



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM GEOGRAFIA

Territórios Rurais e Desenvolvimento no Rio Grande do Norte: Política e planejamento

LEANDRO PAIVA DO MONTE RODRIGUES

**NATAL
2016**

LEANDRO PAIVA DO MONTE RODRIGUES

**Territórios Rurais e Desenvolvimento no Rio Grande do Norte:
Política e planejamento.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia (PPGe) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Geografia.

Área de concentração: Dinâmica Socioambiental e Reestruturação do Território.
Linha de pesquisa: Território, Estado e Planejamento.

Orientador: Prof. Dr. Celso Donizete Locatelli

**NATAL
2016**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
Sistema de Bibliotecas - SISBI
Catalogação de Publicação na Fonte. UFRN - Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes -
CCHLA

Rodrigues, Leandro Paiva do Monte.

Territórios rurais e desenvolvimento no Rio Grande do Norte:
política e planejamento / Leandro Paiva do Monte Rodrigues. -
2016.

299f.: il.

Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do
Norte. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de
Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Celso Donizete Locatel.

1. Política da terra. 2. Desenvolvimento rural - Rio Grande
do Norte. 3. Programa de Desenvolvimento Sustentável dos
Territórios Rurais. I. Locatel, Celso Donizete. II. Título.

RN/UF/BS-CCHLA

CDU 332.2.021(813.2)

LEANDRO PAIVA DO MONTE RODRIGUES

**Territórios Rurais e Desenvolvimento no Rio Grande do Norte:
Política e planejamento**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia (PPGe) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Geografia.

Área de concentração: Dinâmica Socioambiental e Reestruturação do Território.

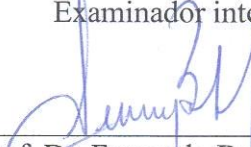
Aprovada em 20 / 12 /2016



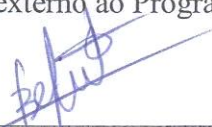
Prof. Dr. Celso Donizete Locatelli
PPGe- UFRN
Orientador



Prof. Dr. Francisco Fransualdo de Azevedo
PPGe- UFRN
Examinador interno



Prof. Dr. Fernando Bastos Costa
PPEUR - UFRN
Examinador externo ao Programa



Prof. Dr. Belarmino Mariano Neto
UEPB
Examinador externo a instituição



Prof. Dr. Rosalvo Nobre Carneiro
UERN
Examinador externo a instituição

A minha esposa, Letícia Luana. Aos meus pais, Ednaldo e Mariluce.
A todos os agricultores familiares do Território Rural Trairi/RN, pela
sábia maneira de lutar no dia-a-dia.

Dedico.

Agradecimentos

Um trabalho, por menor que seja ou quão grande é, nunca é um trabalho de uma só pessoa, sempre é um trabalho coletivo. Solitário pode ser a construção deste, as horas de leituras e de escrita. Mas sempre somos dependentes dos outros, por isso somos sociedade, somos humanos. O trabalho aqui apresentado não é diferente, foram tantas pessoas que nos ajudaram em toda a nossa caminhada acadêmica, que posso incorrer no erro do esquecimento, mas todos estão presentes nas minhas orações.

Quero agradecer a Deus pela saúde, força, discernimento e graças que me deu durante toda essa caminhada, na proteção das muitas idas e vindas entre a Paraíba e o Rio Grande do Norte.

Agradeço aos meus pais, Ednaldo e Mariluce, que na colher de pedreiro e na agulha de costura, sempre acreditaram na educação, que com muito esforço me deram a melhor possível. Me ensinaram muito sobre a vida, dando-me a autonomia de escolha e saber arcar com as consequências. Meu muito obrigado.

A minha amada Letícia Luana, esposa carinhosa, que teve muita paciência durante esses anos, que me suportou e deu suporte nos momentos que precisei, pessoa que me faz mais feliz, que tirou minha concentração nas horas certas para descansar a mente. Com você sou muito mais feliz, que nossos dias sejam incontáveis. Te Amo.

A todos os meus familiares, e digo “é possível”... Em especial aos meus irmãos Leonardo, Letícia e minha sobrinha, Beatriz.

Ao meu orientador, Celso Locatel, pelos ensinamentos, a seriedade com a educação pública e de qualidade. Pela sua forma de conduzir a orientação, deixando-me livre para minhas escolhas, mas fazendo as considerações necessários no momento certo.

Quero agradecer ao Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e a Presidente Dilma Rousseff, pois eu sou a prova que uma política de Educação Superior de qualidade pode ser oferecida a classe trabalhadora. Infelizmente vivemos dias ‘temerosos’, mas a luta não acaba, mesmo assim, agradeço a tudo que fizeram a este país.

Agradeço ao professor Belarmino Mariano Neto, pela amizade e pelas incontáveis orientações no decorrer da vida acadêmica, que começou antes mesmo da graduação. Pelo exemplo de professor e ser humano que és pronto a ajudar. Eu fico horando de sua participação como examinador deste trabalho.

Ao Professor João Bosco Araújo da Costa, pela confiança e a oportunidade de ser assessor do Território Rural do Trairí. A sua responsabilidade com as questões social deve ser seguida.

Agradeço a todos que fazem o PPGe/UFRN, aos funcionários e a cada Professor pela ajuda que a mim foi dada.

A tod@s @s colegas da turma de doutorandos 2013 do PPGe/UFRN. Em especial ao amigo Pablo Aranha, pelas discussões que ajudaram na construção deste trabalho.

A tod@s @s colegas da “Sala E5”, o LabAgrarius, obrigado pelo apoio, pelas discussões. Em especial a Leandro Lima, Fernanda, Cleanto, Eduardo, Rafael e a tod@s @s outr@s.

Agradeço a todos os membros da banca examinadora, pelas correções, sugestões e críticas feitas. Entendo que é para melhorar este trabalho.

Meu obrigado a todos os Funcionários e Professores da Geografia da UEPB- Campus Guarabira, pelo apoio que sempre me ofereceram. Em especial a Tânia, Diana, Elisângela. Aos Professores Carlos Belarmino, Luciene, Fábio, Lanusse, Cleoma, Santana e Regina, mestre dos meus primeiros passos na Geografia.

Agradeço a Professora Emilia de Rodat F. Moreira, orientadora no mestrado na UFPB, que sempre pautou suas pesquisas com seriedade e para a sociedade.

Obrigado a minha família do Departamento Soldados de Cristo, pela força e orações em meu favor. Em especial ao Aurelinaldo Rodrigues, homem sábio.

Agradeço ao MDA pela oportunidade de trabalhar no NEDET, em especial a tod@s @s companheir@s que fazem parte da DFDA-Rio Grande do Norte.

Quero deixar minha gratidão a todas pessoas que fazem parte do Território Rural Trairi/RN, que tive o privilégio de aprender muito sobre a vida, a política e o território nos últimos três anos.

Deixo um especial agradecimento a todos os companheiros do NEDET da UFRN, me ensinaram muito. Em especial a Emerson, Marialda, Danielle e Adeilma pelos grandes ensinamento e parceria na Equipe NEDET-Trairi. Obrigado demais.

Agradeço pela ajuda de todos que fazem o 3º BBM – CBMPB, em especial ao SGT. Rossano e o SD. Adailton.

Agradeço a todos que fizeram parte deste trabalho de alguma forma e por falha minha esqueci de nomear.

#ForaTemer

RESUMO

Territórios Rurais e Desenvolvimento no Rio Grande do Norte: Política e planejamento

O rural brasileiro é marcado pelo conflito direto entre os latifundiários e os trabalhadores (camponeses), compondo a base de sua formação socioespacial. Esta relação conflituosa acirrou-se com o desencadeamento da expropriação dos trabalhadores rurais, a partir da década de 1960, e a intensificação da saída da população para as cidades. O foco de investimento por parte do Estado foi às cidades e o campo, por outro lado, ficou com as estruturas intocadas, pautada no latifúndio e na monocultura. Os conflitos agrários chamaram a atenção para o problema da terra e da vida na terra, pressionando o Governo a desenvolver Políticas Públicas que atendessem aos agricultores familiares, e dessem protagonismo as organizações sociais. Foi nesse contexto que foi criado o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), no ano de 2003. Esta pesquisa tem por objetivo analisar o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, enquanto política do Estado, da formulação à execução, tomando como referência a concepção de desenvolvimento que estrutura o Programa, o caráter territorial do desenvolvimento e sua aplicação nas políticas públicas, enfocando empiricamente o Território Rural do Trairí/RN. Parte-se da premissa que a falta de institucionalização do PRONAT e das instâncias de governanças territoriais inviabilizam a participação efetiva dos poderes públicos, com poder de decisão, e dos agentes do mercado. Neste sentido a política de desenvolvimento rural tem se estabelecido como uma política setorializada para o rural, mantendo a antiga estrutura de execução das políticas de desenvolvimento. O trabalho se constituiu a partir da experiência do autor como assessor territorial do Território Rural do Trairí/RN. Foi feita uma análise sobre a composição dos participantes dos territórios, dos eventos realizados e dos investimentos do PROINF. É necessário a legitimação das instâncias territoriais como um espaço com poder decisório, composto pela sociedade civil, o Estado e o agente do mercado. Para assim, efetivar um desenvolvimento com base territorial.

Palavras-chave: Território; Desenvolvimento; Rio Grande do Norte; PRONAT.

ABSTRACT

Rural Territories and Development in Rio Grande do Norte: Policy and Planning

The Brazilian rural is marked by direct conflict between the landowners and the workers (peasants), forming the basis of their socio-spatial formation. This conflictive relationship was fueled by the unleashing of the expropriation of rural workers from the 1960s onwards and the intensification of the outflow of population to the cities. The focus of investment by the state was on the cities and the countryside, on the other hand, remained with the structures untouched, based on the latifundio and monoculture. The agrarian conflicts drew attention to the problem of land and life on the land, pressing the Government to develop Public Policies that would serve the family farmers, and give prominence to social organizations. It was in this context that the Program for the Sustainable Development of Rural Territories (PRONAT) was created in 2003. The objective of this research is to analyze the Program of Sustainable Development of Rural Territories, as a State policy, from formulation to execution, taking as a Reference the development concept that structures the Program, the territorial character of development and its application in public policies, empirically focusing on the Rural Territory of Trairí / RN. It is based on the premise that the lack of institutionalization of PRONAT and territorial governance bodies makes it impossible to effectively participate in the decision-making public authorities and market agents. In this sense, the rural development policy has been established as a sectorized policy for the rural, maintaining the old structure for implementing development policies. The work was based on the experience of the author as territorial adviser of the Rural Territory of Trairí / RN. An analysis was made on the composition of the participants of the territories, the events held and the investments of PROINF. It is necessary to legitimize the territorial authorities as a space with decision-making power, composed of civil society, the State and the market agent. In order to do this, we must carry out a territorially based development.

Keywords: Territory; Development; Rio Grande do Norte; PRONAT.

RESUMEN

Los territorios rurales y Desarrollo en Rio Grande do Norte: Política y planificación

Zonas rurales de Brasil está marcada por un conflicto directo entre los propietarios y los trabajadores (campesinos), que forma la base de su formación socio-espacial. Esta relación de confrontación se intensificó con el inicio de la expropiación de los trabajadores rurales de la década de 1960, y la intensificación de la salida de la población de las ciudades. El foco de la inversión por parte del Estado era las ciudades y en el campo, por otra parte, tiene las estructuras intactas, basado en el latifundio y el monocultivo. Los conflictos agrarios llamaron la atención sobre el problema de la tierra y la vida en la tierra, al presionar el gobierno para desarrollar políticas públicas que cumplieron con los agricultores, y dar a la función organizaciones sociales. Fue en este contexto que creó el Programa de Desarrollo Sostenible del los territorios rurales (PRONAT), en 2003. Esta investigación tiene como objetivo analizar el Programa de Desarrollo Sostenible del los territorios rurales como política de estado, desde la formulación hasta la ejecución, tomando como el desarrollo de diseño de referencia que la estructura del programa, el desarrollo del carácter territorial y su aplicación en las políticas públicas, empíricamente centrándose en territorio rural Trairí / RN. Se inicia con la premisa de que la falta de institucionalización de PRONAT y casos gobernaciones territoriales hacen imposible la participación efectiva de los poderes públicos, tomadores de decisiones, y los participantes del mercado. En este sentido, la política de desarrollo rural se ha establecido como una política sectorial para el desarrollo rural, manteniendo la antigua estructura de la aplicación de las políticas de desarrollo. El trabajo se forma a partir de la experiencia del autor como asesor territorial al territorio Trairí rural / RN. Se hizo un análisis de la composición de los participantes de los territorios, los actos realizados y las inversiones proinflamatorias. Se necesita legitimación de las autoridades territoriales como un espacio con poder de toma de decisiones, integrado por la sociedad civil, el Estado y el agente del mercado. Para efectuar así un desarrollo con una base territorial

Palabras clave: Territorio; el desarrollo; Rio Grande do Norte; PRONAT.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Território Trairí: IDHM e GINI do ano de 2000	33
Figura 02: Território Seridó: IDHM e GINI do ano de 2000	34
Figura 03: Rio Grande do Norte: Motores Econômicos e Regiões Carentes de Desenvolvimento	64
Figura 04: Fachada da Agroindústria de Polpa de Frutas – Jaçanã/RN	241
Figura 05: Lateral da Agroindústria de Polpa de Frutas – Jaçanã/RN	241

LISTA DE CARTOGRAMAS

Cartograma 1: Territórios Rurais no Brasil homologados pelo CONDRAF até 2008....	169
Cartograma 2: Território da Cidadania do Brasil	184
Cartograma 3: Territórios Rurais homologados pelo CONDRAF até 2015.....	192

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Territórios Rurais no Rio Grande do Norte	37

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Informações sobre territórios rurais até o ano de 2007	32
Tabela 02: Rio Grande do Norte: número de estabelecimentos agropecuários e área - 1920, 1940, 1950 e 1960	42
Tabela 03: Rio Grande do Norte: Principais culturas temporárias -1960	43
Tabela 4: Rio Grande do Norte: Sistemas de produção agrícola, Máquinas e Equipamentos - 1960	44
Tabela 05: Rio Grande do Norte: Número e área de estabelecimentos agrícolas em 1960 e 1970	47
Tabela 06: Rio Grande do Norte: Condição do responsável dos estabelecimentos - 1960 e 1970	48
Tabela 07: Rio Grande do Norte: Número e área de estabelecimentos agrícolas - 1970 e 1980	50
Tabela 08: Rio Grande do Norte: Condição do responsável dos estabelecimentos - 1960 e 1980	51
Tabela 09: Rio Grande do Norte: Valor do financiamento agrícola - 1970, 1975, 1980	53
Tabela 10: Brasil: Proporção (%) de pessoas Pobres em 1999	150
Tabela 11: Territórios Rurais (de Primeira Fase) – 2004-2007	170
Tabela 12: Metas físicas do programa 1334 do PPA 2008 – 2011	175
Tabela 13: Metas financeira e física da ação 8991 do programa 1334 do PPA 2008-2911 segundo informações do MDA/SDT	179
Tabela 14: Metas previstas e realizadas do objetivo 0778 do programa 2029 de 2012-2013.....	189
Tabela 15: Territórios Rurais com os Novos Territórios no Brasil a partir de 2013...	191
Tabela 16: Metas previstas e realizadas no objetivo 0979	193
Tabela 17: Metas previstas e realizadas do objetivo 0980	196
Tabela 18: Territórios Rurais e da Cidadania do RN: Caracterização da População	202
.	
Tabela 19: Representação social nos Territórios do RN	204
Tabela 20: Atividades desenvolvidas nos Territórios do RN registrada no SGE 2014 – 2016	207

Tabela 21: Nº de PROINF's por Estado e valor (2003 – 2014)	219
Tabela 22: PROINFs no RN de 2003 -2015: Valor de repasse e Programa/ação de orçamento	221
Tabela 23 - Território Trairí – RN: Municípios e indicadores demográficos e sociais	228
.....	
Tabela 24: PIB dos Municípios do Território Trairi por setores – 2013	229

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01: Tipos de instituições que participam do Colegiado Territorial do Trairi/RN em março de 2016	232
Gráfico 02: Detalhamento das Instituições que participam do Colegiado Territorial do Trairi – março de 2016.	233
Gráfico 03: Atividades nos Território Rural Trairi (2014 - 2016)	235
Gráfico 04: O empreendimento foi previsto em algum instrumento de planejamento do Território?	243
Gráfico 05: Relação do Colegiado com os projetos PROINFs	244
Gráfico 06: Instância gestora dos empreendimentos do PROINF	245
Gráfico 07: Como é descrito o processo de gestão na execução do empreendimento do PROINF	246
Gráfico 08: Relação do empreendimento com alguma cadeia produtiva	247

LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Rio Grande do Norte: Constituição dos Primeiros Territórios Rurais	30
Quadro 02: Território da Borborema: Resultado do desmembramento	31
Quadro 03: Municípios dos Territórios Agreste Litoral Sul e Sertão Central Cabugi e Litoral Norte	36
Quadro 4: Financiamento e custo do projeto RN- Sustentável	63
Quadro 5: Territórios e sua relação com os APL's	70
Quadro 6: Tipificação de microrregiões para a definição dos Territórios rurais.....	164
Quadro 7: Ciclo de planejamento de atividades em um Território rural pelo PRONAT	166
Quadro 08: Objetivos do Programa: 2029 - Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária, no PPA 2012 – 2015	186
Quadro 09: Metas previstas e realizadas do objetivo 0981	199
Quadro 10: PROINFs no Território Rural do Trairi/RN (2003 – 2015)	239

LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

ACAR-MG - Associação de Crédito e Assistência Rural de Minas Gerais
AIA - Associação Internacional Americana
ANCAR - Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural
APCR - Apoio às Pequenas Comunidades Rurais
APL - Arranjos produtivos locais
ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
CANAIE - Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador
CEDRS - Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
CEIVAP - Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul
CEF – Caixa Econômica Federal
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CEPAs - Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola
CIAT - Comissão de Implantação de Ações Territoriais
CNDRS - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNDRSS - Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONDRAF - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário
CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
CPF - Cadastro de Pessoa Física
DAP - Declaração de Aptidão ao PRONAF
DFDA - Delegacias Federais de Desenvolvimento Agrário
DTRS - Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável
ETA - Escritório Técnico de Agricultura Brasil-Estados Unidos
EUA - Estados Unidos da América
FIDA - Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FMI - Fundo Monetário Internacional
FUMAC - Fundo Municipal de Apoio Comunitário
GEF - Fundo Mundial para o Meio Ambiente
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

II PND - II Plano Nacional de Desenvolvimento

IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LEADER - Ligação entre ações de desenvolvimento da economia rural (da tradução francesa “Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale”)

LOA - Lei Orçamentária Anual

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MPOG – Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão

ND - Núcleo Diretivo

NEAD - Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural

NEDET - Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA - Organização dos Estados Americanos

ONG - Organização não Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

OGU – Orçamento Geral da União

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAPP - Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural

PBSM - Plano Brasil Sem Miséria

PCB - Partido Comunista Brasileiro

PCPR - Projeto de Combate à Pobreza Rural

PDHC - Projeto Dom Hélder Câmara

PDS - Projeto de Desenvolvimento Solidário

PDTR - Política de Desenvolvimento Territorial Rural

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNDTR – Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

POLONORDESTE - Programa de Desenvolvimento de Áreas integradas do Nordeste

PPA - Planos Plurianuais

PPGe - Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia

PROCANOR - Programa de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste

PROHIDRO - Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos do Nordeste

PROINF - Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais

PROJETO SERTANEJO - Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAT - Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais

PTC - Programa Territórios da Cidadania

PTDRS - Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável

RAP - Resto A Pagar

RGP - Registro Geral da Pesca

RN - Rio Grande do Norte

SAR - Serviço de Assistência Rural

SDR - Secretaria de Desenvolvimento Rural

SDT - Secretaria de Desenvolvimento Territorial

SE – Secretaria Executiva

SEAPAC - Serviço de Apoio aos Projetos Alternativos Comunitários

SENPLADES - Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

SER - Serviço de Extensão Rural

SETHAS - Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social

SNCR - Sistema nacional de crédito rural

SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

TCU - Tribunal de Contas da União

UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

SUMÁRIO

1 - INTRODUÇÃO	12
2 - DESENVOLVIMENTO RURAL NO RIO GRANDE DO NORTE: UM LONGO CAMINHO ATÉ O PRONAT	27
2.1 - Gênese dos Territórios Rurais e do PRONAT no Rio Grande do Norte	27
2.1 – As materialidades pretéritas do desenvolvimento rural no Rio Grande do Norte..	38
2.3 - Desenvolvimentos rural no RN: a influência do Banco Mundial na elaboração das políticas.....	55
3 – O DESENVOLVIMENTO: PERSPECTIVAS DE COMPREENSÃO AO PRONAT	73
3.1 – O desenvolvimento como foco de análise na Geografia	73
3.2 - A Dimensão do desenvolvimento: os modelos econômicos aplicados ao Brasil	92
3.3 - A negação do desenvolvimento: o pós-desenvolvimentismo	106
3.4 - O Desenvolvimento como liberdade e o bem viver: para além do econômico	109
4 – TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: CAMINHOS PARA O ENTENDIMENTO DO PRONAT	115
4.1 –Território Usado e Território como Norma: Uma Concepção Geográfica	116
4.1.1 - Compreensão da norma como um elemento constituinte do território	122
4.2 – Desenvolvimento Rural Brasileiro: A Perspectiva Territorial do Desenvolvimento	128
4.2.1 – Desenvolvimento rural brasileiro: o local como escala do desenvolvimento.....	129
4.2.2 - O desenvolvimento rural brasileiro: a escala territorial do desenvolvimento	135
4.3 - O Ciclo das Políticas Públicas: democracia participativa e o PRONAT	142
4.3.1 - Democracia participativa e a formação de conselhos enquanto espaço de cidadania	143
4.3.2 - O Ciclo das Políticas Públicas e a constituição do PRONAT	149
5 – A DIMENSÃO INSTITUCIONAL DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS TERRITÓRIOS RURAIS	155
5.1 - A estruturação do PRONAT no MDA	156
5.2 - PRONAT: Planejamento no PPA 2004 - 2007	171
5.3 - O PRONAT no PPA 2008 – 2011 e a criação do Programa Territórios da Cidadania	1733
5.4 - O PRONAT no PPA 2012- 2015 e a inserção de novos Territórios Rurais	1855

6 - PRONAT NO RN: A DINÂMICA NOS TERRITÓRIOS	200
6.1 - Caracterização da dinâmica dos Territórios Rurais e da Cidadania do Rio Grande do Norte	201
6.2 - Os investimentos do PROINF no Rio Grande do Norte	21313
6.3 – Território Rural Trairi: escala e ações	2266
6.4 - Dinâmicas do Colegiado Territorial Trairi	23131
6.4.1 – A organização do Colegiado do Território Rural Trairi	23131
6.4.2 – Dinâmica das atividades do Colegiado Territorial do Trairi/RN	2355
6.4.3 – Os PROINFs no Território Rural do Trairi/RN	2377
7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	2507
REFERÊNCIAS.....	257
ANEXOS	2777
Anexo – A: Questionário enviado pela SDT/MDA sobre os investimentos do PROINF nos Territórios.	2788

1 - INTRODUÇÃO

A pesquisa se faz a partir da vivência, das práticas e dos questionamentos do pesquisador a algum problema que desperta a sua curiosidade do saber, assim, a pesquisa se faz pesquisando. Não diferente foi o caminho que passamos durante o percurso de vivência que temos no Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia (PPGe) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). No momento da aprovação na seleção 2013, da turma de doutorado do PPGe-UFRN, tínhamos em mente continuar, de certa forma, os estudos que iniciamos no mestrado (realizado no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Paraíba), de compreender as mudanças no Brejo Paraibano.

Fomos desafiados pelo orientador a tentar compreender um aspecto importante nos estudos geográficos, a urbanização do território, mas ao mesmo tempo, por meio de uma indicação feita por um colega de doutorado, o Pablo Aranha, a participar de um projeto de Extensão coordenado pelo Professor Dr. João Bosco Araújo da Costa, que tratava sobre os Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial, onde assumimos a função de assessor territorial de inclusão produtiva no Território Rural do Trairi, logo começamos a nos envolver com a temática, tanto na perspectiva teórica como na prática cotidiana de um Território Rural. Assim, pela vivência na realização da assessoria nos aproximamos cada vez mais do tema, o que possibilitou a mudança do foco da pesquisa do doutorado. Essa é a breve história do percurso desta pesquisa, onde o caminho se fez ao caminhar.

