa a menor escala geográfica presente no colegiado, a escala das comunidades rurais, que estas são de suma importância, uma vez que seus habitantes se sentem mais representados por elas, do que os municípios, deste modo as associações dentro do colegiado traz a representação dos habitantes das zonas rurais dos municípios, sendo responsável tanto por pautas específicas (os interesses próprios) como gerais (assuntos pertinentes as zonas rurais dos municípios). As organizações não-governamentais no Sertão do Apodi mantêm a mesma lógica do Mato Grande, sendo formadas por organizações de técnicos em suas diversas áreas que prestam assessoria ao território e são oriundos do território. E por fim, os representantes de fóruns e dos sindicatos dos trabalhadores rurais possuem uma boa representação por terem representações em vários municípios do território, sendo fundamental por representar a pluralidade do Sertão do Apodi.

Dentro das entidades que representam o poder público, e que possuem maior representação no Sertão do Apodi são os Órgãos Públicos Municipais, contudo diferentemente do Mato Grande, todos os municípios do Sertão do Apodi possuem representação no colegiado e não há presença das secretarias municipais de agricultura no colegiado.

Os Órgãos públicos Estaduais e Federais possuem uma representação razoável no Sertão do Apodi, apresentando uma diversidade bem maior que no Mato Grande, como por

exemplo, a presença do Sistema S, que representa o empreendedorismo no território e em última instância o setor empresarial da região. Outra instituição importante do poder público no Sertão do Apodi é o projeto Dom Helder Câmara, um projeto que garante a assistência técnica e extensão de forma permanente à agricultura familiar do território, fazendo com que a agricultura familiar tenha um arcabouço técnico necessário para exercer as atividades agropecuárias.

5.4 COMPARATIVO DAS ESTRUTURAS DE FUNCIONAMENTO

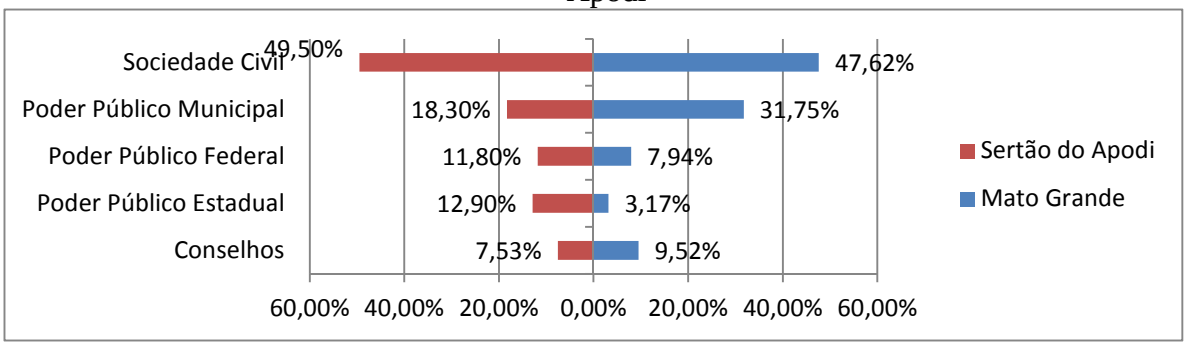
5.4.1 Estrutura de funcionamento

5.4.1.1 Plenária

A Plenária do CODETER do Mato Grande é constituída por representantes de 63 entidades, das quais 57,71% são representantes da sociedade civil, 31,75% representantes da esfera municipal, 7,94% representam o poder estadual e 3,17% são representantes da esfera federal. No total, em números absolutos, são 27 representantes do Poder Público, sendo que os municípios têm 20 entidades representadas, sendo destas 18 prefeituras ou secretarias da agricultura destas prefeituras. No entanto, os municípios de Maxaranguape, Parazinho e Taipú possuem duas representações do poder público municipal: Prefeitura e a Secretaria de Agricultura municipal. As demais entidades do poder público, são cinco federais e duas estaduais.

Já a Plenária do CODETER do Sertão do Apodi é constituída por representantes de 93 entidades, das quais 49,5% são representantes da sociedade civil, 18,3% representantes da esfera municipal, 11,8% representam o poder estadual e 12,9% são representantes da esfera federal. Além destes, os Conselhos têm um importante papel no território, apresentando uma representatividade na plenária de 7,53%. Deste modo, 57% dos integrantes da plenária são entidades da sociedade civil, e os demais, 43%. No total são 40 representantes governamentais, sendo que os municípios têm 17 entidades representadas, sendo destas 17 prefeituras que compõem o território. As demais 23 entidades são 11 federais e 6 estaduais. Os dados são ilustrados no gráfico abaixo.

Gráfico 1 - Representação Social na Plenária dos CODETER do Mato Grande e Sertão do Apodi

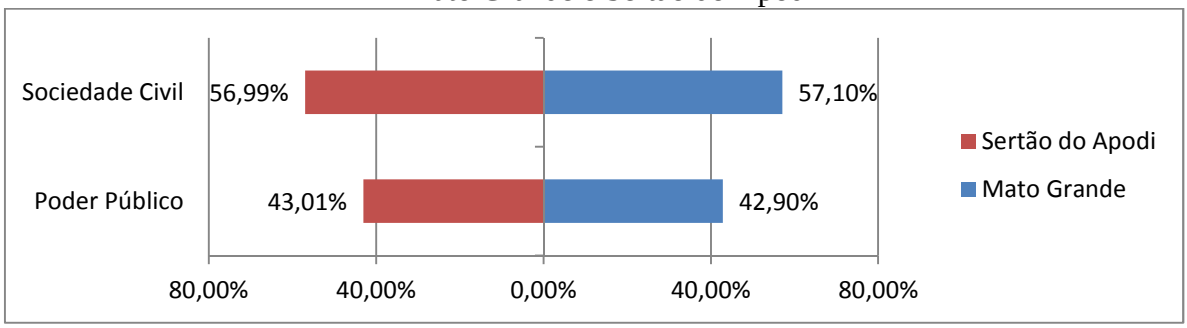


Fonte: SGE – MDA
Elaboração Própria

As principais semelhanças nas composições das plenárias é que apesar de já haver certa pluralidade nas instituições que as compõem, elas podem ser ampliadas. Basta haver uma ampliação da visão territorial, percebe-se que nos dois ainda estão atrelados ao foco agrícola, desse modo não se abrange toda a configuração do território, ou seja, outros setores importantes para o desenvolvimento do território. Logo não há instituições da sociedade civil e poder público que representem as demandas por educação, saúde, a questão ambiental, cultural e empresarial.

A plenária como espaço de deliberação, deveria ser o mais plural possível, sendo constituída de toda a configuração do território, somente desta forma poderá ganhar legitimidade na deliberação de projetos que são formulados no território.

Gráfico 2 – Relação entre Poder Público e Sociedade Civil na Plenária dos CODETER do Mato Grande e Sertão do Apodi



Fonte: SGE – MDA
Elaboração Própria

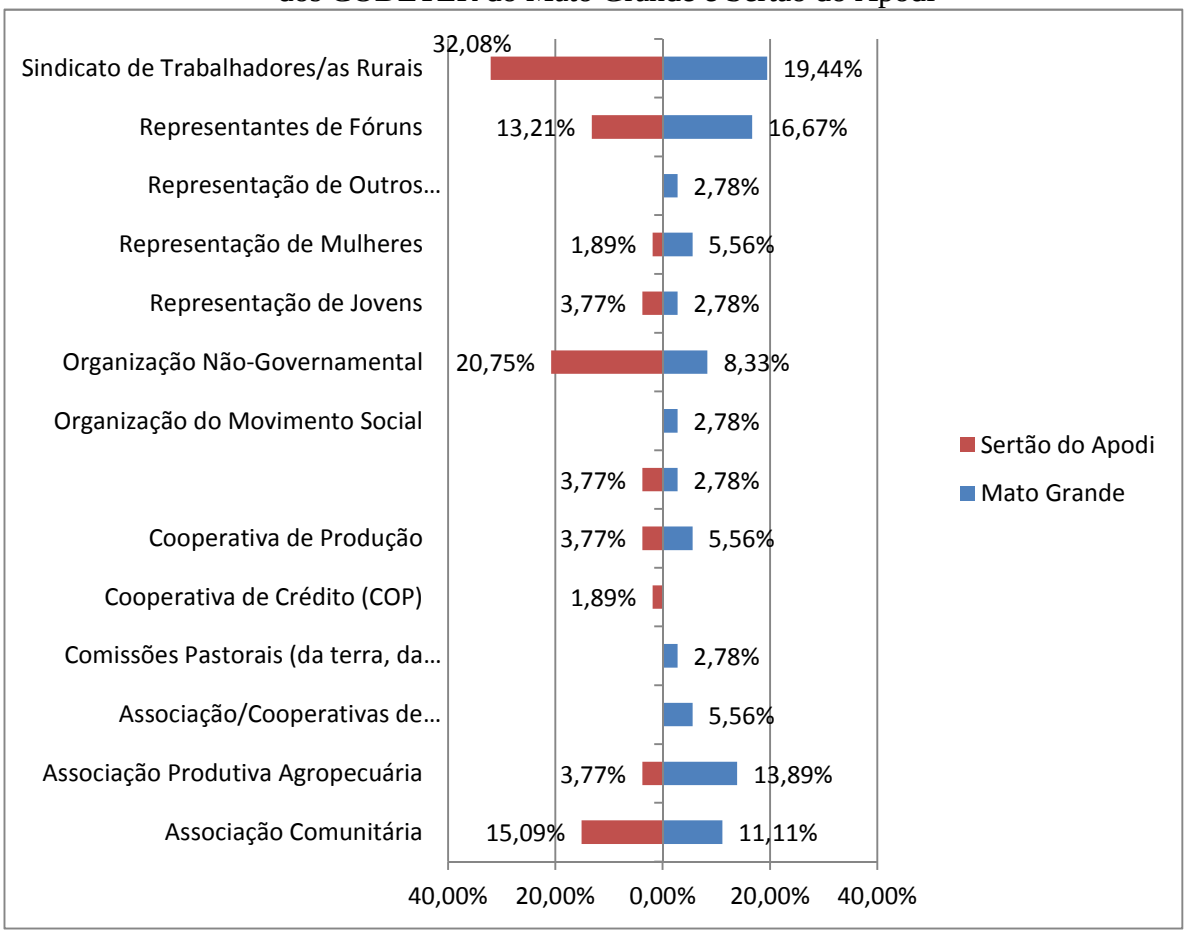
Percebe-se que dentre os representantes da sociedade civil, os Sindicatos e as ONGs são instituições mais representativos no Sertão do Apodi do que no Mato Grande, demonstrando uma maior presença de organizações sociais de base e explicando também de

certa forma a maior combatividade desse colegiado. Os dados podem ser observados no gráfico 3 que traz a classificação social das instituições da sociedade civil.

Já as diferenças nas composições das plenárias nos CODETER no que se refere as instituições do poder público nos dois territórios é a maior presença dos órgãos municipais no Mato Grande, devido principalmente a presença das secretarias de agriculturas dos municípios que a compõe, reforçando o viés agrícola do colegiado. Outro ponto de destaque, e que há uma maior representação dos órgãos públicos estaduais e federais no Sertão do Apodi, com a presença maior dos órgãos estaduais e federais ligados a diversas esferas, como agricultura, pesquisa, e até mesmo o empreendedorismo com a presença do Sistema S demonstrando desse modo a maior capacidade de articulação do Sertão do Apodi.

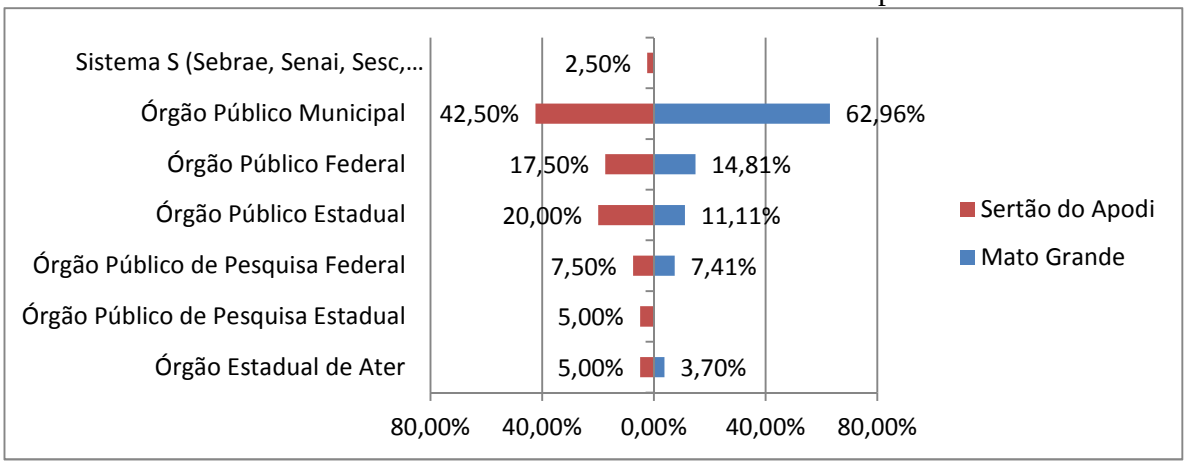
O que parece estranho quando se compara a composição da plenária dos colegiados do Mato Grande e Sertão do Apodi é que os órgão a nível estadual com foco rural, como IDIARN e EMATER estão somente no Sertão do Apodi, porém o que chama mais atenção e que o território do Mato Grande além de não ser beneficiado com o Programa Dom Helder Câmara, que presta assistência técnica permanente, também não é beneficiado com a EMATER nem na composição do colegiado. Porém o que podemos observar nas entrevistas, e que mesmo a EMATER se fizesse presente, não faria muita diferença, pois segundo os relatos das entrevistas ela se resumiu em cumprir os seus trabalhos técnicos burocráticos, fazendo muito pouco de extensão rural e assistência técnica. O gráfico quatro mostra a classificação social das instituições do poder público nos dois territórios.

Gráfico 3 - Classificação Social na Plenária das instituições que compõem a Sociedade Civil dos CODETER do Mato Grande e Sertão do Apodi



Fonte: SGE – MDA
Elaboração Própria

Gráfico 4 - Classificação Social na Plenária das instituições que compõem o Poder Público dos CODETER do Mato Grande e Sertão do Apodi



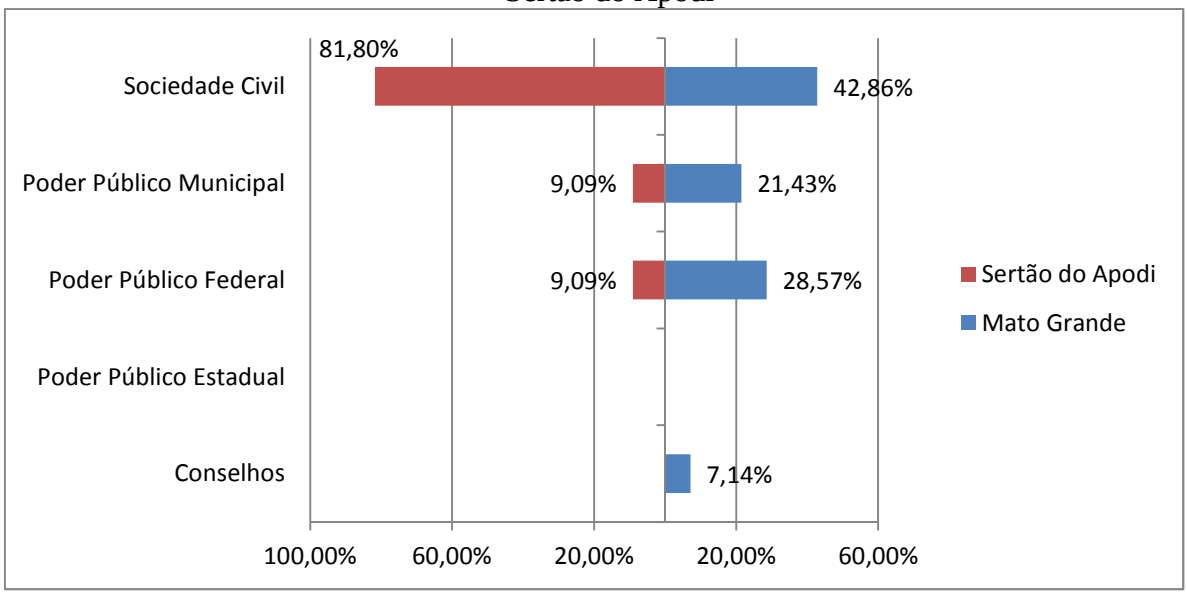
Fonte: SGE – MDA
Elaboração Própria

5.4.1.2 Núcleo Dirigente

O Núcleo Diretivo do território do Mato Grande é formado por 14 entidades, sendo que 50% são representantes da sociedade civil, 21,43% da esfera municipal e 28,57% da esfera federal. O governo estadual não tem nenhum representante dentro do núcleo dirigente do território. Deste modo, tem-se sete órgãos da sociedade civil, três do poder municipal (prefeitura de Bento Fernandes, Caiçara do Norte e Ceará-Mirim) e quatro do poder federal (UFRN, IFRN, MDA e o Banco do Nordeste).

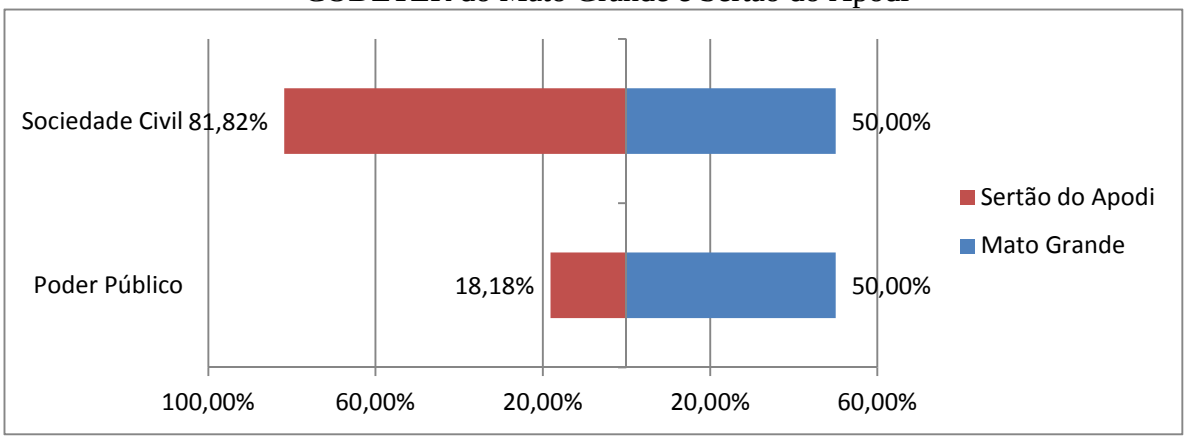
Já o Núcleo Diretivo do território do Sertão do Apodi apresenta-se com uma imensa superioridade de entidades representantes da sociedade civil em relação aos demais atores. O núcleo é composto por 11 entidades, das quais 81,8% são representantes da sociedade civil, 9,09% da esfera municipal e 9,09% da esfera federal. O governo estadual não tem nenhum representante dentro do núcleo dirigente do território. Deste modo, têm-se nove órgãos da sociedade civil, um do poder municipal (prefeitura de Campo Grande) e um do poder federal (Projeto Dom Hélder Câmara).

Gráfico 5 - Representação Social no Núcleo Diretivo dos CODETER do Mato Grande e Sertão do Apodi



Fonte: SGE – MDA
Elaboração Própria

Gráfico 6 – Relação entre Poder Público e Sociedade Civil no Núcleo Diretivo dos CODETER do Mato Grande e Sertão do Apodi

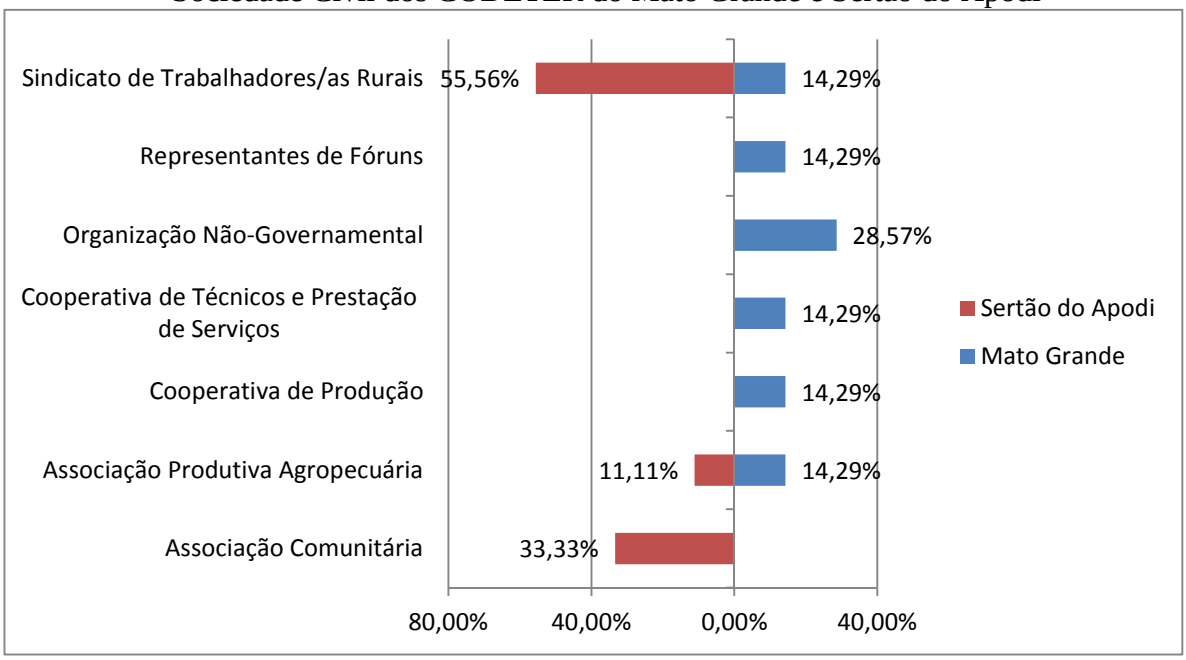


Fonte: SGE – MDA
Elaboração Própria

As semelhanças no núcleo dirigente, que é o órgão responsável de coordenar e traçar as diretrizes, é justamente a "estreita visão territorial" que faz com que órgãos ligados a quase exclusivamente aos setores agrícolas, façam parte deles, como já demonstrado em capítulo anterior, estamos tratando de territórios com estatísticas na educação e saúde bem precárias, mas não há instituições no núcleo diretivo para coordenar e criar diretrizes para a melhoras desses indicadores.

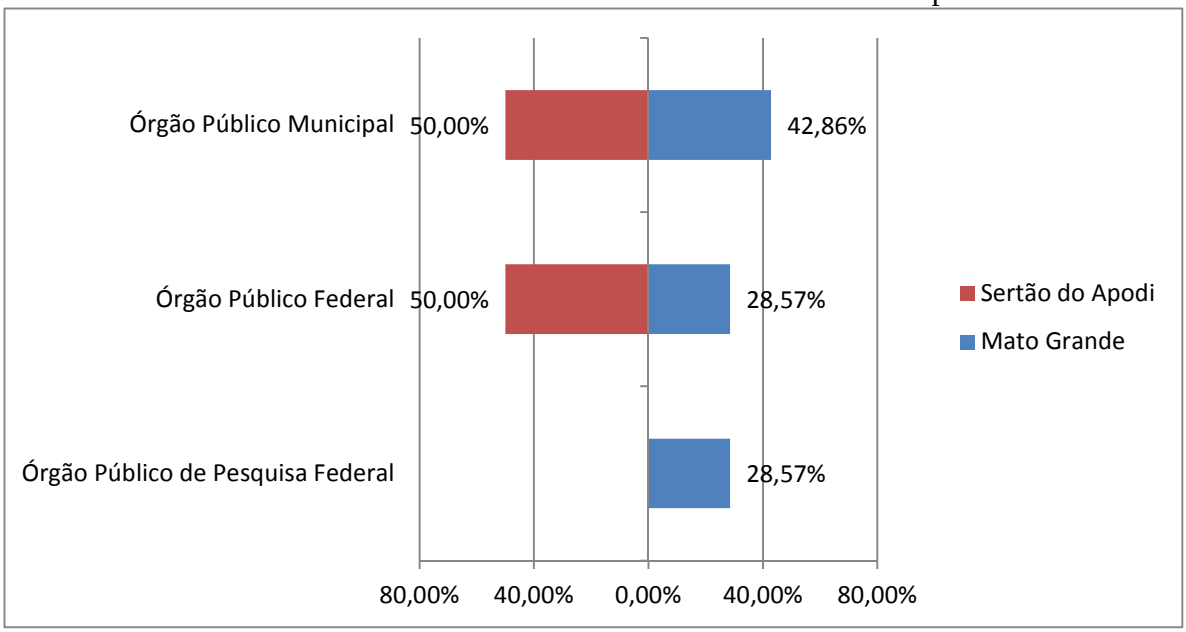
Há também bastante diferença em relação ao Núcleo Diretivo, tanto em relação sociedade civil e poder público, quanto à composição de cada um. Enquanto o Mato Grande possui um Núcleo Diretivo com uma divisão igualitária na relação poder público e sociedade civil, o Sertão do Apodi têm uma representação da sociedade civil bem maior que o setor público, sendo quatro vezes maior. Em relação à composição percebe que enquanto o Mato Grande o núcleo diretivo é composto por instituições de diversas classificações sociais, o Sertão do Apodi se baseia principalmente nos sindicatos de trabalhadores rurais, sendo quase metade da representação do núcleo diretivo como um todo, muito concentrado ainda na visão agro. Os dados são ilustrados nos gráficos 7 e 8 trazem a classificação social das instituições da sociedade civil e poder público que compõe o Núcleo Diretivo do CODETER do Mato Grande e Sertão do Apodi.