O desenvolvimento rural é um tema que esteve e está em constante atenção desde meados do século XX, principalmente a partir da década de 1960, onde o processo de urbanização, por um lado e o de expropriação, por outro, fez com que os moradores do campo se sentissem forçados à buscar as cidades como alternativa de vida. Esse processo foi observado nos países desenvolvidos e nos países subdesenvolvidos, com processo de industrialização tardia. No Brasil não foi diferente, as grandes mudanças no campo são observadas, principalmente, a partir da década de 1960, onde o processo de modernização do campo fez com que fossem expropriados muitos agricultores que moravam em suas terras ou trabalhavam nas terras de outros. Esse evento ficou conhecido como modernização conservadora¹, que foi subsidiado, em grande parte, pelo governo brasileiro, através dos Sistemas de Crédito e a distribuição de terras para projetos de desenvolvimento, além da criação de infraestrutura necessária.

¹ SILVA (1990)

Enquanto isso nas maiores cidades brasileiras o processo de industrialização dava o tom nos principais núcleos urbanos, principalmente no Sudeste, onde se formou a região concentrada, criando um misto de riqueza e desigualdade. Porém, ao mesmo tempo, nas demais regiões do Brasil os níveis de pobreza permaneceram alarmantes, no Centro-Oeste houve uma grande expansão da agricultura com foco na exportação, pautada na monocultura dos grãos. No Nordeste, o litoral ficou intocado com a expansão da cana-de-açúcar. Algumas áreas se tornaram perímetros irrigados, voltados, principalmente a exportação, a bovinocultura era a principal atividade econômica dos sertões nordestinos. Muitas cidades viraram redutos de pobreza e o campo foi marcado pela intensificação dos conflitos agrários. É neste cenário que, a partir da década de 1990, houve uma tentativa de maior efetivação de políticas para o desenvolvimento rural.

As ações do Estado brasileiro foram influenciadas pelo exemplo europeu. Devido às dinâmicas sociais e econômicas do pós-guerra, os países europeus passaram por alguns problemas relativos ao espaço rural, onde se registravam uma baixa densidade demográfica, o envelhecimento acelerado da população, pois os jovens não viam atrativos para permanecerem no local, assim muitos iam morar nas cidades, ficando o campo vazio. Alguns projetos foram desenvolvidos, mas certamente o que mais logrou êxito foi o LEADER, que da tradução francesa significaria “Ligação entre ações de desenvolvimento da economia rural”. Este projeto foi fundamental para a concepção da política rural com a abordagem territorial, foco deste estudo.

No Brasil, os projetos de desenvolvimento rural tiveram atrelados a concepção do agrícola, assim, raros foram os projetos destinados aos moradores do campo que fugisse do setor de produção. Já na década de 1990, houve o foco do desenvolvimento rural local. Naquele momento a escala espacial era o local, com o foco nas municipalidades e nas comunidades rurais, onde cada lugar tinha que definir o seu arranjo produtivo. Esse modelo de planejamento não se encerrava só nas políticas rurais, outras ações direcionadas pelo governo foram pautadas também na eficiência do local, como a chave para o desenvolvimento. Nesta mesma ótica foram elaboradas e implementadas as políticas urbanas e as de turismo.

Mas o foco no desenvolvimento local não conseguiu trazer uma efetiva melhoria na qualidade de vida da população, pois não era possível a partir de uma insulação dos lugares se ter desenvolvimento. Assim, foi necessário repensar o modelo espacial que poderia proporcionar uma efetivação de uma melhor qualidade de vida para as populações do campo, lugar onde se encontravam os maiores índices de desigualdade e pobreza. Foi a partir dessas

constatações que houve uma mudança no foco conceitual/operacional das políticas em diversos ministérios, como no caso do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que foi reestruturado e, desde início dos anos 2000, houve uma série de estudos e publicações sobre a concepção territorial do desenvolvimento.

Foi a partir do ano de 2003, com o início do Governo do Presidente Lula, que começou operacionalmente um programa de desenvolvimento rural a partir de uma abordagem territorial, chamado de Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), que partiu da compreensão de território como:

um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, 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, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (SDT, 2005, p.7-8).

No Rio Grande do Norte, de 2003 a 2014 foram estabelecidos nove territórios rurais que participam do PRONAT, dos quais seis também são territórios da cidadania. O desenho territorial de ação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, neste momento é também a área de ação do Governo Estadual, em suas diversas secretarias. Neste sentido surgem alguns questionamentos, tais como: Qual a natureza da política de Desenvolvimento Territorial Rural? Como se dá o enfoque/abordagem territorial da política de desenvolvimento rural em relação ao conceito de território no âmbito da política estabelecida? Como a ação do Programa de Desenvolvimento Territorial rural se desdobra em materialidades nos territórios rurais do Rio Grande do Norte? Qual é a relação entre os poderes Municipais e Estadual nos Territórios Rurais?

O pressuposto que estrutura esta pesquisa é que o PRONAT é uma política do novo-desenvolvimentismo, com base na participação social para o desenvolvimento rural, caracterizando-se como uma política descentralizada, que precisa de institucionalização legal para promover um desenvolvimento territorial, rompendo com antigas práticas políticas com forte dependência do poder público, principalmente em âmbito municipal, que tem se mostrado ineficaz na promoção da melhoria da qualidade de vida as populações rurais.

Nossa hipótese é que a falta de institucionalização do PRONAT e das instâncias de governanças territoriais inviabiliza a participação efetiva dos poderes públicos com poder de decisão e dos agentes do mercado, assim como dos beneficiários diretos deste Programa. Neste sentido a política de desenvolvimento rural tem se estabelecido como uma política setorizada no rural, mantendo a antiga estrutura de execução das políticas municipais, que

reflete na baixa ou inexistente ligação estratégica de projetos do PROINFs, o principal instrumento de captação de recurso financeiro que as instâncias territoriais (estados e municípios) têm poder de decisão. Diante disso, observa-se a consequente pouca expressividade dos resultados derivados da execução das ações do Estado, relacionadas a esse Programa.

Ainda, partimos da compreensão de que a política de desenvolvimento dos territórios rurais tem sido um processo aglutinador de diversas ações no meio rural. Porém, na constituição dessa política, seu arcabouço teórico não considerou o território como norma e nem as suas relações horizontais, estabelecendo um território normado, causando a verticalização das ações governamentais. Além desse aspecto, as instituições governamentais, que atuam diretamente nestes espaços, não os entendem na perspectiva do território, mas sim os toma a partir da concepção de região.

Neste sentido, objetiva-se com essa pesquisa analisar o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, enquanto política do Estado, da formulação à execução, incluindo sua institucionalização, tomando como referência a concepção de desenvolvimento que estrutura o Programa, o caráter territorial do desenvolvimento e sua aplicação nas políticas públicas, enfocando empiricamente o Território Rural do Trairí/RN.

Para operacionalizar a pesquisa definiu-se como objetivos específicos:

- a) compreender o processo de formação e dinâmica dos territórios rurais no Rio Grande do Norte, evidenciando as materialidades presentes e pretéritas dos mesmos;
- b) analisar a discussão teórica sobre desenvolvimento que embasa e permeia a elaboração do PRONAT ;
- c) discutir sobre a desenvolvimento territorial a partir da perspectiva do território usado e a relação como é execução do PRONAT no Rio Grande do Norte;
- d) Compreender a estruturação das políticas públicas no Brasil, considerando a busca por uma democracia participativa, a partir das ações do PRONAT, no Território Rural do Trairí.

As pesquisas sobre o desenvolvimento rural no Brasil sempre estiveram na pauta de vários pesquisadores do tema, não sendo diferente a pesquisa sobre o desenvolvimento territorial rural, a partir da proposta do MDA. O assunto tem despertado o interesse de diversas áreas do conhecimento tais como: geografia, sociologia, economia, antropologia e a agronomia. As principais publicações são vinculadas aos programas de pós-graduação, tanto nas teses e dissertações, como nas revistas científicas. Quando se trata das pesquisas em pós-

graduação, observa-se um expressivo aumento de temas abordados, uma vez que, existem os programas disciplinares e os interdisciplinares, o que facilitou encontrar pesquisas sobre o desenvolvimento territorial em programas sobre desenvolvimento rural, desenvolvimento regional, ciências ambientais.

Outro fato que evidencia a importância do tema são as aberturas de programas de pós-graduação, inicialmente mestrados, que discutem sobre o Planejamento Territorial e Políticas Públicas em diversas instituições de ensino superior, tais como: a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Universidade do Estado do Rio Grande do norte, a Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Universidade Federal do Paraná, a Universidade Católica de Salvador e a Universidade do Estado de Santa Catarina.

No âmbito da produção acadêmica alguns autores buscam discutir teoricamente a concepção de uma abordagem territorial. Neste esforço pode-se incluir Sergio Schneider, Arilson da Silva Favareto, Antonio César Ortega e José Eli da Veiga, entre diversos outros autores. Uma série importante de publicações sobre o tema de desenvolvimento territorial rural são a do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) da coletânea de livros da “Série Desenvolvimento Rural Sustentável”, que tem propiciado as principais discussões conceituais e exemplos empíricos do desenvolvimento rural brasileiro. Os textos são formulados a partir das atividades que o IICA tem realizado ou apoiado, a exemplo de seminários e congressos. Outra atividade que possibilitou o acúmulo de produção científica sobre o tema foi o projeto desenvolvido do IICA com o Governo Brasileiro.

A grande maioria das publicações, tanto de artigos, como de dissertações e teses, enfocam, principalmente, a política de desenvolvimento rural a partir da abordagem territorial, utilizando como recorte empírico alguns territórios. O foco dessas análises está em compreender como as ações derivadas da discussão da política nos territórios tem contribuído para a melhoria de vida da população rural. Outro aspecto estudado é o processo de organização das instituições presentes nos territórios e a efetividade das políticas públicas. Porém, não se constata a realização de pesquisa de cunho mais abrangente, como o que se apresenta nessa tese.

Este trabalho foi constituído, inicialmente, a partir da compreensão da política de desenvolvimento rural estabelecida pelo PRONAT no âmbito institucional do MDA. Para tanto, foi necessário a consulta aos documentos elaborados pelo ministério para a orientação, implantação e execução dos territórios rurais, onde apresentam a estrutura de funcionamento de um território rural, a partir da plenária territorial, câmara temáticas, núcleo diretivo.

Na pesquisa bibliográfica, fontes importantes para compreender o processo de criação dos territórios rurais foi à leitura dos trabalhos de Veiga (2001; 2002), Guimarães (2013) e Favareto (2006). O primeiro foi secretário do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) e um dos principais intelectuais no governo a propor o desenvolvimento territorial para o rural. Já Guimarães (2013) foi assessor do IICA, no período de implantação do PRONAT, no ano de 2003. Em sua tese o autor vai relatando os fatos de como se deu o processo de elaboração do programa. Na busca conceitual para entender a teoria do desenvolvimento e sua abordagem sobre o rural foi feita na tese de Favareto (2006).

Na pesquisa bibliográfica ainda foram feitas leituras e consultas a obras que tratam do desenvolvimento econômico brasileiro e suas principais concepções (BRESSER-PEREIRA, 2010; MANTEGA, 1997). Sobre o estudo do Território na Geografia utilizou-se como referência Santos (1999), Gottmann (2012), Raffestin (1993). Para a compreensão do desenvolvimento rural potiguar consultou-se as obras de Matos Filho (2002), Locatel (2016) e outros. Para o entendimento das políticas públicas foram consultados Frey (2000), Arretche (1996).

Para compreender as principais ações que envolveram o PRONAT foi necessária a leitura e análise dos Planos Plurianuais (PPA) do Governo Federal dos quadriênios 2004-2007; 2008-2011; e, 2012-2015. Foram feitas também consultas nos relatórios de gestão do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, do ano de 2007 a 2012, para entender o que realmente foi executado no âmbito do PRONAT.

No âmbito da pesquisa de campo, constitui-se como um misto, pois, o autor deste trabalho foi assessor territorial de inclusão produtiva do Território Rural do Trairi/RN, durante o período de abril de 2014 a julho de 2016, oportunizando participar de diversas plenárias territoriais, encontros de câmara temáticas, reuniões de trabalhos com outras instituições, encontros estaduais. Além, do contato direto com a dinâmica da política de desenvolvimento rural no Rio Grande do Norte.

Em campo, foi utilizada a técnica de pesquisa da observação. No caso do autor deste trabalho, sua inserção no grupo foco de estudo, ou seja, os participantes do Colegiado Territorial do Trairi, foi para o exercício de assessor territorial, ao mesmo tempo que registrava o fenômeno e colhia dados para utilizar no trabalho acadêmico.

Sobre a dinâmica Territorial no RN e no Território Rural do Trairi, foram feitas a coletas de dados, como a composição de participantes, agenda de eventos dos territórios e a descrição dos projetos do PROINF, fazendo a pesquisa documental nos *sites* do Sistema de

Gestão Estratégica², no Sistema de Informação Territorial³ e no *site* de uso dos assessores territoriais o ‘Portal dos Nedet’⁴. Nesses locais é possível fazer *download* dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) dos Territórios Rurais e da Cidadania, obter informações populacionais, *shapes* para a trabalhos cartográficos.

Ainda, como assessor territorial, no período de outubro de 2015 e abril de 2016, o autor deste trabalho aplicou um questionário sobre a “Avaliação dos projetos de investimento” do PROINF. Tal instrumento foi elaborada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e incumbida aos assessores de entrevistarem secretários dos municípios, técnicos ou participantes do Colegiado Territorial, que soubessem dar informações sobre os investimentos do PROINF no Território. O questionário utilizado para a pesquisa sobre o PROINF constava de 55 questões, variando de questões abertas, de múltipla escolha e de escolha única. Para este trabalho, utilizou-se apenas cinco questões (19, 21, 26, 29, 37) que nos permitem analisar a relação dos investimentos do PROINF com a dinâmica territorial (Anexo A).

No caso do Trairi foram inqueridos, principalmente, funcionários públicos ligados à Secretária de Agricultura ou de Finanças, muitos dos quais também participavam do Colegiado Territorial. A aplicação do questionário visava buscar informações para 23 projetos, que constam no quadro 13 deste trabalho, no entanto, conseguiu-se entrevistar pessoas que responderam o questionário referentes a 16 projetos. Entretanto, os últimos três projetos ainda não foram implementados, ficando assim fora da pesquisa. Logo, tem um universo de 20 projeto executados no Território. Desta feita, se conseguiu informações de 80% dos projetos executados no Território Rural do Trairi.

Ressalta-se que em alguns municípios ninguém sabia dar informação ou tinha conhecimento sobre o projeto (PROINF) que fora, ou deveria ter sido, implantado no município, pois muitos alegavam que tal investimento foram realizados em gestão administrativas municipais anteriores. O próprio questionário tinha um nível de complexidade e fora da realidade de muitos projetos de investimento do PROINF.

Este trabalho ficou estruturado em sete seções, sendo que a primeira é a introdução e os aspectos metodológicos utilizados na pesquisa. A segunda seção se fez uma apresentação sucinta do PRONAT no Rio Grande do Norte. Foi também feito um resgate histórico do processo de desenvolvimento rural no RN, a partir da segunda metade do século XX. Na

² <http://sge.mda.gov.br/sge/index.html>

³ <http://sit.mda.gov.br/mapa.php>

⁴ <http://portaldosnedets.info/site/>

Terceira seção foi feita uma revisão teórica sobre o desenvolvimento, no primeiro item da seção buscou-se compreender como os geógrafos entendem o desenvolvimento. Já no segundo item, realizou-se um estudo sobre as concepções de desenvolvimento que influenciaram a política brasileira, bem como a sua presença no PRONAT.

A quarta seção foi feito um estudo teórico sobre o território na geografia, esta seção foi dividida em três itens, o primeiro trabalhou-se com a noção de território usado, território como norma e território normado. Já o segundo item da quarta seção foi na compreensão do desenvolvimento territorial. No Terceiro item foi feito um esforço para entender o PRONAT a partir da teoria dos ciclos das políticas públicas. A quinta seção, foi realizada uma exposição e análise dos documentos institucional que mostram o planejamento e os resultados do PRONAT, neste item trabalhou-se essencialmente com os PPAs e com os relatórios de gestão da SDT e do MDA.

Na sexta seção foi realizado o estudo do PRONAT no Rio Grande do Norte, a seção foi dividida em dois itens, primeiro item buscou compreender de forma geral como é a composição dos Colegiados Territoriais, suas agendas e os investimentos do PROINF, considerando a sua origem orçamentária. Já no segundo item da seção sete, buscou compreender de maneira mais detalhada o PRONAT do Território Rural do Trairi, partindo da composição do colegiado, das agendas do colegiado registrado pelo autor do trabalho. Também foi feito uma análise sobre os investimentos do PROINF, a partir das observações em campo e também se utilizou algumas perguntas elaboradas no questionário sobre os PROINFs. A sétima seção são as conclusões do trabalho.

2 - DESENVOLVIMENTO RURAL NO RIO GRANDE DO NORTE: UM LONGO CAMINHO ATÉ O PRONAT

A seção ora apresentada, buscou compreender como foi o processo de desenvolvimento rural no Rio Grande do Norte, a partir das múltiplas ações exercidas no território, para isto, esta seção foi estruturada em três itens. O primeiro buscou caracterizar o processo de formação dos Territórios Rurais no Estado. O Segundo item, foi um esforço de entender como foi pensado e executado as políticas de desenvolvimento rural em meados do século XX no Estado, compreendendo a importância de cada instituição e sua escala de ação.

Por fim, o terceiro item foi uma análise de como o desenvolvimento rural ocorreu a partir da década de 1980, tendo como principal instituição financiadora o Banco Mundial, onde o Estado do Rio Grande do Norte, baseou o processo de desenvolvimento Rural a partir das normativas imposta por este Banco. Atualmente o Banco Mundial, está financiando o projeto RN – Sustentável, que envolve uma vultuosa quantia financeira, onde parte significativa do orçamento tem implicação direta no espaço rural, assim, foi feito um esforço de entender como tal projeto ocorre e qual a sua relação como os Territórios e suas instâncias de governança territoriais.

2.1 - Gênese dos Territórios Rurais e do PRONAT no Rio Grande do Norte

O Rio Grande do Norte, semelhante aos demais Estados do Nordeste, no início do século XXI amargava baixos índices de desenvolvimento humano nos municípios, a pobreza se concentrava principalmente nas áreas rurais. Diversos projetos para o desenvolvimento rural e para a diminuição da pobreza no campo foram realizados, seja através de políticas públicas vinculadas ao Governo Federal ou, principalmente, as políticas públicas estaduais, com forte participação de instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial.

Os projetos de desenvolvimento rural executados no RN tinham como principal escala espacial os municípios e as comunidades rurais como *lócus* de sua execução. Como demonstra Matos Filho (2002), esses projetos foram pautados no desenvolvimento institucional dos setores responsáveis pelo trâmite da administração pública, nas infraestruturas, na gestão do empreendimento e na produtividade. Todavia, tais ações tinham um grande alcance espacial, mas, quando da sua operacionalização, os resultados não eram como esperados. Existiram, entretanto, experiências exitosas.

É também no RN, na década de 1990 e início do século XX, que foi consolidada uma agricultura com grande aparato tecnológico, voltada para a exportação e/ou dirigidas por multinacionais, conforme apresenta Locatel e Lima (2016), mesmo que em âmbito nacional essa agricultura não seja representativa, mas na esfera regional tem uma importância fundamental para as contas do Estado. Destaca-se a fruticultura irrigada, a indústria canavieira e as pesquisas agropecuárias de melhoramento da castanha de caju, por exemplo.

É neste cenário que o RN e, de maneira semelhante, o Nordeste Brasileiro, o espaço rural se encontra; o grande capital desenvolvendo atividades com forte aporte tecnológico, construindo uma nova paisagem no campo, assentado nos fluxos internacionais de negociação e na exploração da terra e do trabalhador do lugar. Do outro lado, uma grande população rural, pouco organizada, com baixa produção agrícola, dependente das condições climáticas e que, em muitos períodos, essa população contribui para o aumento dos números da pobreza rural.

Foi no início da década de 1990 que a sociedade civil começa a ser mobilizada para efetivar os preceitos estabelecidos na Constituição de 1988, em relação à participação em todos os momentos do planejamento, execução e avaliação das políticas públicas. Neste processo de descentralização das políticas públicas houve um expressivo crescimento da participação da sociedade civil, todavia, isso foi verificado principalmente nas organizações que tinham interesse nos problemas urbanos ou que sua administração e solução estavam concentradas neste espaço. Quando se pensa em desenvolvimento rural, o tempo é mais lento para os acontecimentos, considerando que, por um longo período, todas as atividades rurais eram desconexas do desenvolvimento urbano, privilegiando temas voltados majoritariamente à produção agrícola.

É neste íterim conflituoso que o governo federal buscou estabelecer um novo marco para o desenvolvimento rural brasileiro, uma vez que os problemas eram semelhantes, mesmo em lugares diferentes. Uma primeira intervenção política foi o Projeto Dom Helder Câmara no Nordeste Brasileiro, que foi uma inspiração para modelo de desenvolvimento territorial. Este projeto teve por objetivo realizar ação de combate à pobreza rural, embasado no conceito de convivência com o semiárido, busca o desenvolvimento rural sustentável, “articulando às dimensões sócio-políticas, ambientais, culturais, econômicas e tecnológicas e por processos participativos de planejamento, gestão e controle social” (MDA, 2015).

A partir de 2003, com o primeiro mandato do Presidente Lula, foi criado o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), política de governo que ficou sob o gerenciamento do Ministério do Desenvolvimento Agrário, na pasta da Secretária

de Desenvolvimento Territorial. Esse novo modelo de desenvolvimento para o rural, solicitou a participação da sociedade e do poder público de maneira igualitária, buscando possíveis soluções para os problemas cotidianos. Sua escala geográfica de ação não foi o município, por ser considerado uma escala de ação pequena, e nem o Estado, uma vez que essa dimensão generalizava os processos, assim foram criados os Territórios rurais, que continham municípios com identidade semelhante⁵.

O PRONAT no RN surgiu no ano de 2003, a partir da reestruturação do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRUS) do Rio Grande do Norte, que foi criado em 2002. Neste órgão, técnicos do extinto MDA vinculados a SDT realizaram oficinas para discutir o conceito de territorialidade e apresentaram o novo modelo de desenvolvimento rural. A partir desta oficina e da observação de alguns critérios estabelecidos pelo MDA, escolheu-se algumas regiões do Estado que poderiam se tornar os territórios. Foram realizados seminários com a participação da sociedade civil e instituições públicas voltadas para a agricultura familiar. Conforme apresenta o PTDRS do Território da Cidadania do Potengi (2010, p.9)

Os assuntos tratados foram: metodologia e conceitos de Desenvolvimento Territorial. O último item da agenda deste evento foi a “checagem” dos limites do Território, ou seja, uma discussão sobre que municípios fariam parte deste. Mais tarde, houve uma segunda oficina que teve como assunto principal a identificação dos atores sociais presentes no território. A seleção dos territórios seguiu os parâmetros adotados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Foram realizadas várias oficinas sobre territorialidade e desenvolvimento rural para os parceiros da sociedade civil e órgãos governamentais, cujo conteúdo priorizou a metodologia de conceituação do Desenvolvimento Territorial.

A partir desses encontros, foram criados cinco territórios que se enquadravam nos parâmetros definidos pelo MDA. O território do Açu-Mossoró; Território do Mato Grande; Território da Borborema; Território do Seridó; e, o Território da Chapada do Apodi. Todos esses territórios foram homologados pelos CEDRUS em 04 de agosto de 2003 (quadro 01).

⁵ O processo de formação dos Territórios Rurais do PRONAT será melhor explicado no capítulo 6 deste trabalho.

Quadro 01 – Rio Grande do Norte: Constituição dos Primeiros Territórios Rurais.

Território	Municípios	Nº Municípios
Açu-Mossoró	Açu, Alto do Rodrigues, Areia Branca, Baraúna, Carnaubais, Grossos, Ipanguaçu, Itajá, Mossoró, Pendências, Porto do Mangue, São Rafael, Serra do Mel, Tibau	14
Mato Grande	Bento Fernandes, Caiçara do Norte, CearáMirim, Jandaíra, João Câmara, Maxaranguape, Parazinho, Pedra Grande, Poço Branco, Pureza, Rio do Fogo, São Bento do Norte, São Miguel do Gostoso, Taipu, Touros	15
Seridó	Acari, Bodó, Caicó, Carnaúba dos Dantas, Cerro Corá, Cruzeta, Currais Novos, Equador, Florânia, Ipueira, Jardim de Piranhas, Jardim do Seridó, Jucurutu, Lagoa Nova, Ouro Branco, Parelhas, Santana do Matos, Santana do Seridó, São Fernando, São João do Sabugi, São José do Seridó, São Vicente, Serra Negra do Norte, Tenente Laurentino Cruz, Timbaúba dos Batistas	25
Sertão do Apodi	Apodi, Augusto Severo, Caraúbas, Felipe Guerra, Governador DixSept Rosado, Itaú, Janduí, Messias Targino, Olhod`Água do Borges, Paraú, Patu, Rafael Godeiro, Rodolfo Fernandes, Severiano Melo, Triunfo Potiguar, Umarizal, Upanema	17
Borborema	Barcelona, Boa Saúde, Campo Redondo, Coronel Ezequiel, Jaçanã, Japi, Lagoa de Velhos, Lajes Pintadas, Monte das gameleiras, Santa Cruz, São Bento do Trairi, Ruy Barbosa, São José de Campestre, São Paulo do Potengi, São Pedro, São Tomé, Senador Eloi de Souza, Serra Caiada, Serra de São Bento, Sítio Novo e Tangará	21

Fonte: SIT/MDA (2008); PTDRS do Território da Cidadania do Potengi (2010)

Um fato importante a registrar é que o Território da Borborema foi formado inicialmente por 21 (vinte e um) municípios, que compõem as microrregiões do Trairí (tendo como polo o município de Santa Cruz) e do Potengi (tendo polo São Paulo do Potengi), todavia existia um problema de coesão territorial, pois as atividades realizadas na Região do Potengi não contavam com a participação das pessoas do Trairi, e, da mesma forma, as atividades que eram realizadas no Trairi as pessoas do Potengi não participavam. Assim, em comum acordo, foi encaminhada para o CEDRUS a solicitação para o desmembramento em dois territórios, o Território Rural do Potengi e o Território Rural do Trairi, e ambos foram homologados pelo conselho em 13/09/2005, constituindo dois territórios rurais no lugar de apenas um. Desta forma, o Rio Grande do Norte passou de cinco territórios para seis em 2005, com a inserção de mais municípios entre esses novos territórios (quadro 02)

Quadro 02 - Território da Borborema: Resultado do desmembramento

Território	Municípios	Nº Municípios
Potengi	Barcelona, Bom Jesus, Ielmo Marinho, Lagoa de Velhos, Riachuelo, Ruy Barbosa, Santa Maria, São Paulo do Potengi, São Pedro, São Tomé, Senador Elói de Souza	11
Trairí	Campo Redondo, Coronel Ezequiel, Jaçanã, Januário Cicco, Japi, Lajes Pintadas, Monte das Gameleiras, Passa e Fica, Presidente Juscelino, Santa Cruz, São Bento do Trairí, São José do Campestre, Serra de São Bento, Sítio Novo, Tangará	15

Fonte: SIT/MDA (2008).

O fato de o Território da Borborema do RN ter se tornado dois territórios rurais foi uma clara amostra da coesão de identidade dos sujeitos que formam os territórios, uma vez que estes não se viam integrados ao território (enquanto área física) do Trairí ou do Potengi, assim, os próprios sujeitos definiram suas territorialidades.

Em 25 de setembro 2007 foi reconhecido o Território Rural do Alto Oeste, formado por 30 (trinta) municípios, a saber: Água Nova, Alexandria, Almino Afonso, Antônio Martins, Coronel João Pessoa, Doutor Severiano, Encanto, Francisco Dantas, Frutuoso Gomes, João Dias, José da Penha, Lucrécia, Luís Gomes, Major Sales, Marcelino Vieira, Martins, Paraná, Pau dos Ferros, Pilões, Portalegre, Rafael Fernandes, Riacho da Cruz, Riacho de Santana, São Francisco do Oeste, São Miguel, Serrinha dos Pintos, Taboleiro Grande, Tenente Ananias, Venha Ver e Viçosa.

No ano de 2007 havia no Rio Grande do Norte um total de 127 (centro e vinte e sete) municípios inseridos nos sete Territórios Rurais, isso representa um percentual de 76,05% dos 167 municípios do Estado. Já em relação à população, no ano 2007, contabilizava-se um total de 1.492.107 pessoas residentes em algum município participante do PRONAT. Considerando que o Estado do RN tinha um total de 3.013.740 habitantes, isso representa que 49,51% da população residia em municípios integrado aos territórios (Tabela 01). Mesmo com um número elevado de municípios inseridos nos Territórios, percebe-se que é um pouco menos da metade da população residente no Estado, isso pode ser explicado pela concentração populacional na região metropolitana de Natal, principalmente com a população da capital e de Parnamirim, que juntas somavam mais de 1/3 (um terço) da população total do Estado (IBGE, 2007).

Tabela 01 - Rio Grande do Norte: Informações sobre territórios rurais até o ano de 2007

Território	Nº de Municípios	Agricultores Familiares	Famílias Acampadas	Famílias Assentadas	População Residente (2007)	Área (KM²)
Açú-Mossoró	14	6.308	2.430	6.786	421.549	8.105,10
Alto Oeste	30	11.169	0	0	194.002	4.115,10
Mato Grande	15	6.665	785	5.161	214.983	5.758,60
Potengi	11	5.224	284	1.124	79.799	2.787,00
Seridó	25	11.266	0	1.007	289.866	10.954,50
Sertão do Apodi	17	9.152	745	2.860	155.957	8.280,20
Trairí	15	7.919	116	750	135.951	3.104,60
Total Território	127	57.703	4.360	17.688	1.492.107	43.104,60
Total Estado	167	70.637	4.828	19.650	3.013.740	53.351,80
% Territórios/ Estado	76,05	81,69	90,31	90,02	49,51	80,79

Fonte: Sistema de Informações Territoriais – SIT (SDT/MDA, 2008)

Em relação ao número de agricultores familiares residentes em municípios participantes dos territórios rurais em 2007, estes perfaziam um total de 57.703 pessoas, enquanto o RN apresentava um total de 70.637 pessoas, logo, um percentual de 81,69% dos agricultores familiares do Estado residiam em municípios participantes no PRONAT, isso demonstra que os municípios inseridos nos Território, mesmo possuindo menos da metade da população residente no Estado, quando se analisa a presença dos agricultores familiares, vê-se que é bem expressiva a quantidade de pessoas presentes nesses territórios. O critério de número de agricultores familiares presentes nos municípios foi levado em consideração no momento da formação dos territórios.

Outro fator a observar da Tabela 01 é a participação da grande maioria das pessoas assentadas e acampadas do RN nos territórios, tais indicadores também eram previstos na formação dos territórios rurais. Chama atenção o grande número de assentados e acampados no Território Açú-Mossoró, em 2007. Tal fenômeno pode ser explicado pelos conflitos surgidos a partir dos projetos de irrigação que desapropriaram diversas famílias de agricultores. Outro território que chama atenção pelo número de pessoas assentadas é o Mato Grande, que, segundo Fernandes (2009), foi fruto dos conflitos agrários iniciados na década de 1990, resultante de uma maior participação do Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), da Igreja Católica e dos Sindicatos.

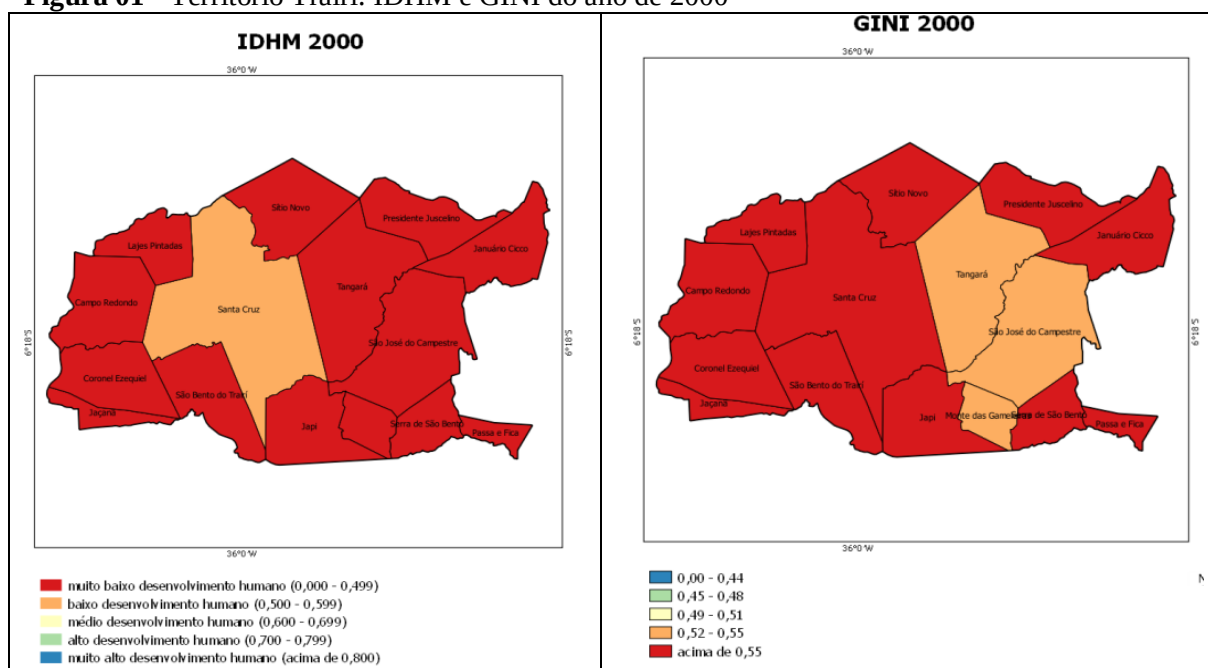
Em 2008, com a criação do Programa Territórios da Cidadania (PTC), buscou-se concentrar em um único programa uma série de políticas públicas de diversos Ministérios, envolvendo não só os agricultores familiares, mas toda a população de baixa renda para dar efetividade às políticas públicas. Para sua execução, foi estabelecido, enquanto área de

atuação, o arranjo territorial estabelecido pelo PRONAT, assim, não foi considerado a questão da municipalidade individual, mas o desenho territorial como um todo, isso proporcionou que alguns municípios frágeis socialmente ficassem de fora do PTC.

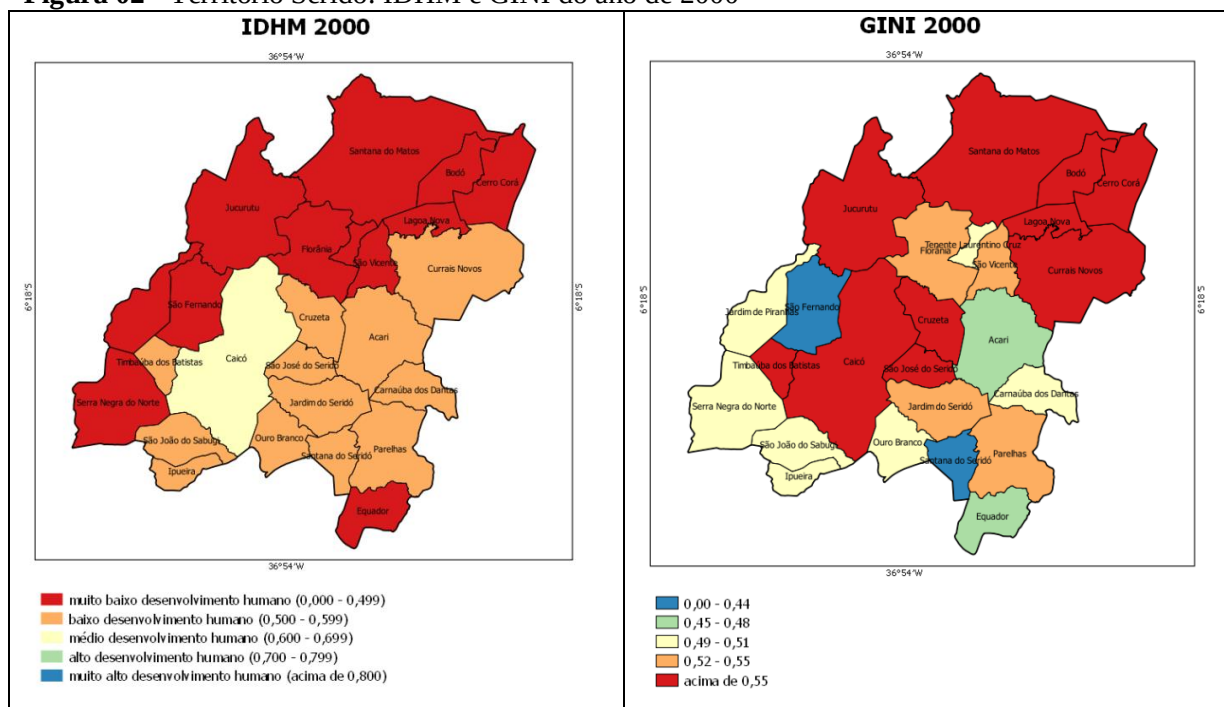
Os principais itens verificados para um território integrar o PTC foram a participação no PRONAT; possuir um elevado número de beneficiários da Bolsa Família; ter baixo dinamismo econômico (estabelecido pelo Plano Nacional de Desenvolvimento Regional); ter um número expressivo de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; ter uma expressiva concentração de populações tradicionais, quilombolas e indígenas; e, concentração de municípios com menor Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) (BRASIL, 2008).

A partir desses parâmetros, no Rio Grande do Norte, foram criados seis Territórios da Cidadania, a saber: Potengi, Alto Oeste, Seridó, Açu-Mossoró, Mato Grande e o Sertão do Apodi. Apenas o Território do Trairi ficou fora, mas o interessante observar é que no decreto de criação do programa, são estabelecidos os critérios para a participação no PTC, todavia, quando observamos os dados de cada território rural, observa-se que o Trairi poderia configurar-se como um território da cidadania (figura 01 e 02).

Figura 01 - Território Trairi: IDHM e GINI do ano de 2000



Fonte: SDT/MDA (2015)

Figura 02 - Território Seridó: IDHM e GINI do ano de 2000

Fonte: SDT/MDA (2015)

Com as figuras acima, não queremos polemizar se algum território deveria estar fora ou dentro do PTC, mas o que questionamos é por que o território Trairí não foi contemplado como participante do PTC, uma vez que seus indicadores são piores que os do Território do Seridó, que foi contemplado? Será que só foram utilizados critérios técnicos na escolha ou houve um peso político? Por que só seis territórios foram contemplados, uma vez que todos os sete tinham características bem semelhantes? Com isto, o RN, a partir de 2008, tinha sete territórios rurais, dos quais seis participavam dos territórios da cidadania.

Do ponto de vista da efetivação das políticas, não houve grande diferença uma vez que muitas políticas públicas que eram executadas nos territórios da cidadania no RN, também foram realizadas no Território Rural, principalmente as desenvolvidas pelos antigos Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)⁶.

A dinâmica de funcionamento dos Territórios no RN nestes primeiros anos se constituiu das Plenárias Territoriais, instância máxima da organização do Território, das reuniões das câmaras temáticas e da participação em eventos. Os Colegiados eram

⁶ Quando assumiu o Poder, o 'Presidente' Michel Temer, por meio da Medida Provisória Nº 726, de 12 de maio de 2016, extinguiu o Ministério de Desenvolvimento Agrário, fundindo parte de suas competências no MDS, que foi renomeado como Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), outras competências do MDA, tais como a Reforma Agrária, as políticas para a agricultura familiar e o Desenvolvimento Territorial ficaram sob ordens da Casa Civil, através do Decreto 8790, de 27 de maio de 2016.

assessorados por instituições não governamentais que concorriam a editais públicos de prestação de serviço ao MDA para execução de uma série de atividades, tais como as descritas pelo Instituto de Assessoria à Cidadania e Desenvolvimento Local Sustentável (2015):

- Identificação do objeto: Contratos de Repasse nº 234.914-81/2007 e 264.470-59/2008, com o MDA/CEF, destinado a fortalecer a Gestão do Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais. Dezembro de 2007 a dezembro de 2009, no valor de R\$ 1.324.000,00
- Resultados: Elaboração e/ou revisão, qualificação e publicação de 3 (três) Planos Territoriais de DRS (PTDRS); Apoio ao funcionamento de 4 colegiados territoriais; Realização de uma Oficina de Qualificação Inicial de Agentes de Desenvolvimento (Território Alto Oeste); Apoio técnico à gestão do PTDRS dos Territórios da Cidadania no RN; Realização de 4 oficinas sobre Educação no Campo (Sertão do Apodi) e sobre Cultura no Desenvolvimento Territorial (Açu/Mossoró, Seridó e Mato Grande); Realização de 3 (três) eventos de formação complementar em aspectos do Desenvolvimento Territorial; Apoio às ações de articulação/mobilização para o Desenvolvimento Territorial, nos 7 (sete) territórios do RN.

Todos os sete territórios rurais foram homologados pelos CEDRUS e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CONDRAF), existem Territórios Homologados pelo CEDRUS, que não eram reconhecidos pelo CONDRAF, assim, ficavam de fora de uma série de políticas desenvolvidas pelo MDA ou outros parceiros. No caso do Rio Grande do Norte, até o ano de 2012, existiam três territórios sem o reconhecimento do CONDRAF, eram os Territórios Agreste Litoral Sul; Sertão Central Cabugi e Litoral Norte; e o Terra dos Potiguaras.

No ano de 2013 foi aprovada a Resolução CONDRAF nº 94 e 97, que inseriu o Território Rural do Agreste Litoral Sul e o Território do Sertão Central Cabugi e Litoral Norte como integrantes do PRONAT (Quadro 03), o que possibilitou a esses territórios o direito de participarem diretamente da política de desenvolvimento territorial. Todavia, observando os perfis territoriais elaborados pela SDT/MDA (2015), percebe-se que alguns municípios que compõem os novos dois territórios rurais já foram beneficiados pelo Ação Orçamentária de Apoio à Infraestrutura em Territórios Rurais (PROINF), por Emenda Parlamentar todos os projetos foram executados pelo poder público municipal.

Quadro 03 - Municípios dos Territórios Agreste Litoral Sul e Sertão Central Cabugi e Litoral Norte

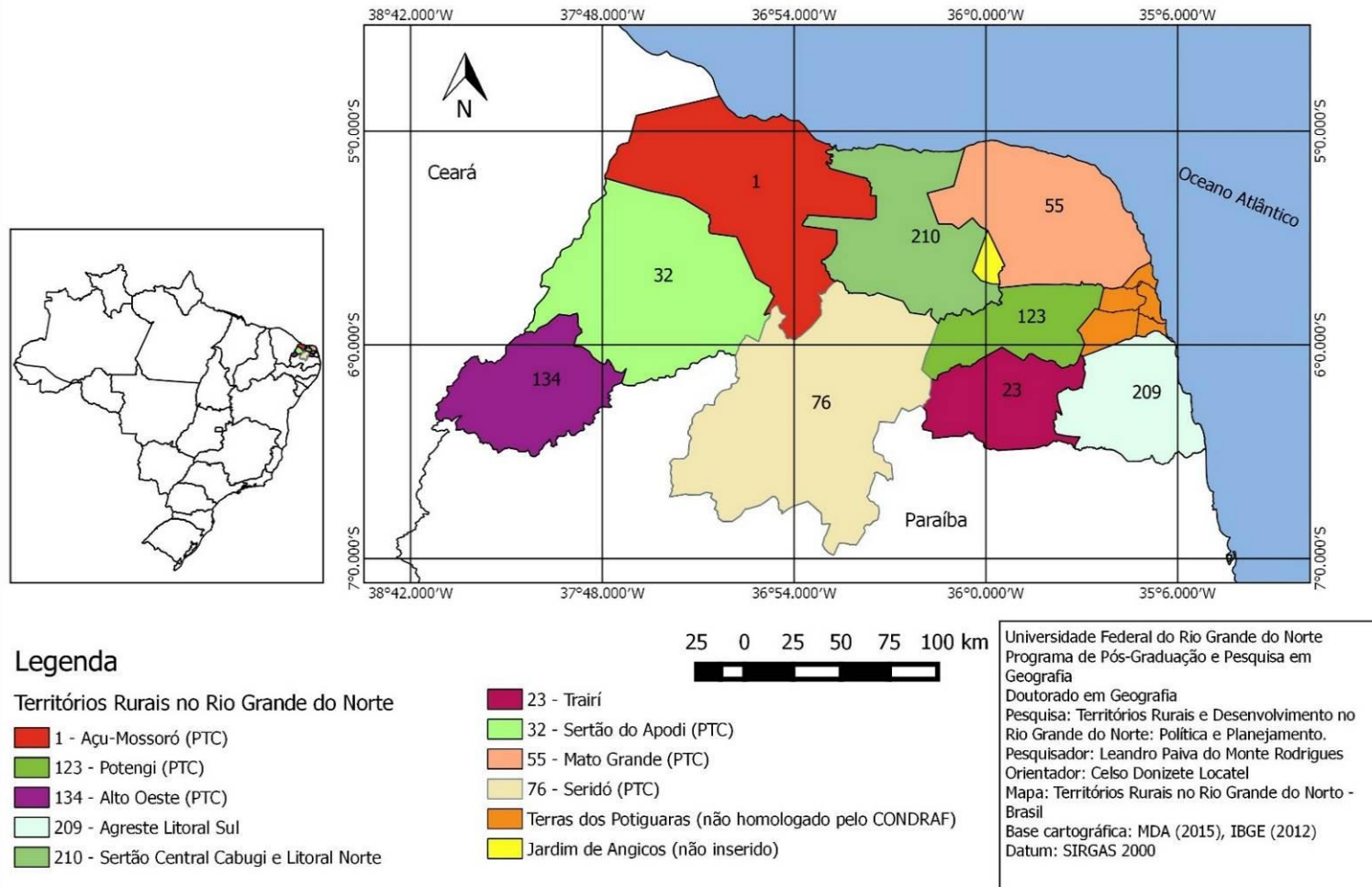
Território	Municípios	Nº
Agreste Litoral Sul	Arês, Baía Formosa, Brejinho, Canguaretama, Espírito Santo, Goianinha, Jundiá, Lagoa d'Anta, Lagoa de Pedras, Lagoa Salgada, Montanhas, Monte Alegre, Nísia Floresta, Nova Cruz, Passagem, Pedro Velho, Santo Antônio, São José de Mipibu, Senador Georgino Avelino, Serrinha, Tibau do Sul, Várzea, Vera Cruz e Vila Flor	24
Sertão Central Cabugi e Litoral Norte	Afonso Bezerra, Angicos, Caiçara do Rio do Vento, Fernando Pedroza, Galinhos, Guamaré, Lajes, Macau, Pedra Preta e Pedro Avelino	10

Fonte: SDT/MDA (2015)

No Brasil, em 2016, existem 239 territórios Rurais, dos quais 120 são também Territórios da Cidadania, abarcando aproximadamente 73,32% do total de municípios que participam do PRONAT. No Rio Grande do Norte, atualmente composto por 9 Territórios Rurais, o percentual de participação dos municípios é ainda maior, o Estado é formado por 167, dos quais 161 estão inseridos em algum Território Rural, o que representa 96,40% em Território Rurais (Mapa 1). Os municípios que não participam do PRONAT no RN são Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Extremoz, que formam o Território Terra dos Potiguaras, ainda não homologado pelo CONDRAF. O município de Jardim de Angicos não se encontra inserido em nenhum território, fato que causa estranheza.

A instituição do PRONAT, no âmbito do desenvolvimento rural brasileiro, está dentro de uma concepção maior sobre desenvolvimento no Brasil, todavia, essa nova maneira passa pela participação direta da sociedade. Observa-se que mudanças significativas na melhoria da qualidade de vida têm se concretizado no Brasil, em especial nos municípios com maior importância das atividades rurais.

Mapa 1: Territórios Rurais no Rio Grande do Norte



Fonte: MDA (2015); IBGE (2012)

Diante do exposto até aqui, para se compreender a relação da execução do PRONAT com o desenvolvimento em terras potiguaras, faz-se necessário analisar as características do rural no Rio Grande do Norte e o processo de desenvolvimento pensado no âmbito das ações que foram efetivadas.