Gráfico 7 - Classificação Social no Núcleo Diretivo das instituições que compõem a Sociedade Civil dos CODETER do Mato Grande e Sertão do Apodi



Fonte: SGE – MDA
Elaboração Própria

Gráfico 8 - Classificação Social no Núcleo Diretivo das instituições que compõem o Poder Público dos CODETER do Mato Grande e Sertão do Apodi



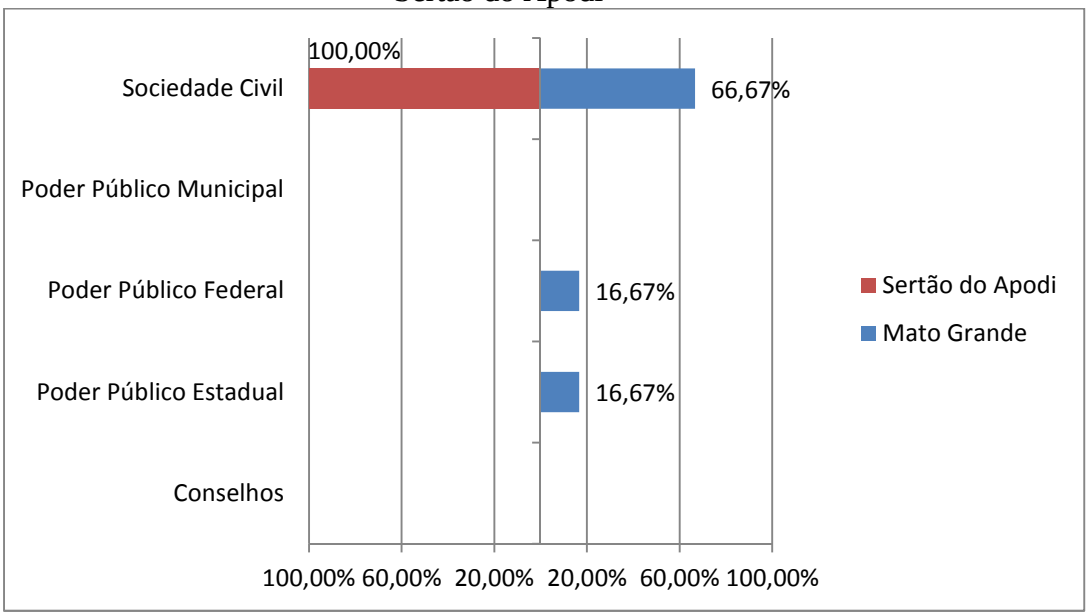
Fonte: SGE – MDA
Elaboração Própria

5.4.1.3 Núcleo Técnico

O Núcleo Técnico responsável por assessorar as decisões tomadas dentro do CODETER no Mato Grande é constituído por seis entidades, sendo quatro representantes da sociedade civil, o que representa 66,7%, e duas do poder público, representando 33,3%. Destas quatro entidades da sociedade civil temos: Associação de Apoio a Produção e ao Pequeno Empreendimento; Associação de Apoio às Comunidades do Campo do Rio Grande do Norte; Cooperativa da Agricultura Familiar Pesca Artesanal e Economia Solidaria do Mato Grande; Cooperativa de Trabalho Multidisciplinar Potiguar. As duas entidades do poder público que integram o Núcleo Técnico são: III Unidade Regional de Saúde Pública do RN, que representa o poder estadual, e a UFRN, que pertence a esfera federal.

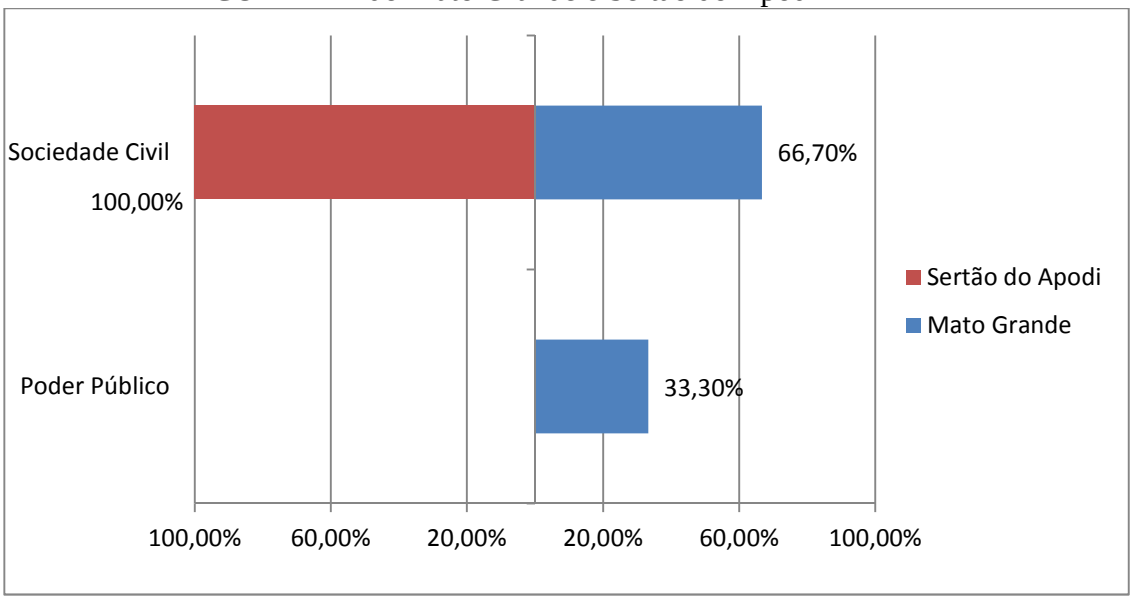
Já o Núcleo Técnico do CODETER no território Sertão do Apodi é constituído por 14 entidades, sendo que todas são representantes das entidades da sociedade civil. São elas: Assessoria Consultoria e Capacitação Técnica Orientada Sustentável; Centro de Apoio, Assessoria e Capacitação para o Desenvolvimento Rural e Urbano; Centro de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura Familiar; Centro de Apoio a Trabalhos e Iniciativa na Área da Criança e do Adolescente; Centro de Assessoria Técnica Social e Ambiental ao Desenvolvimento da Agricultura Familiar; Centro de Assessoria as Comunidades Rurais e Urbanas; Centro de Assessoria e Formação Técnica alternativa para Convivência com Semi-Árido; Centro Feminista 8 de Março; Centro Interdisciplinar de Apoio a Agricultura Familiar do Semi-Árido Potiguar (Centro Pedra de Abelha); Cooperativa de Assessoria Técnica e Gerencial para o Desenvolvimento Sustentável da Agricultura Familiar; Cooperativa de Assessoria e Serviços Múltiplos ao Desenvolvimento Rural; DIACONIA - Sociedade Civil de Ação Social; Núcleo de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura Familiar no Semi-Árido Nordestino; Serviço de Apoio aos Projetos Alternativos Comunitários.

Gráfico 9 - Representação Social no Núcleo Técnico dos CODETER do Mato Grande e Sertão do Apodi



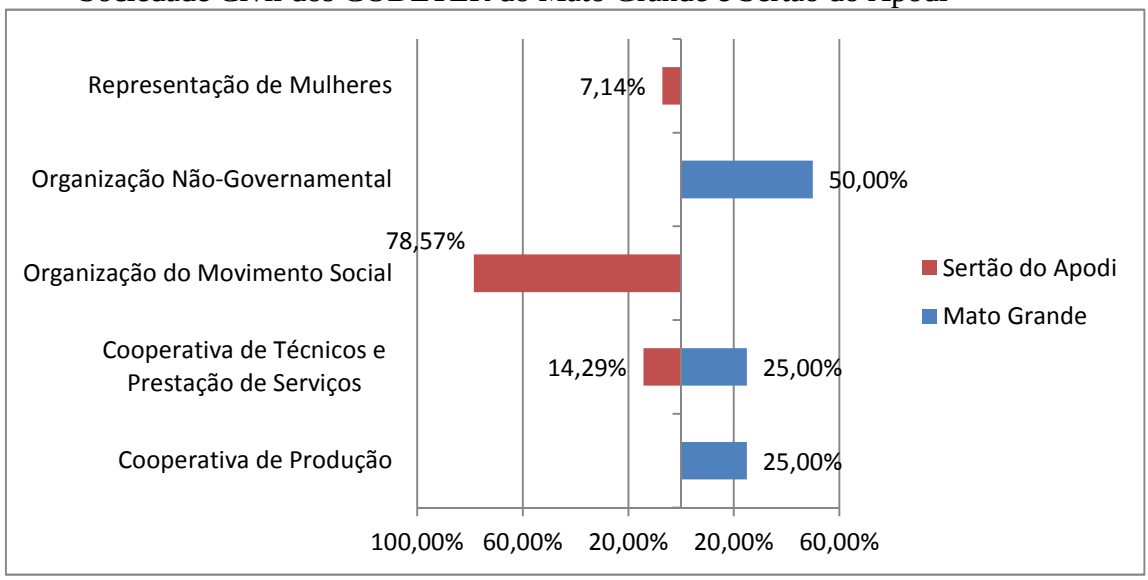
Fonte: SGE – MDA
Elaboração Própria

Gráfico 10 – Relação entre Poder Público e Sociedade Civil no Núcleo Técnico dos CODETER do Mato Grande e Sertão do Apodi



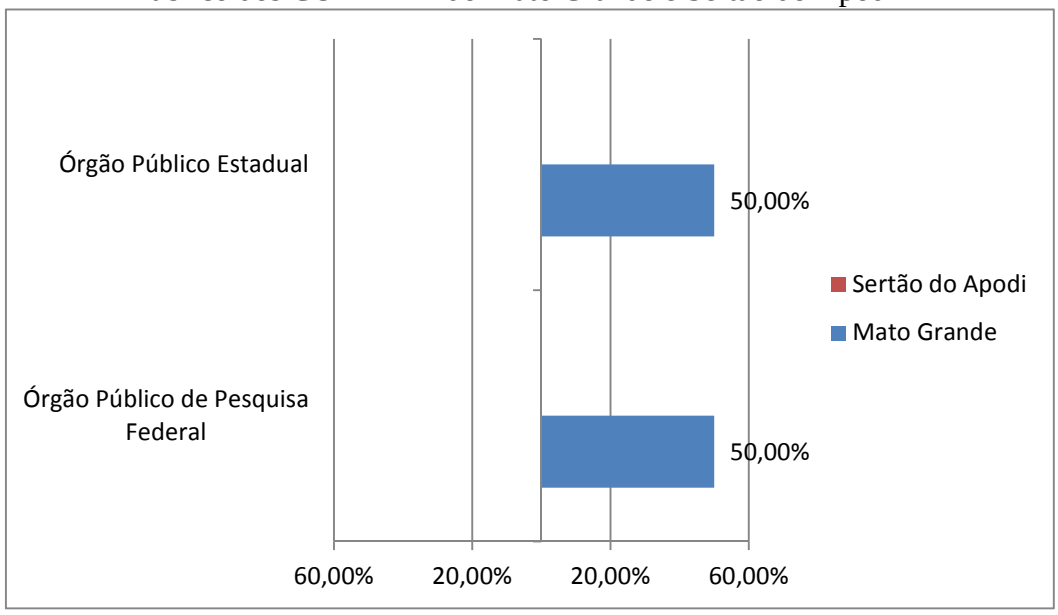
Fonte: SGE – MDA
Elaboração Própria

Gráfico 11 - Classificação Social no Núcleo Técnico das instituições que compõem a Sociedade Civil dos CODETER do Mato Grande e Sertão do Apodi



Fonte: SGE – MDA
Elaboração Própria

Gráfico 12 - Classificação Social no Núcleo Técnico das instituições que compõem o Poder Público dos CODETER do Mato Grande e Sertão do Apodi



Fonte: SGE – MDA
Elaboração Própria

As semelhanças nos núcleos técnicos dos dois territórios é que apesar de terem instituições públicas de pesquisa constituídas nos colegiados, elas são pouco representativas no núcleo técnico, que é formado em sua maior parte de ONGs e Organizações de Movimentos Sociais, não aproveitando da melhor forma das estruturas do poder público em benefício do território.

Também se constata que a composição do núcleo técnico foi uma continuidade de como foi composto o Núcleo Diretivo dos dois colegiados, só que esse movimento é exacerbado, já que há uma piora na relação poder público e sociedade civil. O território do Mato Grande continua uma relação poder público e sociedade civil mais "equilibrada" do que o Sertão do Apodi, que não apresenta nenhuma instituição pública no núcleo técnico, apesar de apresentar instituições de pesquisas públicas federais e estaduais no seu colegiado, contudo o núcleo técnico é composto em sua maior parte das ONG que prestam serviço de acessória técnica ao colegiado que não apresentam uma estrutura de pesquisa e de técnicos que poderiam fornecer nas instituições públicas, e são organizações em sua maior parte ligadas a agricultura, dando um viés setorialista no colegiado. No entanto, o núcleo técnico do Mato Grande tem entre as instituições públicas a UFRN, importante instituição de pesquisa que possui tanto uma infraestrutura física como humana que pode ser de grande valia para o Território do Mato Grande.

5.5 DINÂMICA DO COLEGIADO TERRITORIAL

A análise da estrutura e da dinâmica do CODETER é de suma importância para o entendimento da política territorial, da qual é o eixo central, cabendo-lhe boa parte das etapas para a construção desta política. Nessa seção nos utilizaremos do material coletado a partir das entrevistas realizadas com gestores e conhecedores das experiências desenvolvidas territórios pesquisados, com o objetivo de analisar como o colegiado participa da construção de cada etapa do processo de política pública.

Para isto, faremos uma breve revisão da literatura sobre políticas públicas, em particular no que se refere ao conceito e ao processo ou ciclo de políticas públicas. O material colhido nas entrevistas, nas reuniões dos colegiados e na revisão da literatura, será utilizado para tentar explicar por que apenas uma parte dos problemas dos territórios merece atenção de projetos territoriais em detrimento a tantos outros.

5.5.1 Políticas Públicas e seu processo de elaboração: Ciclo de Políticas Públicas

Antes de buscar uma definição para as políticas públicas, é interessante mostrar os distintos sentidos da palavra "política". Para Secchi (2010), nos países de língua latina, o termo política pode ser entendido de duas formas distintas: o primeiro seria a atividade

humana na busca de expansão ou manutenção do poder, o que nos países de língua germânica corresponde a *politics;* já o segundo termo estaria ligado a um conjunto de orientações que serviriam para guiar as ações e decisões, que é a *policy* na língua anglo-saxônica.

A conotação do termo política que interessa neste trabalho é a que se refere ao termo inglês *policy,* isto é, a política pública definida por Secchi (2010:2) de forma bem sucinta: "uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público". São destacados dois elementos fundamentais pelo autor das políticas públicas: a intencionalidade e a resposta a um problema público.

A intencionalidade é um dos traços marcantes da política pública, e neste aspecto o conceito de política pública de Secchi (2010) se aproxima bastante do de Souza (2006) quando define que a política pública é o "governo em ação". Porém as semelhanças dos conceitos dos dois autores terminam na questão da intencionalidade, já que em Souza (2006) percebe uma abordagem da política pública elaborada e executada apenas pelo governo, enquanto Secchi (2010) possui uma abordagem multicêntrica, em que as políticas públicas podem ser frutos da sociedade civil organizada. É nesta abordagem que o trabalho se baseia.

Outro aspecto da intencionalidade, é que não se deve considerar a omissão ou negligência de um problema público, como um caso de política pública. Em outras palavras, o não fazer não pode ser considerado uma política pública, já que ela predispõe uma indução ao fazer. (SECCHI, 2010)

Se pudermos definir qual a principal intenção da política pública, esta seria dar uma resposta positiva a um problema público, que pode ser definido como a diferença entre a situação atual, e uma situação ideal possível. Contudo a principal dificuldade é a determinação do problema ser considerado público ou não. Logo Secchi (2010) coloca que um problema somente pode ser considerado público, caso os atores políticos elejam intersubjetivamente o problema relevante para uma coletividade.

No entanto, as razões que justificam a existência das políticas públicas são muito mais complexas, já que elas incluem razões de ordem ética, ambiental, social, política e econômica. Quaisquer que sejam as razões, a construção das políticas públicas pode ser interpretada a partir de um conjunto de etapas, não necessariamente sequenciadas, conhecido na literatura como processo ou ciclo de políticas públicas. Este processo de elaboração é um dos recursos heurísticos mais utilizados para explicar como se identifica problemas, formula alternativas de solução, implementa e avalia essas ações. Este recurso também utilizado nesta dissertação.

O ciclo de políticas públicas é um esquema que organiza o "processo da vida" das políticas públicas em etapas que seguem uma sequência lógica e interdependente, não

necessariamente linear, gerando um processo dinâmico e de aprendizado. Não há uma definição clara na quantidade de etapas para constituir um ciclo de políticas públicas, mas na maior parte deles se inicia com a identificação do problema ou definição de agenda e terminam na avaliação ou extinção da política pública. (SECCHI, 2010; SOUZA, 2006)

Para esta dissertação optou-se por um modelo com sete etapas, assim constituído: identificação do problema, construção da agenda, formulação dos projetos, seleção dos projetos, financiamento, implementação e avaliação dos projetos financiados e implementados. A escolha foi baseada para se adequar melhor às políticas públicas analisadas no trabalho.

Porém existem críticas ao ciclo de políticas públicas, entre elas a de Souza (2006) que coloca que esta abordagem tem uma preocupação excessiva apenas com a construção da agenda, restringindo-se, muitas vezes à questão do por que alguns problemas entram na agenda e outras não, deixando outras etapas tão importantes quanto fora da sua análise.

Outras críticas à abordagem, de acordo com Secchi (2010) é que a linearidade da dinâmica da política pública apenas existe na teoria, na prática as etapas podem formar interseções ou até mesmo se alternarem. Outro ponto é que a forte linearidade trace um caminho lógico que a identificação do problema sempre estaria no inicio da elaboração, que não é uma verdade absoluta, tendo em vista que em alguns contextos, a identificação do problema está mais próxima do final do processo do que ao início, já que por vezes a existência do efeito *iceberg*, ou seja, os problemas inicialmente são vistos apenas de forma parcial, sendo necessário o avançar dinâmico das políticas públicas, para que seja percebido de forma mais ampla. (SECCHI, 2010)

Apesar das ressalvas ao conceito de *ciclo* de políticas públicas, a utilização dessa abordagem possui grandes benefícios, que são a sistematização das ideias, que ajudam a organizar e torna mais fácil o conjunto de informações necessárias para o processo de políticas públicas. (SECCHI, 2010)

5.5.2 Análise do colegiado a partir do ciclo de políticas públicas

5.5.2.1 Identificação do problema

A identificação do problema é a fase inicial do modelo do ciclo das políticas públicas. Baseado nisso, Sjoblom (1984) *apud* Secchi (2010) coloca que a identificação do problema

público possui três características: a percepção do problema, a definição ou delimitação do problema e a avaliação da possibilidade de resolução.

A percepção do problema público é um conceito intersubjetivo que está na cognição das pessoas; dessa forma, os problemas apenas são considerados públicos no momento em que afetam a percepção de atores sociais relevantes. (SJOBLOM, 1984 *apud* SECCHI, 2010)

A delimitação do problema público envolve a definição de quais são seus elementos, e neste momento é criado um conjunto explicativo que procura dar conta do problema em todas as suas dimensões. Por isso, a delimitação do problema é de suma importância na sua identificação. (SJOBLOM, 1984 *apud* SECCHI, 2010)

Já a avaliação da possibilidade de resolução do problema se dá, porque quando as pessoas pensam no problema, elas analisam a sua capacidade de resolução ou de pelo menos mitigação, fazendo com que raramente um problema identificado como público pela sociedade tenha uma baixa capacidade de resolução. (SJOBLOM, 1984 *apud* SECCHI, 2010)

Para um melhor entendimento de como os membros dos colegiados territoriais, bem como membros externos ao colegiado identificam os problemas dos territórios, segue um quadro com os principais pontos que nortearam as entrevistas no decorrer da pesquisa.

Quadro 21- Principais pontos das entrevistas ao que se refere à identificação do problema

INFORMANTE	**SÍNTESE DOS DEPOIMENTOS**
Membros externos ao colegiado	• Não há nos territórios analisados nenhuma atividade produtiva que tenha fechado a sua cadeia produtiva
Membros do CODETER do Mato Grande	• Infraestrutura precária • Comercialização dos produtos da agricultura familiar para além do território
Membros do CODETER do Sertão do Apodi	• Infraestrutura precária • Faltam estruturas de beneficiamento da produção para a sua agregação de valor • Não utilização de forma plena do potencial das cadeias produtivas do território • Falta de políticas públicas para a convivência com o semi-árido

Fonte: Dados da Pesquisa
Elaboração Própria

Percebe-se, baseado nos principais pontos da entrevista, que a visão dos três grupos de análise sobre os principais problemas dos territórios possuem uma convergência: os problemas são uma questão econômica, mais agrícola. Os entrevistados associaram os problemas no setor agropecuário como entre os principais para o desenvolvimento dos

territórios, mostrando que a visão territorial desses atores sociais está atrelada ao setor agrícola, sendo, portanto, uma visão setorial.

Desse modo elencaram um conjunto de problemas que sempre estavam ligados de forma direta ou indireta ao setor agrícola, entre as "unanimidades" estão à falta de infraestrutura, que em última instância serve para dar apoio à logística para o apoio da produção agrícola.

Percebe-se que também há uma visão estreita sobre os problemas, como colocado em capítulos anteriores: os dois territórios analisados apresentam indicadores de educação e saúde nos melhores casos sofríveis, porém estes não fazem parte da percepção dos principais problemas dos entrevistados.

5.5.2.2 Construção da agenda

A construção da agenda é a segunda etapa para elaboração das políticas públicas, e nesta fase em que os problemas elencados na fase anterior são selecionados dentre vários identificados e deste modo ganham um status de "problema político". Contudo segundo Cobb e Elder (1983) *apud* Secchi (2010) existem dois tipos de agenda: a agenda política e agenda formal.

A agenda política é o conjunto de problemas que a comunidade política analisa como problemas que são necessitados de políticas públicas. Já a agenda formal é o conjunto de problemas em que o poder público já resolveu fazer intervenções. (COBB e ELDER, 1983 *apud* SECCHI, 2010)

Além dessas duas, de acordo com Secchi (2010) há agenda da mídia, que são os problemas elencados por diversos meios de comunicação com os mais importantes para a sociedade, dando destaque especial.

Contudo, a agenda mais importante é a política. Neste caso, Cobb e Elder (1983) *apud* Secchi (2010) colocam que há três condições para que um problema entre na agenda política: atenção de setores diversificados da sociedade; resolubilidade, ou seja, problemas que podem ser resolvidos e considerados necessários para sua resolução; e por fim a competência, isto é, o problema é considerado um problema de competência pública, sendo necessárias políticas públicas para sua resolução.

Seguem os principais aspectos colhidos na entrevista, sobre a etapa da construção da agenda.