2.1 – As materialidades pretéritas do desenvolvimento rural no Rio Grande do Norte

Quando se trata sobre o desenvolvimento rural no Rio Grande do Norte, torna-se necessário compreender as dinâmicas do espaço geográfico potiguar, considerando que este obedeceu a uma lógica externa a sua, criando, assim, grupos distintos. Os grupos dominantes, com forte poder local, tiveram como base para sua sustentação o latifúndio, que os possibilitaram enveredar pelos mais distintos caminhos da economia e da política. Em contrapartida, os grupos dominados, representados pelo camponês, o trabalhador rural livre, o vaqueiro, pelo escravizado e tantos outros sempre foram colocados às margens do processo político.

Nesse trabalho entende-se que o desenvolvimento rural dá-se com base na perspectiva de Rodriguez González (2004, p.16), que considera “como processo de transformación integral de um territorio afecta a múltiples perspectivas de carácter social, cultural, ambiental, económico, etcétera” modificando os setores mais marginalizados da população rural, que são no Brasil representados pelo agricultor familiar, o sem-terra, o posseiro, as populações tradicionais, os grupos quilombolas, os pescadores e os indígenas. Neste sentido, falar em desenvolvimento rural no Brasil é pensar no uso do território como abrigo, substrato para a vida de diversas grupos. O território como recurso é o modo de uso das grandes empresas, dos latifúndios, é a maneira como o capital se estabelece.

Neste sentido, o presente item objetiva analisar o processo de desenvolvimento rural no Rio Grande do Norte, considerando as contradições existentes no espaço, que historicamente foi utilizado como recurso pelas forças dominantes, como um instrumento de dominação e da própria necessidade do sistema instalado no território. Todavia, neste espaço sempre esteve presente a agricultura camponesa, que hoje vem sendo denominada de agricultura familiar, uma contradição inerente ao próprio sistema.

Para compreensão do desenvolvimento rural no Rio Grande do Norte, tomamos por base o trabalho de Matos Filho (2002), em que ele analisou as diversas etapas do desenvolvimento rural potiguar a partir do início do século XX, assim seguiremos o roteiro

por ele construído, fazendo algumas considerações e acréscimos de assuntos que não foram foco do trabalho do autor.

O espaço agrário potiguar é marcado pela contradição inerente ao desenvolvimento do capital no campo. Assim como ocorreu em praticamente todo o nordeste Brasileiro, o RN teve como principal indutor de povoamento a plantação de cana-de-açúcar (restrito ao litoral sul, sem grande expressão) e a pecuária (principal atividade produtiva no sertão). Esses dois elementos foram os principais motivadores do povoamento do Nordeste brasileiro no período colonial, quando o Brasil era apenas um produtor de riquezas para Portugal, obedecendo à lógica do pacto colonial (ANDRADE, 2011).

No século XVIII, com a introdução da cultura do algodão, houve um novo processo de povoamento no interior do Nordeste, não diferente foi no Rio Grande do Norte, conforme assinala Andrade (2011), com a valorização da fibra tanto no mercado interno, em virtude da expansão urbana, como a necessidade internacional com a expansão da indústria com a máquina de vapor, a cultura algodoeira tornou-se mais rentável que a produção de cana-de-açúcar. Porém, é no Agreste e Sertão nordestino que o algodão tomou uma maior importância. Considerado como uma cultura mais democrática, que permitiu o consórcio com culturas alimentares, proporcionou o desenvolvimento da categoria de trabalhadores livres assalariados.

No Rio Grande do Norte, a cultura do algodão teve uma importância econômica, todavia, não causou mudanças significativas no tocante à expansão urbana, conforme aponta Clemente (2010), pois, para a autora, o desenvolvimento da cultura se deu no interior das grandes fazendas pecuarista, onde o fazendeiro se apropriava duplamente da renda auferida pelo algodão, a primeira renda vinha do plantio como atividade complementar à pecuária, na qual, pós a colheita, o gado era solto para pastar com o restolho do algodão. A segunda renda vinha da comercialização do algodão. A autora destaca que o fazendeiro tinha em sua propriedade a máquina de descaroçamento, desta feita, impossibilitando um pleno desenvolvimento urbano das cidades interioranas, até a década de 1930.

Até o início do século XX não existia nenhum apoio institucional ao camponês, o espaço agrário potiguar esteve demarcado com a produção de cana-de-açúcar na porção do litoral sul do estado, e o predomínio do binômio gado-algodão nas demais áreas, estabelecidas em latifúndios, permeadas por uma agricultura de subsistência, pertencentes ao trabalhador livre proprietário, ou ao trabalhador morador de terras de outros.

Em 1920, segundo Braceras *et al* (2002), surgiu a primeira experiência de desenvolvimento rural no Rio Grande do Norte, o “Movimento Cooperativista”, uma parceria entre o Governo do Estado e a Igreja Católica. Existem poucas informações sobre tal ação, mas colaborando com isto, Silva Filho (2014, s/p), ao realizar a historiografia da Arquidiocese de Natal, quando trata do Bispo Dom José Pereira Alves, aponta que “foi um entusiasta do cooperativismo, fundando, no dia 15 de agosto de 1926, a Caixa Rural e Operária, que veio a ser denominada posteriormente de Cooperativa Central Norte Riograndense Ltda., que contava com 10 filiais em cidades interioranas”, surgida em 1971.

A principal ação de desenvolvimento rural na primeira metade do século XX ocorreu com a Igreja Católica, em parceria com Governo do Estado, estimulada por organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a realização de assistência social no meio rural. Essa ação ficou conhecida como “Movimento de Natal”, que foi realizada entre o final da década de 1940 e 1960.

Tal experiência nasceu sob a influência de dois acontecimentos: O primeiro veio com o Conselho Econômico e Social da ONU, em 1956, indicava como um elemento básico do desenvolvimento comunitário a participação do próprio povo nas ações que buscavam melhorar seu nível de vida e o necessário apoio técnico-governamental para acompanhar os programas de ajuda mútua, tornando-o mais eficaz. Outros organismos internacionais também orientavam uma maior participação dos beneficiários dos programas sociais desenvolvidos através de cooperação (MATOS FILHO, 2002).

O segundo acontecimento que possibilitou a realização do “Movimento de Natal” foi o primeiro Superintendente Estadual da Legião Brasileira de Assistência (LBA) no Rio Grande do Norte, Aluísio Alves, que, querendo se utilizar das possibilidades de financiamento pelos órgãos internacionais, articulou as atividades que a Igreja Católica vinha desenvolvendo através do trabalho dos Padres Nivaldo Monte e Padre Eugênio de Araújo Sales, que posteriormente tornaram-se bispos, aos interesses dos órgãos financiadores. E com a necessidade de modernização dos serviços públicos que possibilitaram o pleno trabalho da Diocese de Natal, “que tomou corpo o desenvolvimento de um trabalho de ação social, cujos desdobramentos enveredaram pela educação rural e pelo sindicalismo e culminaram com uma importante experiência de execução descentralizada de políticas públicas” (MATOS FILHO, 2002, p. 85).

O marco de início das atividades foi a inauguração da Escola de Serviço Social, criada em 1945, que se constitui como o núcleo fundamental de formação de recursos humanos para o desenvolvimento das atividades pelas diversas organizações não-governamentais criadas com o apoio da Igreja. Sobre a ação da Igreja Católica, Silva Filho (2014, s/p) faz as seguintes colocações:

Foi durante o governo de Dom Marcolino que surgiu, em Natal, a Ação Católica, dirigida pelo Pe. Monte. Foi neste movimento, a partir da JMC (Juventude Masculina Católica) e JFC (Juventude Feminina Católica), que dois jovens sacerdotes iniciaram um trabalho pioneiro no Rio Grande do Norte. Eram os padres Nivaldo Monte e Eugênio de Araújo Sales, que iniciaram um trabalho de assistência social que foi sendo aprofundado ao longo do tempo inspirando posteriormente o que se denominou de “Movimento de Natal”. Vendo a realidade social de extrema pobreza que assolava grande parcela da população potiguar, os padres: Eugênio Sales, Expedito Medeiros, Nivaldo Monte, Alair Vilar, Manuel Tavares e Pedro Moura começaram a organizar reuniões para traçar estratégias e planejar ações para a promoção humana. Desse grupo surgiram muitas ideias que se propagaram pelo Brasil e pelo mundo. Esse conjunto de ações ficou conhecido como “Movimento de Natal”. Dentre os muitos frutos dessa experiência destacam-se o SAR (Serviço de Assistência Rural), as Escolas Radiofônicas, a Rádio Rural de Natal, a Escola de Serviço Social e a Campanha da Fraternidade. Os trabalhos do “Movimento de Natal”, se intensificaram quando o Pe. Eugênio Sales foi eleito Bispo Auxiliar de Natal, no ano de 1954. Com a atuação marcante de Dom Eugênio junto a CNBB aconteceu, em Natal, o II Encontro dos Bispos do Nordeste, de 24 a 26 de maio de 1959, com a presença do então Presidente da República, Juscelino Kubistchek. Foi durante esse encontro em Natal que foram gestadas ideias da SUDENE.

A afirmação acima traz alguns elementos que possibilitam entender melhor a estruturação do “Movimento de Natal” e seus apoiadores. Com o final da Segunda Guerra Mundial, o Mundo ficou sob a influência de dois sistemas dominantes, o Capitalismo, representado pelo Estados Unidos da América (EUA), e o Socialismo, representado pela União Soviética. A inserção dos EUA nas atividades da Igreja, no RN, tinha como principal objetivo influenciar diretamente o Brasil, afastando-o do socialismo, principalmente as organizações rurais, assim, a Igreja tomou a frente da fundação de vários sindicatos, impedindo a ação organizada do Partido Comunista Brasileiro (PCB) na organização da classe sindical e da luta pelos direitos, semelhante caso aconteceu na Paraíba, conforme descrevem Moreira e Targino (1997).

A experiência do “Movimento de Natal” é considerada por Matos Filho (2002) como pioneira descentralização de políticas públicas pela via da transferência de atribuições. Esse modelo, segundo Arretche (1996, p.1), “entende-se a transferência de recursos e funções de

gestão para agências não-vinculadas institucionalmente ao governo central”. Neste sentido, os recursos financeiros que vinham do Governo Federal e dos parceiros financeiros eram geridos por integrantes das instituições vinculadas à Igreja.

O Estado do Rio Grande do Norte tinha sérios problemas no campo, uma vez que sua estrutura agrária era concentrada (Tabela 2), isso propiciava que os latifundiários se tornassem figuras importantes, tanto no lugar como no âmbito regional, ascendendo principalmente na política. O domínio de grande propriedade era restrito a algumas famílias, e essas mesmas famílias dominavam a política estadual e a representação federal.

Tabela 02 - Rio Grande do Norte: número de estabelecimentos agropecuários e área - 1920, 1940, 1950 e 1960

Censo	1920	%	1940	%	1950	%	1960	%
Estabelecimentos	5 678	100	34 392	100	34 391	100	49840	100
Área total	2 412 905	100	3321486	100	3768839	100	3685158	100
< 10*	2349 (est)	41,37	9 536	27,73	11 508	33,46	20 838	41,81
Área (ha)			46 927	1,41	50538	1,34	84 922	2,30
10 – 100*ha	106 067		18 360	53,38	16 466	47,88	22 078	44,29
Área (ha)	(ha)	4,40	629 825	18,96	595674	15,80	749 583	20,34
100 – 1000ha	2 879	50,7	6 059	17,62	5934	17,25	6 473	13,00
Área (ha)	927 347	38,44	1540040	46,36	1579996	41,92	1 705163	46,27
1000 – 10 000 ha	434	7,64	422	1,23	454	1,32	438	0,88
Área (ha)	1 020 397	42,29	886 321	26,68	1015599	26,95	917 180	24,88
> 10 000 ha	16	0,28	13	0,038	22	0,06	11	0,022
Área (há)	359 057	14,88	218 374	6,57	527032	13,98	229 300	6,22

* No Censo Agrícola de 1920 só foi considerada a faixa de estabelecimentos de menos de 100 ha, bem como a identificação da área.

Fonte: Censo Agrícola do Estado do Rio Grande do Norte de 1960 (IBGE, 1960)

Os dados da Tabela 02 possibilita constatar como o espaço agrário do RN era concentrado. Mesmo que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) tratasse de estabelecimento⁷ e não propriedades, todavia, permite observar que a maior parte dos estabelecimentos se encontravam na faixa de menos de 10 ha – 100 ha. Pegando como exemplo o Censo de 1960, verifica-se a grande quantidade de pequenos estabelecimentos agropecuários, sendo que essa faixa representava 86,1 % de todas os estabelecimentos, porém quando se observa a área ocupada, que era de 22,64% do total. Assim, percebe-se o grau de concentração, uma vez que 13,9% dos estabelecimentos que estão nas faixas de mais de 100 ha controlam 77,37% da área. Isso demonstra o grau de fragilidade que a população rural tinha naquele período.

⁷ Segundo o IBGE (1960, p.XV), considerou-se como estabelecimento "todo o terreno, de área contínua, independente do tamanho, formado de uma ou mais parcelas confinantes, sujeito a uma única administração, onde se processava uma exploração agropecuária”.

A produção agrícola do Censo de 1960 tinha como principal cultura permanente o Agave, com uma produção de 126.913 toneladas, que se encontrava distribuída por vários municípios do Estado, do litoral ao Sertão, tendo sua menor produção na região de Serra dos Martins. A cana-de-açúcar teve uma produção de 308.774 toneladas, com produção concentrada quase exclusivamente no litoral potiguar (285.865 ton.). A bovinocultura também foi bem representativa no Estado, em 1960 contava com um rebanho de 487.402, presente em 23.267 estabelecimentos, ou seja, em 46,7%, era a única atividade presente em todos os municípios potiguar em 1960, com destaque para o Agreste e o Seridó. As principais culturas temporárias são apresentadas na tabela 03.

Tabela 03 - Rio Grande do Norte: Principais culturas temporárias -1960

	Estabelecimentos	% a partir do total dos estabelecimentos.	Área	% a partir da área total	Quantidade (ton)
Milho	29.680	59,55	113.939	3,09	38.742
Mandioca	6.064	12,16	22.159	0,60	66.335
Feijão	36.372	72,98	129.281	3,51	38.655
Algodão	24.008	48,17	226.614	6,15	61.059

Fonte: IBGE (1960)

Os dados da Tabela 3 demonstram que as principais culturas alimentares eram produzidas em muitos estabelecimentos, entretanto, quando observa a área ocupada percebe-se que eram pequenas, isso mostra que a base da alimentação era produzida pelo camponês que possuía pequenas parcelas de terra ou trabalhava em terras de arrendamento. Mas a situação social do trabalhador rural não era boa, uma vez que faltava educação, saúde, condições higiênicas, por isso várias instituições filantrópicas buscavam solucionar alguns problemas que rondavam o campo.

No final dos anos de 1940 também surgiu, a nível nacional, o Serviço de Extensão Rural (SER), que se constituiu como um movimento “apolítico”, formado a partir de um sistema nacional, composto por várias associações civis nos estados, contava também com uma associação nacional localizada na capital do Brasil. Tais instituições eram caracterizadas como não governamentais, porém o recurso para o seu funcionamento vinha quase que exclusivamente do Governo Federal, através de acordos com o Governo Norte Americano (MATOS FILHO, 2002).

Considerando o momento histórico na metade do século XX, o Serviço de Extensão Rural (SER) tinha uma função para além da produção agrícola. Sobre essa função, Matos Filho (2002, p. 91) faz o seguinte comentário:

Nas organizações multilaterais de financiamento e cooperação técnica e no próprio governo norte-americano desenvolviam-se estratégias e programas específicos com o objetivo de promover o desenvolvimento do capitalismo no campo e, por esta via, barrar o avanço do socialismo que já grassara pela Europa e dava os seus primeiros passos na América Latina, com a Revolução de Cuba

O objetivo de fortalecer o capitalismo no campo vem da necessidade de unir a produção agrícola à indústria, com isso fortalecendo o setor industrial brasileiro, uma vez que a teoria do desenvolvimento, naquele momento, pregava que os países subdesenvolvidos deveriam estabelecer indústrias para alcançar o desenvolvimento. No entanto, o uso de máquinas e adubos pela agricultura potiguar ainda era muito rarefeito, conforme podemos observar na Tabela 4. A agricultura no RN, no início da década de 1960, caracterizava-se como uma atividade sem grande desenvolvimento tecnológico, uma vez que os equipamentos que necessitavam de um certo aporte financeiro eram insipientes. Pode-se observar o exemplo da fertilização através da adubação com uso orgânico, presente em quase 10% dos estabelecimentos, mesmo ainda sendo muito baixo em relação ao total de estabelecimentos, é muito superior a adubação química, que estava presente em apenas 0,19% dos estabelecimentos, o que demonstra o baixo nível técnico no campo potiguar na década de 1960.

Tabela 4 - Rio Grande do Norte: Sistemas de produção agrícola, Máquinas e Equipamentos - 1960

Tipo		TOTAL	% a partir do total
Terras Irrigadas (1959)	Nº. de Estabelecimentos	362	0,73
	Área	1383	0,037
Veículos de tração animal	Nº. de Estabelecimentos	1634	3,28
	Nº:	2106	100
Tração Mecânica Motorizados	Nº. de Estabelecimentos	383	0,77
	Nº:	465	100
Tratores	Nº. de Estabelecimentos	196	0,39
	Nº:	330	100
Fertilizantes: Adubação	Nº. total de Estabelecimentos	5003	10,04
	Nº. de Est. uso químico.	96	0,19
	Nº. de Est. uso orgânico.	4767	9,56
	Nº. de Est. uso químico e orgânico.	140	0,28

Fonte: IBGE (1960)

É no intuito de mudar esse cenário que os Serviços de Extensão Rural foram instituídos. Para Matos Filho (2002), o modelo descentralizado não governamental de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), mas com recursos orçamentários públicos, foi a maneira célere de difundir o processo de modernização na agricultura brasileira, sendo

acompanhado por outras políticas, como a de crédito rural, preços mínimos e a pesquisa agropecuária. Para o autor, essa estrutura foi muito semelhante à ocorrida na política agrícola dos Estados Unidos.

O SER só foi efetivado no Brasil em 1948, em Minas Gerais, com a criação da Associação de Crédito e Assistência Rural de Minas Gerais (ACAR-MG), com forma jurídica de uma sociedade civil sem fins lucrativos e com jurisdição em todo o território estadual, neste mesmo ano a ACAR-MG firmou o seu primeiro convênio com o Governo do Estado e Instituições internacionais de caráter de assistência técnica e financeira. Em 1954 é instalada em Recife/PE a sede a Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural (ANCAR), por meio de convênios entre o Banco do Nordeste, a Associação Internacional Americana (AIA) e o Banco do Brasil (MATOS FILHO, 2002).

No Rio Grande do Norte, o Serviço de Extensão Rural, vinculado a ANCAR, só iniciou os trabalhos em 1955, distribuído por cinco escritórios locais. Já em 1958 foi instituído o “Programa Cooperativa de Extensão Rural”, por meio de um convênio entre o Governo do Estado do Rio Grande do Norte, a ANCAR, o Banco do Nordeste e o Serviço de Assistência Rural (SAR) da Igreja Católica, em que os recursos também vieram de outras fontes, tais como: Ministério da Agricultura, Ministério da Educação e Cultura; Banco do Brasil, o Escritório Técnico de Agricultura Brasil-Estados Unidos (ETA) e o AIA.

A primeira década do SER é avaliada da seguinte forma por Matos Filhos (2002, p. 94)

Na sua primeira década de funcionamento, a forma peculiar de descentralização que caracterizou o Serviço de Extensão Rural foi, portanto, a delegação, dado que os governos federal e estadual transferiam as responsabilidades pela execução das atividades de assistência técnica e extensão rural para associações civis, porém mantinham o total controle dos desembolsos e das formas de aplicação dos recursos financeiros alocados para essas finalidades.

O autor supracitado tipifica o SER como uma política de descentralização do tipo delegação que, segundo Arretche (1996, p. 1), é “a transferência da responsabilidade na gestão dos serviços para agências não-vinculadas ao governo central, mantido o controle dos recursos pelo governo central”. A política de descentralização por atribuição pode ser estabelecida por duas formas: por transferência de atribuições e por privatização ou desregulação. O modelo de ATER executado no Nordeste brasileiro, por conseguinte no RN até 1960, pode ser considerado como de transferência de atribuições, onde há “a transferência

de recursos e funções de gestão para agências não-vinculadas institucionalmente ao governo central” (ARRETCHE, 1996, p.1).

O modelo de ATER no RN dos anos de 1950 a 1960, não poderia ser classificada como uma política de descentralização do tipo privatização ou desregulação, pois entende-se neste caso que era necessário já existir um serviço público, que posteriormente é privatizado, coisa que não existia no RN.

O final da década de 1960 foi marcado pela reforma administrativa do Estado brasileiro, nesta, o sistema de Extensão Rural foi modificado, a delegação de atribuições à sociedade civil foi diminuindo e o Estado brasileiro tornou-se protagonista no comando da extensão rural, isso com o objetivo de efetivar o modelo de política de desenvolvimento rural (DIAS, 2007), através da difusão tecnológica. Modernizar a produção era o caminho para solucionar os problemas do campo brasileiro, o Estado optou pelo caminho econômico, não considerando os problemas sociais (DELGADO, 2005).

Na década de 1970, o modelo de extensão rural foi sendo alterado, com o aumento da participação do poder público na execução da ATER, em 1975 foi instituída a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura, pessoa jurídica de direito privado e patrimônio próprio (PEIXOTO, 2008). Com a criação da EMBRATER, as associações que prestavam serviços de assistência técnica são estatizadas, assim, as ABCAR, ACAR e as ANCARs, na sua estrutura nacional, originaram a Empresa Brasileira, e a nível estadual originaram as Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER).

Mesmo com a mudança na característica administrativa da ATER, o objetivo principal da assistência foi mantido, a modernização da agricultura. Segundo Dias (2007, p. 3-4):

Na literatura encontramos várias perspectivas que relativizam e até negam o caráter seletivo e excludente da extensão rural pública durante o período de modernização. É evidente que houve exceções, mas estou tratando aqui de características gerais. Este caráter seletivo e excludente baseou-se em escolhas políticas: um padrão tecnológico baseado nos princípios da revolução verde, o trabalho preferencial com agricultores mais capitalizados ou mais receptivos à adoção de pacotes tecnológicos, a difusão de tecnologias a partir de centros de geração (unidades de pesquisa e estações experimentais), o trabalho em regiões com melhores condições agroambientais, o foco quase que exclusivo nos processos produtivos, fortalecendo o viés econômico (ou economicista) da promoção do desenvolvimento, dentre outras características. Pior: tudo isso sob chancela do Estado sob domínio dos militares.

Se a estrutura operacional de apoio à extensão rural estava constituída para atender ao anseio do Estado em promover a modernização do campo sem realizar a reforma agrária (DELGADO, 2005), o Planejamento foi o instrumento utilizado para criar os meios para a elevação técnica na agricultura, por meio de um conjunto de instrumentos de política agrícola, que incluíam os incentivos fiscais e creditícios, os preços mínimos, a assistência técnica e extensão rural, somando-se a isto, a pesquisa agropecuária e o planejamento agrícola (MATOS FILHO, 2002; DELGADO, 2005).

No final da década de 1960, foram criadas nos estados as Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola (CEPAs), no Nordeste foram inicialmente nos estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte. Segundo Matos Filho (2002, p.100), o objetivo da comissão era “coordenar e operacionalizar o planejamento agrícola no âmbito estadual e alimentar a Secretaria de Planejamento Agropecuário (SUPLAN), cabeça de sistema do [Sistema Nacional de Planejamento Agrícola] SNPA”. As CEPAs do Nordeste tiveram um grande incentivo da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

A estrutura rural e agrícola do RN teve algumas mudanças no decorrer das décadas de 1960-1970, conforme se observa na Tabela 05.

Tabela 05 - Rio Grande do Norte: Número e área de estabelecimentos agrícolas em 1960 e 1970

	Nº estab. em 1960	Nº estab. em 1970	%	Área em 1960 (ha)	Área em 1970 (ha)	%
Total	49840	103630	107,93	3 686 148	4 007 453	8,72
Menos de 10 ha	20838	63964	206,96	84 922	185 966	118,98
De 10 a menos 100 ha	22078	31785	43,96	749 581	1 022 061	36,35
De 100 a menos de 1000 ha	6473	7179	10,91	1 705 163	1 872 957	9,84
De 1000 a menos de 10 000 ha	438	591	34,93	917 180	1 275 519	39,07
10 000 a mais	11	13	18,18	229 300	215 180	- 6.16

Fonte: IBGE (1960; 1970)

Observa-se na Tabela 05 que houve um crescimento significativo no número de estabelecimento agrícolas, porém, quando se verifica a área ocupada por estes estabelecimentos, não houve tão grande crescimento, assim pode-se explicar que esse crescimento decorre da fragmentação dos grandes estabelecimentos ou do avanço por novas terras ainda não exploradas. Mas nos parece que a fragmentação dos estabelecimentos tem um poder melhor de explicação, uma vez que houve um aumento significativo no número de arrendatários e ocupantes (Tabela 06).

Tabela 06 - Rio Grande do Norte: Condição do responsável dos estabelecimentos -1960 e 1970

Condição	Estabelecimentos			Área (ha)		
	1960	1970	%	1960	1970	%
Proprietário	37 276	59 275	59,01	2 385 745	3 069 444	28,65
Arrendatários	7 011	29 480	320,48	214 722	251 995	17,34
Ocupante	936	21 024	2 146,15	44784	300 557	571,12
Administrador	4 612	3 851	- 16,50	1 040 723	949 688	- 8,74

Fonte: IBGE (1960; 1970)

Com os dados da Tabela 06 percebe-se que houve aumento na condição de arrendatário e ocupante nos estabelecimentos agropecuários no RN, isso demonstra que a estrutura agrária do estado é muito concentrada, pois os arrendatários, normalmente arrendam terras de grandes proprietários, utilizando sistemas de parcerias, muito comum nas fazendas de algodão, pois quando o agricultor renteiro colhia o algodão, o restolho ficava para o proprietário da fazenda. Assim, o fazendeiro auferia renda não remunerada em cima do trabalho do agricultor (ANDRADE, 2011).

Outro ponto foi o grande aumento da condição de ocupante (2.146,15%), isso demonstra que, nas décadas de 1960 e 1970, houve um processo de expansão dos agricultores sem-terra pelo Estado, ou daqueles que trabalhavam na terra do outro com permissão. Segundo o IBGE (1970, p. XXII), caracteriza-se como ocupante “Nos casos em que a exploração se processasse em terras públicas, devolutas ou de terceiros (com ou sem consentimento do proprietário), nada pagando o produtor pelo seu uso”. Fato é que o incremento dos arrendatários e ocupantes fez o número de estabelecimento rurais aumentar significativamente.

Considerando que no início da década de 1970 a população do RN era de 1.550.244 habitantes, dos quais 737.368 residiam no urbano e 812.876 residiam no rural, a população rural historicamente teve políticas específicas, voltadas não para o seu desenvolvimento social, mas focando a produtividade. Como coloca Delgado (2005), a questão agrária no Brasil foi interpretada como uma questão de produtividade, então os investimentos foram em políticas que aumentassem a produção agrícola. No RN, um exemplo dessas políticas deu-se com a estrutura organizacional da CEPA, que modificada por meio do Decreto Estadual 6.708, de 02 de setembro de 1975, resultou numa Unidade Técnica do Programa de Desenvolvimento Rural Integrado do Rio Grande do Norte (RURALNORTE), integrante do Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE) (MATOS FILHO, 2002).

O Programa de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI) foi um projeto financiado pelo Banco Mundial, com o objetivo de aumentar a produtividade dos agricultores através de pacotes tecnológicos e serviços de infraestrutura exercidos pelo poder público, que se relacionavam com atividades agrícolas, não agrícolas e serviços sociais. Para o Nordeste brasileiro foi instituído o Polonordeste, cujo gerenciamento dos recursos ficou na incumbência da SUDENE. Esses projetos tinham a preocupação de atender aos interesses do Banco Mundial para o desenvolvimento do capitalismo em “escala internacional e ao controle social nos países dos continentes latino-americano, asiático e africano, em um momento histórico marcado por guerras de libertação e por movimentos sociais alinhados com os países comunistas” (MATOS FILHO, 2002, p. 106).

A SUDENE recepcionou o Programa de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI) por meio do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que influenciou o planejamento das décadas de 1970 e 1980. O PDRI estava baseado na concepção de polos de desenvolvimento, com base teórica no economista François Perroux. Esses polos eram metas de execução do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) – 1975 a 1979, o programa de desenvolvimento rural integrado no II PND era composto pelos: Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), em 1974; Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste (Projeto SERTANEJO), em 1976; e Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP) em 1982, apoiado pelo Banco Mundial (NUNES; SCHNEIDER, 2013).

Foi no final da década de 1970 e meados da década de 1980 que o Rio Grande do Norte sofreu diversas transformações, sejam no espaço rural/agrícola (AZEVEDO, 2013; LOCATEL, 2016; NUNES; SCHNEIDER, 2013) e no espaço urbano (AZEVEDO, 2013; FURTADO et al, 2013), uma verdadeira reestruturação do espaço, que é bem definida por Azevedo (2013b, p. 118)

A partir dos anos 1980, várias mudanças passaram a ser observadas no processo de produção do espaço potiguar, principalmente como resultado dos incentivos estatais, em consonância com o movimento do capital privado, sobretudo, no processo de fomento e/ou (re)estruturação das atividades: agropecuária, pesca, turismo, mineração, construção civil, carnicultura, indústria têxtil, comércio e serviços.

O foco do trabalho para este período é analisar as transformações do espaço rural, todavia, entende-se que não se pode desprezar o processo dinâmico no espaço como um todo, assim, o processo de reestruturação do espaço urbano esteve intrinsecamente ligado ao

processo que ocorreu no campo, pois a produção agropecuária daquele momento foi marcada pela expansão de uma agricultura modernizada, com forte apoio na mecanização das atividades, o uso de insumos químicos, a facilidade de crédito para os médios e grandes proprietários, a estruturação de uma agricultura irrigada para a exportação, com principal pauta na fruticultura.

Quando se observa os censos agrícolas de 1970 e 1980, percebe-se algumas diferenças bem nítidas, estas foram frutos de uma estrutura montada com forte aparato estatal e influência do capital privado. Salvo os problemas na própria contagem dos estabelecimentos conferidos pelo IBGE, que não nos permite saber qual é a distribuição das propriedades e os tamanhos, não se pode negar a importância que têm os censos agropecuários para a melhor compreensão das dinâmicas no campo. Assim, a primeira variável que chama a atenção é a estrutura fundiária (Tabela 07).

Tabela 07 - Rio Grande do Norte: Número e área de estabelecimentos agrícolas -1970 e 1980

	Nº estab. em 1970	Nº estab. em 1980	%	Área em 1970 (ha)	Área em 1980 (ha)	%
Total	103 630	106 458	2,73	4 007 453	4 513 494	12,28
Menos de 10 ha	63 964	65 956	3,11	185 966	196 470	5,65
De 10 a menos 100 ha	31 785	32 860	3,38	1 022 061	1 037 929	1,55
De 100 a menos de 1000 ha	7 179	6 983	- 2,80	1 872 957	1 846 329	- 1,42
De 1000 a menos de 10 000 ha	591	592	- 0,16	1 275 519	1 241 275	- 2,68
10 000 a mais	13	12	- 7,62	215 180	191 491	- 11,00

Fonte: IBGE (1970; 1980)

Percebe-se que houve pouco incremento de estabelecimento do censo de 1970 para o de 1980, já em relação a área houve um aumento. Todavia, percebe-se que três grupos de área diminuiram (de 100 ha a mais de 10 000 ha), apenas os grupos de menos de 10 ha tiveram aumento, esses dois grupos são bem representativos do que consideramos a agricultura familiar, mas isto significa que houve um processo de desconcentração de terras no RN no período de 1970 a 1980? Observando apenas o número de estabelecimentos e suas áreas não conseguimos uma boa explicação, mas quando se analisa a condição do responsável pelo estabelecimento, pode-se inferir algumas assertivas quanto ao crescimento de estabelecimentos e áreas no RN, principalmente a partir de 1960 (Tabela 08).

Tabela 08 - Rio Grande do Norte: Condição do responsável dos estabelecimentos -1960 e 1980

Condição	Estabelecimentos			Área (ha)		
	1960	1980	%	1960	1980	%
Proprietário	37 276	62 469	167,58	2 385 745	3 010 677	26,19
Arrendatários	7 011	19 352	176,02	214 722	215 405	0,31
Ocupante	936	21 067	2 150,74	44784	244 989	447,04
Administrador	4 612	3 570	- 22,59	1 040 723	1 042 422	0,16
TOTAL	49 840	106 458	113,60	3 685 148	4 513 494	22,48

Fonte: IBGE (1960; 1980)

A partir da análise da Tabela 08, pode-se perceber que houve um aumento nos estabelecimentos cujo responsável eram proprietários, que acompanha a tendência do aumento de estabelecimentos totais, desde a década de 1960, que registrava um total de 49.840 estabelecimentos, já na década de 1970 houve um acentuado crescimento (Tabela 05), que continuou na década de 1980, isso se deu principalmente nos estabelecimentos menores que 100 ha, que constantemente apresentaram aumentos, tanto no número de estabelecimento, como na área total. Mas o que chama atenção são os números de arrendatários e de ocupantes, que tiveram um significativo aumento do final da década de 1950, tanto em estabelecimento como em área.

O aumento no número de arrendatários e posseiros pode ser uma evidência que houve um aumento no número de estabelecimentos com menos de 100 ha, porém, ao mesmo tempo, a propriedade continuava concentrada, uma vez que 37,96% dos estabelecimentos tinham como responsáveis estes. No final da década de 1970, o RN ainda era um estado com economia agrícola, cana-de-açúcar no litoral, o algodão e o gado no interior e agricultura de subsistência no agreste potiguar (LOCATEL, LIMA 2016), neste ínterim que estavam os arrendatários e os posseiros.

O arrendatário figurava como o agricultor sem-terra que obtém a permissão para utilizar a terra de outrem, todavia pagando uma renda, que pode ser na forma de trabalho, produto e/ou dinheiro. A situação mais comum na área sertaneja era o arrendamento pela troca de trabalho, onde o arrendatário ficava na obrigação de fazer a limpa e destocamento da área, com o fim do arrendamento, o proprietário deslocava o agricultor para outro local e a área que foi anteriormente arrendada, estando limpa e destocada, era utilizada para o gado. Outra situação era o arrendamento pelo pagamento em produto, em que o arrendatário recebia uma área para plantar e com a colheita do produto, este tinha que dar parte da produção ao proprietário da área.

Outra forma era o arrendamento por trabalho e produto, em que o arrendatário fazia a limpa da área, plantava o produto e no final da colheita entregava a área com o restolho do

milho ou feijão, alimento para o gado, assim o proprietário ganhava a partir do não pagamento para realizar a limpeza no terreno e, somando-se a isto, auferia ganhos a partir do alimento deixado para o gado. Desse modo, o arrendamento era um meio de exploração do agricultor pelo proprietário, em que este só ficava com vantagens.

O posseiro, como já explicamos, trata-se de um agricultor sem-terra, que utiliza terra de outrem com ou sem permissão, sem pagar nenhum tipo de renda. As figuras do arrendatário e do posseiro são evidências dos problemas sociais no campo potiguar, pois a sua existência dá-se em virtude das desigualdades sociais e da má distribuição das terras. Esses sujeitos também foram importantes no âmbito da política estadual, pois os grupos oligárquicos arregimentavam verdadeiros exércitos de pessoas concedendo-lhes “os seus favores”, para ter em troca o voto.

A condição de posseiro, como responsável pelo estabelecimento, teve um substancial aumento entre 1960 e 1980, isso pode ser explicado pelo processo de crise que o Rio Grande do Norte passou, conforme aponta Azevedo (2013), que foi agravada pelas longas estiagens no final da década de 1970 e início da década de 1980, pela entrada do fio sintético na concorrência com o algodão, com as pragas relacionadas ao cultivo da pluma. Todavia, mesmo com o processo de crise econômica, o Estado registrou significativas mudanças em relação ao setor agrícola comercial com a reestruturação do setor canavieiro e com a criação de perímetros irrigados. Todos esses acontecimentos só foram possíveis graças ao subsídio do Estado, a partir da tomada do poder pelos militares.

Os Governos Militares buscaram o desenvolvimento do Brasil através da expansão da industrialização, para isso, os principais economistas pensavam que a agricultura tinha uma função, conforme apresenta Delgado (2005, p.56):

O pensamento econômico hegemônico no Brasil ficou calcado no pensamento funcionalista norte-americano com respeito aos papéis clássicos da agricultura no desenvolvimento econômico. A imaginação dos economistas conservadores da época, e também de alguns críticos do sistema, está impregnada das chamadas cinco funções da agricultura: i) liberar mão-de-obra para a indústria; ii) gerar oferta adequada de alimentos; iii) suprir matérias-primas para indústrias; iv) elevar as exportações agrícolas; e v) transferir renda real para o setor urbano. Assim, somente se reconheceria problemas ali onde algumas dessas funções não estivessem sendo sistemática e adequadamente atendidas.

Para os conservadores, se a agricultura cumprisse suas funções clássicas, não existiria uma questão agrária, porém era de conhecimento dos economistas conservadores que a

agricultura para exportação estava estagnada desde a crise do café. Eles defendiam não uma reforma na estrutura fundiária, mas a modernização da agricultura para cumprir suas funções clássicas. Para Delgado (2005), o programa agrário pensado para a expansão da agricultura estava assim pautado: i) no aumento do nível técnico da “mão-de-obra”; ii) do nível de mecanização; iii) do nível de utilização de adubos; e, finalmente, iv) de uma estrutura agrária eficiente.

No Rio Grande do Norte, esse processo de modernização da agricultura se deu a partir da segunda metade da década de 1970, de maneira desigual no território, baseado no aumento do financiamento rural (Tabela 09).

Tabela 09 - Rio Grande do Norte: Valor do financiamento agrícola - 1970, 1975, 1980

	1970	1975	% de 1970 – 1975	1980	% de 1975 - 1980
Valor total de financiamento (1000 cruzeiros)	27 859	241 830	768,04	4 283 462	1 671,29
Financiamento governamental (1000 cruzeiros)	20 180	212 768	954,35	4 066 504	1 811,24

Fonte: IBGE (1970; 1975; 1980)

Observa-se que houve um grande incremento no financiamento rural num curto período, sendo o Estado o principal financiador. Tal fenômeno foi uma das marcas da chamada modernização conservadora. Ressalta-se que em 1960 a maior parte dos estabelecimentos tinha seus financiamentos provindos de instituições particulares. Outro fato é que, considerando os grupos de estabelecimentos de 100 ha a mais de 10 000 ha, percebe-se que neste concentra-se a maior parte dos financiamentos: em 1970, 71,29%, em 1975 o volume de financiamentos era de 73,47%. Já em 1980 houve um aumento de financiamento para todos os grupos, mas a maior parte se concentrava no grupo de área acima já citada, que representava 62,04% do total.

Esses financiamentos eram utilizados principalmente na agricultura e na pecuária, a agricultura era voltada principalmente à produção de cana-de-açúcar e nos investimentos na irrigação, que posteriormente formaram o perímetro irrigado da fruticultura. A produção canavieira teve um grande salto de área plantada e produção. Em 1970, a área plantada foi de 11.967 ha, já em 1980 a área foi de 118.515 ha, um aumento de 890,34%, considerando que esse aumento ocorreu principalmente no litoral do Estado, ocasionando cada vez mais concentração de terras.

A ideia de desenvolvimento rural desse período estava calcada na modernização da agricultura, propiciando um aumento na produção agrícola. Na época desse planejamento, o camponês encontrava-se marginalizado, uma vez que a luta pela reforma agrária foi duramente oprimida pelo governo militar. Outro fato é que a linha de crédito rural, que foi aumentada, só beneficiava os grupos dos médios e grandes produtores. Do mesmo modo, as áreas irrigadas que eram (e são) dependentes de investimentos públicos para sua execução, houve um crescimento expressivo entre 1970 e 1985, passando de 5.471 ha irrigados para 17.588 ha, ou seja, um crescimento de 221,48%, isso ocorreu principalmente nas regiões em que foram instalados os perímetros irrigados.

Se em 1970 a microrregião de Natal contava com 3.781 ha irrigados, resultando num percentual de 69,11% do RN, em 1985 as características das áreas irrigadas foram modificadas, pois o Oeste Potiguar concentrou a maior parte das áreas irrigadas no Estado, constando uma área de 10.116 ha, o que correspondeu a um percentual de 57,52 % do total do Estado. Já a mesorregião de Natal concentrou 6.662 ha, o que equivale a 37,88 % (IBGE, 1970; 1985). Vale lembrar que a mesorregião de Natal, em 1985, tinha apenas 18 municípios inseridos, muitos destes tinha como principal setor produtivo o canavieiro. Já a mesorregião do Oeste Potiguar contava com 77 municípios, as concentrações de área irrigada ocorreram principalmente nos municípios beneficiados com a construção dos perímetros irrigados.

Os setores beneficiados por programas governamentais, entre os meados da década de 1970 a meados de 1985, não sentiram tanto a crise econômica que assolou o Estado, mas os setores não beneficiados com tais políticas, como a agricultura camponesa, foram impelidos, por causa da má administração pública e agravados pelas secas prolongadas na década de 1970, a migrarem ou se juntarem a tantas outras pessoas que compunham as frentes emergenciais, uma forma que o governo brasileiro encontrou para amenizar os efeitos da seca. Mas para Azevedo (2013), essas frentes tinham também uma forte conotação política, pois beneficiava as oligarquias regionais.

O final da década de 1970 marcou o Rio Grande do Norte por uma série de obras de infraestrutura nos setores de circulação, com a abertura de estradas e pavimentação. Com a construção de barragens para reserva de água. Na infraestrutura logística houve uma adequação do aeroporto e do porto de Natal (LOCATEL; LIMA, 2016). No setor da agricultura, os autores sinalizam que:

Essas políticas hídricas, associadas a um conjunto de outras, inauguraram um novo período no Rio Grande do Norte, o do meio técnico-científico-informacional. Assim, a construção de infraestruturas – rodovias, linhas de

transmissão de energia, dutos e canais para irrigação – contribuiu para viabilizar a implantação dos perímetros irrigados e de uma agricultura mais moderna, voltada para o mercado internacional de frutas (LOCATEL; LIMA, 2016, p. 42).

A partir da década de 1980, alguns setores mostravam a possibilidade de recuperação, principalmente os voltados para uma economia urbana, tais como turismo, construção civil e a indústria têxtil, além da exploração mineral e de Petróleo (AZEVEDO, 2013b). Já o setor agropecuário inicia um processo de desaceleração, em virtude da diminuição dos créditos e incentivos agrícolas. Os setores mais tradicionais da agricultura vão também sofrer forte redução, seja por causa das estiagens prolongadas ou pela ação política.

2.3 - Desenvolvimento rural no RN: a influência do Banco Mundial na elaboração das políticas

O Estado do Rio Grande do Norte foi governado de 1975 até 1986 por membros de uma mesma família, os Maias: Tarcísio Maia (1975-1979); Lavoisier Maia (1979-1983) e José Agripino Maia (1983-1986), este último é filho do primeiro. No estado do RN, as oligarquias sempre estiveram encrustadas ao poder, e esses três governadores citados, todos foram conduzidos ao cargo através de indicação pelos Presidentes da república, era o período da ditadura militar. Essa família, assim como os Alves, os Rosados, entre outras, tinham na base do seu poder o controle de terras por todas as regiões do Estado.

O processo de desenvolvimento rural sempre passou pelo crivo dos grupos oligárquicos, desta maneira, os grupos que estavam no poder criaram meios para impedir um desenvolvimento que diminuísse as desigualdades. Não diferente do que ocorreu até o início da década de 1980, mesmo com a participação direta do Banco Mundial nas políticas para o desenvolvimento rural no Rio Grande do Norte, a realidade do estado apresentou poucas alterações.

A segunda metade da década de 1980 foi marcada pela crise no setor produtivo potiguar, enquanto o país viveu um momento de redemocratização, com a abertura política e a luta pelos direitos sociais. No ambiente econômico, houve uma crise gerada a partir do final da década anterior que se arrastou por toda década de 1980, quando as principais políticas de desenvolvimento agrícola entraram em decadência e dos recursos destinados ao crédito

agrícola diminuíram significativamente, ocasionando uma crise no campo brasileiro, de igual modo o potiguar.

Dentro desse contexto, segundo Braceras et al (2002), o Banco Mundial modificou os setores de apoio na agricultura. Para os autores, a instituição financeira mudou de orientação na linha de empréstimos para as nações. Se inicialmente o banco financiava grandes projetos que envolviam grandes cifras, percebeu-se que tais empréstimos não traziam os benefícios esperado. O primeiro projeto de desenvolvimento rural do Nordeste, financiado pelo Banco Mundial, deu-se através acordo de Empréstimo 1195-BR com Governo Federal para execução do Programa Integrado de Desenvolvimento Rural do Rio Grande do Norte (RURALNORTE).

Já em 1985, foi definida uma Estratégia de Desenvolvimento Rural para Pequenos Produtores, no âmbito do Programa de Desenvolvimento da Região Nordeste - Projeto Nordeste -, cujo Governo do então Presidente José Sarney, através do Decreto 91.179/1985, instituiu tal estratégia, com objetivo de “permitir que cada família pudesse tornar-se unidade economicamente autossustentável e, ao mesmo tempo, propiciar a todas elas acesso a condições adequadas de educação, saúde e saneamento” (BRASIL, 1985).

Para a execução da estratégia foram definidos os seguintes programas: i) Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural; ii) Programa de Desenvolvimento de Pequenos Negócios não Agrícolas; iii) Programa de Irrigação do Nordeste; iv) Programa de Ações de Saúde no Nordeste Rural; v) Programa de Educação no Meio Rural do Nordeste; vi) Programa de Saneamento Básico no Meio Rural. Porém, o primeiro a realmente ser efetivado foi o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP).

O PAPP se caracterizou como o principal programa de desenvolvimento rural de meados de 1980, pois tinha como objetivos, conforme o artigo 7º, “propiciar a elevação dos níveis de emprego e renda dos pequenos produtores agropecuários, pelo aumento da produção e da produtividade” (BRASIL, 1985). Assim, percebe-se o seu entendimento tipicamente produtivista. Entretanto, em relação ao seu público alvo, o programa traz uma inovação, pois era especialmente voltado aos pequenos produtores, uma das raras vezes em que o governo federal os enxergavam em suas políticas. Sua definição de pequeno produtor foi expressa do Decreto 91.179/1985, no seu Artigo 7º, primeiro parágrafo, onde lê-se:

§ 1º Entende-se por pequeno produtor rural, para fins deste Decreto, aquele que desenvolve atividades econômicas, isoladamente ou em regime de parceria, em terras de sua propriedade ou não, cuja superfície total não

ultrapasse 100 hectares e cuja fonte predominante de rendimento familiar provenha da exploração dessas terras (BRASIL, 1985).

A referida legislação só considerou como pequeno produtor quem tinha alguma atividade econômica, assim o rural foi visto apenas pela produção agrícola, entretanto já houve avanço em considerar também aquele que trabalha em terras de outrem. O PAPP nasceu como um programa de tal importância que absorveu os Programas Especiais - Programa de Desenvolvimento de Áreas integradas do Nordeste (POLONORDESTE), Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste (PROJETO SERTANEJO), Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos do Nordeste (PROHIDRO) e Programa de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste (PROCANOR).

O PAPP foi um programa de cunho Federal, mas os seus recursos provinham principalmente do Banco Mundial. O Governo Federal era o mutuário, mas repassava os recursos aos Estados, que eram os executores dos projetos, que escolhiam quais atividades seriam beneficiadas. Essa nova estratégia para o desenvolvimento rural surgiu a partir dos empréstimos do Banco Mundial, sua orientação baseava-se na família do pequeno produtor e na comunidade rural, porém ainda levava em consideração a ideia de desenvolvimento rural integrado.