Quadro 22 - Principais pontos das entrevistas ao que se refere a construção da agenda

INFORMANTE	SÍNTESE DOS DEPOIMENTOS
Membros externos ao colegiado	• Depende do interesse dos grupos dominantes; a construção das agendas se refere a problemas localizados, gerando uma disputa de recursos; • Os problemas mais importantes nem sempre fazem parte do interesse público em tentar resolve-los • A construção da agenda é baseada no PTDRS; com isso a construção da agenda se limita ao apoio as cadeias produtivas indicadas no PTDRS • Há duas agendas para o desenvolvimento dos territórios que não convergem: a do governo estadual elaborado pela sua secretaria de planejamento e a dos territórios construída a partir do colegiado
Membros do CODETER do Mato Grande	• Não entram os principais problemas, pois a maior parte entra na agenda pela força política que ele representa • Os principais problemas chegam a ser discutidos, porém pela baixa representação do colegiado que alguns possuem não chegar entrar na agenda
Membros do CODETER do Sertão do Apodi	• Na agenda entram os principais problemas do território, porém não são esgotados, ficando muitas vezes apenas na agenda • Os principais problemas entram, mas nem tudo que entra na agenda do colegiado, tem força para alterar ou encontrar soluções, ou seja, não se tornam projetos territoriais

Fonte: Dados da Pesquisa
Elaboração Própria

Na análise dos principais pontos das entrevistas, percebemos que os problemas que conseguem adentrar na agenda do colegiado, são aqueles que são apoiados por grupos de interesses, ou seja, que possuam um peso político necessário dentro do colegiado para o problema se fazer visto, nessa perspectiva nem todos os principais problemas do território estão na agenda.

Nesse contexto, também põe em dúvida se é do interesse público, ou mais especificamente dos grupos de interesse com peso político dentro do colegiado, colocar alguns problemas na agenda do colegiado. Um exemplo disso é um dos depoimentos posto por uma figura chave que é de uma instituição externa ao colegiado “é mais interessante para o colegiado discutir a casa de farinha do que a educação no município devido a ínfima participação de setores ligados a educação no fórum”.

Em relação a construção da agenda no colegiado, ainda há um problema institucional, já que se tem duas agendas para o desenvolvimento do território: a do governo do estado elaborada pela secretaria de planejamento e a do território construída no colegiado, o problema e que essas agendas não são feitas para serem complementares, o que acontece é que alguns problemas entram nas duas agendas, no tocante a questão produtiva e outros

problemas como saúde, educação, a questão ambiental não entram em nenhuma, sendo portanto um esforço desnecessário as duas agendas.

Outro ponto interessante, e que mesmo que os problemas entrem na agenda, não quer dizer que haverá um esforço para solucioná-lo ou pelo menos mitigá-lo, isto que dizer que apesar do problema entrar na agenda, não necessariamente ele se tornará alvo de uma política pública.

5.5.2.3 Formulação dos projetos

Quando um problema entra na agenda política do governo, há um esforço de construção de alternativas que sirvam de solução ou pelo menos mitigação dos problemas públicos. A partir daí segue a formulação de soluções que passam pelo levantamento de objetivos e estratégias, bem como pelo estudo de suas consequências. (SECCHI, 2010)

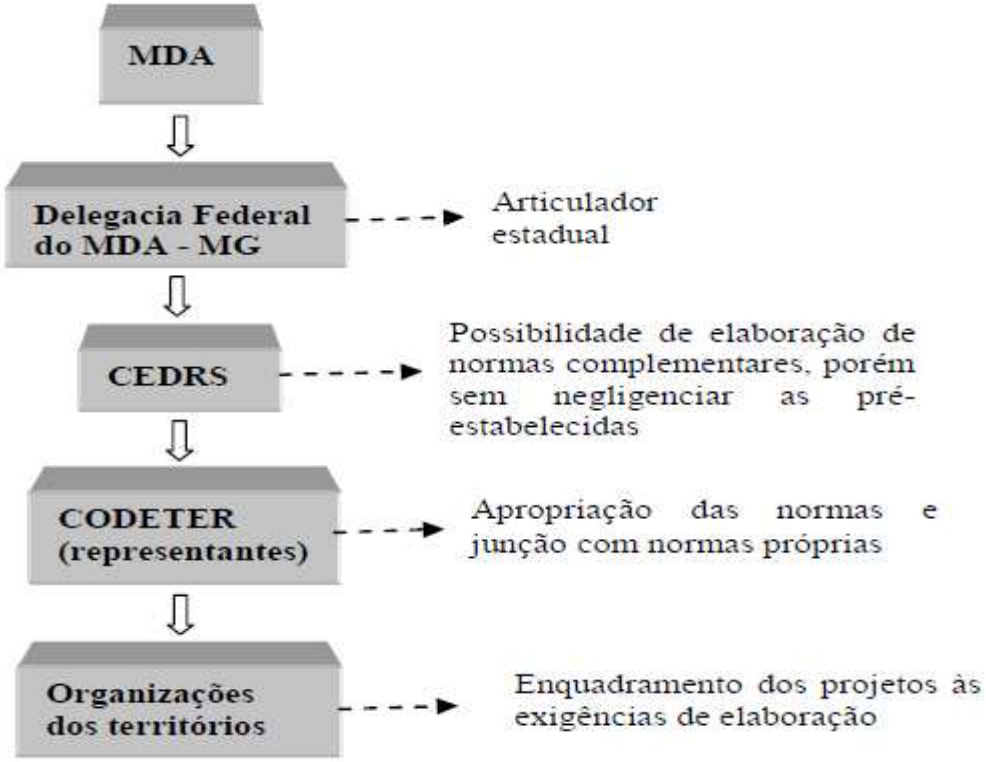
Logo de modo simplificado, quando há a formulação de alternativas, faz-se um levantamento dos potenciais custos e benefícios que ela pode trazer, assim como marco administrativo, financeiro e jurídico que será requerido para implementá-las. (SECCHI, 2010)

Esta etapa é uma das mais importantes no âmbito desta dissertação, tendo em vista que os projetos territoriais são o principal instrumento da política territorial, uma vez que concretiza os anseios da população, sendo necessário, portanto, uma breve descrição de como são elaborado os projetos territoriais.

O projeto para ser elaborado, precisa atender um conjunto de critérios que são determinados de modo *top-down*. A priori o MDA determina uma série de critérios que são enviados para a Delegacia do MDA a nível estadual, onde o articulador estadual possui a incumbência junto com o Delegado do MDA de instruir sobre as possíveis dúvidas e difundi-las nos Colegiados e no Comitê de Articulação Estadual. Posteriormente as orientações e normas do MDA seguem para o Comitê de Articulação Estadual, onde os seus membros possuem a flexibilidade de inserir normas complementares. (FREITAS, 2011)

As normas do Comitê de Articulação Estadual não podem contrariar a essência do que é estabelecido pelo MDA. O Colegiado se apropria, então daquilo que é estabelecido pelo MDA e pelo Comitê Estadual, embora possa inserir normas próprias que sejam mais adequadas a realidade local, desde que não negligencie as normas anteriores. Só após tomar conhecimento de todas essas regras é que o Núcleo Técnico do Colegiado pode elaborar o projeto. O modelo esquemático segue na figura abaixo. (FREITAS, 2011)

Figura 5 - Fluxograma das Normas de elaboração e seleção dos projetos territoriais



Fonte: FREITAS (2011)

Quadro 23 – Principais pontos das entrevistas ao que se refere a elaboração dos projetos

INFORMANTE	SÍNTESE DOS DEPOIMENTOS
Membros externos ao colegiado	• Dificuldades na elaboração dos projetos perpassam pelo "voluntarismo" dos técnicos • A competência de elaborar os projetos é do Núcleo Técnico, porém é normalmente transferida a apenas um técnico
Membros do CODETER do Mato Grande	• O núcleo técnico por vezes não tem competência para a elaboração dos projetos, necessitando de consultoria externa
Membros do CODETER do Sertão do Apodi	• Os técnicos que elaboram os projetos frequentemente não têm conhecimento das normas do MAPA • Muitas vezes não é dada a estrutura necessária para os técnicos elaborarem os projetos priorizados.

Fonte: Dados da Pesquisa
Elaboração Própria

Os principais pontos da entrevista, evidenciam que o núcleo formado por um grupo de técnicos de várias instituições trabalhando em conjunto está somente nas diretrizes da política territorial, pelo que se pode identificar, e que os projetos por vezes são elaborados por apenas

um técnico, que em sua maioria não tem o conhecimento suficiente das normas do MAPA, fazendo projetos que em sua maior parte são “adequados” já na sua fase de implementação, trazendo um custo adicional desmedido.

Outra questão percebida é que mesmo quando há um “grupo de técnicos” elaborando um projeto, este é feito de forma “voluntária”, na medida em que há vários relatos nos depoimentos que se o projeto for para certo município, a prefeitura libera seu conjunto de técnicos, porém esses agem de forma a atender os interesses do poder político local.

Por fim, também se reconheceu que o núcleo técnico não oferece uma estrutura adequada para a elaboração de projetos. Neste caso, resta ao colegiado a alternativa de contratar consultoria externa para os projetos considerados mais complexos.

Logo há a percepção de que a elaboração dos projetos é feita não sob o ponto de vista territorial – já que não é o núcleo técnico que elabora o projeto – e sim um técnico que na maioria das vezes não acompanha nem presta assistência técnica aos projetos do território. A tarefa de acompanhamento resta para os técnicos das prefeituras municipais, quando estes existem.

5.5.2.4 Seleção dos projetos

A seleção dos projetos no colegiado, certamente é a etapa mais “política” na elaboração das políticas públicas, pois é neste momento em que de acordo com Secchi (2010:40) “os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas”.

O quadro abaixo revela os principais pontos das entrevistas, sobre a fase de seleção dos projetos territoriais.

Quadro 24 - Principais pontos das entrevistas ao que se refere à seleção dos projetos

INFORMANTE	SÍNTESE DOS DEPOIMENTOS
Membros externos ao colegiado	• Os projetos são selecionados a partir da análise das potencialidades do PTDRS, logo a seleção é apenas a priorização de cadeias que é feita no colegiado
Membros do CODETER do Mato Grande	• Não há seleção, há apenas uma hierarquização das cadeias já levantada no PTDRS
Membros do CODETER do Sertão do Apodi	• Também não há seleção, o que há é a priorização de cadeias produtivas que o PTDRS analisou no território.

Fonte: Dados da Pesquisa
Elaboração Própria

Analisando os principais pontos da entrevista, houve uma unanimidade: não há seleção de projetos, o que há no colegiado é que no PTDRS de cada território houve uma identificação das principais cadeias produtivas. Desse modo houve uma discussão dentro do colegiado para fazer a priorização das cadeias, definindo a sua hierarquia em cada território.

Deste modo, há uma discussão da cadeia no colegiado, baseada na priorização já estabelecida. Resta para esta instância definir apenas qual é o problema mais importante de cada cadeia produtiva. Depois de definido o problema, elabora-se um projeto territorial.

O PTDRS é um documento importante para orientar as ações públicas no território. Decorre de um trabalho amplo sobre as diversas dinâmicas do território, como a econômica, com a identificação das principais cadeias, mas também a social, a da educação e de saúde. Porém os colegiados estão restringindo o uso do PTDRS apenas para seleção de projetos vinculados às cadeias produtivas. Será que os problemas nas áreas sociais, de educação e de saúde no território são menos importantes para quem analisa o PTDRS (Colegiado) do que os problemas nas cadeias produtivas? Por inferência sim, já que este documento parece está somente servindo como orientação na esfera econômica.

5.5.2.5 Financiamento

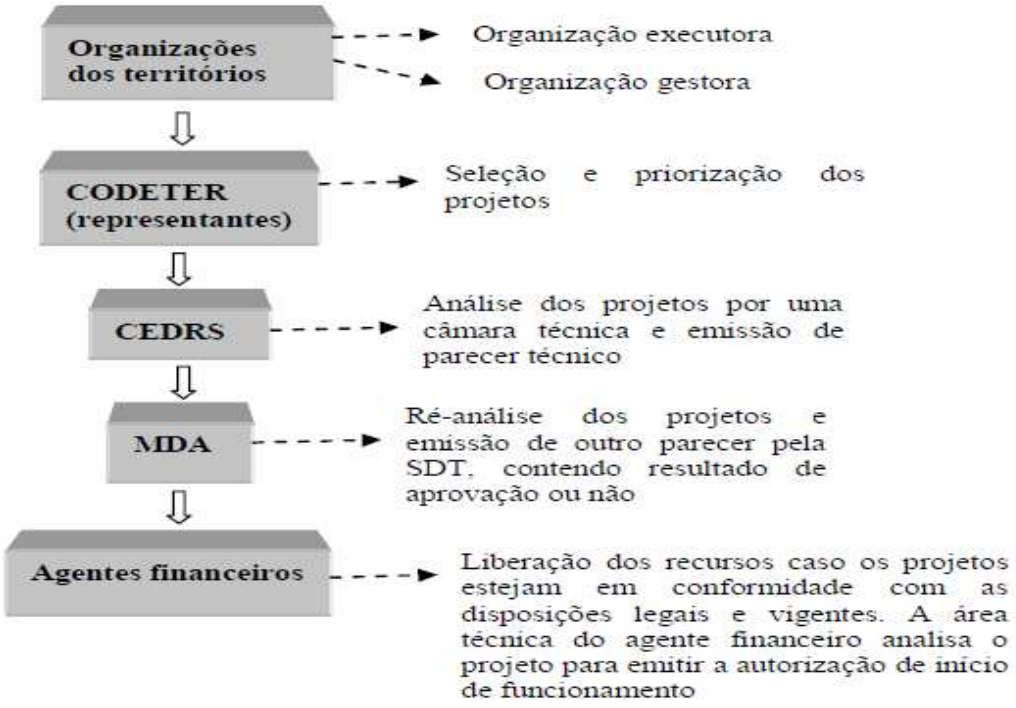
O financiamento é uma etapa que normalmente não está nos esquemas que tratam do ciclo de políticas públicas, porém é de suma importância neste trabalho, a medida que representa uma fase primordial para que os projetos territoriais sejam executados. Diante deste aspecto, é necessário fazer um breve caminho de como o projeto é financiado, para que possamos entender o processo como um todo.

O projeto para ser financiado passa por um longo caminho, que perfaz quatro avaliações: a primeira é a do CODETER, que através da sua plenária junto com o articulador estadual, faz uma avaliação dos projetos, elencando em ordem de prioridade e logo deliberando; após essa etapa o projeto tramita até o Comitê de Articulação Estadual que passa por uma câmara técnica, a qual sugere que o colegiado crie critérios para qualificá-lo, emitindo um parecer para a Secretaria de Desenvolvimento Territorial/ MDA; o SDT/MDA recebe os pareceres do Colegiado junto com o articulador estadual e do Comitê de Articulação Estadual, faz uma análise e elabora outro parecer. (FREITAS, 2011)

Os projetos aprovados são homologados e enviados para os agentes financeiros. No estado do Rio Grande do Norte, o agente financeiro é a Caixa Econômica Federal (CEF). E, por fim, segue para o agente financeiro, que aqui no estado foi somente a. A Caixa Econômica

Federal faz uma nova avaliação com os técnicos de seu quadro funcional, e se estiverem dentro das normas os recursos são repassados. (FREITAS, 2011)

Figura 6 - Fluxo dos projetos territoriais (da elaboração à liberação dos recursos)



Fonte: FREITAS (2011)

Quadro 25 - Principais pontos das entrevistas ao que se refere ao financiamento

INFORMANTE	SÍNTESE DOS DEPOIMENTOS
Membros externos ao colegiado	• Os contratos de financiamento possuem cláusulas suspensivas que cancelam boa parte dos projetos territoriais. Duas se destacam: a que se refere a falta de documentação, no tocante a escritura pública em que o projeto irá ser instalado e a inadimplência fiscal no CAUC (Cadastro Único de Convênio) por parte dos órgãos executores no tocante as prefeituras
Membros do CODETER do Mato Grande	• No financiamento há clausulas suspensivas, como há uma burocracia muito grande. Quando há problema na documentação de uma meta, todo o projeto perde o financiamento, por que as metas são interdependentes
Membros do CODETER do Sertão do Apodi	• O financiamento dos projetos territoriais está cada vez mais dificultoso. Como os executores são os municípios ou o estado, a maior parte dos municípios do território está registrado no CAUC impossibilitando que estes sejam beneficiados com os projetos territoriais

Fonte: Dados da Pesquisa
Elaboração Própria

A fase de financiamento está sendo um gargalo para a execução dos projetos territoriais. Os principais pontos das entrevistas demonstram que pela forte burocracia e a existência principalmente de duas cláusulas suspensivas – o executor não estar inadimplente no CAUC e a escritura pública do terreno – faz com que boa parte dos projetos não sejam financiados.

Segundo Lopes e Costa (2009) as pendências fiscais das prefeituras no CAUC deve-se principalmente não possuírem a Certidão Negativa de Débito do INSS (Instituto Nacional do Seguro Social), gerando dessa forma uma restrição para o financiamento dos projetos territoriais, demonstrando a fragilidade dos vínculos trabalhistas dos servidores comissionados possuem com as prefeituras.

Há dois grandes efeitos da perda do projeto decorridos pelo cancelamento do financiamento: há um processo de desmobilização social forte e também há esvaziamento do colegiado pelas prefeituras com pendências.

A desmobilização social é gerada, porque para o projeto chegar a sua fase de financiamento, como percebemos na figura 4, há um grande processo de discussão do projeto, e quando o financiamento do projeto tão discutido é cancelado, há uma descrença na política territorial, fazendo com que as bases sociais se desmotivem cada vez mais a participar do colegiado, já que seus projetos tão necessários se perdem no trâmite burocrático.

Essa desmobilização gera o que Lopes e Costa (2009) definem como participação restrita e rotativa, fazendo com que o colegiado não possua uma identidade permanente.

Outro efeito é que como no colegiado não se discute desenvolvimento do território, e sim divisão de recursos pelas prefeituras em forma de recepção de projetos, aquelas que não podem receber os projetos territoriais por pendências fiscais no CAUC, não se sentem incentivadas em participar do colegiado, já que não possuem a expectativa de recepção de investimentos na forma de projetos territoriais.

5.5.2.6 Implementação

A etapa de implementação, é quando a política pública se converte em ações, ou seja, quando as regras, rotinas e processos sociais se tornam palpáveis. É neste momento que os primeiros resultados materiais da política tornam-se visíveis. (SECCHI, 2010)

É nesta etapa que começam a emergir as falhas e problemas iniciais de uma política pública, porque muitas vezes, os elaboradores de políticas públicas projetam um ambiente

favorável, e começam a perceber que há problemas nas fases anteriores à implementação como problemas mal formulados e objetivos mal traçados. (SECCHI, 2010)

De acordo com Sabatier (1986) *apud* Secchi (2010) existem dois modelos de implementação: o modelo *top-down* (de cima para baixo) e *bottom-up* (de baixo para cima). O modelo *top-down* parte de uma concepção tecnicista e governista em que o governo possui a exclusividade na elaboração de políticas públicas, e há uma clara separação da implementação, que cabe apenas a esferas de menor importância política. O modelo *bottom-up* é o contrário do *top-down*, onde a elaboração é multicêntrica e todo o processo de políticas públicas é executado por setores diversificados da sociedade.

Abaixo segue a análise do quadro sobre os pontos destacados nas entrevistas sobre a implementação dos projetos territoriais.

Quadro 26 - Principais pontos das entrevistas ao que se refere à implementação

INFORMANTE	**SÍNTESE DOS DEPOIMENTOS**
Membros externos ao colegiado	• Um grande problema na implementação dos projetos territoriais é que ele é executado pelo estado ou prefeituras, havendo uma separação entre o planejamento e a execução. • No momento posterior a conclusão da implementação de um empreendimento ou de um serviço há um grande problema na gestão de equipamentos públicos oriundos de políticas públicas • As mudanças nas gestões municipais e estaduais geram as descontinuidades das ações e implantações de projetos territoriais
Membros do CODETER do Mato Grande	• Há dificuldades na implementação dos projetos territoriais, principalmente quando são executados pelas prefeituras que possuem uma baixa participação no colegiado, a instituição que elabora o projeto territorial • Na implementação sempre há necessidade de adequações nos projetos, principalmente por não atenderem às normas do MAPA • A baixa participação no colegiado faz com que não haja articulação para a implementação dos projetos territoriais, bem como o sentimento de pertencimento
Membros do CODETER do Sertão do Apodi	• Somente há articulação para a implementação de um projeto territorial pela prefeitura que está recebendo o investimento e os grupos de interesse das cadeias produtivas atendidas

Fonte: Dados da Pesquisa
Elaboração Própria

Na implementação dos projetos territoriais aparecem os problemas, oriundos de outras fases do ciclo de políticas públicas, sendo essa fase a mais crítica no ciclo de políticas públicas.

Os primeiros problemas são os de elaboração do projeto sem atender às normas do MAPA, sendo que muitas vezes o valor da adaptação é tão alto que não é possível ser feita pelo contrato de financiamento do projeto vigente, gerando um projeto que pode ser chamado

de *esqueleto de concreto*, já que não pode ser utilizado e também não há formas de financiamento de recursos para fazer a adaptação.

Outro problema é que na elaboração do projeto não são discutidas as formas de gestão do empreendimento pelo público beneficiado no colegiado, não construindo desse modo um modelo de gestão compartilhada. As consequências desse erro na elaboração do projeto é que o público beneficiário do projeto territorial não se sente "dono" do empreendimento, e com a ausência do sentimento de pertencimento, vários projetos territoriais não funcionam porque a comunidade não se empoderou deles.

O empoderamento (*empowerment*) é uma das variáveis mais importantes para explicar o sucesso da gestão de um empreendimento público com gestão compartilhada, na medida em que confere mais poder as classes sociais mais desfavorecidas, dando a condição de construir sua própria trajetória de desenvolvimento, através do empreendimento em que faz parte da sua gestão. (COELHO e FAVARETO, 2008)

Como há uma separação da elaboração do projeto para a sua execução, ou seja, a elaboração é de responsabilidade do colegiado, já a execução é das prefeituras ou estado, já que os territórios não possuem personalidade jurídica, surge outra série de problemas: o órgão executor não segue a risca o que está nos projetos elaborados pelo colegiado; a prefeitura que é normalmente o órgão executor tem uma baixa participação no colegiado, fazendo com que desconheça como o projeto foi elaborado; e a mudança dos gestores municipais fazem com que haja interrupções dos projetos territoriais.

E por fim a implementação também não segue a perspectiva territorial, somente há articulação para implementação dos projetos pela prefeitura que irá receber o investimento e os grupos de interesse que apoiaram o projeto no colegiado, ficando claro que por vezes o projeto não representa a vontade do território, ou de forma mais simples da maioria dos membros do colegiado.

5.5.2.7 Avaliação dos projetos financiados e implementados

A avaliação das políticas públicas compreende "o processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha dos projetos que foram colocados em prática." (ANDERSON, 1979 *apud* SECCHI, 2010, p. 49)

Nesta compreensão, segundo Secchi (2010) há três momentos de avaliação: a *ex ante* (anterior a implementação), a *ex post* (posterior a implementação) *e* a *in itinere* (monitoramento).

Logo a avaliação no processo da dinâmica das políticas públicas, é o momento em que as fases anteriores dos ciclos de políticas públicas são examinadas, no tocante ao processo de implementação, a partir do seu desempenho em redução do problema, conseguindo dessa forma o *feedback* da política pública como um todo. (SECCHI, 2010)

Segue a análise, baseada no quadro abaixo, dos principais pontos contidos nas entrevistas sobre avaliação dos projetos territoriais.

Quadro 27 - Principais pontos das entrevistas ao que se refere a avaliação

INFORMANTE	SÍNTESE DOS DEPOIMENTOS
Membros externos ao colegiado	• Não existe um acompanhamento sistematizado a partir do funcionamento dos projetos territoriais
Membros do CODETER do Mato Grande	• Há reuniões no colegiado em que são avaliados os projetos territoriais • Como há um pequeno volume de projetos e recursos territoriais implementados, não foi possível o colegiado fazer uma avaliação mais balizada
Membros do CODETER do Sertão do Apodi	• Também possui reuniões no colegiado apenas para avaliação dos projetos territoriais • Apesar de haver monitoramento do MDA e do colegiado nos projetos implementados, ainda representa muito pouco, para o que se pode fazer em termos de avaliação

Fonte: Dados da Pesquisa
Elaboração Própria

Em relação à avaliação dos projetos territoriais, houve um consenso que esta etapa apesar de estar sendo feita pelo MDA e os colegiados, ainda se faz muito pouco, principalmente pelo que se pode ser feito, e o resultado e que há muitos projetos que não estão em funcionamento, principalmente aqueles que precisam de gestão.