O PAPP foi iniciado no Rio Grande do Norte em 1985, através do Acordo de Empréstimo nº 2524-BR, tendo a União como responsável pelo empréstimo junto ao Banco Mundial. Seus eixos de atuações estavam estruturados a partir dos seguintes segmentos: i) Ação Fundiária; ii) Recursos Hídricos; iii) Crédito Rural; iv) Pesquisa Adaptada; v) Assistência Técnica e Extensão Rural; vi) Comercialização; vii) Apoio às Pequenas Comunidades Rurais. Com exceção do eixo VII, os demais tinham um caráter institucional, cujas principais ações eram desenvolvidas pelo poder público.

As avaliações da execução PAPP, segundo Braceras et al (2002), demonstravam um baixo desempenho das metas estabelecidas, principalmente no que tange às metas institucionais, tais como capacitação de técnicos e beneficiários e efetivação de despesas imprescindíveis à execução. Porém, o componente Apoio às Pequenas Comunidades Rurais (APCR) apresentou os melhores índices de avaliação. Isso fez com que, em 1993, as perspectivas de investimentos financeiros para tais programas mudassem e aproximadamente 90% dos recursos fossem direcionados para o financiamento de projetos comunitários, o restante ficando para a realização das atividades institucionais (BRACERAS et al., 2002).

No Rio Grande do Norte, apenas em 1997 foi assinado o terceiro acordo de empréstimo com o Banco Mundial com o objetivo de combate à pobreza rural. Desta vez, foi o Governo Estadual o titular a tomar o empréstimo, sob os auspícios da União. O Acordo de Empréstimo 4120-BR, foi firmado no dia 18 de junho de 1997, entre o Governo do Estado e o Banco Mundial, no valor de US\$ 24.000.000,00 (vinte e quatro milhões de dólares) que a ter uma nova denominação, passando a ser chamado de Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR).

O projeto baseava-se na descentralização das políticas, tendo o Governo Estadual como responsável pelo empréstimo, porém sua execução ocorreu prioritariamente no âmbito local das comunidades rurais, através do aval dos conselhos municipais de desenvolvimento rural,

além de manter as responsabilidades anteriormente atribuídas às associações civis, estimulou a criação de conselhos municipais de desenvolvimento, aos quais foram incumbidas as tarefas de elaboração de planos anuais e plurianuais de desenvolvimento; assessoramento às organizações executoras de subprojetos; priorização dos subprojetos passíveis de financiamento pelo PCPR; acompanhamento da execução dos subprojetos aprovados; e, controle dos recursos financeiros conveniados (BRACERAS et al., 2002, p.6).

A operação do PCPR se deu com a elaboração de projetos pelas associações comunitárias, que posteriormente eram levados para o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural. Estes, se aprovados, eram enviados para o Governo do Estado que fazia as liberações do recurso, a partir do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural. Esse foi um típico exemplo de descentralização por transferência de atribuições, onde o uso de recursos e funções de gestão ficaram sob a responsabilidade de associações comunitárias. Esse modelo pode também ser chamado de desenvolvimento endógeno (NUNES; SCHNEIDER, 2013), através da governança local (BRACERAS et al, 2002).

O PCPR teve a participação de aproximadamente 1400 organizações comunitárias, legalmente constituídas e consideradas de utilidade pública. O programa atuou no âmbito de 137 municípios, e de igual número foram constituídos os conselhos municipais de desenvolvimento, ou onde já existiam foram reorganizados. O PCPR foi estruturado em três eixos: projetos comunitários; desenvolvimento institucional; e, administração, supervisão, monitoramento e avaliação do Projeto. A maior parte dos recursos foi alocada nos projetos comunitários.

Os principais resultados ocasionados pelo PCPR no Rio Grande do Norte foram a construção de novas institucionalidades de organizações do Estado e da sociedade civil participando de instâncias públicas, não estatais, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, responsáveis pela gestão de programas de desenvolvimento local; o correto funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Rural do RN, que propiciou as deliberações em tempo hábil; a organização e gestão social dos projetos, os mais exitosos na avaliação do programa eram aqueles em que já existia uma organização comunitária anterior ao financiamento via PCPR; e, a iniciativa de desenvolvimento endógenos, em que muitas comunidades já tinham constituídos fundos de desenvolvimento comunitário, e que este foram potencializados com o PCPR (BRACERAS et al., 2002).

Outros aprendizados resultantes do PCPR, segundo Braceras et al. (2002), foram a necessidade de uma ATER de qualidade e que respeite os conhecimentos locais, o compromisso efetivo com as comunidades, o acompanhamento sistemático e uma visão integrada do desenvolvimento local. Ainda, os autores apresentam que o êxito das organizações locais estava ligado a ações de reservar parte dos rendimentos para a manutenção dos equipamentos, ampliação dos investimentos e a criação de um fundo que permitisse o financiamento individual. Resultou, ainda, que os projetos com maior sustentabilidade, em sua maioria, foram executados pelas associações comunitárias com apoio de Organizações não Governamentais.

Todavia, o PCPR teve uma série de problemas na sua execução, pois identificou-se que o programa teve um alto nível de cobertura geográfica, mas um baixo índice de atendimento à população beneficiária, apenas 26% dos beneficiários potenciais foram atendidos, num universo de 86% dos municípios do estado. Muitas organizações foram criadas apenas para captar recursos do programa, em que muitos dos seus participantes não conheciam a estrutura de funcionamento. Mas, de maneira geral, segundo os avaliadores, as ações no RN foram positivas, principalmente no que tange à ideia de descentralização das políticas e a efetiva participação da comunidade.

O PCPR teve suas atividades até o ano de 2002, todavia, o Governo do Estado do Rio Grande do Norte tomou outro empréstimo junto ao Banco Mundial para executar outros “Projeto de Combate à Pobreza Rural” (PCPR II), que também ficou conhecido com Projeto de Desenvolvimento Solidário (PDS), foi objeto do Acordo de Empréstimo 4667-BR, que envolvia uma cifra de US\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de dólares), divididos entre o Banco

Mundial, com 75% do valor total; O Estado do RN, com 15% e os Beneficiários, com 10% do valor total, como uma forma de contrapartida (MATOS FILHO et al., 2005).

O PCPR II atendeu prioritariamente às comunidades mais pobres do meio rural do RN, e suas diretrizes de trabalho foram pouco alteradas em relação ao PCPR I, seu público-alvo era constituído por pequenos produtores rurais, assalariados, parceiros, arrendatários, posseiros e artesãos. O projeto buscou estimular a realização de investimentos e empreendimento de interesse da comunidade, através de financiamento não-reembolsáveis, porém, para isso acontecer, foi necessário que a comunidade estivesse organizada e centrada em objetivos comuns (MATOS FILHO, 2005).

Desde a modificação de prioridade no PAPP, em 1993, até o PCPR II, na fase 2, em 2011, houve a participação de 7.831 subprojetos, com a participação de aproximadamente 1400 organizações comunitárias, constituídas de maneira legal, que fizeram parte do PCPR (FORBELONI, 2014). O PCPR II se dividiu em três tipologias de financiamentos: os projetos produtivos, que somaram o maior número de subprojetos, com um total de 4.371, estes tinham como principal foco a obtenção de animais de criação e de insumos para a agricultura; o segundo mais solicitado foram os projetos de infraestrutura, com 2.883, que tinha como principal foco de execução a construção de açudes e barragens, perfuração e instalação de poços e instalação de eletrificação rural. Os projetos de características sociais somaram 557, os principais itens financiados foram bandas de música (fanfarra), grupos artísticos e espaços de cultura (FORBELONI, 2014).

O processo de desenvolvimento rural no Rio Grande do Norte, na década de 2000, ficou dependente do aparato institucional estabelecido pelo PCPR II, provindo de empréstimo junto ao Banco Mundial, porém, se o projeto previa um fortalecimento das comunidades rurais, padeceu em muitos aspectos semelhantes aos problemas existentes no primeiro PCPR; os benefícios não chegaram a grande massa de agricultores familiares, uma vez que ainda havia uma desorganização na categoria, muitas associações não tiveram a capacidade de gerenciar os projetos e manter a sustentabilidade depois que o agente fomentador saiu. Outro fato que complicou a efetivação desses projetos foi a burocracia no âmbito do poder local.

Tratar sobre o desenvolvimento rural no Rio Grande do Norte, deve-se também se remeter as disputas políticas em nível estadual e regionais, pois três famílias dominam a política no estado segundo Sardinha e Camargo (2011), são os Maia, Rosado e Alves. A nível do poder estadual, não necessariamente representantes diretos dessas famílias tem encabeçada chapas, mas alguns destes grupos apoiam diretamente os candidatos, mantendo assim uma

grande influência na política estadual e fortalecendo suas bases locais. Mesmo que no executivo estadual não tenham representantes destas famílias, no legislativo estadual, elas despontam como um grande número de representantes. Estes grupos ainda figuram no poder dos principais municípios do Estado, seja na prefeitura ou na câmara de vereadores, em alguns momentos nas duas instâncias.

Em relação a legislatura de 2011, Sardinha e Camargo (2011, s/p) afirmam que “nenhuma bancada tem o poder tão concentrado nas mãos de tantos parentes como a potiguar. Dos 13 parlamentares que assumiram o mandato na atual legislatura pelo estado, oito carregam um dos três sobrenomes: Maia, Alves ou Rosado”. Isso sem relatar que no ano de 2012 foi eleita Rosalba Ciarlini Rosado ao cargo de Governadora do Estado.

Percebe que a estrutura política do RN é concentrada em grupos oligárquicos, durante o período em que os investimentos do Banco Mundial no desenvolvimento rural, assumiram o governo estadual: Radir Pereira (1986 – 1987) vice da chapa com José Agripino Maia. De 1987 – 1991 assumiu o governo do estado o senhor Geraldo Melo, que foi coordenador de campanha do Garibaldi Alves Filho, na disputa a Prefeitura de Natal, isso rende-lhe o apoio do grupo Alves a sua candidatura ao Governo do Estado. Em 1991 retornou a poder executivo estadual, José Agripino Maia. Em 1995 foi eleito como Governador Garibaldi Alves filho, sendo reeleito nas eleições de 1998.

Neste emaranhado político, surgem forças a partir do apoio das famílias dominantes da política potiguar, um bom exemplo disso, foi Vilma Faria, que foi casada com Lavoisier Maia. Teve forte apoio do então Governador Garibaldi Alves Filho, para se tornar Prefeita de Natal nas eleições do ano de 2000, gozando de credibilidade se elegeu Governadora do RN nas eleições de 2002 e reelegeu-se no pleito eleitoral do ano de 2006. Esses governadores, através de suas secretarias, foram os responsáveis pela implementação do Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR) em todas as suas fases.

A partir desse retrospecto da política estadual, fica mais fácil pensar o porquê o desenvolvimento rural não conseguiu alavancar, mesmo com todo os investimentos e empréstimos feitos junto ao Banco Mundial. Compreende-se que esses grupos políticos tinham mais interesse de manter uma hegemonia de poder, que transformar a realidade social no campo potiguar.

Em menos de três década da redemocratização todos os governadores que tomaram posse foram apoiados politicamente pelas três famílias de comando político do Estado. O governo de Rosalba Ciarlini Rosado (2011-2014), deu início ao processo de aquisição de um

novo empréstimo junto com o Banco Mundial, esse que originou o projeto chamado RN-Sustentável. Ressalta-se neste quadro da política potiguar que grande parte das ações prevista pelo RN-Sustentável foi e está sendo executada pelo atual governo de Robinson Faria, que foi vice-governador na Chapa de Rosalba, mas que rompeu e concorreu ao Governo do Estado em 2014, contra o Candidato Henrique Eduardo Alves, que representava naquele momento a união entre as três famílias dominantes da política potiguar.

Em outubro de 2011, foi elaborada uma carta consulta do Governo do Estado do Rio Grande do Norte junto ao Banco Mundial versando sobre um novo empréstimo para o Estado. Neste mesmo mês, foi autorizado pelo Legislativo Estadual, através de Lei Ordinária n.º 9.558/ 2011, a negociação entre o RN e o Banco Mundial. Dos meses de janeiro de 2012 a julho de 2013 foi elaborado o projeto de empréstimo e ocorrida as suas aprovações no âmbito do sistema financeiro federal e no Senado Federal (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2013). Através do acordo 8276 BR, denominado de “Projeto Integrado de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte - RN Sustentável” (RN-Sustentável), foi firmado, em outubro de 2013, o empréstimo de US\$ 360.000.000 (trezentos e sessenta milhões de dólares), num montante de US\$ 400.000.000 (quatrocentos milhões de dólares), neste sentido, o Banco Mundial entrou com aproximadamente 90% do financiamento.

O projeto se caracterizou por ser multissetorial, com foco nos segmentos do desenvolvimento regional, melhorias no serviços públicos e melhoria da gestão do setor público. Segundo o Governo do Estado do Rio Grande do Norte (2015, p. 25), em relação ao projeto RN-Sustentável:

O objetivo de desenvolvimento do Projeto é contribuir para os esforços do Estado para: (i) aumentar a segurança alimentar, o acesso à infraestrutura produtiva e o acesso a mercados para a agricultura familiar; (ii) melhorar o acesso e a qualidade dos serviços da educação, da saúde e da segurança pública; e (iii) melhorar os sistemas de controle de despesas públicas, dos recursos humanos e da gestão de ativos físicos, no contexto de uma abordagem de gestão baseada em resultados.

Chama atenção que o primeiro item do objetivo está relacionado à agricultura familiar, a maior parte dos recursos do projeto foi prevista para ser utilizada no setor que envolve o desenvolvimento rural (Quadro 4).

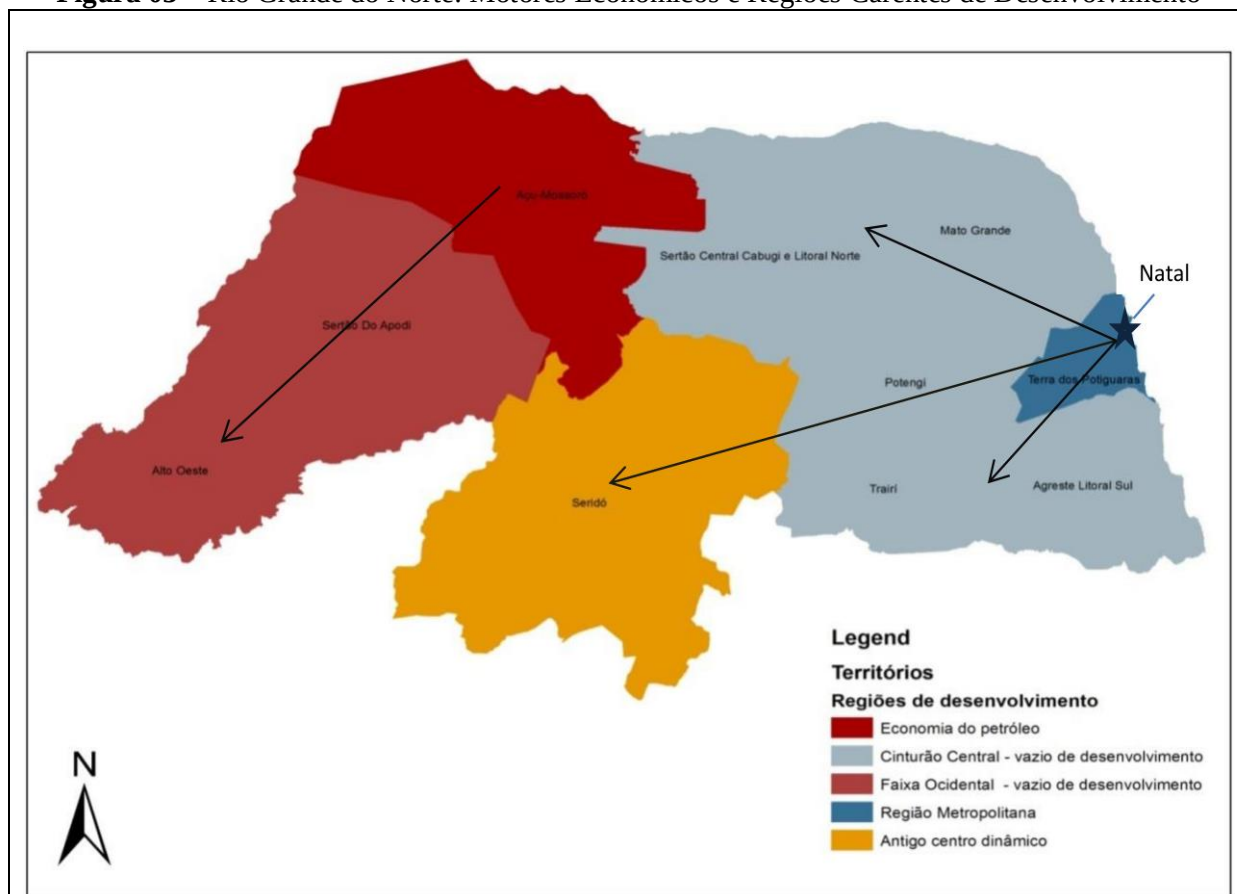
Quadro 4: Financiamento e custo do projeto RN-Sustentável

Componentes do Projeto	Custo do Projeto (US\$)	FINANCIAMENTO DO BANCO MUNDIAL (US\$)	% do Financiamento
1. Desenvolvimento Regional Sustentável e Inclusão Produtiva	200.545.179	180.295.760	90%
1.1 Investimentos Estratégicos e Fortalecimento da Governança Local.	109.780.501	98.695.760	90%
1.2 Subprojetos e Produtivos e Socioambientais.	9.764.678	81.600.00	90%
2. Melhoria dos Serviços Públicos	130.069.413	116.936.063	90%
2.1. Saúde	44.973.659	40.432.585	90%
2.2. Educação	68.813.770	61.865.516	60%
2.3. Segurança Pública	16.261.984	14.637.962	90
3. Gestão do Setor Público	65.535.408	58.918.177	90%
3.1. Planejamento, Orçamento e Gestão Financeira Integrados e Orientados a Resultados.	26.261.797	23.610.095	90%
3.2. Modernização das Instituições e Sistemas Administrativos do Estado	17.135.489	15.405.287	90%
3.3. Gestão Eficiente de Ativos e de Recursos Humano	22.138.122	19.902.795	90%
Custos Iniciais Totais	396.150.000	356.150.000	90%
Contingências Físicas e Financeiras	2.950.000	2.950.000	100%
Custos Totais do Projeto:	399.100.000	359.100.000	90%
Juros durante a Implementação	-	-	-
Taxa Inicial	90.000	900.000	100%
Financiamento Total Necessário	400.000.000	360.000.000	90%

Fonte: Banco Mundial (2013, p.10)

Observando os dados do Quadro 4, observa-se que o componente 1 – Desenvolvimento Regional Sustentável e Inclusão Produtiva, absorve um pouco mais da metade do total do financiamento do projeto, sendo que é neste componente que está inserida a questão do desenvolvimento rural. Cada item componente foi articulado a partir do dinamismo de cada região. Para isso, foi observado uma série de índices sociais, ambientais e econômicos, a partir do desenho dos Territórios Rurais do PRONAT, como área de ação do Governo do RN⁸, assim, o grupo de gestão do projeto gerou uma cartografia dos motores do desenvolvimento do RN (Figura 03).

⁸ O Governo do Estado do Rio Grande do Norte estabeleceu em seu Plano Pluri-Anual de 2017-2020 uma estratégia territorial para a execução de suas ações, para isso o planejamento do PPA ocorreu de forma territorial com a realização de 10 plenárias em todos os Territórios, ouvindo as propostas dos presentes. O próprio Governo já vem levando em consideração o desenho territorial do PRONAT para o estabelecimento de suas políticas.

Figura 03 – Rio Grande do Norte: Motores Econômicos e Regiões Carentes de Desenvolvimento

Fonte: Banco Mundial (2013, p.32, adaptado da SEPLAN/ RN 2012)

O processo metodológico de definição de áreas de atuação do projeto, foi estabelecido a partir da integração de alguns índices, conforme explica o Banco Mundial:

Isto foi realizado pela integração de três índices compostos a seguir: (i) um conjunto de indicadores socioeconômicos (acesso a serviços básicos, empregos e renda, dinamismo e crescimento econômico), (ii) um IOH (Índice de Oportunidade Humana) baseado em indicadores referentes à água e saneamento, coleta de resíduos sólidos, alfabetização, matrícula escolar e índices de distorção idade / série; (iii) o mapeamento de rede urbana do Estado, sobreposta pela distribuição dos serviços prestados em 10 territórios do Estado (BANCO MUNDIAL, 2013, p. 34)

A partir dos Territórios Rurais do PRONAT, o Governo do RN estabeleceu uma classificação quanto ao dinamismo para cada local, no caso do Território Açu-Mossoró foi considerado “economia do petróleo”, pois é o território que tem os maiores índices de desenvolvimento do estado. O Território Terras dos Potiguaras, que inclui a região metropolitana de Natal, foi considerado que goza do desenvolvimento, pois é nesse território que está concentrada a maioria das indústrias e o emprego no Estado, somando-se a isto, tem a estrutura administrativa do Governo Estadual. O território do Seridó foi considerado como

antigo centro dinâmico, fazendo referência à perda do dinamismo do território. Por fim, os outros territórios, Sertão Central Cabugi e Litoral Norte, Potengi, Trairí, Mato Grande e Agreste Litoral Sul, foram considerados cinturão central – vazios de desenvolvimento, tendo os últimos dois territórios como os mais pobres. Os Territórios Sertão do Apodi e Alto Oeste foram considerados como cinturão ocidental – vazios de desenvolvimento.

O documento do Banco Mundial (2013) não conceitua o chamado “vazio de desenvolvimento”, mas assim o caracteriza, afirmando que

estão entre os territórios mais pobres do Estado, com acesso não uniforme a serviços básicos e particularmente deficientes em relação à rede de esgoto e coleta de lixo e têm acesso limitado a serviços de saúde e educação. Estes territórios também sofrem com desenvolvimento econômico desigual, já que as oportunidades de emprego formal e geração de renda se concentram na estreita faixa costeira (BANCO MUNDIAL, 2013, p.37).

A partir dessa constatação, foram planejados investimentos no âmbito do projeto RN-Sustentável, no período de 2013 até 2019, nos mais diversos setores, tais como a agricultura familiar, serviços de saúde, educação e segurança pública e na própria reestruturação institucional para melhorar a eficiência do setor público.

Após a apresentação do projeto de forma sucinta, far-se-á uma análise pormenorizada no aspecto do projeto RN-Sustentável, no que tange ao desenvolvimento rural, que já foi indicado que consta no componente 1 - Desenvolvimento Regional Sustentável e Inclusão Produtiva. Outro fato importante sobre a análise é que o projeto está em andamento, assim, serão feitos alguns comentários no âmbito do projeto sobre as ações realizadas no período compreendido de 2014 a 2016, não podendo chegar momentaneamente a nenhuma conclusão.

A primeira grande influência do RN-Sustentável no tocante ao desenvolvimento rural foi a reestruturação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, que passaram a ser chamados de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDS), foram reinstituídos até fevereiro de 2015 um total de 160 CMDS no estado. Apenas os municípios de Natal, Parnamirim, Barcelona, São Pedro, Montanhas, Jardim de Piranhas e Vila Flor não possuíam CMDS, até essa data. Ressalta-se que a reestruturação dos conselhos se deu através da constituição de novas leis municipais, eleições, capacitação para os conselheiros, o repasse através do RN-Sustentável de Material de escritório e kits de informática.

Para o Governo do Estado do Rio Grande do Norte (2013, p 46), os CMDSS são:

o principal veículo para exercer controle social através de articulação, discussão, análise, acompanhamento, avaliação e divulgação das políticas públicas de desenvolvimento, os projetos de interesses econômicos, sociais e ambientais das organizações sociais e/ou produtivas voltadas ao desenvolvimento local sustentável, estimulando e apoiando por meio de convênios, parcerias e financiamentos estabelecidos com órgãos gestores, entidades e instituições públicas ou privadas para fortalecer o controle e a participação social na Política Municipal de Desenvolvimento Local.

Assim, percebe-se a força que um órgão financiador tem em relação ao poder público, submetendo aos entes municipais a criação dos conselhos, uma vez que ficou bem explícito no projeto inicial que já sinalizava a criação dos conselhos “para que o público-alvo tenha acesso aos investimentos do RN-Sustentável é necessário que o Poder Público local institua a renovação e unificação dos Conselhos Municipais do Fundo Municipal de Apoio Comunitário (FUMAC) e Conselho de Desenvolvimento Rural, por meio de Ato Legal” (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2013, p 46). Todavia, do ponto de vista do controle social, esse foi um importante ato, uma vez que se prevê que a maioria dos conselheiros seja da sociedade civil, tendo que ter o cuidado para não haver a cooptação dos conselheiros pelo poder público municipal, conforme descreve Abramovay (2001).