Um ponto de destaque nas entrevistas é que a avaliação deveria ser feita principalmente pelos beneficiários do projeto, o que não acontece normalmente, este público tem uma participação muito baixa no colegiado, fazendo com sua avaliação não seja levada em conta.

A etapa de avaliação é de aprendizado contínuo, analisa tanto os acertos como principalmente os erros, e tenta identificar as causas por que alguns projetos territoriais funcionam ao modo que foi pensado e outros sequer chegam a funcionar.

5.5.3 Por que apenas alguns setores são beneficiados?

Esta pergunta é fundamental. E a partir do seu esclarecimento que se pode entender a predominância dos projetos com a perspectiva produtivista na área agrícola. A partir da análise das entrevistas, reuniões dos colegiados e da leitura do referencial bibliográfico, podemos elencar algumas explicações: pela composição do colegiado, pela construção da agenda, pela visão setorialista e por fim a visão superficial que os membros do colegiado possuem sobre o desenvolvimento, nos parágrafos a seguir iremos nos debruçar sobre cada um deles.

Como foi demonstrado na primeira parte deste capítulo, os colegiados territoriais são formados em grande parte por instituições ligadas ao meio rural, fazendo com que não haja de forma efetiva a composição plural e diversificada nos colegiados como está nas diretrizes da secretaria de desenvolvimento territorial. Desse modo boa parte das questões que são levantadas nesse fórum são pertinentes ao meio rural, no tocante ao setor agropecuário, sendo ele, portanto o grupo de interesse dominante, levando vantagem sobre os demais na hora de selecionar os projetos.

O forte *path dependence* exercido nos atores sociais pelas políticas públicas passadas, fazem com que eles tenham uma série dificuldades para terem uma visão territorial. Somada a isso tem um colegiado com boa parte dos atores ligados ao setor agropecuário, fazendo com que os atores sociais tenham a visão que não estão num fórum que discute o desenvolvimento territorial, e sim de desenvolvimento agrícola, tornando a seleção dos projetos restritamente setorial.

Relacionado a visão setorial, tem a superficial visão de desenvolvimento dos membros do colegiado. Quando foi perguntado quais eram os principais problemas para o desenvolvimento dos territórios em tela, foi quase unânime questões ligadas a esfera produtivista agropecuária, ou seja, uma visão estritamente econômica que estar atrelado aos principais motores da economia das localidades, ou seja, na hora de selecionar um projeto procura-se “desenvolver” os territórios fazendo sempre o mais do mesmo.

Somado a esses três fatores, o tema da construção da agenda baseado na análise das principais cadeias produtivas identificadas do PTDRS, faz com que os projetos ligados aos setores agropecuários continuem dominando boa parte dos projetos selecionados, reforçando ainda mais as dinâmicas anteriores.

Por fim, uma frase de Favareto e Schröder (2007) resume bem como é feita a seleção dos projetos territoriais, quando afirmam que o peso político e a credibilidade do grupo que propõe o projeto territorial é mais importante do que sua viabilidade técnica e o aspecto inovador do projeto territorial.

CAPÍTULO VI

6 ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NOS TERRITÓRIOS

No capítulo anterior ficou evidente que a composição do colegiado e a forma dele elaborar as políticas públicas, explicam em grande medida principalmente a seleção dos projetos territoriais. Logo o objetivo deste capítulo é dar o passo adiante, ou seja, aprofundar a análise das políticas públicas implementadas nos territórios, tomando como referência os projetos e ações integrantes do PRONAF-INFRAESTRUTURA e PRONAT nos Territórios da Cidadania do Mato Grande e Sertão do Apodi.

Os procedimentos metodológicos utilizados para o alcance do objetivo acima estabelecido foram os seguintes: levantamento de todos os projetos financiados pelo PRONAF-INFRAESTRUTURA e PRONAT no período de 1997 à 2010; identificação dos projetos que foram concluídos; identificação dos projetos concluídos que estão em funcionamento; e categorias das distintas ações dentro de cada projeto, de modo a possibilitar a formação de grupos homogêneos para análise.

Esses procedimentos levaram à identificação de objetivos e ações muito diferentes dentro de um mesmo projeto, permitindo o seu reagrupamento em tipos de ações mais homogêneas, e, finalmente, a construção da tipologia a seguir apresentada.

6.1 TIPIFICAÇÃO DAS AÇÕES NOS TERRITÓRIOS

Após a seleção de todos os projetos do PRONAF-INFRAESTRUTURA e PRONAT nos dois territórios analisados, as ações dentro de cada projeto foram tipificadas segundo critérios de homogeneidade, já que os projetos apresentavam por vezes uma lista diversificada de “objetivos”. Após esse procedimento, as ações foram classificadas em seis tipos: i) diretamente agrícola; ii) indiretamente agrícola e/ou infraestrutura: iii) diversificação; iv) cooperativa e/ou crédito; v) ambiental; e, vi) educacional.

Essa classificação das ações foi realizada com embasamento na leitura de alguns trabalhos acadêmicos, que analisaram os projetos do PRONAF-INFRAESTRUTURA e do PRONAT e construíram classificações específicas das ações neles incluídas. As categorias apresentadas nesta dissertação fundamentam-se, portanto, nessas classificações, e nas

adaptações adotadas para construção das novas categorias acima especificadas, conforme comentado a seguir.

As ações com o foco diretamente agrícola são aquelas ligadas estritamente à agricultura, ou seja, ações que possuem a produção agrícola como único fim. Estas ações por vezes são ligadas ao paradigma da modernização agrícola, que tem por objetivo final tanto o aumento da produção agrícola do território, ou seja, aumentar a escala, quanto o aumento da produtividade, isto é, a eficiência.

O foco indiretamente agrícola e/ou infraestrutura é composto de ações que, apesar de poderem ser utilizadas pela agricultura, não se restringe somente a ela, ou seja, são na sua maioria ações de criação de infraestrutura básica, como hídrica e elétrica, que servem tanto para dar apoio à produção agrícola, como para melhorar a condição de vida do meio rural.

O conjunto de ações com o foco na diversificação econômica são aquelas que partem de duas concepções sobre os territórios rurais: a primeira relata que o território é um espaço multissetorial, e a segunda, que é consequência da primeira, diz que o meio rural ou território rural não se restringe ao setor agrícola. Desta forma, as ações classificadas com esse foco, são ações econômicas ligadas aos setores secundários e terciários da economia que não possuem envolvimento com o setor agrícola.

O foco no cooperativismo e/ou no crédito é a ação que tem o objetivo de criar, ampliar, ou mesmo dar suporte ao cooperativismo que já existe nos territórios, bem como fortalecer a oferta de crédito para as parcelas populacionais dos territórios que estão à margem dos produtos financeiros postos no mercado, como acontece com grande parcela da agricultura familiar.

As ações voltadas para o foco educacional referem-se à qualificação das populações do território, bem como à formação de jovens e estudantes orientadas para a inserção na agricultura familiar. Desse modo, o foco educacional passa a ter uma abordagem mais ampla, não somente o educar de forma heurística, e sim sendo agregadas também as ações de educação para a formação profissional da população.

No foco ambiental, foram selecionadas as ações que tinham o objetivo de gerar a sustentabilidade ambiental, ou seja, havia a preocupação de gerar divisas econômicas, mas a questão ambiental perpassava pela ação, ou estaria ligada ao paradigma do desenvolvimento sustentável.

6.2 ANÁLISE DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS

6.2.1 PRONAF-INFRAESTRUTURA

Nesta seção foi feita a comparação do PRONAF-INFRAESTRUTURA nos dois territórios supracitados. Inicialmente foram comparados os tipos de ações nos territórios e por fim foi realizada uma rápida análise de como os recursos se distribuíram nos municípios que constituem os dois territórios.

O gráfico 13 mostra os percentuais das ações do PRONAF-INFRAESTRUTURA de acordo com os tipos categorizados neste trabalho. A partir deles se pode inferir uma dominância das ações com focos agrícolas nos dois territórios, sendo mais de 90 % nos dois casos, mostrando que há continuidade da tradição do investimento na agricultura nos dois territórios. No entanto, este movimento como já foi identificado por Abramovay (2001) é difundido, quando ele analisa o caráter agrícola da maior parte dos projetos aprovados nos CMDRS de várias localidades do Brasil, com o agravante de serem atividades que já eram realizadas.

Porém, a diferença importante nos dois casos é que no território do Sertão do Apodi há predominância do foco indiretamente agrícola, devido às suas ações serem mais ligadas à criação da infraestrutura necessária, para a produção agrícola, enquanto no Mato Grande as ações com o foco diretamente agrícola são em maior número.

A razão dessa diferença é que o PRONAF-INFRAESTRUTURA no Mato Grande se estabeleceu mais como uma "cesta de consumo", ou seja, aquisição de bens como tratores, caminhões, entre outros, voltados diretamente para a produção agrícola. Predomina, assim, uma visão de curto alcance do programa, buscando somente uma "solução imediata" para os problemas da agricultura no território.

Ao contrário do Mato Grande, o Sertão do Apodi, se caracterizou por ações como a implantação de infraestrutura elétrica e hídrica nas comunidades rurais, que garantiram além de uma estrutura de suporte para a agricultura, uma melhor condição de vida para as comunidades rurais, uma vez que garantiram acesso a um bem básico, como a água.

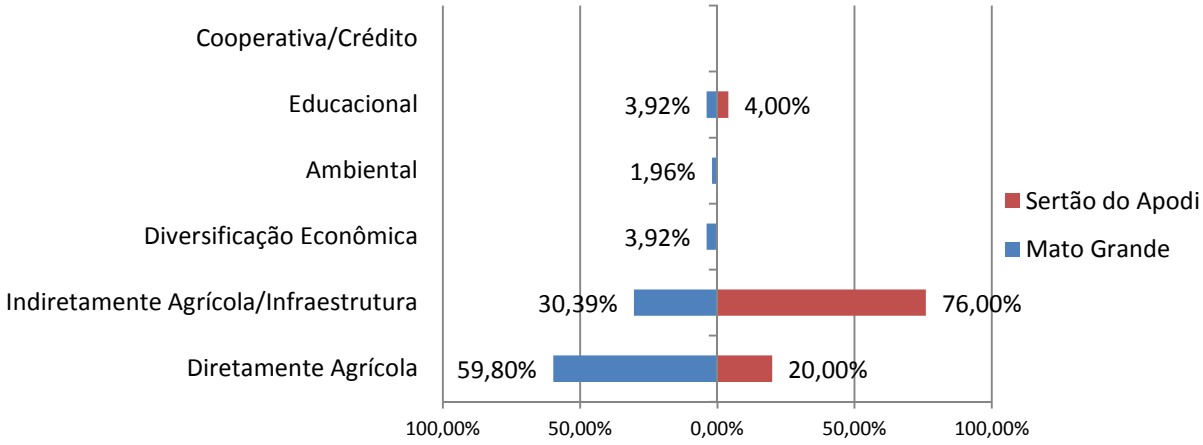
A preferência pelos projetos estilo *cesta de consumo*, pode ser explicada pela maior facilidade de realização do projeto, como traz Freitas (2011) que coloca a simplicidade de realização dos atores sociais como a maior vantagem, ou seja, a pouca burocracia necessária, muitas vezes se limitando à descrição para a licitação do bem. Porém o mesmo autor mostra que esses projetos estilos "cestas de consumo" possuem vários problemas, pelo fato de não haver um estudo mais detalhado para a sua execução. A maior evidência disto é o superdimensionamento de maquinário, fazendo com que muitas vezes eles sejam utilizados

para atividades não ligadas a agricultura, como é o caso de tratores e caminhões ociosos transferidos das atividades agropecuárias para a coleta de lixo.

Outra diferença nas ações dos dois territórios, diz respeito a ações com foco ambiental e à diversificação econômica existentes no território do Mato Grande comparativamente ao Sertão do Apodi. No caso do Mato Grande, constata-se maior frequência de ações não agrícolas, ao contrário do Sertão do Apodi, onde há maior frequência de ações puramente agrícolas e em agroindústrias artesanais de natureza associativa. Se essas iniciativas de diversificação econômica e de apoio à agroindústria associativa continuarem sendo ampliadas, poderão contribuir para a consolidação de importantes experiências de desenvolvimento rural.

Como diz Abramovay (2000), projetos com o foco na diversificação econômica, demonstram a verdadeira face da política de desenvolvimento territorial, na medida em que se começa a pensar os projetos de forma intersetorial, e perceber as formas de interação entre os setores, no tocante quando uma das pontas é o setor agropecuário. São exemplos de iniciativa de diversificação econômica e de articulação intersetorial, a construção de fábricas de gelo para apoiar a atividade pesqueira, a instalação do centro de artesanato como foco no turismo litorâneo, e a recuperação do Rio Maxaranguape, que é um dos mais importantes do território. No caso do Apodi, predominam as associações civis, cooperativas de agricultores familiares e agroindústrias associativas de produção de mel de abelha e beneficiamento de amêndoas de castanha de caju com base nos princípios da agroecologia e da convivência com o semiárido, como segue no gráfico 13.

Gráfico 13 – Ações do PRONAF-INFRAESTRUTURA por tipologia no Território do Mato Grande e Sertão do Apodi (%)



Fonte: Caixa Econômica Federal
Elaboração Própria

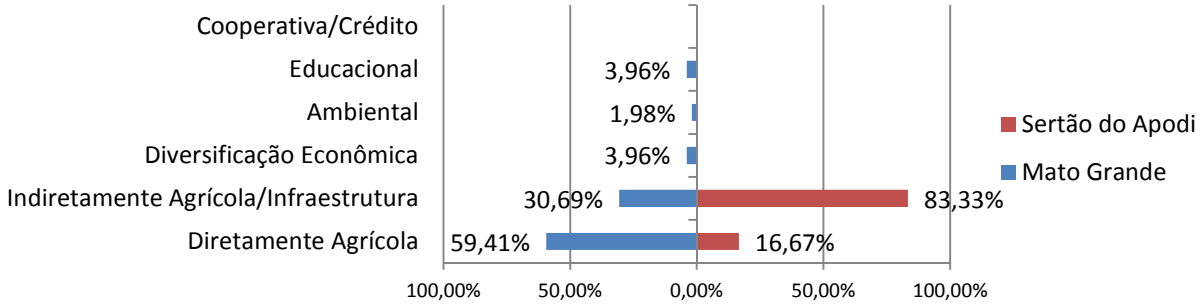
Os dados do gráfico 14 mostram os percentuais das ações concluídas do PRONAF INFRAESTRUTURA de acordo com os focos, observando-se a mesma estrutura referente ao gráfico anterior. A principal diferença é que a ação com o foco educacional presente no território do Sertão do Apodi não foi concluída, restringindo-se às ações concluídas do PRONAF INFRAESTRUTURA com focos produtivistas ligados à agricultura.

A ação com foco educacional é tão importante quanto as produtivistas, principalmente quando se tem um significado prático. Silva (2003) coloca que essas ações servem para gerar uma educação do campo para o campo, com o sentido de orientar para as práticas da agricultura familiar, desse modo fortalecendo a cultura e o meio em que vivem, tão necessária a novas gerações.

A realização de ações educativas baseadas nos princípios da agroecologia e da convivência com o semiárido, tal como eles vêm sendo difundidos no Território do Sertão do Apodi, são exemplos de ação com foco educacional com significados práticos e de alta relevância para a implementação de sistemas de produção que respeitam o meio ambiente e os ecossistemas locais. Isto significa que para um melhor desempenho na agricultura não é importante somente ações ligadas à agricultura, ações ligadas a eixos tangentes por vezes podem produzir um impacto maior, quando bem articuladas com a realidade local, como é o caso dessa ação que não foi desenvolvida no Sertão do Apodi.

No território do Mato Grande, houve um avanço maior no tocante às ações com o foco educacional, pois foram além de cursos de capacitação voltados a produção agroecológicas. Houve ações de construções do centro de qualificação profissional dos agricultores e do centro de apoio tecnológico, voltados para o apoio das atividades já desenvolvidas nos municípios, como a apicultura e cajucultura.

Gráfico 14 – Ações do PRONAF INFRAESTRUTURA concluídas por tipologia no Território do Mato Grande e Sertão do Apodi (%)

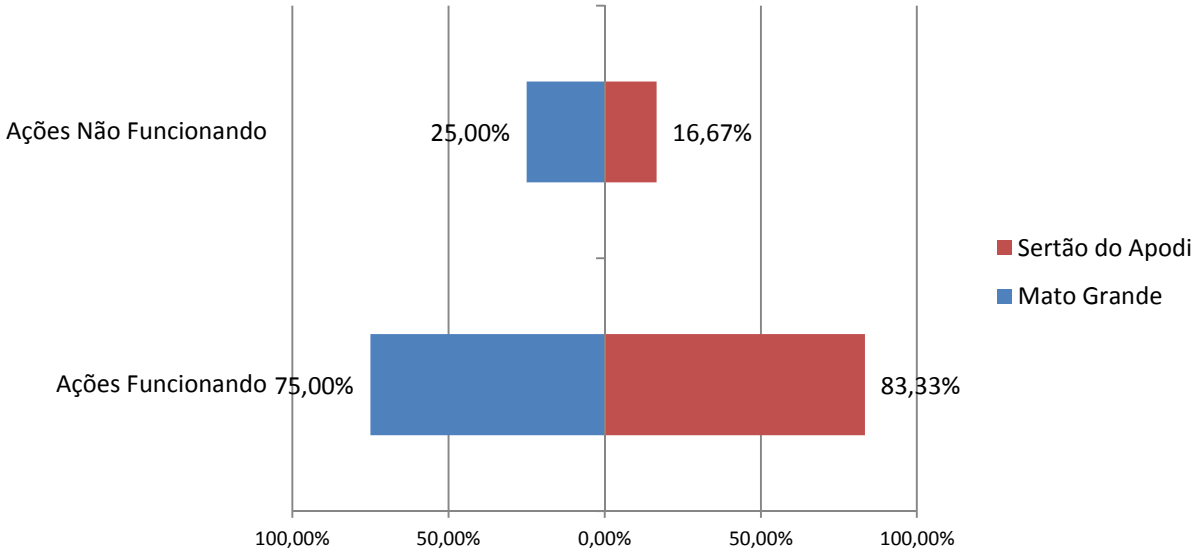


Fonte: Caixa Econômica Federal
Elaboração Própria

O gráfico 15 mostra os percentuais das ações concluídas do PRONAF INFRAESTRUTURA de acordo com a sua situação de funcionamento. Como pode ser observado, dentro dos projetos concluídos e que estão funcionando, o Território do Sertão do Apodi apresenta melhores índices do que o do Mato Grande, o que pode ser explicado inicialmente por dois motivos: primeiro pelo maior número de ações no território do Mato Grande, e segundo pela orientação das ações no Sertão do Apodi, sendo mais voltadas para a infraestrutura, não carecendo, portanto, de gestão para o seu funcionamento.

Outro motivo constatado na pesquisa de campo, e referente ao nível organizacional da sociedade no território do Sertão do Apodi, é que o território se apresentou com instituições locais fortes, como os sindicatos rurais e as cooperativas, deste modo possuindo um caráter mais ativo e combativo do que no Mato Grande, logo, consegue se articular de forma mais consolidada com outras instituições para gerir a implementação dos projetos concluídos.

Gráfico 15 – Situação do funcionamento das Ações do PRONAF INFRAESTRUTURA concluídas por tipologia no Território do Mato Grande e Sertão do Apodi (%)

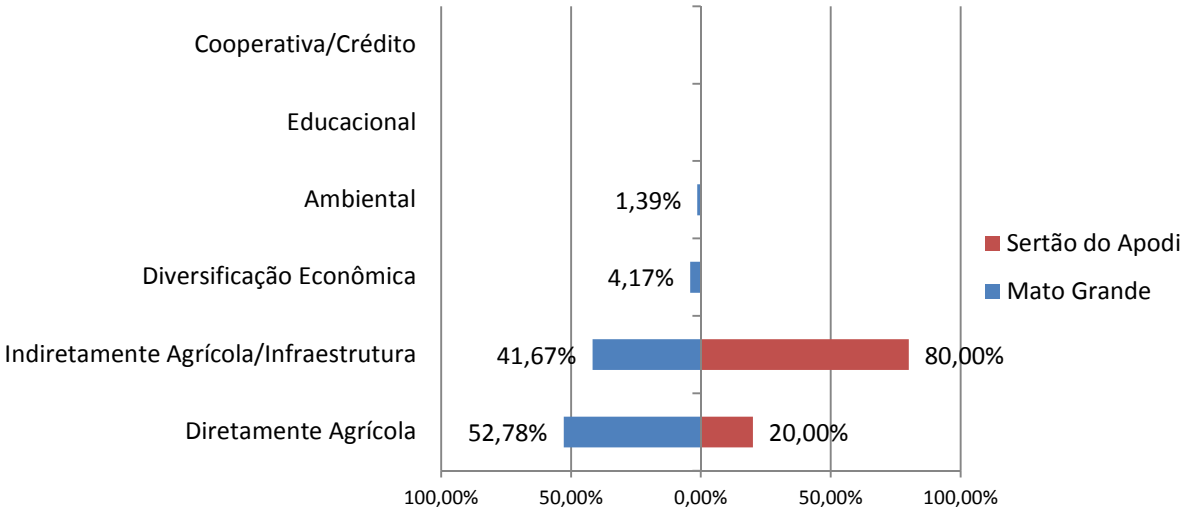


Fonte: Pesquisa Direta
Elaboração Própria

O gráfico 16 mostra os percentuais das ações concluídas e em funcionamento do PRONAF INFRAESTRUTURA de acordo com os focos. O Território do Sertão do Apodi mantém a mesma estrutura, com projetos com foco produtivistas, e com maior parte deles ligados à infraestrutura. Em relação ao Território do Mato Grande, a mudança refere-se à perda relativa de posição dos projetos com foco diretamente agrícola. Isto ocorre porque neste foco encontram-se as ações que precisam de gestão, como casas de farinhas, pequenas

agroindústrias e equipamentos avícolas que não estão funcionando por problemas de gestão de equipamentos coletivos, como os projetos instalados nos assentamentos. Outro problema encontrado foi a falta de experiência com algumas atividades, como no caso da produção da avicultura em larga escala, fazendo com que o insucesso do projeto fosse por falta de competência técnica.

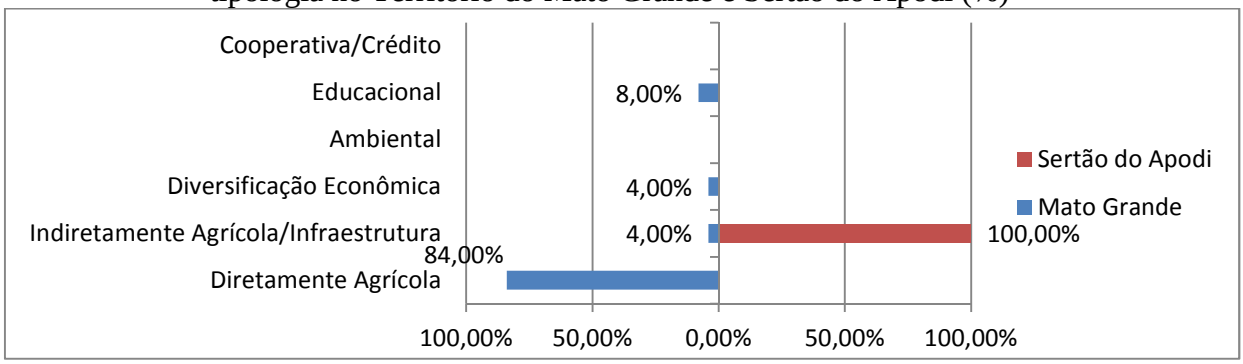
Gráfico 16 – Ações do PRONAF INFRAESTRUTURA concluídas e em funcionamento por tipologia no Território do Mato Grande e Sertão do Apodi (%)



Fonte: Pesquisa Direta
Elaboração Própria

O gráfico 17 mostra os percentuais das ações do Pronaf-Infra de acordo com a sua situação de funcionamento, mostrando que grande parte dos projetos concluídos que não estão em funcionamento no território do Mato Grande são do foco diretamente agrícola, pelos motivos já postos anteriormente. Já no território do Sertão do Apodi, a ação não funciona pela falta de manutenção, e, de certa forma, da gestão. Tome-se como exemplo os casos de perfuração de poços e dessalinizadores que, embora respondendo a uma demanda crucial da população por água potável, podem ser frequentemente encontrados paralisados por falta de manutenção. Isto mostra, mais uma vez, a falta de capacidade do território de gerar planos de uso de uma infraestrutura que precisa de manutenção constante, mesmo nos casos de bens que garantem o consumo de água para uma comunidade rural, onde a água potável é escassa e de má qualidade.

Gráfico 17 – Ações do PRONAF INFRAESTRUTURA concluídas e não funcionando por tipologia no Território do Mato Grande e Sertão do Apodi (%)

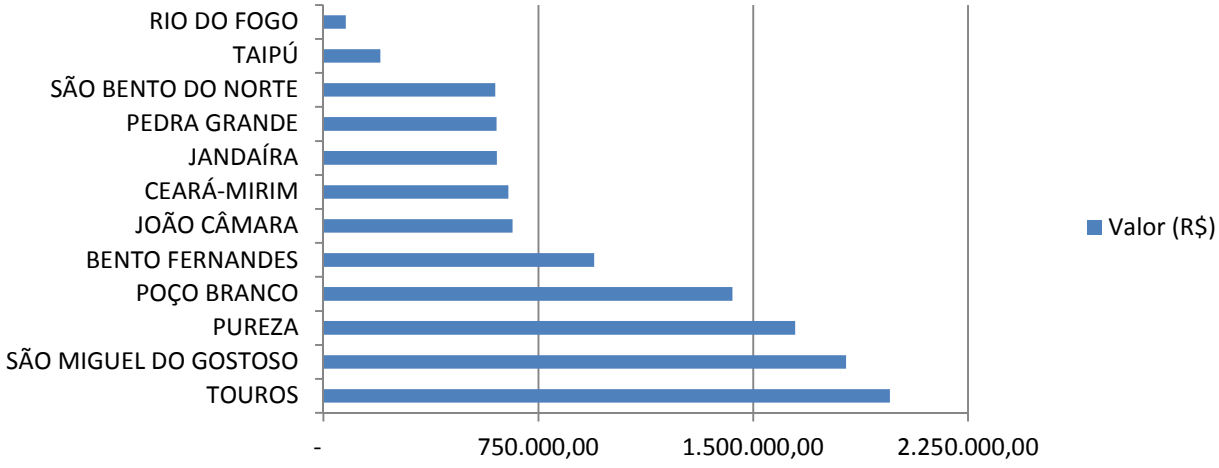


Fonte: Pesquisa Direta
Elaboração Própria

Em relação à distribuição de recursos do PRONAF INFRAESTRUTURA entre os municípios do Território do Mato Grande, o gráfico 6, a seguir, mostra que dos 15 municípios que constituem o Território, apenas 12 receberam projetos do Pronaf-Infra. O segundo ponto importante é que esses recursos financeiros foram alocados a esses projetos de forma bastante concentrada, em poucos municípios.

Numa análise baseada nas populações dos municípios que constituem o território, percebemos que municípios como Pureza e Bento Fernandes, com populações de menos de dez mil habitantes, receberam mais recursos que Ceará-Mirim e João Câmara, municípios bem maiores. Essa desproporção pode ser explicada pela dinâmica dos CMDRS, pois independentemente do tamanho da população, o município pode gerar tanto maior número de projetos, quanto projetos com maior volume de recursos, como mostra o gráfico abaixo.

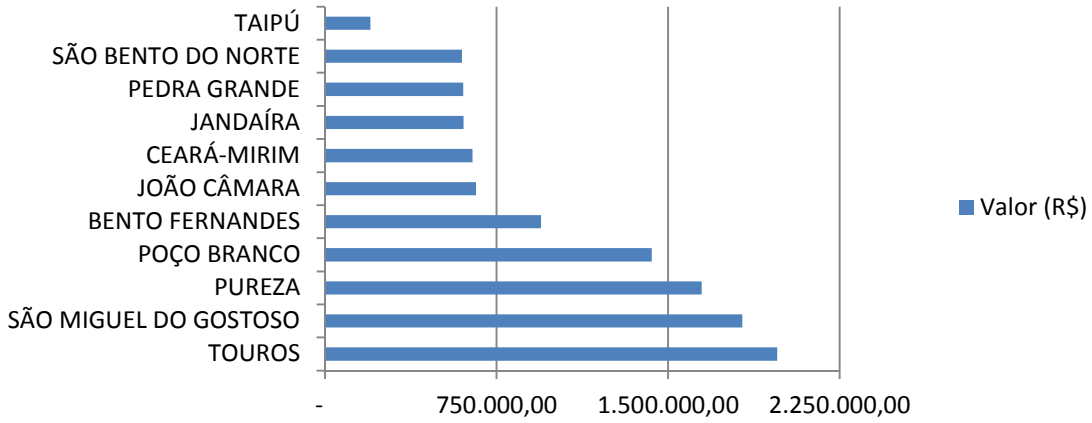
Gráfico 18 – Volume de recursos do PRONAF INFRA-ESTRUTURA por município no Território do Mato Grande



Fonte: Caixa Econômica Federal
Elaboração Própria

Os dados do gráfico 19 mostram a distribuição entre os municípios do Território do Mato Grande dos recursos do PRONAF INFRAESTRUTURA que tiveram os projetos concluídos. O primeiro aspecto é que 12 municípios receberam recursos e apenas 11 têm projetos concluídos, inferindo que o município de Rio do Fogo recebeu recursos para o projeto e não concluiu. Se existisse uma CMDRS mais atuante, talvez este projeto estivesse em funcionamento. Novamente percebe-se pelo gráfico uma distribuição desigual dos recursos do PRONAF INFRAESTRUTURA.

Gráfico 19 – Volume de recursos do PRONAF INFRAESTRUTURA com projetos concluídos por município no Território do Mato Grande

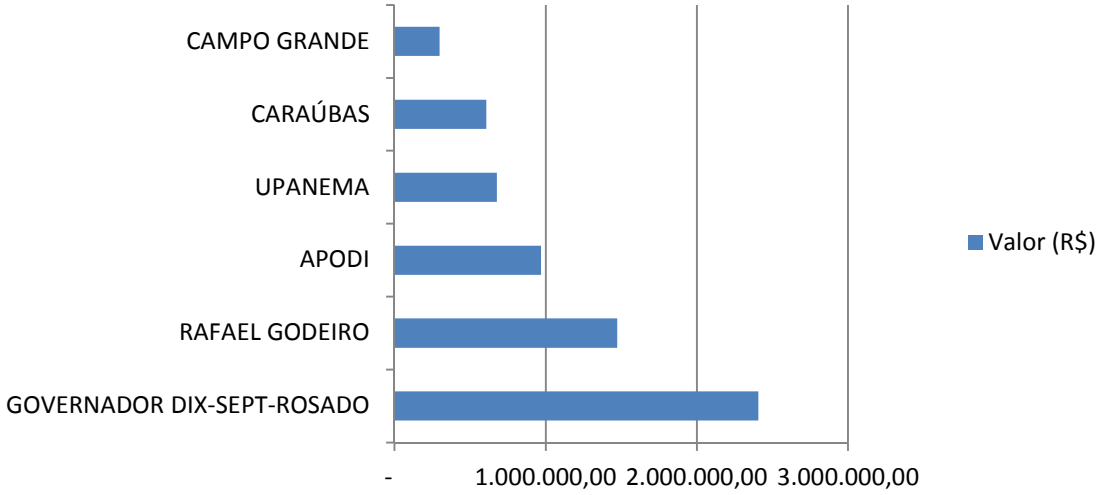


Fonte: Caixa Econômica Federal
Elaboração Própria

Já em relação à distribuição de recursos do PRONAF INFRAESTRUTURA entre os municípios do Território do Sertão do Apodi, o gráfico 20 abaixo, evidencia que o primeiro aspecto é que o território é constituído por 17 municípios. Contudo, apenas 6 receberam projetos desta fonte, ou seja, um pouco mais de um terço dos municípios foram beneficiados. O segundo aspecto mostra como são distribuídos esses recursos que, de acordo com o gráfico abaixo, se apresenta também de forma bastante concentrada, principalmente no município de Governador Dix-Sept Rosado.

Analisando os dados baseados nas populações dos municípios que constituem o território, percebemos que municípios como Governador Dix-Sept-Rosado e Rafael Godeiro, com populações bem menores que as de Apodi e Caraúbas, receberam mais recursos que os referidos municípios, bem maiores, contudo. Essa desproporção pode ser explicada pelos mesmos motivos que ocorrem no território do Mato Grande.

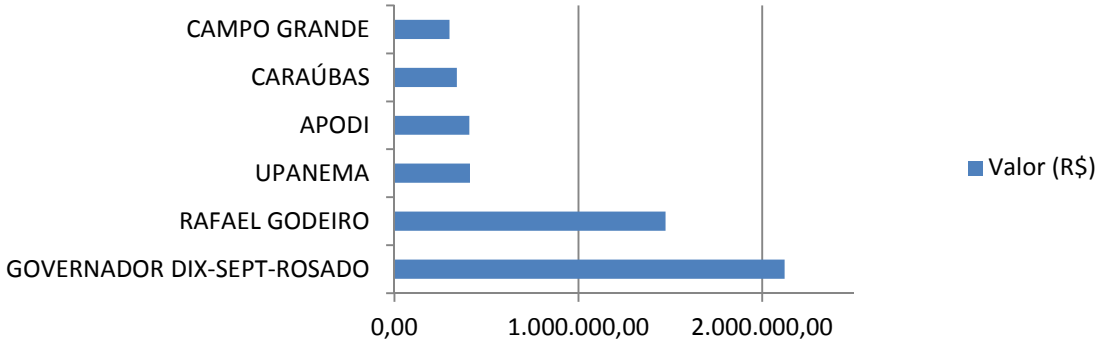
Gráfico 20 – Volume de recursos do PRONAF-INFRAESTRUTURA por município no Território do Sertão do Apodi



Fonte: Caixa Econômica Federal
Elaboração Própria

O gráfico, a seguir, mostra a distribuição entre os municípios do território do Sertão do Apodi dos recursos do PRONAF-INFRAESTRUTURA que tiveram os projetos concluídos. Percebe-se que não houve municípios neste território que obtiveram recursos do Pronaf-Infra e não concluíram seus projetos, demonstrando que no Território do Sertão do Apodi houve uma eficiência maior na execução dos recursos do que no Mato Grande, podendo ser explicado pela maior organização social do território, que reflete nos CMDRS mais atuantes.

Gráfico 21 - Volume de recursos do Pronaf-Infra com projetos concluídos por município no Território do Sertão do Apodi



Fonte: Caixa Econômica Federal
Elaboração Própria

6.2.2 - PRONAT

Nesta seção será feita a comparação do programa PRONAT nos dois territórios supracitados, seguindo a mesma sequência de análise do programa Pronaf-Infra.

O gráfico 22, abaixo, mostra os percentuais das ações do Pronat de acordo com os focos já apresentados no trabalho, referente à sua distribuição. Percebe-se que no território do Mato Grande há uma melhor distribuição do que o Sertão do Apodi, compreendendo dois terços das suas ações na área agrícola. Porém, há também avanços no Sertão do Apodi, com a presença de ações com o foco ambiental, as quais não estavam presentes no Pronaf-Infra.

A percepção da questão ambiental pelos territórios representa um grande avanço, já que a visão economicista que a maior parte dos atores sociais tem do desenvolvimento, considera a "questão ambiental" como um custo não necessário. Como consequência, as ações ambientais veem para quebrar o paradigma, demonstrar a percepção que a questão ambiental deve ser priorizada no meio rural. (FAVARETO, 2007)

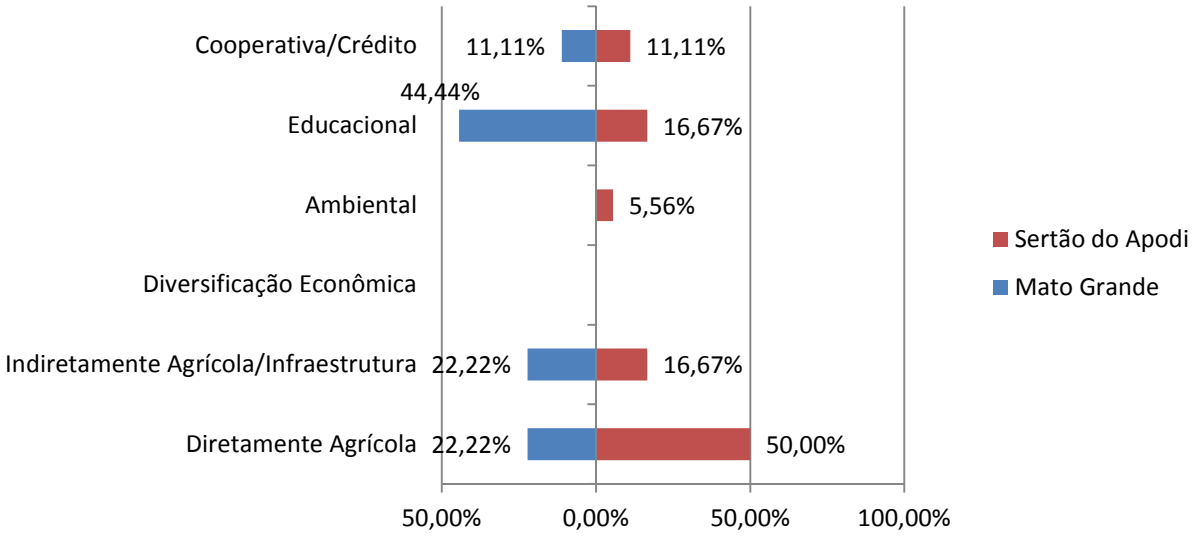
Outro ponto importante analisado se refere à participação das ações com o foco educacional nos dois territórios, principalmente no território do Mato Grande, representando quase metade das ações. Além das ações que se referem à cooperativa e/ou crédito, correspondendo a mais de dez por cento nos dois territórios, representando um avanço em relação ao Pronaf-Infra. A existência de projetos que levem em consideração as cooperativas de crédito também apresentam um grande avanço, pois de acordo com Sen (2000), as cooperativas de créditos ao fornecerem recursos de forma mais simples a populações até então marginalizadas dessa oferta, possibilitam elas a planejarem seus recursos para expandirem a suas capacidades e liberdades.

Os projetos com foco educacional nos dois territórios possuem estratégias diferentes, enquanto no Sertão do Apodi as ações estão voltadas em sua maior parte para processos de aprendizado de atividades agrícolas, como a aquisição de equipamentos com o propósito de funcionarem como unidades didáticas de processamento de carne. No Mato Grande há uma presença maior de ações voltadas a processos de fortalecimento da gestão participativa e mobilização social, possuindo um caráter mais genérico. Ou seja, no Sertão do Apodi as ações educacionais para o campo, são baseadas no campo, enquanto no Mato Grande são voltados para um público geral.

Em relação à ação com o foco ambiental no Sertão do Apodi, apesar de representar um avanço, foi muito tímido, no que se constituiu apenas na instalação de um medidor verde, ou seja, um equipamento voltado para a economia da energia elétrica. É de se estranhar, pois no período em que há ações do PRONAT, já é forte o projeto Dom Helder Câmara, o qual tem atuação no território, e que tem como um dos focos a produção agroecológica. Isto evidencia

que a questão ambiental ficou mais no discurso do que na prática dos atores locais. No entanto o Sertão do Apodi vem conduzindo experiências bem sucedidas de produção agroecológica, lideradas por associações civis e cooperativas e pelo Projeto Dom Helder Câmara, financiado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), ligado à Organização das Nações Unidas.

Gráfico 22 – Ações do PRONAT por tipologia no Território do Mato Grande e Sertão do Apodi (%)



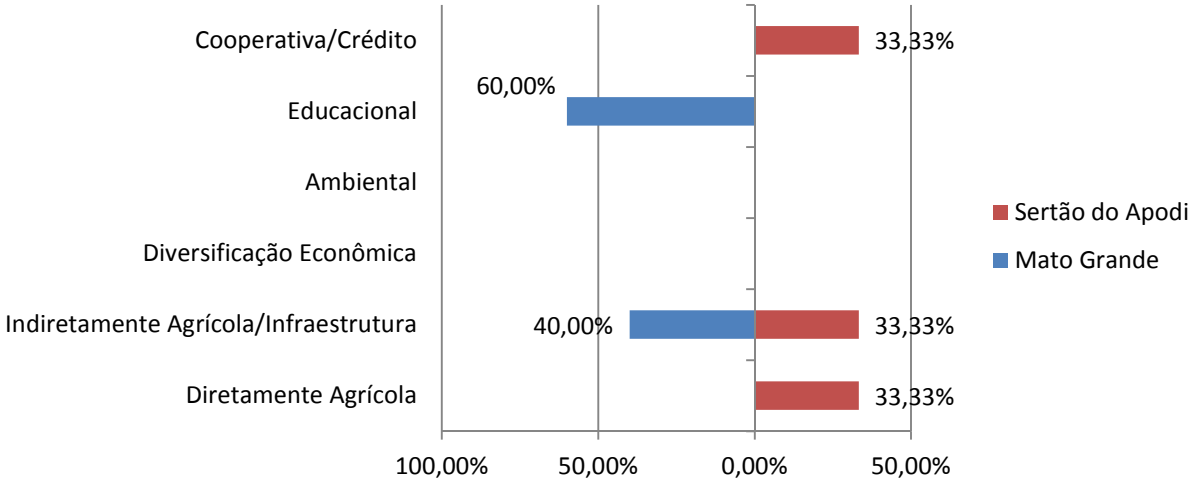
Fonte: Caixa Econômica Federal
Elaboração Própria

O gráfico 23, a seguir, mostra os percentuais das ações concluídas do PRONAT de acordo com os focos. Há uma grande mudança referente ao total das ações. No Território do Mato Grande há somente ações com o foco educacional e indiretamente agrícola, no qual continuam se destacando as ações com o foco na educação, principalmente ligadas aos processos de mobilização e capacitação que estavam atrelados a construção da gestão participativa, um dos pilares do desenvolvimento rural sustentável que é o principal objetivo do PRONAT. Contudo, destaca-se novamente a execução do Pronat no Mato Grande, assim como aconteceu com o Pronaf-Infra, podendo se caracterizar como uma "cesta de consumo" na medida em que há aquisições de bens, que não garante uma projeção de desenvolvimento, e que tem uma visão limitada a um curto período de tempo.

Já referente ao Sertão do Apodi, continuam as ações ligadas aos focos agrícolas que já possui um *know how* no território, no tocante à apicultura. Outro ponto de destaque são as ações de cooperativa e/ou crédito que já tem tradição no território, principalmente no tocante

ao cooperativismo de produção de mel e produtos advindos da agricultura familiar, sendo projetos que podem gerar desenvolvimento na medida em que fomentam a produção de mel, tanto na questão técnica com as bases de serviços, quanto na parte de apoio da produção e comercialização com o entreposto de mel.

Gráfico 23 – Ações concluídas do PRONAT por tipologia no Território do Mato Grande e Sertão do Apodi (%)

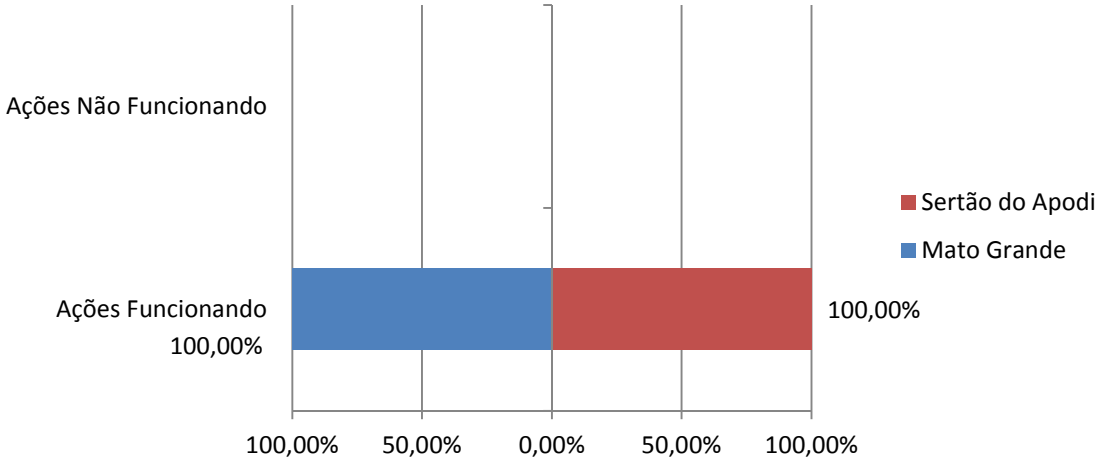


Fonte: Caixa Econômica Federal
Elaboração Própria

O gráfico, abaixo, mostra os percentuais das ações concluídas do PRONAT de acordo com a sua situação de funcionamento. Os projetos do PRONAT que estão concluídos estão todos funcionando, o que pode ser atribuído principalmente a dois fatores: são poucas as ações do PRONAT, não passando de três dezenas nos dois territórios; e o segundo fator é que a minoria das ações é para a aquisição de equipamentos que não necessitam de gestão, como explanado anteriormente, ou seja, a condição de conclusão da obra já é o necessário para seu funcionamento.

Outro ponto que pode explicar o alto índice de projetos concluídos em funcionamento em relação ao PRONAF-INFRAESTRUTURA, é que os CODETER possuem mais instituições que os CMDRS, pelo fato de representar um conjunto de municípios, e dessa forma, os CODETER possuem mais instrumentos e poder de coerção, além de se articularem com outras instituições, fazendo com que mais projetos concluídos estejam funcionando.

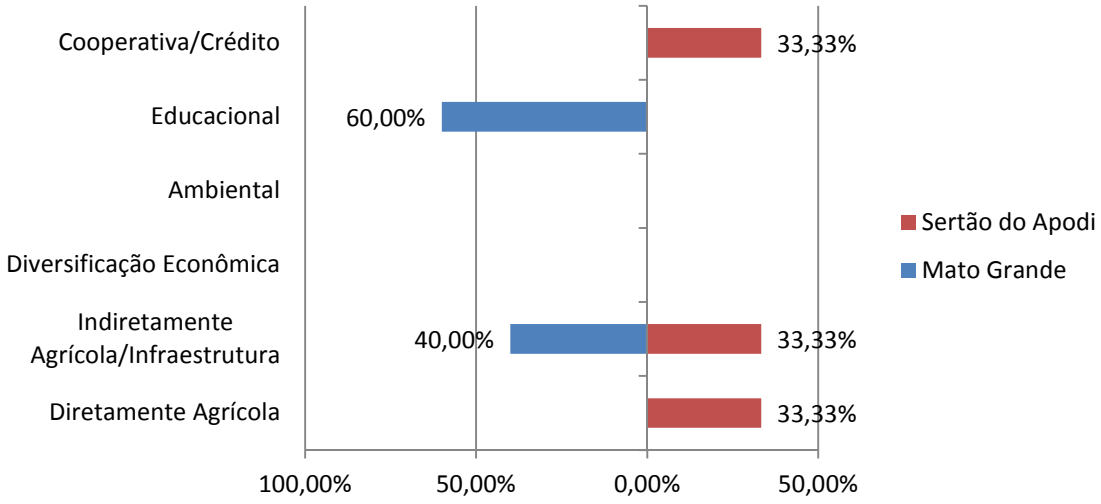
Gráfico 24 – Situação do funcionamento das Ações do PRONAT concluídas por tipologia no Território do Mato Grande e Sertão do Apodi (%)



Fonte: Pesquisa Direta
Elaboração Própria

O gráfico 25, a seguir, mostra os percentuais das ações concluídas e em funcionamento do PRONAT de acordo com os focos. Quanto aos projetos que estão concluídos e em funcionamento, não cabe um esclarecimento adicional do que ocorreu nesta etapa, já que foi analisado no gráfico anterior.