A estratégia de desenvolvimento no componente 1 (um) do projeto do RN-Sustentável é baseada na ideia da governança local e territorial, assim, as instâncias como o CMDS e os Colegiados Territoriais têm suas importâncias. Ao primeiro foi imputado o controle social, acompanhamento, avaliação, divulgação das políticas públicas de desenvolvimento, e os projetos que desses surgirem. Cabe ao CMDS, em seu efetivo funcionamento, avaliar os projetos das organizações sociais, quando esses forem enviados para algum edital do RN-Sustentável, assim os conselhos têm uma importância na estratégia de desenvolvimento local.

Já quando se trata dos Fóruns Territoriais ou Colegiados Territoriais, são designados como “espaços de representação social e territorial que formulam, a partir de consensos e pactuações, estratégias de integração das políticas públicas, com intuito de contribuir com a estratégia de desenvolvimento territorial do Estado” (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2013, p 45). Assim, cabe aos Colegiados Territoriais constituir pactuações que pensem no desenvolvimento para além de um único município, todavia, sabendo que o RN-Sustentável atua no âmbito municipal, essa pactuação feita na instância territorial deve mostrar como cada local - município e associação - está na estratégia territorial de desenvolvimento.

Dessa maneira, se evidencia uma possibilidade de desenvolvimento territorial, mas que não é definida por nenhuma instância territorial, e sim pelos municípios e pelas

organizações sociais que podem conceber seus projetos a partir de uma estratégia territorial. Todavia, isso causa um problema de ingerência, pois nem todos os municípios ou organizações sociais participam das instâncias territoriais, dessa forma, não constroem efetivamente um desenvolvimento que abranja o território como uma totalidade. O desenvolvimento territorial torna-se um ideal, o que é pouco prático no mundo da administração pública, pois exige um capital social elevado das instituições, principalmente do Estado, e que as dicotomias partidárias sejam superadas, as quais são bem visíveis no poder executivo.

Como já mencionado, o RN-Sustentável é um projeto que ainda está em andamento, portanto, não se pode tirar conclusões mais profundas sobre o seu real impacto sobre a agricultura familiar do Rio Grande do Norte e o desenvolvimento rural. Nesses pouco mais de três anos de projeto, algumas ações já aconteceram, tais como o mapeamento das associações de caráter rural no Estado do Rio Grande do Norte, elaborado pela equipe do Serviço de Apoio aos Projetos Alternativos Comunitários (SEAPAC), instituição vinculada à Igreja Católica, que tem um histórico de apoio ao desenvolvimento rural no RN. Como já foi referido anteriormente, houve o processo de reestruturação dos CMDS.

Foram já abertas algumas dezenas de pregões, licitações e consultorias. Mas, no que tange às comunidades rurais, apenas 4 editais estão diretamente ligados ao desenvolvimento rural. Destes, o edital 1/2014, denominado de “Chamada Pública de Apoio a Subprojetos Socioambientais” (PSA), tinha como objetivo apoiar organizações da agricultura familiar em busca de boas práticas socioambientais, convivência com o semiárido e segurança alimentar e nutricional. Esse subprojeto foi dividido em duas tipologias de ação: a) Subprojetos de Sistemas de Abastecimento e Tratamento de Água; e, b) Subprojetos de Obras Hidroambientais. Foi previsto o financiamento de 160 subprojetos, cada um no valor máximo de R\$ 175.000,00 (cento e setenta e cinco mil Reais), segundo o Governo do Estado do Rio Grande do Norte (2014a).

Em 28 de novembro de 2014 saiu o resultado da manifestação de interesse do edital 01/2014. Foram contempladas 160 instituições de todo estado do RN, ficando os subprojetos territorialmente distribuídos da seguinte forma: 47 manifestações de interesse dos subprojetos foram para o território do Seridó; 41 para o Território do Alto Oeste; Sertão do Apodi teve 29 manifestações aprovadas; Mato Grande teve 10 manifestações aprovadas; O Território Açú-Mossoró teve 8 manifestações; O Sertão Central Litoral Norte com 8 manifestações; foram 8 manifestações de interesse no Território do Trairi; no Agreste Litoral Sul se obteve a

aprovação de 5 manifestações de interesse; e, por fim, no Território do Potengi foram 4 manifestações de interesse aprovadas.

O critério de manifestação de interesse é a simples manifestação da organização social, apresentando o interesse em um projeto sem um detalhamento técnico. Sendo escolhida, a organização social passa por um treinamento envolvendo os participantes do subprojeto, em que se ensina sobre o gerenciamento do projeto e questões ambientais. Finalmente, o projeto da organização social é elaborado por uma instituição credenciada ao RN-Sustentável, a qual deve ter experiência no ramo de ATER, para junto com a organização social, elaborar tecnicamente o subprojeto.

Percebe-se que houve um maior adensamento de subprojetos em três territórios, o Seridó, o Alto Oeste e o Sertão do Apodi, os quais contemplam 73,12% da totalidade dos subprojetos do edital 01/2014 do RN-Sustentável. Isso pode ser explicado pelo nível de organização das associações proponentes das manifestações de interesses. Outro fato, é que 46 associações estavam com restrições junto à Controladoria Geral do Estado.

Já o Edital de manifestação de interesse 02/2014 do RN-Sustentável tem por objeto conceder apoio financeiro e técnico a empreendimentos Econômicos Solidários e da Agricultura Familiar. Os participantes deste edital foram agrupados em duas categorias: Empreendimento Coletivo e o Empreendedor Solidário. A meta do edital é financiar 60 subprojetos distribuídos em 20 projetos da categoria Empreendimento Coletivo, no valor de R\$ 280.000,00 (duzentos e oitenta mil Reais) para cada projeto; e os projetos da Categoria Empreendedor Solidário, em que cada participante individual do projeto poderia obter R\$ 8.600,00 (oito mil e seiscentos Reais) e a entidade proponente não pode ultrapassar o valor de R\$ 129.000,00 (cento e vinte e nove mil Reais).

É importante ressaltar que, na categoria Empreendedor Solidário, uma organização social (associação) foi a responsável pela captação do recurso, porém cada empreendedor participante teve direito a uma certa quantia para aplicar no empreendimento, por isso que há um valor máximo individual e a soma desse individual não pode passar o teto de R\$ 129.000,00. É importante frisar que esses projetos são financiados pelo Governo do Estado como fundo não reembolsável, todavia as instituições e os empreendedores têm que dar uma contrapartida de 20% do valor estabelecido no projeto. Essa contrapartida pode ser feita em recurso financeiro, mão-de-obra e infraestrutura, desde que seja economicamente mensurável.

O resultado do edital de manifestação de interesse 02/2041 do RN-Sustentável apresentou uma inversão do que era esperado, pois foram selecionadas 09 manifestações de

organizações na tipologia ‘Empreendedor Solidário’, quando o projeto previa 40. Já nos Empreendimentos Coletivos foram selecionadas 41 propostas, sendo a meta do edital atender a 20. Tal resultado pode ser explicado em virtude de as organizações da Economia Solidária do Estado terem um caráter de associação, não diferenciando o trabalho de seus associados e do próprio objeto de financiamento. Nesta tipologia, quando trata do empreendimento coletivos, o edital 02/2014 tinha por objetivo nas manifestações de interesse em:

Projetos destinados à promoção de inclusão produtiva em áreas urbanas e rurais, a partir da modernização da produção, melhoria da produtividade, beneficiamento, armazenamento e comercialização de produtos, visando o aumento da eficiência e acesso a novos mercados (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2014B, P.1).

Nos Territórios, os projetos da tipologia “Empreendedor Solidário” ficaram distribuídos da seguinte forma: Território Trairi teve três manifestações selecionadas; O Território Agreste Litoral Sul teve duas manifestações; O território do Seridó obteve duas manifestações selecionadas; O Território Potengi logrou a seleção de uma manifestação; e, o Território Terra dos Potiguaras teve uma manifestação selecionada. Já em relação aos Empreendimentos Coletivos, o Território Mato Grande logrou a seleção de 12 manifestações de interesses; o Território Agreste Litoral Sul teve a seleção de nove manifestações de interesse de participação; O Alto Oeste, Sertão do Apodi, Trairi e o Seridó todos obtiveram quatro manifestações selecionadas; O território Potengi obteve três manifestações de interesses; e, o Território Sertão Central teve apenas uma manifestação selecionada.

Todas essas organizações selecionadas passaram por uma capacitação e terão seus projetos elaborados junto a alguma instituição privada que tenha experiência em ATER.

O Edital de Manifestação de interesse 03/2014 teve por objetivo financiar projetos culturais de Bandas Filarmônicas com foco nos jovens. Assim, segundo o Governo do Estado do Rio Grande do Norte (2014c, p. 1),

Os investimentos pretendem estimular o desenvolvimento pessoal e social, incentivar o protagonismo juvenil, fortalecer os vínculos familiares e comunitários, valorizando a questão étnica e de gênero, e gerando oportunidades profissionais na área da música através da orientação vocacional.

Este projeto não tem uma ligação direta com a agricultura familiar, todavia, assume uma importância no contexto do desenvolvimento, na proporção que busca inserir os jovens em atividades culturais, independentemente da localização de sua moradia. Foram

selecionadas 45 organizações tanto do meio rural como do urbano para receberem os instrumentos.

O edital de manifestação de interesse de número 04/2015 teve por objetivo dar apoio financeiro e técnico para as organizações produtivas da agricultura familiar por meio de adequações das agroindústrias existentes, que funcionam ou já funcionaram para obter o registro sanitário. Tal objetivo buscou também aumentar os postos de trabalho e renda, uma vez que os produtos certificados com garantia sanitária podem ser comercializados com mais facilidade e agregam maiores valores. Neste caso, as instituições produtivas enviaram um Projeto de Iniciativa de Negócio Sustentável como manifestação de interesse.

Ressalta-se que, no caso deste edital, foram priorizados os projetos que tivessem ligações com os Arranjos Produtivos Locais (APLs) definidos por estudos financiados pelo RN-Sustentável (Quadro 5).

Quadro 5: Territórios e sua relação com os APL's

APLS / Atividades	Territórios Priorizados
Apicultura	Alto Oeste, Açu-Mossoró, Sertão do Apodi e Mato Grande
Cajucultura	Açu-Mossoró, Sertão do Apodi, Seridó, Mato Grande, Alto Oeste e Potengi
Fruticultura	Açu-Mossoró, Sertão do Apodi e Mato Grande
Leite e Derivados	Açu-Mossoró, Seridó, Potengi, Agreste, Sertão do Apodi e Sertão Central
Ovinocaprinocultura	Açu-Mossoró, Sertão do Apodi, Seridó e Sertão Central
Pescado	Açu-Mossoró, Agreste Litoral Sul, Mato Grande Sertão do Apodi, Seridó, Sertão Central, Terras Potiguaras e Trairi

Fonte: Governo do Estado do Rio Grande do Norte (2015, p.2)

Mesmo com a relação demonstrada com o quadro 5, não foi descartada a seleção de projetos produtivos das organizações de um território em outra área produtiva, porém, aqueles projetos ligados aos APLs foram priorizados. A meta do edital foi apoiar até 200 subprojetos de organizações da agricultura familiar, onde cada um deste poderia chegar a um valor máximo de apoio financeiro de 450.000,00 (quatrocentos e cinquenta mil Reais) como fundo não reembolsável, porém todas as organizações devem dar em contrapartida 20% do valor, que pode ser em recursos financeiros, infraestrutura, bens, materiais, serviços, mão de obra e/ou recursos humanos oferecidos pela proponente, desde que economicamente mensuráveis e comprovados (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2015).

Através do edital 04/2015 foram aprovados 56 “Projeto de Iniciativa de Negócio Sustentável” das organizações sociais espalhadas por todos os territórios: Sertão do Apodi com 13; Seridó com 8 manifestações selecionadas; Açu-Mossora obteve oito seleções de

subprojetos; Sertão Central Litoral Norte cinco; Mato Grande teve cinco manifestações selecionados; o Território do Alto Oeste obteve a seleção de sete manifestações; o território Agreste Lito Sul teve quatro subprojetos selecionados; o Potengi teve três manifestações selecionadas; o Território do Trairi obteve a seleção de duas manifestações; e, o Território Terra dos Potiguaras obteve uma seleção de manifestação de interesse.

Ressalta-se que estas instituições ainda não garantiram a efetividade de serem atendidas pelo RN-Sustentável, uma vez que algumas necessitam sanar problemas com a Controladoria Geral do Estado. Todas precisarão da fiscalização do órgão responsável pelo funcionamento de agroindústrias para emitir um parecer do que precisa ser reajustado. Todas as organizações devem estar em dia com as obrigações fiscais.

Cabe dizer que o Desenvolvimento Rural no Rio Grande do Norte historicamente necessitou de incentivos externos, tanto de âmbito Federal como de instituições credoras internacionais, com maior representatividade o Banco Mundial, que desde a década 1980 vem realizando empréstimos para o estado do RN, para aplicação em projetos voltados para o desenvolvimento rural.

A partir de 1997, quando foi assinado o acordo do Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR I), depois o PCPR II e o RN-Sustentável, em 2013, com previsão de financiamento até 2019, já foram emprestados para o Estado do Rio Grande do Norte, através do Banco Mundial, uma quantia de US\$ 254 000 000 (duzentos e cinquenta e quatro milhões de Dólares). A agricultura do Estado não conseguiu despontar como um setor produtivo e a qualidade de vida dos agricultores familiares não teve uma grande melhoria, com a execução dos projetos estaduais. Nota-se que há uma melhoria na qualidade de vida, de forma geral, a partir de todo o conjunto, incluindo aí as políticas federais.

Outro fato que se percebe é a estratégia do Banco Mundial no desenvolvimento local, a partir da participação das organizações sociais representadas por associações de moradores, cooperativas e outras instituições de apoio à agricultura familiar, tornando o Estado apenas um agente financeiro, pois a execução dos projetos se dá através de instituições sociais.

Neste sentido, pode-se entender que houve um processo de descentralização do desenvolvimento rural no Rio Grande do Norte, conforme aponta Matos Filhos (2002). Desde meados da década de 1980, que vem se intensificando cada vez mais no período atual, com o modelo de descentralização por delegação, em que o Estado do RN transfere a responsabilidade na gestão dos serviços para agências não-vinculadas ao governo central,

ONG's de ATER, todavia o Governo do RN mantém o controle dos recursos, principalmente no que tange ao RN-Sustentável.

Não se pode deixar fazer referência a Emater, enquanto a empresa de ATER Pública, que mantém uma capilaridade forte em todos os municípios e que, atualmente, no RN, tem sido uma promotora de infraestrutura de convivência com o semiárido e propostas voltadas à agroecologia. Todavia, carece de infraestrutura, de pessoal, que tem dificultado a sua inserção de maneira mais efetiva na agricultura familiar do Estado.

É nesse contexto que o Desenvolvimento Territorial através do PRONAT está inserido, fazendo surgir questões como até onde vai o desenvolvimento territorial? E que território se pensa para o desenvolvimento? Dessa forma, percorremos o sentido de entender o PRONAT dentro de uma perspectiva de desenvolvimento. De fato, torna-se necessário analisar até onde o PRONAT pode contribuir para o desenvolvimento, a partir do arcabouço federativo institucional brasileiro.

Na próxima seção será discutido de maneira conceitual sobre o desenvolvimento, buscar-se-á entender qual o modelo político-ideológico que tem estruturado o pensamento de desenvolvimento brasileiro e como isso influenciou na estruturação do PRONAT e do desenvolvimento territorial.

3 – O DESENVOLVIMENTO: PERSPECTIVAS DE COMPREENSÃO AO PRONAT

Desenvolvimento é uma palavra de múltiplos sentidos, usada no cotidiano da sociedade, mas também é uma palavra estratégica para a elaboração de políticas públicas. Tal palavra denota uma série de questões, quando tratamos enquanto um conceito político-ideológico, neste sentido falar sobre a política de desenvolvimento rural a partir do território, cabe compreender o que se entende por desenvolvimento, quais suas bases e repercussões para a sociedade.

É neste sentido que este capítulo foi elaborado e estruturado em 4 itens, o primeiro busca entender como alguns geógrafos têm estudado o desenvolvimento, quais os principais referenciais teóricos e como tal ação tem se refletido no espaço, consecutivamente modificado a sociedade. No segundo item, foi estruturado de maneira sucinta o pensamento sobre o desenvolvimento econômico brasileiro da segunda metade do século XX aos dias atuais. O terceiro item buscou compreender uma perspectiva de negação ao desenvolvimento, o chamado, pós-desenvolvimentismo. Por fim, o quarto item faz uma análise das ideias de desenvolvimento como pressuposto de liberdade e a experiência do chamado “Bem-viver” na América Latina.

Compreende-se que tal abordagem permite ter uma maior clareza quando for tratar do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) no Rio Grande do Norte, uma vez que a base ideológica do desenvolvimento (sua ideia) é conhecida, fica mais fácil entender as ações ocorridas no seio desta política.

3.1 – O desenvolvimento como foco de análise na Geografia

O item aqui apresentado busca analisar como os geógrafos têm compreendido o desenvolvimento, partindo de uma revisão bibliográfica de inúmeros estudiosos vinculados à geografia. Neste sentido, consideramos enquanto estudos geográficos aqueles desenvolvidos por pesquisadores da Geografia, trabalhos resultantes de pós-graduações em Geografia e por estudiosos que não são geógrafos de formação, porém atuam em pós-graduações em geografia no Brasil ou no exterior.

De maneira geral, pode-se observar que no seio dos estudos geográficos recentes não há uma formulação teórica sobre desenvolvimento, no sentido de sugestão de um “modelo de desenvolvimento”, mas a grande maioria dos trabalhos observados está dedicada a interpretar e analisar o chamado desenvolvimento no sistema capitalista. Muitos partem de teorias

marxista para compreender o sistema capitalista e sua proposta contraditória de desenvolvimento. Outros pesquisadores partem de uma leitura aportada na economia clássica e em modelos estabelecidos pelos economistas, tendo por base autores mais contemporâneos para analisar o processo atual de desenvolvimento e suas repercussões espaciais.

Assim, analisou-se algumas obras de geógrafos que se debruçaram no estudo do desenvolvimento, a partir de uma leitura com base na teoria marxista, destacando-se Smith (1988) e Harvey (2005, 2006). Para o estudo de viés mais econômico e as mudanças recentes a partir do século XX, analisou-se as obras de Benko (2002). Em relação ao desenvolvimento no Brasil, privilegiou-se a obra de Faissol (1994) e Lisboa (2007). Consideramos que este ensaio não encerra a discussão sobre desenvolvimento, uma vez que são inúmeros os autores que trabalham com essa temática.

a) A discussão do desenvolvimento por geógrafos estrangeiros

Para demonstrar o caráter geográfico do desenvolvimento no capitalismo, Smith (1988) partiu da compreensão de um ‘desenvolvimento desigual’ como marco deste sistema econômico. Para isso, faz uma discussão conceitual sobre a natureza da produção no capitalismo, como também sobre a produção do espaço. Para o autor, a “preocupação é com o espaço geográfico que podemos considerar, no seu sentido mais geral, como o espaço da atividade humana, desde o espaço arquitetural, numa escala mais baixa, até a escala de toda superfície da Terra” (SMITH, 1988, p.110). Logo, o geógrafo também considerou a dimensão escalar do espaço, numa conotação entre o local e o global.

A busca de Smith (1988) é para mostrar que o desenvolvimento desigual é expresso pelo espaço através do mecanismo da diferença, que segundo Ribeiro Junior (2014, p. 37), é a “incorporação da base natural ao processo de produção capitalista, a divisão territorial do trabalho” e para a igualização, que seria o meio em que as condições de produção e do nível de desenvolvimento das forças produtivas se tornariam igual em todos os locais. A relação de diferença e de igualização são pares dialéticos que, segundo Smith (1988), dão o caráter contraditório no desenvolvimento desigual, fazendo com que esses dois fenômenos nunca se realizem por completo, mas que são determinantes.

O geógrafo escocês considera que falar sobre desenvolvimento desigual deve ser a partir de bases materiais bem definidas, tais como o sistema político-econômico, uma vez que ele não nega que se poderia falar em desenvolvimento desigual em sociedade pré-capitalista,

todavia “quaisquer que sejam as razões para a desigualdade do desenvolvimento pré-capitalista, elas são bastante diferentes daquelas pertinentes ao capitalismo, que possui sua própria e distinta geografia” (SMITH, 1988, p. 151). Para o autor, a geografia no capitalismo é mais integrada de maneira mais sistemática ao modo de produção, como nunca ocorreu.

O modo de explicação espacial que Smith (1988) dá ao processo de produção capitalista para fundamentar o desenvolvimento desigual é por meio da diferenciação e da igualização. O geógrafo coloca que a divisão do trabalho é o principal meio histórico da diferenciação espacial, e que esta esteve atrelada às condições naturais, com base em Marx, considerava que condições naturais do local poderiam influenciar numa maior produção, utilizando o mesmo gasto de trabalho que em outros locais. Todavia, chama atenção que em uma economia mais desenvolvida as vantagens naturais são internalizadas como base para uma diferenciação sistemática do processo de trabalho, assim, as condições favoráveis naturais se manifestam de maneira qualitativa e quantitativa na organização social.

A ideia de diferenciação de área foi um conceito presente na geografia, foi base para a geografia regional do início do século XX, todavia, a diferenciação por meio da vantagem natural não é mais tão utilizada, com o aprimoramento do setor de comunicação e transportes a distância como impedimento foi superada e, em segundo, o ideário da proximidade das matérias-primas, também é ultrapassado, uma vez que estes são produtos dos processos de trabalho anteriores.

A primeira divisão do trabalho esteve entre a cidade e o campo, a indústria e a agricultura. Para Smith (1988, p. 159), “a diferenciação do espaço geográfico, a que nós chamamos divisão territorial do trabalho, deriva da divisão social do trabalho mais geral”. O autor vai referenciar a importância de considerar as três escalas da divisão do trabalho: a geral (nas atividades principais), a particular (as subdivisões de diferentes setores nas divisões gerais) e a específica do trabalho (ocorre internamente no ambiente de trabalho – a exemplo de uma fábrica).

Todavia, a diferenciação espacial não se dá apenas pela divisão do trabalho, Smith (1988) apontou que é importante considerar os dois setores da economia capitalista, quais são: um dedicado à produção de meios de produção e o outro à produção de meios de subsistência. Ainda segundo o autor, deve-se considerar as três escalas da divisão do capital: a divisão do capital em departamentos; a divisão do capital em setores e a divisão do capital em unidades individuais de propriedade empregadas como capital.

Quando se considera a divisão do trabalho e a divisão de capital, será identificado o processo de diferenciação social em quatro escalas, que são determinantes para a diferenciação geográfica da paisagem, quais são: a) a divisão social geral do trabalho (e do capital) em diferentes departamentos; b) a divisão do trabalho (e do capital) em diferentes setores particulares, c) a divisão do capital social entre diferentes capitais individuais, d) a divisão específica de trabalho no interior da fábrica (SMITH, 1988).

O autor ressalta que a base para a divisão geral do trabalho no capitalismo está fundamentada historicamente na divisão entre a indústria e a agricultura, que tem sua expressão espacial na separação da cidade e do campo. Todavia, o autor ressalta que tais divisões estão superadas no desenvolvimento do capitalismo.

Para Smith (1988, p. 164),

A separação da cidade e do campo é tanto o *fundamento* lógico quanto o histórico da divisão social do trabalho contemporâneo no seguinte sentido: somente quando o proletariado estivesse livre da necessidade e da responsabilidade de produzir seus próprios meios de subsistência é que essa divisão do trabalho poderia progredir como o fez.

A separação da cidade e do campo é a principal divisão do trabalho contemporâneo, o geógrafo deixa claro que a urbanização do campo é atualmente indiscutível, tendo por base a industrialização da agricultura. Nesse sentido, para Smith (1988, p.165), “a separação da cidade e do campo ainda hoje ocorre de alguma forma, mas deveria ser visto como uma relíquia das origens do capitalismo”. Assim, para o autor, não se pode negar uma dinâmica espacial, pois fazendo isso estaria incorrendo numa leitura de Marx acrítica, fossilizando a dicotomia campo-cidade.