Gráfico 25 – Ações concluídas e em funcionamento do Pronat por tipologia no Território do Mato Grande e Sertão do Apodi (%)



Fonte: Pesquisa Direta

Elaboração Própria

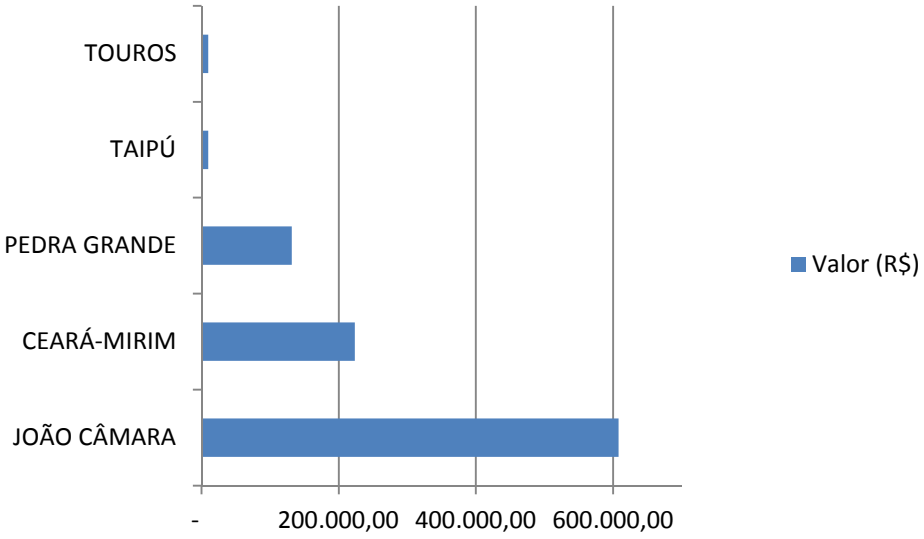
Em relação à distribuição de recursos do PRONAT entre os municípios do território do Mato Grande, o gráfico abaixo, mostra que apesar do território ser constituído por 15

municípios, apenas 5 receberam projetos do programa. Outro ponto de análise é a forma como são distribuídos esses recursos, já que, de acordo com o gráfico abaixo, apenas três municípios concentram a maior parte dos recursos.

Numa análise baseada no tamanho populacional, percebe-se que o município que recebeu maior volume de recursos não foi o município com maior população, mas é o município pólo do território, que é João Câmara, seguido por Ceará-Mirim, o município de maior população. Portanto, no caso do Mato Grande, o município mais importante do ponto de vista das funções que desempenha como polo, foi aquele que teve a maior participação no valor dos recursos alocados ao território.

De acordo com Freitas (2011) este resultado nem sempre é comum nos Colegiados Territoriais, pois nem sempre os maiores municípios do território ou os municípios polos são os que mais participam e se articulam nessa esfera, fazendo por vezes com que municípios pequenos angariem mais recursos e projetos que os municípios que teoricamente deveriam ter maior expressão dentro do território.

Gráfico 26 – Volume de recursos do PRONAT por município no Território do Mato Grande

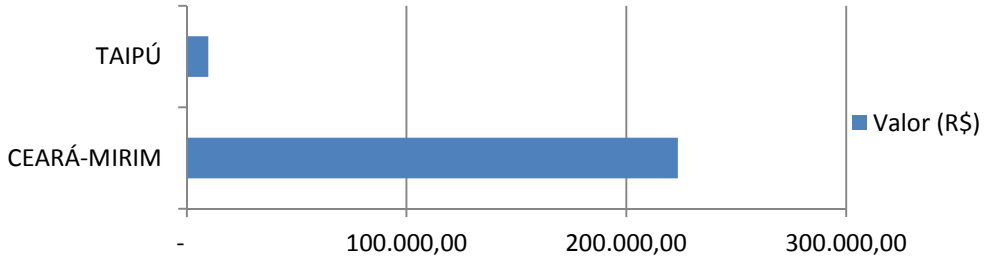


Fonte: Caixa Econômica Federal
Elaboração Própria

O gráfico 27, a seguir, mostra a distribuição dos recursos do PRONAT entre os municípios do Território do Mato Grande que tiveram os projetos concluídos. O primeiro aspecto a ressaltar é que 5 municípios receberam recursos, porém apenas dois tiveram projetos concluídos: Taipú e Ceará-Mirim. Novamente percebe-se pelo gráfico uma

distribuição desigual dos recursos do PRONAT, sendo grande parte alocada para o município de Ceará-Mirim.

Gráfico 27 – Volume de recursos do PRONAT com projetos concluídos por município no Território do Mato Grande

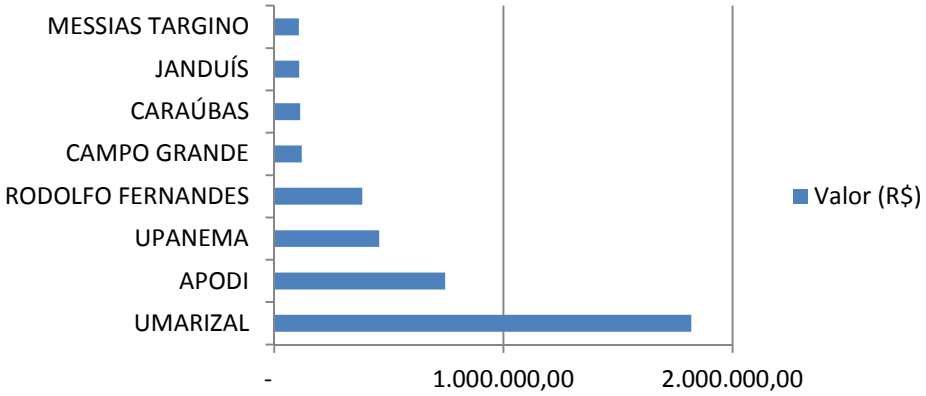


Fonte: Caixa Econômica Federal
Elaboração Própria

Já em relação à distribuição de recursos do PRONAT entre os municípios do Território do Sertão do Apodi, o gráfico 28, a seguir, mostra que apesar do território ser constituído por 17 municípios, apenas 8 receberam projetos do PRONAT. O segundo ponto importante a ressaltar é a desigualdade da distribuição, com o município de Umarizal concentrando mais de um terço dos recursos.

Baseado numa análise populacional, percebemos que o município que recebeu maior volume de recursos foi Umarizal, que tem uma população três vezes menor que Apodi, que é município polo, o maior município e o segundo colocado na alocação dos recursos do PRONAT. Isto se deu por que Umarizal recebeu recursos referentes a tanques de resfriamento de leite, com o objetivo de apoiar a cadeia leiteira do território, o que representou um alto investimento.

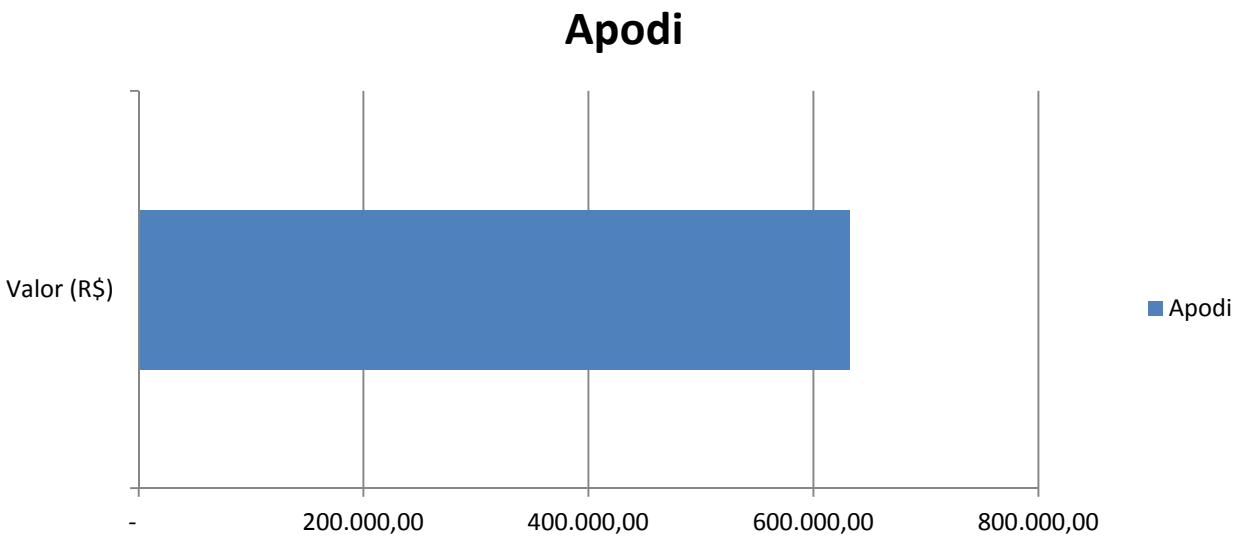
Gráfico 28 – Volume de recursos do PRONAT por município no Território do Sertão do Apodi



Fonte: Caixa Econômica Federal
Elaboração Própria

O gráfico 29, a seguir, mostra a distribuição dos recursos do PRONAT entre os municípios do Território do Sertão do Apodi que tiveram os projetos concluídos. Percebe-se que somente no município do Apodi, o núcleo do território, conseguiu receber os recursos e concluir os projetos, mostrando a pouca eficiência dos municípios do território de receberem os recursos do PRONAT e concluírem seus projetos.

Gráfico 29 – Volume de recursos com projetos concluídos por município no Território do Sertão do Apodi



Fonte: Caixa Econômica Federal
Elaboração Própria

6.2.3 Comparativo do PRONAF-INFRAESTRUTURA e PRONAT

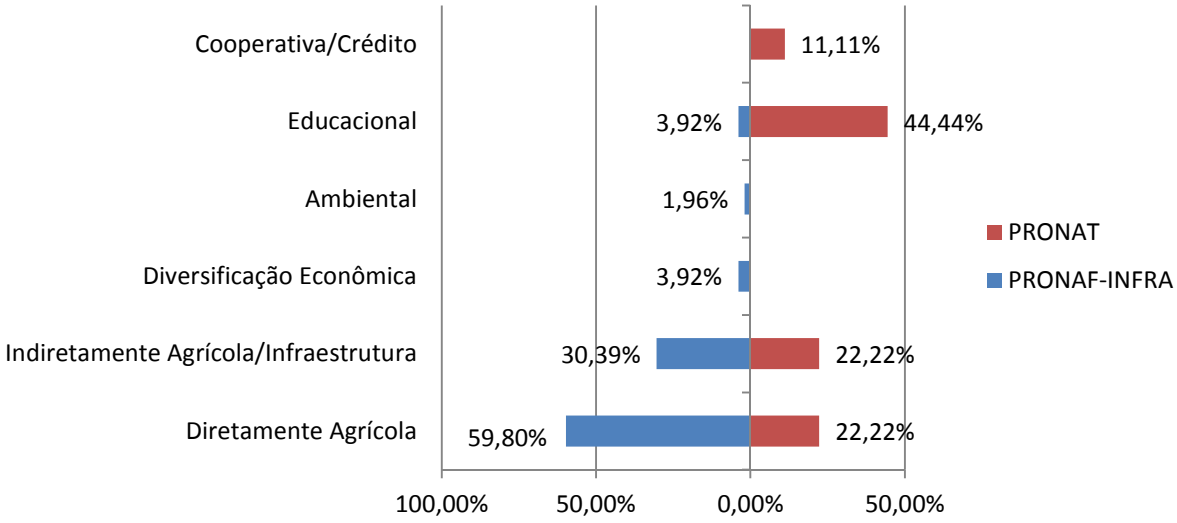
Nas seções seguintes será realizada a comparação entre os programas nos dois territórios, seguindo a sequência da análise já descrita anteriormente.

6.2.3.1 Mato Grande

O gráfico, abaixo, mostra os percentuais das ações do PRONAF-INFRAESTRUTURA e do PRONAT de acordo com os focos estabelecidos no trabalho. A partir deles é possível observar que há uma composição bastante diferente das ações nos dois programas. Enquanto no PRONAF-INFRAESTRUTURA o destaque ainda são os focos produtivistas, no PRONAT são significativas as ações ligadas ao foco educacional. Contudo,

as ações voltadas à diversificação econômica e com o foco ambiental estão presentes somente no PRONAF-INFRAESTRUTURA.

Gráfico 30 - Comparativo das ações do PRONAF-INFRAESTRUTURA e PRONAT por tipologia no Território do Mato Grande

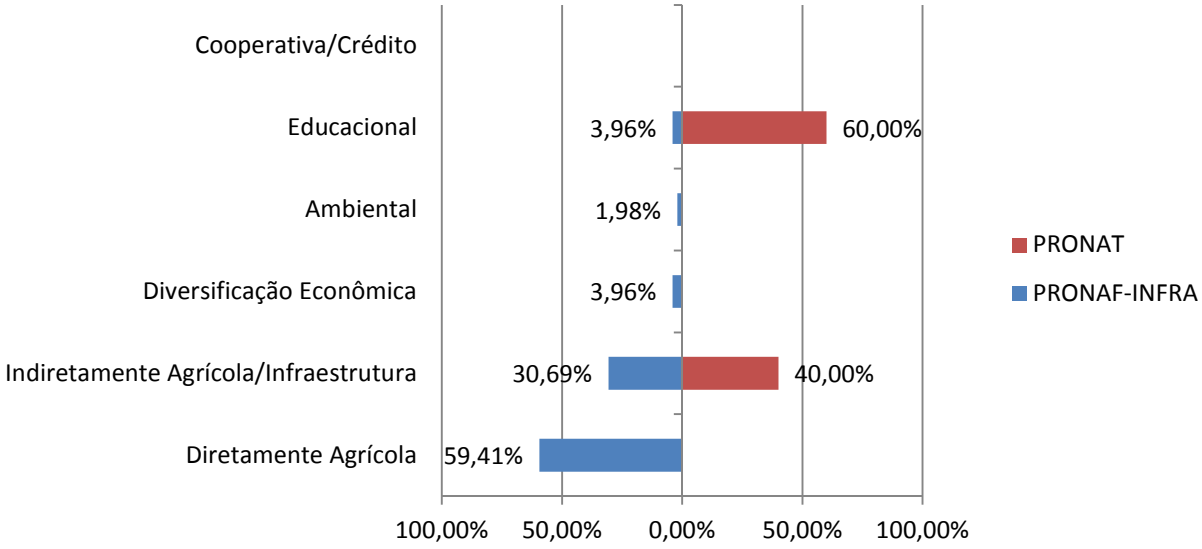


Fonte: Caixa Econômica Federal
Elaboração Própria

Os dados do gráfico 31, abaixo, mostram os percentuais das ações concluídas do PRONAF-INFRAESTRUTURA e PRONAT de acordo com os focos. As ações do PRONAF-INFRAESTRUTURA englobam um maior número de focos, demonstrando uma visão mais intersetorial do que o PRONAT. Isto ocorre devido ao maior número de ações dentro do PRONAF-INFRAESTRURA. As ações concluídas do PRONAT estão todas vinculadas aos focos educacional e indiretamente agrícola, que como já foi mostrado, foi bastante limitado, principalmente quando se compara ao PRONAF-INFRAESTRUTURA, que teve mais de cem ações contabilizadas no Território do Mato Grande, frente a três ações do PRONAT.

Referente a isso, percebe-se que os CMDRS dos municípios que constituem o território do Mato Grande, tiveram um desempenho bem superior ao CODETER. Este fato confirma uma constatação percebida na pesquisa de campo, isto é, a falta de identidade territorial dos municípios que constituem o Mato Grande. Isto fez com que os resultados individuais (os CMDRS) tivessem um desempenho superior ao CODETER, ou seja, pela falta de identidade não há uma geração de sinergia pela união dos esforços dos municípios que constituem o território.

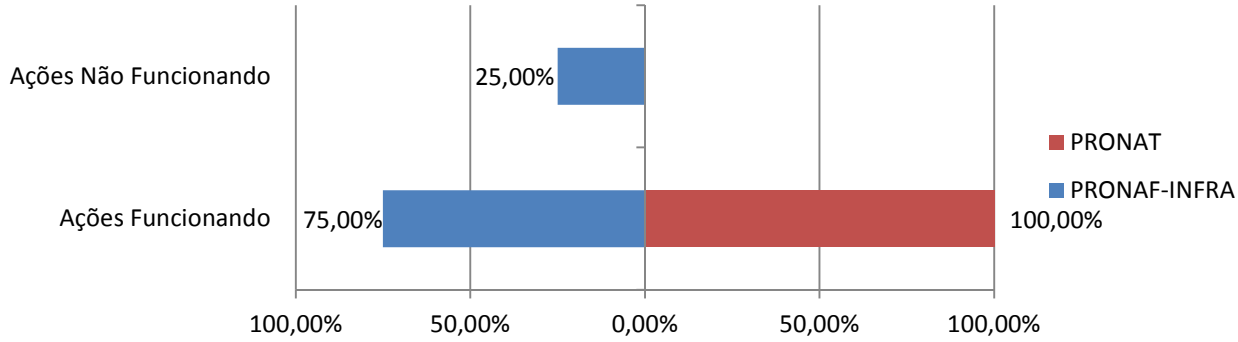
Gráfico 31 – Comparativo das ações concluídas do PRONAF-INFRAESTRUTURA e PRONAT por tipologia no Território do Mato Grande



Fonte: Caixa Econômica Federal
Elaboração Própria

O gráfico 32, a seguir, mostra a situação das ações concluídas e em funcionamento do PRONAF-INFRAESTRUTURA e PRONAT. Em relação ao PRONAF-INFRAESTRUTURA o percentual em funcionamento é menor que o PRONAT, o que pode ser explicado tanto pelo maior número de ações do PRONAF-INFRAESTRUTURA em relação ao PRONAT, quanto pelas ações ligadas ao PRONAF-INFRAESTRUTURA no Mato Grande, por vezes eram equipamentos que necessitavam de gestão, como já explicado anteriormente. Na realidade, existem vários problemas gerados pela gestão coletiva, ou por falta mesmo de competência técnica em algumas atividades.

Gráfico 32 – Comparativo da situação das ações concluídas do PRONAF-INFRAESTRUTURA e PRONAT por tipologia no Território do Mato Grande

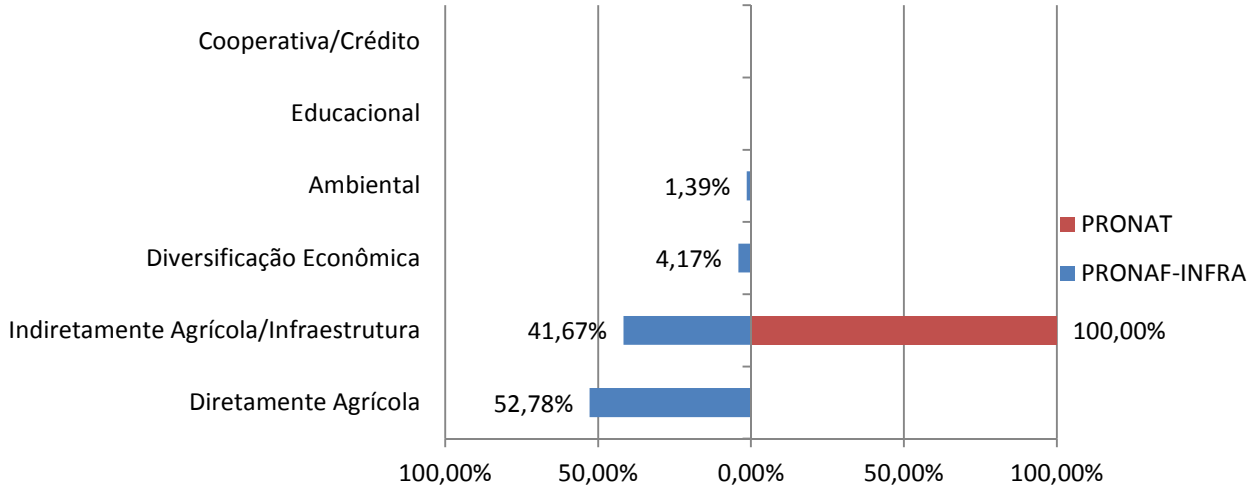


Fonte: Pesquisa Direta
Elaboração Própria

O gráfico 33, abaixo, mostra as ações por tipologia concluídas e em funcionamento do PRONAF-INFRAESTRUTURA e PRONAT. Neste aspecto, mais de 90 % das ações que estão funcionando no PRONAF-INFRAESTRUTURA estão ligadas aos focos agrícolas, dando continuidade a estrutura produtiva que já existia no território. Tais ações são de apoio às culturas já tradicionais no território, como a construção de casas de farinha para a cadeia de mandiocultura. Já no PRONAT, as ações que estão funcionando são com foco na infraestrutura, que estão ligadas indiretamente ao foco agrícola, porém com ações bem modestas, como aquisição de motocicletas.

Desse modo, pode-se inferir que o PRONAF-INFRAESTRUTURA teve um impacto bem maior no Mato Grande do que o PRONAT. O conjunto de ações do PRONAF-INFRA possibilitou uma trajetória de investimento relativamente maior no Mato Grande do que o PRONAT, onde o conjunto das ações ficou restrito a aquisição de motocicletas e equipamentos de baixo valor financeiro e sem importância no contexto dos investimentos municipais.

Gráfico 33 – Comparativo da situação das ações concluídas e em funcionamento do PRONAF-INFRAESTRUTURA e PRONAT por tipologia no Território do Mato Grande

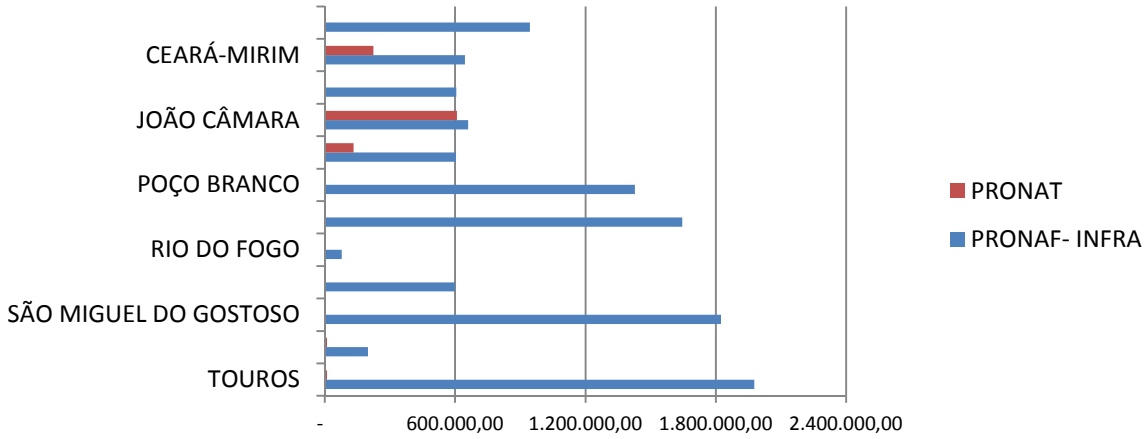


Fonte: Pesquisa Direta
Elaboração Própria

No tocante ao volume e a distribuição de recursos do PRONAF-INFRAESTRUTURA e PRONAT entre os municípios do território do Mato Grande, o gráfico, abaixo, mostra uma brusca queda tanto no valor, quanto na cobertura, ou seja, no número de municípios atendidos, mostrando que o Pronat foi um programa mais tímido do que o PRONAF-INFRAESTRUTURA em todos os sentidos: número de ações, volume e distribuição dos

recursos entre os municípios, e envolvimento de um conjunto maior de focos nas suas ações, sendo, portanto, mais intersetorial.

Gráfico 34 – Volume de recursos por município no Território do Mato Grande no PRONAF-INFRAESTRUTURA e PRONAT

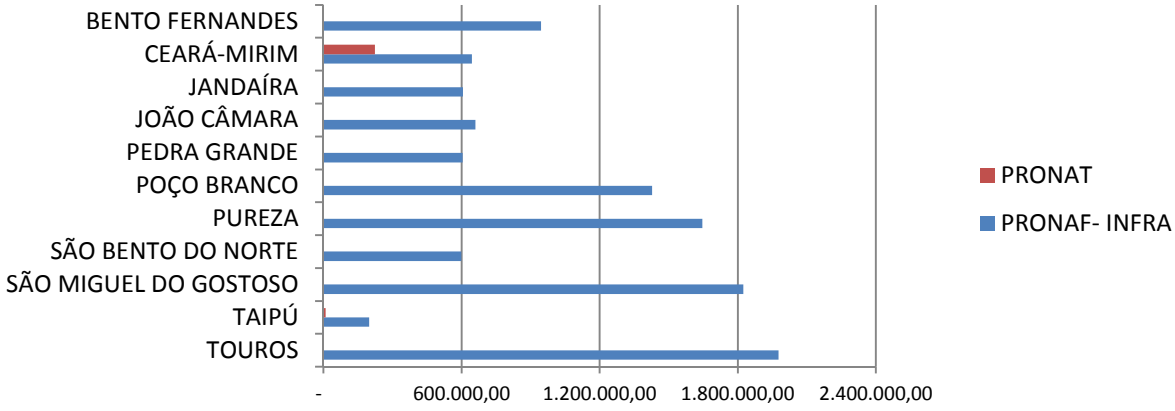


Fonte: Caixa Econômica Federal

Elaboração Própria

O gráfico 35, abaixo, mostra o volume e a distribuição de recursos com projetos concluídos do PRONAF-INFRAESTRUTURA e PRONAT. Percebe-se ainda uma maior discrepância dos programas no território do Mato Grande, já que as ações concluídas do PRONAT, em termos de volume de recursos, foram bastante modestas. Sendo mais uma constatação de que quando não há uma identidade territorial dos municípios, as ações podem gerar um retrocesso, como está bem destacado no gráfico.

Gráfico 35 – Volume de recursos com projetos concluídos por município no Território do Mato Grande no PRONAF-INFRAESTRUTURA e PRONAT

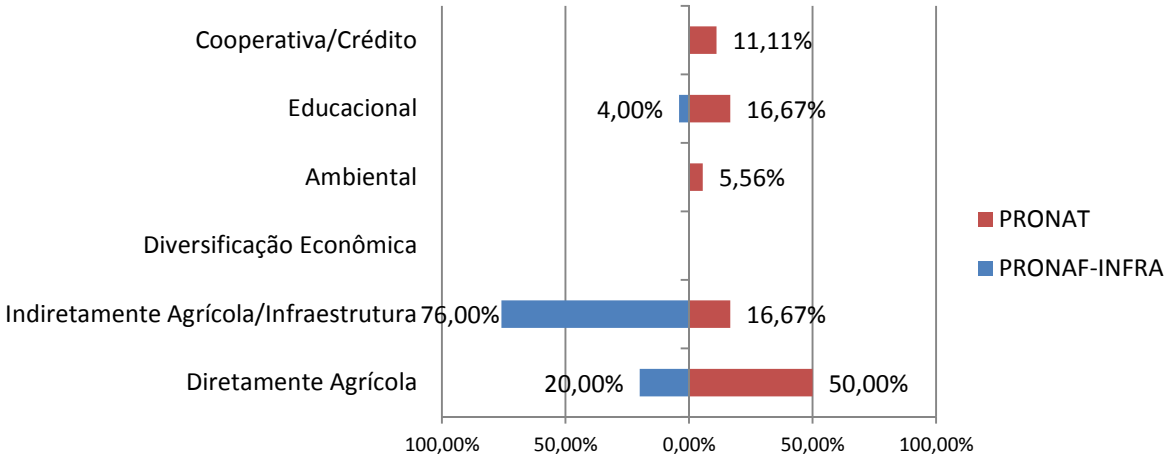


Fonte: Caixa Econômica Federal
Elaboração Própria

6.2.3.2 Sertão do Apodi

O gráfico, a seguir, mostra os percentuais das ações do PRONAF-INFRAESTRUTURA e do PRONAT de acordo com os focos. A partir deles pode-se evidenciar que há uma composição bastante diferente das ações nos dois programas. Enquanto no PRONAF-INFRAESTRUTURA o destaque ainda são os focos produtivistas, perfazendo 96% das ações, que são principalmente a criação de infraestrutura básica que serve de apoio à produção agrícola e melhorar a qualidade de vida da população rural. No PRONAT, apesar de terem também a maior parte das ações ligadas aos focos agrícolas, ações ligadas à educação, cooperativa/crédito e ambiental, perfazem um terço do total, mostrando um avanço de concepção das ações no território do Sertão do Apodi.

Gráfico 36 – Comparativo das ações do PRONAF-INFRAESTRUTURA e do PRONAT por tipologia no Território Sertão do Apodi



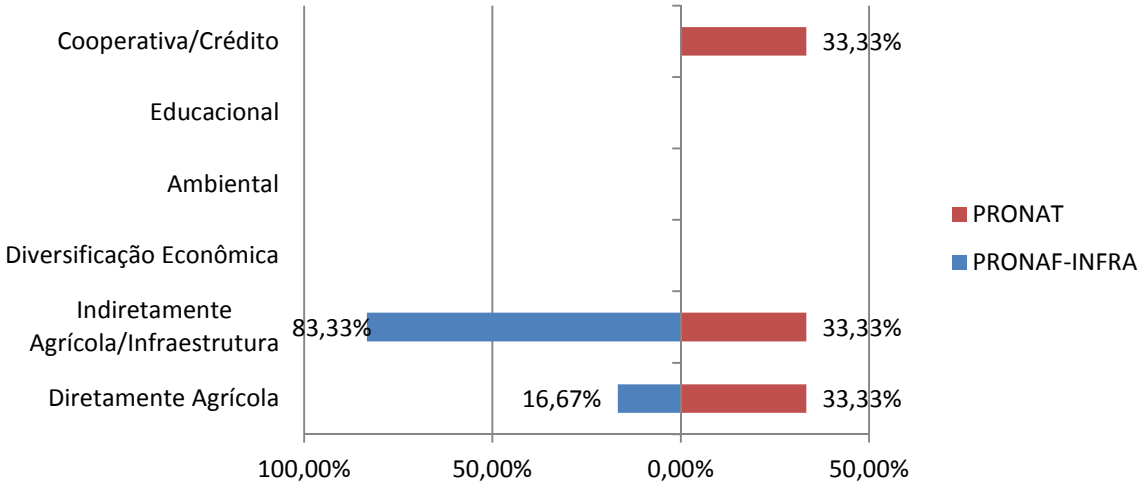
Fonte: Caixa Econômica Federal
Elaboração Própria

Os dados do gráfico 37, abaixo, mostram os percentuais das ações concluídas do PRONAF-INFRAESTRUTURA e do PRONAT de acordo com os focos. As ações do PRONAF-INFRAESTRUTURA são exclusivamente ligadas aos focos agrícolas; já no PRONAT há uma melhor distribuição entre os focos, inserindo ações concluídas ligadas ao cooperativismo e crédito, mostrando mais uma vez um avanço no tocante à concepção do território que é intrinsecamente intersetorial.

Com a mudança dos CMDRS para o CODETER, a passagem dos programas marcou também o território do Sertão do Apodi, com a mudança dos focos das ações. No PRONAF-

INFRAESTRUTURA os projetos eram “localizados”, enquanto no PRONAT são ações que envolvem um conjunto de municípios, por exemplo, as ações na cadeia da apicultura, que apesar dos investimentos estarem localizados no município de Apodi, dão suporte aos municípios que produzem mel no território, tendo o município de Apodi o papel de polo. Este é um fato alvissareiro para o desenvolvimento territorial. Todavia, é importante ressaltar, que a experiência do Sertão do Apodi antecede em muito o PTC. Na realidade, instituições como a antiga Escola Superior de Agronomia (ESAM), hoje UFERSA, EMATER, Prefeituras Municipais e Igrejas tiveram papel decisivo na difusão dos princípios e da prática cooperativista, na capacitação em apicultura e na assistência técnica agropecuária. onde instituições governamentais e não governamentais, inclusive religiosas tiveram importância decisiva. A trajetória da experiência do Sertão do Apodi é bem mais longa e seu resgate ainda está por ser feito.

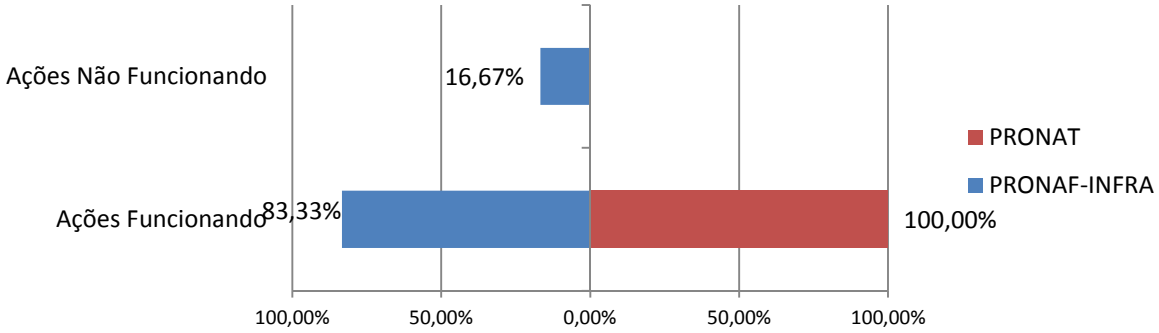
Gráfico 37 – Comparativo das ações concluídas do PRONAF-INFRAESTRUTURA e do PRONAT por tipologia no Território Sertão do Apodi



Fonte: Caixa Econômica Federal
Elaboração Própria

O gráfico, a seguir, mostra a situação das ações concluídas e em funcionamento do PRONAF-INFRAESTRUTURA e do PRONAT. Em relação ao PRONAF-INFRAESTRUTURA, o percentual em funcionamento é menor em relação ao PRONAT, o que pode ser explicado pelos mesmos motivos que acontecem no território do Mato Grande, isto é, pelo maior número de ações do PRONAF-INFRAESTRUTURA e a existência de ações que necessitam de gestão após a conclusão dos equipamentos.

Gráfico 38 – Comparativo da situação das ações concluídas do PRONAF-INFRAESTRUTURA E PRONAT por tipologia no Território do Sertão do Apodi

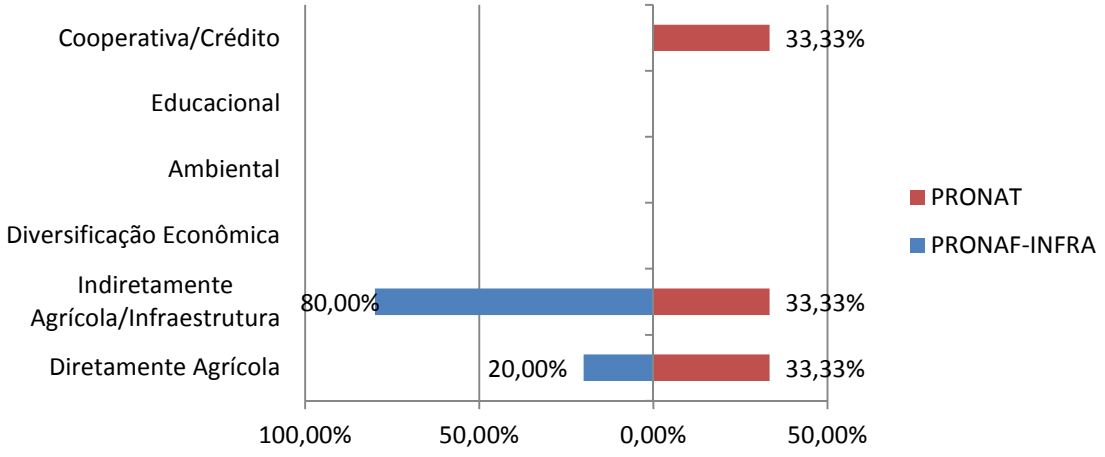


Fonte: Pesquisa Direta
Elaboração Própria

O gráfico 39, abaixo, mostra as ações por tipologia concluídas e em funcionamento do PRONAF-INFRAESTRUTURA e do PRONAT. Neste aspecto, todas as ações que estão funcionando do PRONAF-INFRAESTRUTURA estão ligadas aos focos agrícolas, dando continuidade à tradição agrícola do território. Em relação ao PRONAT, mantêm-se a mesma estrutura dos projetos concluídos, já que todos esses projetos estão em funcionamento.

No caso do território do Sertão do Apodi, em que há uma identidade territorial dos municípios que pertencem ao Sertão do Apodi, percebe-se que há uma evolução do PRONAF-INFRAESTRUTURA em relação ao PRONAT, no tocante a existência de ações que não são estritamente produtivistas, como em relação aos focos educacionais e a cooperativa.

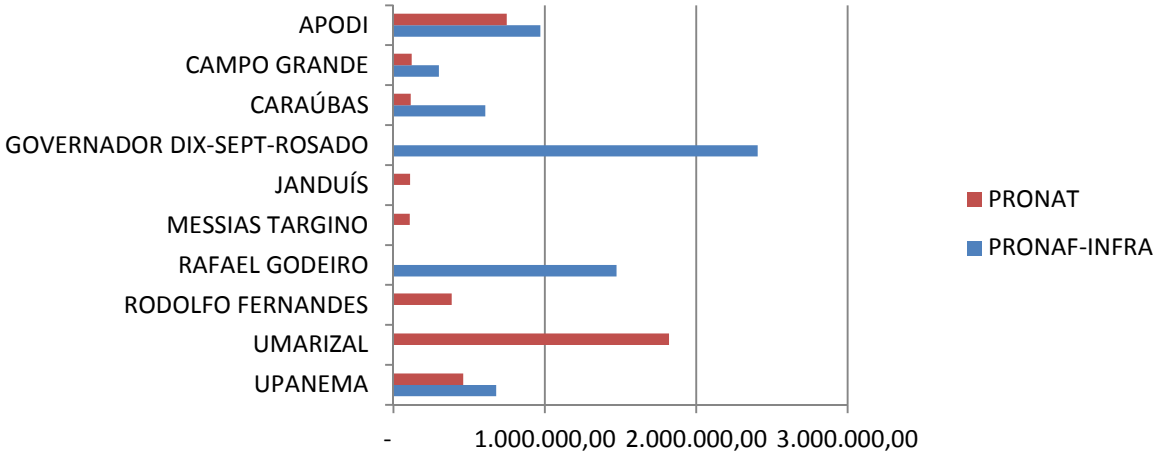
Gráfico 39 – Comparativo da situação das ações concluídas e em funcionamento do PRONAF-INFRAESTRUTURA e do PRONAT por tipologia no Território do Mato Grande



Fonte: Pesquisa Direta
Elaboração Própria

Com relação ao volume e a distribuição de recursos do PRONAF-INFRAESTRUTURA e do PRONAT entre os municípios do território do Sertão do Apodi, o gráfico, abaixo, mostra que não houve muitas mudanças tanto no volume, quanto na distribuição dos recursos entre os municípios nos dois programas. Em relação à cobertura, houve uma ampliação no PRONAT com recursos alocados a oito municípios, frente a seis do PRONAF-INFRAESTRUTURA.

Gráfico 40 - Volume de recursos por município no Território do Sertão do Apodi no PRONAF-INFRAESTRUTURA e PRONAT

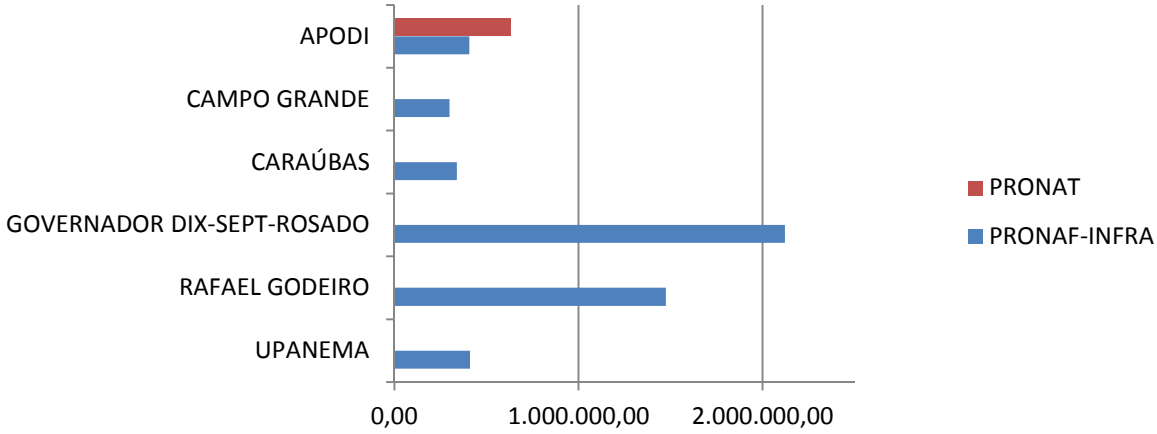


Fonte: Caixa Econômica Federal
Elaboração Própria

O gráfico 41, a seguir, mostra o volume e a distribuição de recursos com projetos concluídos do PRONAF-INFRAESTRUTURA e PRONAT. Percebe-se que neste aspecto o PRONAF-INFRAESTRUTURA foi bem mais efetivo, tanto na questão do volume de recursos, como da cobertura, ou seja, o número de municípios, como já foi demonstrado no território do Sertão do Apodi, foi pouco eficiente no PRONAT, com muitos municípios recebendo os recursos e apenas um conseguindo concluir os projetos.

Contudo, quando se analisa o conteúdo dos projetos, o PRONAT tem projetos que podem alçar um desenvolvimento maior que o PRONAF-INFRAESTRUTURA, no qual a maior parte se limita a implantação de infraestrutura.

Gráfico 41 - Volume de recursos com projetos concluídos por município no Território do Sertão do Apodi no PRONAF-INFRAESTRUTURA E PRONAT



Fonte: Caixa Econômica Federal
Elaboração Própria

6.2.3.3 Comparação entre os Territórios

Na comparação entre os territórios, percebe-se que em relação ao PRONAF-INFRAESTRUTURA, o território do Mato Grande se destacou frente ao Sertão do Apodi, tanto no número de ações, quanto no volume de recursos, e ainda como as ações foram distribuídas pelos focos, sendo o programa mais bem executado no território do Mato Grande.

Os dados mostram que os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável dos municípios do Mato Grande foram contemplados com um grande número de projetos, que apesar de não projetarem o território para um desenvolvimento num prazo de maior alcance, geraram muitas ações no território, principalmente na aquisição de equipamentos e apoio às cadeias produtivas já existentes.

Já em relação ao PRONAT, o programa foi mais bem executado no Sertão do Apodi, tendo mais ações, maior volume de recursos, maior cobertura dos municípios e uma melhor distribuição das ações, conforme o foco do território do Mato Grande.

O Sertão do Apodi, por ter uma identidade territorial mais forte do que o Mato Grande, constituiu um colegiado territorial mais ativo, fazendo com que tivesse um resultado melhor do que ocorreu no Mato Grande.

No caso do Território do Mato Grande, a passagem do PRONAF-INFRAESTRUTURA para o PRONAT, foi marcada por uma queda brusca em todos os aspectos analisados na dissertação, tendo um menor número de ações, volume de recursos, cobertura (número de municípios) e distribuição das ações por focos, e menos eficiente, ou

seja, muitos municípios receberam os recursos e não concluíram as suas ações. O PRONAT somente se destacou por ser mais efetivo, uma vez que todas as ações concluídas estavam funcionando.

Em relação ao território do Sertão do Apodi, houve uma queda no número de ações do PRONAT em relação ao PRONAF-INFRAESTRUTURA, porém o volume de recursos, cobertura (número de municípios) e distribuição das ações por foco obtiveram uma melhora. Porém, em relação às ações concluídas, o PRONAF-INFRAESTRUTURA levou vantagem em relação ao PRONAT, isto é, mais municípios que receberam os recursos conseguiram concluir os projetos, embora menos efetivo, já que entre os projetos concluídos, o PRONAT teve um percentual maior dos que estavam em funcionamento.

Pode-se inferir que a passagem do PRONAF-INFRAESTRUTURA para o PRONAT, que também significa a passagem dos Conselhos Municipais para os Territoriais, o Território do Mato Grande que teve um bom desempenho no PRONAF-INFRAESTRUTURA, passa para o PRONAT com um desempenho bastante tímido em relação ao programa anterior, não havendo uma adequação tão boa nos colegiados territoriais.

Contudo, no Sertão do Apodi, houve uma adequação melhor da passagem do PRONAF-INFRAESTRUTURA para o PRONAT, significando que foi até positivo para o território, já que houve avanços no que condiz a caracterização de suas ações, que no PRONAF-INFRAESTRUTURA estavam muito ligadas ainda ao foco agrícola, e no PRONAT as ações começam ganhar um contorno mais intersetorial.

Em suma, demonstra-se que a constituição de território vai bem mais além do que um conjunto de municípios, e o que ocorre, é que o governo instituiu vários territórios, sem ao menos saber se os municípios se sentem representados por eles, o que gera resultados adversos, aos que já possuem uma identidade territorial, conseguem um avanço, como já foi demonstrado no caso do Apodi, enquanto que os que não têm essa identidade, podem até retroagir como aconteceu no Mato Grande. Algumas das razões dessas diferenças serão consideradas a seguir, nas conclusões. Trata-se, no entanto de considerações iniciais, já que a importação de experiências bem sucedidas em países desenvolvidos, como foi o caso da política de desenvolvimento territorial e o seu êxito em regiões menos desenvolvidas ainda está requerer muitos estudos.

CAPÍTULO VII

7 CONCLUSÕES

A questão principal que orientou esta dissertação indagava se os Colegiados de Desenvolvimento Territorial do Mato Grande e Sertão do Apodi estavam contribuindo para o desenvolvimento dos territórios a partir da dinâmica desses fóruns participativos, ou se estavam somente replicando um modelo de desenvolvimento compatível com meros territórios mercadejados.

Nesta perspectiva, foram analisados dois elementos cruciais na busca de resposta para a questão formulada: a dinâmica do funcionamento do colegiado, e, o conteúdo das ações territoriais. Para a análise do funcionamento do colegiado tomou-se como referência o modelo do ciclo de políticas públicas; no segundo caso, procurou-se analisar o conteúdo material das ações territoriais.

A realização da pesquisa de campo revelou a existência de dois colegiados territoriais bastante distintos: o do Mato Grande, com funcionamento precário, marcado pela baixa participação de seus membros, ausência de instituições fortes da sociedade civil oriundas do território, discussões territoriais mornas, marcadas pela visão municipalista e pelo viés agrícola. A dinâmica do colegiado é tão débil que até para cumprir as suas funções burocrático-formais, como a presença de um articulador territorial e uma reunião mensal, tem grandes dificuldades. Já o outro, o colegiado do Sertão do Apodi, é marcado por uma ampla presença de seus membros nas reuniões e pela participação de instituições locais fortes e discussões territoriais acaloradas, com um viés municipalista e agrícola menor do que aquele observado no Mato Grande.

As dinâmicas são tão distintas nos dois colegiados, que quando os membros entrevistados foram indagados sobre o futuro da política territorial nos territórios em tela, duas respostas foram marcantes: a do membro do território do Mato Grande que enxerga o esvaziamento da política territorial no atual Governo, pois houve redução de recursos para promover as reuniões do colegiado, e, uma consequente desmobilização social. A resposta do entrevistado no Sertão do Apodi foi clara e sintética: temos que deixar de discutir a pauta do governo e começar a construir a nossa pauta no colegiado; o governo está muito distante, não sabe o que é melhor para quem estar na ponta.

Enquanto o entrevistado do Mato Grande vê o fim da política territorial, baseado somente na falta de recursos que se refere ao transporte e alimentação para a realização da reunião, o do Sertão do Apodi vê o futuro da política territorial baseado na construção da pauta a partir do território, vendo uma clara trilha para buscar o desenvolvimento territorial. No mesmo depoimento, o membro do colegiado do Sertão do Apodi falou que não quer "esmolas do governo, e sim trabalho e condições de gerar renda na minha pequena propriedade", deixando clara a sua compreensão da pauta do governo, como uma pauta restritamente assistencialista, que pode ser mudada a partir da construção da pauta do território buscando o desenvolvimento, embora não extrapolando a visão economicista como presente na fala.

Pode-se concluir que os colegiados esperam duas respostas opostas do futuro da política territorial: para o primeiro, o do Mato Grande, "mais transporte e alimentação" para a política territorial, com um enfoque assistencialista; para o do Sertão do Apodi, sair da pauta assistencialista do governo, e buscar uma construção de pauta coletiva, com legitimidade (devido o grande número de participantes, e principalmente por representarem os setores mais representativos do território) a partir do colegiado, baseado no desenvolvimento do território, embora seja ao seu modo.

O segundo elemento explicativo foi analisar as ações do PRONAF-INFRAESTRUTURA e PRONAT nos dois territórios. O que se percebe é que no geral as ações são poucos estimulantes para gerar o desenvolvimento territorial, e a partir daí constituir os territórios construídos socialmente.

Grande parte das ações analisadas não possuía a visão do território como elemento vivo, dinâmico, em conflito, esperando para ser construído socialmente. A visão que tinha era do território como uma plataforma para recepção de investimentos, e baseado nisso as ações em grande medida foram somente para a criação de infraestrutura ou ligado ao setor agrícola, com ênfase produtivista.

Essas ações se mostraram insuficientes para gerar o desenvolvimento dos territórios, por que a sua maior parte se restringiu a fazer mais do mesmo, ou seja, investir nas cadeias produtivas já presentes nos territórios, e como alguma dessas cadeias possuem uma parcela ínfima de agricultores familiares, havendo um movimento de fortalecimento da concentração de renda, gerando até retrocesso social. Fazendo ao contrário do que poderia ser feito numa política de desenvolvimento efetiva, que é gerar uma riqueza socialmente distribuída aos setores mais empobrecidos do território.

Os projetos territoriais que tiveram outra perspectiva foram pouco inovadores, restringindo-se a ações pontuais no tocante a diversificação, educação e questão ambiental, sendo em relação aos projetos totais, tanto em relação ao seu quantitativo, quanto ao seu valor considerado irrisório, portanto com um pequeno impacto no território.

No geral, os resultados das ações territoriais tanto do viés agrícola quanto de ações mais diversificadas não geraram os resultados de uma política efetiva de desenvolvimento rural. A ação territorial com foco agrícola se esperava pelo menos que aumentasse a autonomia dos agricultores familiares, dando a condição para sua emancipação produtiva. No entanto, o foco da maior parte das ações foi baseado nos princípios da Revolução Verde como, por exemplo, a compra de maquinário, ou seja, gerando justamente ao contrário, aumentando a dependência de recursos externos. Já as ações com focos mais diversificados esperava-se que tivessem como resultado o aumento da qualidade de vida das comunidades com investimentos maiores em educação, saúde, saneamento, entre outros, porém foram tão pontuais que o objetivo ficou longe de ser concretizado.

Tomando por base as evidências relativas ao funcionamento dos colegiados e a análise das ações territoriais, pode-se afirmar que os Colegiados de Desenvolvimento Territorial não estão atuando como um fórum privilegiado para a promoção do desenvolvimento territorial, pensado a partir da concepção de territórios construídos socialmente.

Apesar disto, pode-se afirmar, com base na estatística bayesiana, que aumentou o peso da hipótese do trabalho, ou seja, os colegiados analisados servem mais para replicar o significado do território mercadejado concretizado pelas suas ações, do que gerar o desenvolvimento territorial efetivo.

Contudo, isto não quer dizer que a operacionalização da política territorial nos territórios analisados é um fracasso. Houve muitos avanços, no tocante à criação de um espaço democrático que tenta aproximar a sociedade civil organizada ao poder público, e a partir daí elaborar políticas públicas tendo como referência a realidade local. Porém como toda experiência nova, há alguns problemas que precisam ser resolvidos para que a política territorial se apresente como um instrumento de desenvolvimento.

Não basta criar um espaço público e democrático e admitir que a articulação da sociedade civil organizada com o poder público ocorra conforme o esperado e que a engrenagem da política pública territorial comece a funcionar. É necessário que os atores sociais quebrem o círculos viciosos gerados pelo *path dependence* das políticas públicas setoriais e governamentais e entrem nos círculos virtuosos das políticas públicas territoriais e multicêntricas, mediante um aprendizado contínuo para que os atores mudem a trajetória.

No caso do colegiado do Sertão do Apodi, percebe-se que os atores sociais por estarem mais vinculados a outras organizações, como sindicatos, cooperativas, associações e outros projetos governamentais, como o Dom Helder Câmara, os seus agentes já possuem um aprendizado maior na construção coletiva de ações, decisões e políticas. Dessa forma, estão mais próximos de quebrar o círculo vicioso e começar a colher os frutos da sua organização social. Enquanto no Mato Grande onde há uma frágil organização social, faz com que o aprendizado da maior parte dos atores sociais em construir coletivamente decisões, ações se der pela primeira vez, sendo portanto um processo embrionário, que tem por vez um longo caminho, no tocante quando não há uma animosidade dos atores sociais.

As consequências da maior organização social extrapolam a política territorial, pelos dados obtidos nas entrevistas, foi possível perceber que a política territorial é importante, mas não é a única em que o território do Sertão do Apodi estar empenhado, dentre delas esta o Projeto Dom Helder Câmara, citada por muitos como mais importante do que mesmo a política territorial no território, além da PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), o programa de habitação rural entre outros. A construção da identidade territorial é de suma importância para gerar sinergias, e com isso, aumenta o poder de barganha na execução de políticas públicas.

Outro território potiguar que pode servir de referência para os restantes é o Seridó, que pelo ponto de vista dos entrevistados é o que possui a mais forte organização social, construída a partir da relação da sociedade com a igreja católica, possui uma forte identidade cultural, e com isso os seus produtos das atividades mais tradicionais como a pecuária (queijo e carne de sol) e artesanato (bordado) carregam um selo de identidade territorial, que é sinônimo de qualidade. Além de ser pioneiro no Rio Grande do Norte em constituir uma agência de desenvolvimento não governamental, a ADESE (Agência de Desenvolvimento Sustentável do Seridó), mostrando que quando há uma forte organização social, o Estado não precisa necessariamente em ofertar estratégias de desenvolvimento como a territorial, se constroem instituições para demandá-las.

Por fim, percebeu-se após a construção do trabalho, que há agendas de pesquisas abertas, e que o seu esclarecimento é de fundamental importância para a compreensão do desenvolvimento territorial, dentre delas, destaca-se: entender como as tecnologias sociais criadas pelas próprias comunidades podem gerar autonomia e se constituírem em estratégia de desenvolvimento a partir da rede de conhecimento gerada; buscar fundamentação teórica maior e analisar a origem e desenvolvimentos dos conceitos de território mercadejado e construído, e comparar políticas públicas formuladas a partir dessas duas concepções e seus

resultados; e por fim analisar o aprendizado dos atores sociais gerado pela construção de políticas públicas a partir do colegiado, e associar a organização social preexistente como fator decisivo para o sucesso.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo/Rio de Janeiro/Campinas: HUCITEC/ANPOCS/UNICAMP, 1991.

_____. **O capital social dos territórios:** repensando o desenvolvimento rural. Economia Aplicada, São Paulo, v. IV, p. 379-397, 2000.

_____. **Conselhos além dos limites.** Revista Estudos Avançados. Dossiê Desenvolvimento Rural. São Paulo, USP, Volume 15, Número 43, Setembro/dezembro, 2001, p. 121-141.

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. **Novas Instituições para o desenvolvimento Rural:** o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília: Convênio FIPE/IPEA, 1999.

BECKER, B. K. **O uso político do território:** questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, B.K; COSTA, R; SILVEIRA, C. (org.). Abordagens políticas da espacialidade. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983.

BENKO, Georges. **Economia, espaço e globalização: na aurora do século XXI**. Hucitec, 1996.

BOURDIEU, Pierre (2000). **Les structures sociales de l´économie**. Paris. Ed. Seuil.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas ente o local e o global. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2007.

_____. **Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder.** In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA F., N. A.. (Org.). Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária. 1 ed. Campinas: Alínea, 2007, v. 1, p. 39-61.

_____. **Pactos em Territórios:** escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. Organizações & Sociedade (Impresso), v. 15, p. 145-157, 2008.

_____. **Desenvolvimento, territórios e escalas espaciais:** levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, Maria Teresa Franco ; MILANI, Carlos R. S.. (Org.). Compreendendo a complexidade sócio-espacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar. 1 ed. Salvador: Editora da UFBA, 2009, v. 1, p. 150-185.

BUARQUE, Sérgio C. *et al.* **Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial.** Brasília: IICA, 2012.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Desenvolvimento Urbano:** Acompanhamento de Obras.Brasília, 2012. Disponível em:< https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurbn/acompanhamento/ac_publico/sistema/asp/ptei_filtro.asp>. Acesso em maio de 2012.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil**:1930-1970. São Paulo: Global, 2007.

CARNEIRO, Maria José. **Política pública e agricultura familiar:** uma leitura do Pronaf. *Estudos Sociedade e Agricultura,* n. 8, abril, 1997

CARNEIRO, Maria José e Maluf, Renato S.(orgs**.) Para Além da Produção:**Multifuncionalidade e Agricultura Familiar. Rio de Janeiro/Brasília:Mauad/CPDA-UFRRJ/NEAD, 2003.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais.** São Paulo: Cortez, 2009.

CHRISTALLER, Walter (1933). **Central places in southern Germany.** Englewood Cliffs, Prentice-Hall,1966.

COELHO, Vera; FAVARETO, Arilson. **Questioning the relationship between participation and development.** In: World Development, 2008, v.36, issue 12, pp. 2937-2952.

CONTINI, E. et al. **Dinamismo da agricultura brasileira**. Revista de Política Agrícola, edição especial, p. 42-64, jul. 2010.

CORAGGIO, José Luis (1988). **Territorios en transición:** crítica a la planificación en América Latina. Quito, Ciudad.

FAVARETO, A. **Do Pronaf ao desenvolvimento territorial:** elementos para uma crítica das instituições e políticas para o Brasil rural. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 12, Belo Horizonte, 2005.

_____. **A abordagem territorial do desenvolvimento rural –** mudança institucional ou,*inovação por adição'*? XLIV Congresso da SOBER, Fortaleza (CE), 2006.

_____.**Paradigmas do desenvolvimento rural**. São Paulo: Fapes/Ed. Iglu, 2007.

_____.**Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil.** Documento de Trabajo nº 26. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile, 2009.

FAVARETO, Arilson & SCHODER, Mônica. **"Do território como 'ator' ao território como 'campo':** uma análise da abordagem territorial na políticade desenvolvimento rural brasileira". Cadernos do CEAM/NEAGRI: Contribuições ao estudo agrário e rural, nº 31, pp. 73- 103, Brasília, 2008.

FILHO, Vital; FERNANDES, Regilane. **Tecnologia Social e Desenvolvimento Regional no Nordeste do Brasil** IN.: OTTERLOO, Aldalice et al. Tecnologias Sociais: Caminhos para a sustentabilidade. Brasília/DF: 2009.

FRANCA, Luiz P. e*t al*. **Guia do CONSAD***:* Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local. Rio de Janeiro: IBAM/DES/NEL, 2003

FRANCO, Augusto. **Por que precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentado.** Brasília, 2000. Disponível em: < http://www.aed.org.br/dlis >

_____.**Pobreza & desenvolvimento local.** Brasília: ARCA – Sociedade do Conhecimento, 2002. Disponível em: < http://www.aed.org.br/dlis >

FREITAS, Alan Ferreira de. **Desenvolvimento territorial e inovações institucionais no território Serra do Brigadeiro, Minas Gerais**. Dissertação (Mestrado em Extensão rural) - Universidade Federal Viçosa, Viçosa, 2011.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil.**4. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961

GIL, Antônio Carlos. **Técnicas de Pesquisa em economia e elaboração de monografias.** 3 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GOODMAN, D. E.; SORJ, B.; WILKINSON, J. **Agroindústria. políticas públicas e estruturas sociais rurais: análise recente sobre a agricultura brasileira.** Revista de Economia Política, Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, p. 31-55, 1985.

_____. **Da Lavoura às Biotecnologias:** agricultura e indústria no sistema internacional. Rio de Janeiro. Editora Campus, 1990.

GRAZIANO DA SILVA, José. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: UNICAMP/IE, 1996.

_____. **O novo rural brasileiro**. 2 edição Campinas 1999.

_____. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento.** Série Textos para discussão nº 2. Brasília: MDA/NEAD, 2001.

_____. **Velhos e Novos Mitos do Rural Brasileiro.** Cadernos de Ciência e Tecnologia (EMBRAPA), Brasília, 2002.

GRAZIANO-Silva J, DEL GROSSI M, CAMPANHOLA C. **O que há de realmente novo no rural brasileiro?**Cadernos de Ciência e Tecnologia 2002; 19:37-67

GUANZIROLI, Carlos E. (2005). **Desenvolvimento territorial rural no Brasil:** uma polêmica, mimeo. Disponível no site do IICA.

HAESBAERT, R. **Des-caminhos e perspectivas do território.** In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S. SAQUET, M.A. **Território** e desenvolvimento: diferentes abordagens.Francisco Beltrão: Unioeste. 2004.

HARVEY, David (1973). **A justiça social e a cidade.** São Paulo, Hucitec.

HESPANHOL, R.A.M. **Pronaf infra-estrutura e serviços municipais e associações de produtores em municípios selecionados da região de Presidente Prudente, Estado de São Paulo**. Informações Econômicas, São Paulo, v.35, n.5, p.15-24, 2006.

HICKS, J. (1939). **Value and Capital**. Abril Cultural, São Paulo, 1984.

HIRSCHMAN, Albert O. (1958). **Estratégia do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.

ISARD, Walter (1956). **Location and space economy:** a general theory relation to industrial location, market areas, land use trade and urban structure. Cambridge, MIT Press.

KAGEYAMA, A. **Desenvolvimento rural:** conceito e medida. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 21, n. 3, p.379-408, set./dez. 2004.

_____. **Desenvolvimento rural no Rio Grande do Sul**. A Diversidade da Agricultura familiar. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006.

_____. **Desenvolvimento rural -** conceitos e aplicação ao caso brasileiro. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2008. v. 1. 229 p.

LACOUR, C. **Espace et développement :** des enjeux théoriques nouveaux face aux contradictions des sociétés contemporaines. Revue d'Economie Régionale et Urbaine.Bordeaux,ASRDLF, n.5, p.837-847,1985.

LAKATOS,Eva Maria.**Metodologia Científica**.4. ed.São Paulo:Atlas,2004.

LASTRES, Helena M. M., CASSIOLATO, José Eduardo (orgs.). **Estratégias para o Desenvolvimento -Um enfoque sobre Arranjos Produtivos Locais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste Brasileiros.** Rio de Janeiro: E-paper, 2006.

LEAL, Paula Chagas Francis. **O programa nacional de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais (PRONAT) no Vale do Ribeira (PR).** Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Geografia, Curso de Pós-Graduação em Geografia, Setor de Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná, 2010.

LIPIETZ, Alain (1977). **O capital e seu espaço.** São Paulo, Nobel, 1988.

LOPES, Antonio Simões. **Desenvolvimento Regional:** problemática, teoria, modelos. 5ª. Ed. Lisboa: Fundação C. Gulbekian, 2001.

_____. **O espaço econômico**. In: COSTA, José Silva (coord.). Compêndio de economia regional. Coimbra: APDR, 2002.

LOPES, Eliano Sérgio de Azevedo; COSTA, José Eloízio da. Contradições, avanços e Desafios na formação dos territórios rurais do alto sertão sergipano e agreste de alagoas. In: LOPES, E.S.A; COSTA, J.E. (Org.) **Territórios Rurais e Agricultura Familiar no Nordeste**. São Cristovão/SE, Editora UFS, 2009, cap.1, p.11-44.

LÖSCH, August (1940**). The economics of location.** New Haven, Yale University Press

MARTINS, J. de S. **O futuro da sociologia rural e sua contribuição para a qualidade de vida rural.**Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, n.15, p. 5-12, out. 2000.

MARSHALL, Alfred (1890). **Princípios de economia**: tratado introdutório. Tradução revista de Rômulo de Almeida e Ottolmy Strauch. Introdução de Ottolmy Strauch. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MASRKUSEN, Ann. **Região e Regionalismo:** um enfoque marxista. Espaço & Debates, nº 2, maio de 1981, p. 61-99.

MATOS FILHO, João. **A Descentralização das Políticas de desenvolvimento Rural ,uma análise das experiências de gestão descentralizada no Rio Grande do Norte.** Campinas, São Paulo, 2002. (Tese Doutorado em Economia) - UNICAMP, São Paulo, 2002.

MENDONÇA, N. & ORTEGA, A.C. **Estratégias de desenvolvimento territorial rural:** Governo FHC x Governo Lula. Anais do X Encontro Nacional de Economia Política - SEP. Campinas, SP. 2005.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Diretrizes-Operacionais** – módulo investimento. Brasília, 2003. Disponível em:< http://www.mda.gov.br/portal/arquivos/view/contratos-de-repasse/Diretrizes-Operacionais-Modulo-Investimento.pdf>. Acesso em maio de 2012.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Pronaf-Infraestrutura** (Diversos documentos). Brasília, 2012. Disponível em <www.mda.gov.br>. Acesso em maio de 2012.

MYRDAL, Gunnar (1957). **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro, Saga.

NAVARRO, Z. . **Desenvolvimento rural no Brasil:** os limites do passado e os caminhos do futuro. Estudos Avançados, USP, v. 15, n. 43, p. 83-100, 2001.

NORTH, Douglass. **Instituciones, cambio institucional y desempeño econômico.** México: Fondo de Cultura, 1993.

NUNES, S; PAGLIOSA, H; CAMPOS, C(2004): **Políticas Públicas Descentralizadas Como Estratégia De Gestão E Monitoramento Social:** O Caso Do Pronaf Infra-Estrutura. Anais XVII Congresso da SOBER, julho/2004. Cuiabá MT.

ORTEGA, A. C. **Desenvolvimento territorial e descentralização da gestão pública no Brasil:** limites e potencialidades dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 Oct. 2005.

_____. **Desenvolvimento territorial rural no Brasil:** limites e potencialidades dos CONSAD's. In: Revista de Economia e Sociologia Rural, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 2, 2007

_____. **Territórios deprimidos:** desafios para as políticas de desenvolvimento rural. Campinas/SP: Editora Alínea; Uberlândia : Edufu, 2008.

PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (PTDRS) do Território do Mato Grande. Brasília, 2006, 285 p. Disponível em < http://sit.mda.gov.br/biblioteca_virtual/ptdrs/ptdrs_qua_territorio055.pdf >. Acesso em abril de 2012.

PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (PTDRS) do Território Sertão do Apodi.Brasília, 2010, 188 p. Disponível em <http://sit.mda.gov.br/biblioteca_virtual/ptdrs/ptdrs_qua_territorio032.pdf >. Acesso em abril de 2012.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia:** a experiência da Itália moderna. 3 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

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

REIS, José. **Uma Epistemologia do Território.** Sociedade e Agricultura, v. 13, n. 1, p.51-74, 2005.

REZENDE, Fernando Antônio. **Finanças Públicas**. 2 ª ed.São Paulo:Atlas,2001.

ROCHA, J. D. ; BURSZTYN, M._. **Território, Saberes Locais e Sustentabilidade:** a busca do desenvolvimento via Arranjos Produtivos Locais. In: III Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa, 2006, Brasília. Anais do III Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa. Campinas : ANPPAS, 2006.

_____. **Políticas públicas territoriais e sustentabilidade no semi-árido brasileiro:** a busca do desenvolvimento via arranjos produtivos locais. Revista do Centro de Ciências Administrativas (UNIFOR), v. 14, p. 263-278, 2008.

ROCHA, M. R. T.; FILIPPI, E. E. **Política para o desenvolvimento dos territórios rurais no Brasil:** propostas e fundamentos. In: *Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI*. Seminario Internacional Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI, Bogotá, 2008.

SABOURIN, E. **Desenvolvimento Rural e abordagem territorial:** conceitos, estratégias, atores. In: SABOURIN, E.& TEIXEIRA, O. A. Planejamento e Desenvolvimento dos Territórios Rurais: conceitos, controvérsias e experiências.Brasília: EMBRAPA Informação Tecnológica, 2002.

_____. **Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula?**. *Sociedade e Estado*. Brasília. v.22, n.3, set./dez., p.715-751, 2007.

SACK, R. D. **Human territoriality:** its theory and history. Cambridge: Cambridge University, 1986.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia nova**. São Paulo: Hucitec-Edusp, 1978.

SARTORI, Selênio. **Análise do processo de constituição e funcionamento dos colegiados territoriais, incluindo todas suas instâncias nos territórios Planalto Catarinense, Serra Catarinense, Meio Oeste-Contestado, Alto Uruguai, no período de 2007 a 2010.** Florianópolis: IICA, 2011.

SAYAGO, D. **Os Conselhos de Desenvolvimento Territorial:** entre a participação e a representação. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v.3, n. 4, p. 9-21, 2007.

SCHEJTMAN, A. & BERDEGUÉ, J. **Desarrollo territorial rural.** In: ECHEVERRÍA, R. Desarrollo territorial rural en América Latina y Caribe: manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales. RIMISP, Chile, 2004.

SCHNEIDER, S. **A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas.** Sociologias, PortoAlegre, ano 6, n. 11, p. 88-12, 2004.

_____. **Tendências e temas dos estudos sobre o desenvolvimento rural no Brasil.** Holanda: Trabalho apresentado no Congresso Europeu de Sociologia Rural, agosto de 2007.

_____. **Situando o Desenvolvimento rural no Brasil.** Revista de Economia Política, vol. 30, n. 3, junho/setembro, 2010.

SCHNEIDER, S.; TARTARUGA, I. G. P. **Território e Abordagem Territorial:** das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. Raizes, Campina Grande, v. 23, n. 01 e 02, p. 99-116, 2004

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. São Paulo: CENGAGI Learning, 2010.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL (SDT). **Território da Cidadania: proposta do MDA para diminuir as desigualdades no meio rural brasileiro.** Brasília, 2007. Disponível em:< http://www.cpact.embrapa.br/forum/11_06_07.pdf>. Acesso em maio de 2012.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL (SDT). **Apresentação sobre o Programa Territórios da Cidadania.** Brasília, 2010. Disponível em:< http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territriosrurais/xowiki/portlets/territorios/pages/folder-chunk>. Acesso em maio de 2012.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000

SILVA, L. H. **As Experiências de Formação de Jovens do Campo:** Alternância ou Alternâncias? Viçosa: Editora UFV, 2003.

SISTEMA DE GESTÃO ESTRATÉGICA (SGE). **Área de Trabalho:** Colegiados. Brasília, 2012. Disponível em:<http://sge.mda.gov.br/sge/index.html >. Acesso em maio de 2012.

SOUZA, C. (2006). **Políticas públicas:** uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **O território:** sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento In: CASTRO, lnà E. et. aI. (orgs.): *Geografia: conceitos* e *temas.* Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.1995.

TERLUIN, Ida J. **Differences in economic development in rural regions of advanced countries:** an overview and critical analysis of theories. Journal of Rural Studies, v. 19, p. 327-344, 2003.

VAN DER PLOEG, Jan Douwe. **Rural development: from practices and polices towards theory**. Sociologia Ruralis, v.40 n.4, p.391-408, 2000.

_____. **Camponeses e impérios alimentares:** lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização. Porto Alegre: Editora da UFRS, 2008.

VEIGA, José Eli et all. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento.** Série Textos para discussão nº 1.Brasília: MDA/NEAD, 2001.

WANDERLEY, M.N.B.. **A ruralidade no Brasil moderno:** por um pacto social pelo desenvolvimento rural. In: Uma nueva ruralidad em América Latina? Norma Giarraca (compiladora). Coleccíon Change., p.107-156.2001.

WEBER, Alfred (1909). **Theory of locations of industries.** Chicago: University of Chicago Press, 1957.

ANEXO

ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

1-Que problemas o senhor (a) identifica em relação ao desenvolvimento do território?

2-Que conquistas e entraves você identifica no território a partir do funcionamento do colegiado?

3-Dos problemas citados anteriormente, quais o senhor considera mais importantes?

4-A identificação dos problemas é uma percepção individual ou de grupos que formam o colegiado?

CONSTRUÇÃO DA AGENDA

5– Dos problemas mais importantes relacionados ao desenvolvimento do território, o senhor tem conhecimento se eles entraram na agenda:

A - Do colegiado territorial?

B- Do comitê de articulação estadual?

C –Do comitê gestor nacional?

FORMULAÇÃO DE PROJETOS

6-O senhor(a) tem conhecimento a respeito de como os projetos são elaborados e quais são as etapas de elaboração?

7–Quais são as organizações que elaboram os projetos?

8- Em sua opinião, as organizações que elaboram os projetos têm capacidade para aq tarefa?

SELEÇÃO DE PROJETOS

9-Como os projetos chegam ao colegiado e são selecionados?

10-Algum representante possui vantagens em relação a outros nas negociações sobre os projetos? Quais? Quem são os representantes detentores das vantagens?

11-Na seleção dos projetos, qual é o critério mais freqüente para a escolha?

12-Qual atividade econômica tem preferência na seleção dos projetos de investimento no território?

FINANCIAMENTO

13– Você percebe, no Colegiado, alguma intervenção do MDA em relação aos projetos?

14-Os órgãos que financiam os recursos para os projetos, participam do colegiado?

IMPLEMENTAÇÃO

15-Há articulação das instituições que formam o colegiado, para o desenvolvimento dos projetos?

16-As organizações responsáveis pela elaboração, acompanham o desenvolvimento dos projetos em todas as etapas?

17-Quais são as organizações mais importantes para o desenvolvimento dos projetos?

AVALIAÇÃO DOS PROJETOS FINANCIADOS E IMPLEMENTADOS

18–Os projetos financiados são monitorados durante a execução? São avaliados?

19–Onde estão localizados? Há município privilegiado?

20–Há projetos iniciado e não concluído? Quantos você conhece? Quais são?

21–Os projetos em operação estão contribuindo para o desenvolvimento do território? Por quê?

Comentários adicionais:

OBSERVAÇÃO: Esse questionário será utilizado somente como objeto de estudo para trabalho científico.