Dentro da proposição de desenvolvimento desigual, Smith (1988) considera que a diferenciação espacial, contraditoriamente, no capitalismo possibilita a tendência da igualização espacial. O geógrafo explica a necessidade de o capitalismo se expandir em todo mundo.

Inerente à produção global do espaço relativo está uma tendência para a igualização das condições de produção e do nível de desenvolvimento das forças produtivas. Esta aniquilação do espaço pelo tempo é o resultado final, ainda que nunca totalmente realizado, dessa tendência. Em constante oposição à tendência para a diferenciação, a tendência para a igualização e a contradição resultante são os fatores determinantes mais concretos do desenvolvimento desigual. Esta contradição é resolvida historicamente no padrão concreto de desenvolvimento desigual (SMITH, 1988, p.170).

O processo de igualização seria a criação de condições de reprodução do capitalismo pelo mundo, produzindo espaços para sua disseminação em diversas regiões do mundo, “a

diferenciação, a tendência para a igualização é inerente ao capital. Ela se expressa mais claramente no mercado mundial e no processo de circulação, porque o ato individual de troca é o de criar uma equivalência social” (SMITH, 1988, p.175).

Torna-se importante dizer que os processos de diferenciação e de igualização são contraditórios, mas fundamentais para a sobrevivência do capitalismo, possibilitando ocorrer “simultaneamente em uma mesma área, gerando concentração/desconcentração, centralização/descentralização de capitais pelas diversas regiões sobre o seu domínio” (BOSCARIOL; COCCO; AMORIM, 2009, p.17). Um exemplo do processo de igualização espacial é a relação cidade-campo, que através da industrialização da produção agrícola estão cada vez mais próximos. Entretanto, o autor ressalta que esse processo nunca é completo, ou seja, não há uma homogeneização dos lugares.

A partir dos dois processos, a diferenciação e a igualização, segundo Smith (1988), o capital se desenvolve de maneira desigual no espaço, assim, estabelece três escalas primárias do desenvolvimento desigual, quais seriam: o Urbano, o Global e o Estado/Nação. Neste sentido, “o espaço absoluto, o território, a base material da acumulação, tende à igualização, que só se dá na medida em que se diferencia no Espaço Relativo, ou seja, quando acumula no Espaço a-dimensional capitais de distintos locais” (MENDOZA, 2014, p. 679).

A proposta de Neil Smith trouxe um maior entendimento do desenvolvimento no capitalismo, trazendo um resgate da proposição teórica de desenvolvimento desigual e combinado, que nos remete a Lênin e Trotsky. Todavia, o salto qualitativo dado por Smith (1988) foi uma interpretação de tal teoria num âmbito geográfico, considerando a espacialização da dinâmica capitalista para imprimir o seu próprio desenvolvimento, partindo de uma leitura marxista.

Outro importante Geógrafo que contribui para o debate e entendimento sobre o desenvolvimento no capitalismo é David Harvey. Para tanto, o autor partiu da compreensão da teoria do desenvolvimento desigual e combinado como suporte inicial, o referido pesquisador tem aprofundado o seu entendimento sob uma perspectiva do um ‘desenvolvimento geográfico desigual’, ressaltando a importância do espaço para o entendimento das mudanças no capitalismo (BOSCARIOL; COCCO; AMORIM, 2009).

Para entender o sistema capitalista e sua repercussão no espaço, o geógrafo tem por base algumas abordagens, a primeira é a ideia de acumulação capitalistas a partir do ajustamento do espaço-temporal (HARVEY, 2005), e a segunda, tomando por referência a proposta das teorias imperialistas, a partir da concepção de acumulação por espoliação

(HARVEY, 2006). Assim, Harvey partiu do entendimento do desenvolvimento geográfico desigual, utilizando os mecanismos tradicionais no capitalismo de acumulação primitiva (privatização de terras, expropriação dos camponeses, sistema de crédito) e os novos mecanismos para acumulação mais ‘adaptados’ ao momento atual (biopirataria, privatização de bens públicos, patenteamento e licenciamento de material genético).

Para o geógrafo inglês, a acumulação capitalista é o motor que aumenta a potência da produção capitalista (HARVEY, 2005), sendo que esse crescimento causa e resulta em crises, ocasionando tensões no processo de acumulação, para tanto, torna-se necessário entender algumas questões basilares para o processo de acumulação, tais como: a) a existência de mão-de-obra e de um exército de reserva; b) a existência no mercado de meios de produção que possibilitem a expansão da produção; e, c) a existência de mercado para absorver as mercadorias produzidas de maneira crescente (HARVEY, 2005).

Os elementos acima citados servem de subsídios para o autor explicar sua ideia de desenvolvimento geográfico desigual, considerando que a crise na acumulação capitalista tem um “efeito de expandir a capacidade produtiva e de renovar as condições de acumulação adicional”, ou seja, é dentro de sua própria contradição que o capitalismo se renova, porém, esse processo tem uma dependência espacial que não pode ser desconsiderada, o que o autor vai chamar de ajustes espaço-temporal, afirmando que:

o ajuste espaço-temporal é bastante simples. A sobreacumulação em um determinado sistema territorial supõe um excedente de trabalho (crescente desemprego) e excedente de capital (expresso como uma superabundância de mercadorias no mercado que não pode se vender sem perdas, como capacidade produtiva inutilizada, e/ou excedentes de capital, dinheiro que carece de oportunidades de investimento produtivo e rentável). Estes excedentes podem ser absorvidos por: (a) o deslocamento temporal através dos investimentos de capital em projetos de longo prazo ou gastos sociais (tais como educação e pesquisa), os quais jogam para o futuro a entrada em circulação dos excedentes de capital atual; (b) deslocamentos espaciais através da abertura de novos mercados, novas capacidades produtivas e novas possibilidades de recursos e trabalho em outros lugares; ou (c) alguma combinação de (a) e (b) (HARVEY, 2006, p.94).

Através do ajuste espaço-temporal, o capital se expande para diferentes países, porém essa expansão contraditoriamente também pode gerar crise, tanto do local de partida, como o de chegada do capital. Para estabilizar a “relocação dos excedentes de capital e trabalho nestes investimentos exige a mediação das instituições financeiras e/ou estatais capazes de gerar crédito. Cria-se uma quantidade de “capital fictício”” (HARVEY, 2006, p. 97). Assim, o geógrafo inglês considera a importância da participação do Estado para a ampliação e

estabilização do capital relocado, principalmente através dos investimentos de capital fixo, onde tem um duplo entendimento, de capital fixo imóvel (infraestruturas) e móvel (maquinarias) e o capital utilizado em gastos sociais, através da criação de infraestruturas sociais, este último tema não foi aprofundado por Harvey (2006).

O ajuste espaço-temporal proposto por Harvey (2005, 2006) é uma solução para as crises capitalistas, pois proporciona a organização de novas divisões territoriais do trabalho, novos espaços para a acumulação do capital, a ampliação das relações capitalistas nas esferas sócio e institucional. Todavia, o geógrafo propõe a seguinte síntese deste processo:

o capital, em seu processo de expansão geográfica e deslocamento temporal que resolve as crises de sobreacumulação às quais está inclinado, cria necessariamente uma paisagem física à sua própria imagem e semelhança em um momento, para depois destruí-lo. Esta é a história da destruição criativa (com todas as suas consequências sociais e ambientais negativas) inscrita na evolução da paisagem física e social do capitalismo (HARVEY, 2006, p. 99).

Mas Harvey (2006) não encerra que o ajuste espaço-temporal seja a única maneira de acumulação. Para o autor, uma maneira inicial de acumulação se dá através da espoliação ou despossessão. Tal instrumental, muito utilizado na aurora do capitalismo e no momento do capital imperialista, não pode ser ignorado no período atual (novo imperialismo). Para Harvey (2011, p. 48),

a “acumulação por despossessão” continua a desempenhar um papel na reunião do poder do dinheiro inicial. Meios tanto legais quanto ilegais – como violência, criminalidade, fraude e práticas predatórias do tipo das que foram descobertas nos últimos tempos no mercado de hipotecas subprime ou de forma ainda mais significativa no comércio de drogas – são implementados.

A acumulação por espoliação ocorre por diversos modos, e sua operacionalização não segue uma regra, assim tem um “*modus operandi* contingente e casual”, porém “é onipresente, sem importar a etapa histórica, e se acelera quando ocorrem crises de sobreacumulação na reprodução ampliada, quando parece não haver outra saída a não ser a desvalorização” (HARVEY, 2006, p. 111). Para o autor, o capital, principalmente por meio do Estado, se utiliza de meios legais ou ilegais para essa acumulação inicial.

Tanto o ajuste espaço-temporal como a acumulação por espoliação podem estar no mesmo processo de ampliação do capital por outros territórios. Para Mendoza (2014, p.683), o processo de acumulação capitalista nas obras “O novo imperialismo; O enigma do Capital e Os limites do Capital” de Harvey, podem identificar duas lógicas de atuação do capitalismo, que ora se unem ou se diferenciam, que seriam a “lógica territorial e a lógica capitalista de

poder, enquanto no imperialismo capitalista o que deve predominar é a lógica capitalista”. A primeira pode ser considerada como a administração direta do território, que, sob o jugo do capital, tem uma porosidade, mas ao mesmo tempo tem fronteiras bem delimitadas, é o poder exercido pelo Estado. Já a lógica capitalista se caracteriza pela fluidez do capital através do espaço, não observando os territórios a partir do livre mercado.

Todavia, o processo dinâmico do capitalismo não está livre de contradições e conflitos. Mesmo que o momento atual, transpareça que a lógica capitalista tem dominado os territórios. Para Mendoza (2014, p. 683), é o contrário que é verdade, se apoiando em Harvey, para afirmar que “o Novo Imperialismo é justamente o retorno do Estado e da dominação territorial que se sobrepõem a lógica capitalista por excelência”. Assim, o Estado tem se aliado às forças hegemônicas, que são representadas pelos grandes organismos financeiros (agora com o uso de novos mecanismos) para a penetração e expansão do capital no território, em especial, no caso brasileiro.

Mas neste emaranhado do processo de acumulação, há também as lutas sociais ou lutas de classes, onde o território não é inerte às ações do capital, cada vez mais tem surgido grupos que lutam contra o modelo de capitalismo que temos vivenciado, uma vez que o modelo de desenvolvimento capitalista, como pregam os liberais, tem destruído o meio físico e o próprio trabalhador.

Aquí la proposición fundamental de Marx de que un mercado capitalista libre y desregulado solo puede sobrevivir destruyendo las dos fuentes principales de su propio bienestar: la tierra y el trabajador. Consecuentemente surgen luchas alrededor de las maneras en las cuales la mercantilización afecta la trama de la vida (HARVEY, 2007, p.52).

Em seus diversos trabalhos, David Harvey tem analisado como o capitalismo tem se desenvolvido por meio de suas transformações metabólicas em cada lugar, principalmente no que tange aos Estados Unidos e aos acontecimentos pós 1950, e tem considerado que uma teoria do ‘desenvolvimento geográfico desigual’ é fundamental para entender o processo de acumulação, porém é necessário desenvolver outros modelos teóricos para uma melhor compreensão, pois como afirmar Harvey (2007, p. 52), “*Si el capitalismo sobrevive a través del desarrollo geográfico desigual, si el capitalismo es desarrollo geográfico desigual, entonces, seguramente, necesitaremos buscar un marco teórico adecuado para abarcar este hecho*”

As contribuições de Smith (1984) e Harvey (2005, 2006, 2007, 2011) vão no sentido de entender o processo de ampliação da ação do capital, utilizando a teoria do desenvolvimento desigual e combinado que, no caso de Harvey, propõe a ideia de

desenvolvimento geográfico desigual. Ambos os autores permitem entender que para o capital se expandir é necessário que uma complexidade de processos aconteçam, mas também reafirmar a primazia do espaço enquanto locus deste fenômeno.

Tanto Smith como Harvey nos facilitam entender alguns aspectos que são inerentes aos Estados capitalista, como o Brasil, é que tais atribuições podem estar expressas também na Política de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), foco deste trabalho. Nesse sentido, essa perspectiva teórica nos permite compreender que: 1) o desenvolvimento capitalista brasileiro vem da crise de sobreacumulação da década de 1930, onde o Brasil foi uma área de expansão do capital, para aliviar as tensões surgidas nos Estados Unidos; 2) o processo de desenvolvimento brasileiro tem se dado também com base nas desigualdades territoriais, daí que do ponto de vista social, as políticas desenvolvidas sempre mantiveram uma certa distância do anseio da sociedade; 3) o processo de acumulação por espoliação ainda é presente no território brasileiro, principalmente no que tange à agricultura, com as frentes de expansão da agricultura voltadas para a exportação, mas, considera-se também os conflitos agrários em áreas já consolidadas; 4) o PRONAT, dentro de uma lógica maior, não é uma política de negação do capital, ou de dualidade com o desenvolvimento urbano, pelo contrário, proporciona meios de o agricultor familiar se inserir no mercado. Do ponto de vista da compreensão espacial, considera-se que rural e urbano são inseparáveis; 5) os pares dialéticos estabelecidos por Smith (1984) da diferenciação e igualização podem também ser percebidos na aplicação do PRONAT, uma vez que essa política de caráter espacial tenta buscar meios para o estabelecimento do desenvolvimento rural por vias semelhantes (igualização), mas tem gerado algumas distorções na aplicação dos recursos no território (diferenciação).

Outro geógrafo que vai buscar compreender o desenvolvimento econômico no âmbito das espacialidades é George Benko, que foi professor de universidades na França, com foco na Geografia humana e econômica. O pesquisador não se verteu em discutir o desenvolvimento propriamente, buscou analisar a dinâmica econômica no espaço com foco principalmente nos acontecimentos de meados do século XX até o início do século XXI (BENKO, 2002).

O geógrafo baseia-se na compreensão de que nas crises capitalistas surgem outros modelos de desenvolvimento, ressalta-se como já afirmado anteriormente, que a compreensão que Benko (2002) fez do desenvolvimento é de caráter econômico, enfocando principalmente os setores produtivos e sua organização. Todavia, o autor tem clareza que, quando há

mudanças nestes setores, toda a sociedade é impactada, uma vez que nos países desenvolvidos e em países subdesenvolvidos o modelo urbano-industrial foi o que mais se propagou, logo, se algo de anormal acontece e abala as estruturas econômicas, toda a população vai sentir.

Neste entendimento, Benko (2002) vai fazer uma análise do modelo de desenvolvimento capitalista no final do século XX. Para tanto, buscou compreender os principais fenômenos ocorridos, ressaltando que, em meados do século XX, uma forte crise modificou a organização fordista do setor produtivo. Para o autor, os principais analistas econômicos colocavam que para reestabelecer a normalidade dentro do sistema era necessário modificar as estruturas rígidas, concretizou com que o autor chamou de acumulação flexível, com o intuito de aprofundar ainda mais as relações capitalistas.

As transformações se desenrolam num contexto de confusão institucional e de perspectivas mal definidas. A mudança do peso relativo das tecnologias fordistas no conjunto das práticas de controle capitalista, a ascensão do saber produtivo flexível e das formas organizacionais maleáveis e “consensuais”, o consumo de mercadorias propostas pela revolução eletrônica (...), todos esses fenômenos, que conotam uma complexa e contraditória refundação da regulação capitalista, confluem para nova configuração do capitalismo a que vamos chamar de momento da acumulação flexível (BENKO, 2002, p. 23).

O período composto pelas décadas de 1970 – 1980 foi marcado por muitas crises econômicas e a década de 1990 foi considerada como um período de transição. Neste momento, a dinâmica dos espaços econômicos foi marcada pelas seguintes características: a) o desenvolvimento da indústria de alta tecnologia; b) a economia de serviços; e, c) as atividades artesanais e das Pequenas e Médias Empresas (PME), a exemplo da Terceira Itália (BENKO, 2002).

As atividades artesanais e das PME, junto com os distritos industriais provocaram outro modelo de desenvolvimento econômico, que Benko (2002) chamou de desenvolvimento endógeno. Este modelo de desenvolvimento acentuou a oposição entre as escalas da economia espacial, o local e o global. A visão local permite ver as relações horizontais que são estabelecidas nas diversas regiões. Esse modelo de desenvolvimento a partir do local foi importante para o estabelecimento das políticas territoriais na Europa e, posteriormente, no Brasil.

O desenvolvimento endógeno, representado pela Terceira Itália, tem o seu crescimento baseado em dinâmicas internas e, a exemplo, o geógrafo francês cita as pesquisas no âmbito deste lugar, onde existiria um misto entre ‘distritos industriais’ (vantagens locais para instalações de empreendimentos), ‘sistemas locais de produção’ e de ‘clusters’, estes últimos

que são “caracterizados pela concentração geográfica de atividades econômicas similares e/ou fortemente inter-relacionadas ou interdependentes” (BRITTO, 2000, p. 2). Com isto, a organização industrial nessa área não tinha o caráter de um comando único da divisão técnica do trabalho integrada a uma grande empresa. Todavia, esses distritos industriais italianos se organizavam através da “coordenação, pelo mercado e pelo “face-a-face” (a “reciprocidade”), de uma divisão social do trabalho desintegrada entre as firmas menores, especializadas num segmento do processo produtivo” (BENKO, 2002, p.57).

Mas esse modelo estabelecido na Itália não veio romper com o modelo de desenvolvimento predominante, uma vez que existia a dependência da macroeconomia mundial e com grandes problemas sociais, como a exploração do trabalhador, principalmente da mulher (BENKO, 2002). No entanto, esse modo de desenvolvimento não pode ser desprezado, sendo modificado com a flexibilização do trabalho.

O geógrafo chama atenção que, entre as décadas de 1970 e 1980, com a crise do déficit público, o Estado foi pressionado a realizar uma descentralização e uma regionalização dos bens públicos dos mais variados setores e serviços, assim, “descobre-se então que a densidade das relações entre os atores locais (empresas, municipalidades, universidades, centros de pesquisa, sindicatos) pode desempenhar um papel determinante na competitividade de certas atividades e de serviços” (BENKO, 2002, p. 35). Para o autor, o território tornou-se efetivamente um espaço de discussão e execução das políticas de desenvolvimento, não mais no modelo de cima para baixo, isso cristalizou a concepção de desenvolvimento local.

Nosso mundo "global" é assim um mosaico composto de uma multiplicidade de regiões e de localidades, que não são, longe disto, necessariamente equivalentes. Contrariamente às predições mais sombrias, os 'territórios' com suas especificidades não são apagados sob os fluxos econômicos da mundialização (BENKO, 2002, p. 38)

A globalização tem um significado de diferenciação e espacialização, criando os territórios como vantagens de concorrência, a partir de seus ativos e recursos genéricos e específicos. Em que os ativos e recursos genéricos são transferíveis e seu valor é valor de troca, estabelecido pelo mercado, por meio de preços. Os recursos e ativos específicos permitem um uso particular, o seu valor se constitui em razão das condições de seu uso específico, assim estes valorizam o território, não sendo transacionado em mercado. Tais recursos valorizam a identidade territorial.

No período da globalização, existe um crescimento das grandes empresas com base na flexibilidade, mas, ao mesmo tempo, há uma valorização dos recursos específicos

provenientes das estratégias locais. Assim, a globalização permite a interconexão dos diversos mercados. Estes elementos apontados por Benko (2002; 2002b) tornam-se importantes na análise da valorização do território como vetor de desenvolvimento, o que possibilita a constituição de políticas com caráter territorial.

b) A discussão do desenvolvimento por geógrafos brasileiros

Na busca de compreender como os geógrafos trabalham com a temática desenvolvimento, discutir-se-á as contribuições de Speridião Faissol, que foi um geógrafo do IBGE, desde os anos de 1940 até a década de 1980, e, posteriormente a sua aposentadoria, ingressou na carreira de docente da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Ficou conhecido por ser um dos precursores do método quantitativo na geografia brasileira, influenciando especialmente o IBGE. Quando regressou do seu doutorado nos Estados Unidos, assumiu o Departamento de Geografia do IBGE e a Secretaria Geral do Conselho Nacional de Geografia até 1960. Neste período, exerceu grande influência nos estudos sobre o urbano e as redes metropolitanas. Torna-se importante ressaltar que foi com Faissol que a análise geográfica sob influência francesa foi diminuindo no IBGE e a abordagem anglo-saxônica torna-se a referência nos estudos geográficos.

Para compreender o pensamento sobre a temática do desenvolvimento proposto por Faissol é mister discutir um pouco sobre a trajetória de produção científica do referido geógrafo. Para tanto, se utilizará das discussões feitas por Reis Junior (2006) e Reis Junior e Carmargo (2003). Para os autores, o pensamento e as pesquisas de Speridião Faissol podem ser divididos em quatro momentos ao longo de mais de cinquenta anos de pesquisa em geografia: 1) quantificação, 2) a discussão metodológica, 3) a linguagem sistêmica, 4) o planejamento. É neste último item que aflora com mais intensidade a discussão sobre desenvolvimento, da qual iremos fazer um rápido ensaio, mas torna-se importante afirmar que cada momento deste não é marcado por uma quebra do pensamento, ou por uma negação do que já tinha sido feito, pelo contrário, o pensamento de Faissol foi contínuo, tendo forte influência de um pensamento sistêmico, de bases neopositivistas (REIS JUNIOR; CAMARGO, 2003).

Um elemento central no pensamento de Faissol foi o planejamento, segundo Reis Junior e Camargo (2003, p.228):

Desde os anos cinquenta até os noventa, a temática da planificação pró-desenvolvimento foi recorrente. Faissol sempre fez questão de deixar clara sua preocupação com a fundamentação técnica dos projetos que visassem ao equacionamento das desigualdades regionais brasileiras. Essa fundamentação presumia, é claro, um papel decisivo a ser jogado pelos geógrafos e estes – preconizava – deveriam estar aptos a manejar instrumental de efeito organizacional: técnicas de coleta e análise de dados; métodos de correlação; ferramentas linguísticas operacionais; etc.

O planejamento foi o tema principal sobre o qual Spiridião Faissol desenvolveu grande parte de suas pesquisas durante quase meio século, foi no final dos anos de 1980 que o geógrafo se deteve em compreender o desenvolvimento no sistema capitalista, ora a nível global, mas especialmente a configuração do desenvolvimento no Brasil, tomando por base duas referências por ele sempre estudadas: o problema regional e a urbanização. No seu livro “O espaço, território, sociedade e desenvolvimento brasileiro”, Faissol (1994) vai apresentar uma coletânea de artigos desenvolvidos nos anos de 1980 e 1990 sobre a temática do desenvolvimento e a perspectiva de análise do geógrafo.

O desenvolvimento na sociedade atual traz alguns desafios, sua compreensão sobre a temática envolve tanto o aspecto econômico quanto o social

Entendo por desenvolvimento econômico e social “como o processo pelo qual, de par com a geração de maior produção material, se obtém sua apropriação pela maior quantidade de pessoas possível, numa sociedade. Esta concepção descarta, fundamentalmente, o princípio da maximização do lucro e incorpora a noção, que colocamos nesta coletânea, da subordinação dos postulados essenciais do sistema capitalista, aos interesses da sociedade. Mas não descarta o sistema capitalista em si mesmo, porque parte da premissa de que o sistema capitalista pode se ajustar aos interesses da sociedade, como é o caso em numerosos países do mundo, inclusive, em larga medida, nos próprios Estados Unidos e na Europa Ocidental (FAISSOL, 1994, p.73).

O autor tem claro que o desenvolvimento pode acontecer tanto em sociedade capitalista, bem como em sociedades socialistas, todavia não se pode compreender de maneira homogênea a questão do desenvolvimento. Para o geógrafo, existem os marcos conceituais, que têm duas componentes importantes e controversas: 1) uma ligada ao positivismo; 2) outra rompe com a tradição positivista e com o método científico experimental, com um maior comprometimento com o contexto social e político (tendo subdivisões: a) uma com a valorização do sentido humano (humanismo) e outra derivada de uma linha antipositivista (marxista).

No entendimento do problema do desenvolvimento brasileiro (econômico, social), toma por tese duas opções, a primeira numa perspectiva teórica, filosófica, principalmente

ideológica e política, que não contemplasse as hipóteses da maximização do setor produtivo, para sim comprovar o contexto de uma prioridade social, uma eficiência social “neste contexto espacial que sugerimos uma combinação na realidade uma fusão das políticas urbanas e regional” (FAISSOL, 1994, p. 22). A segunda é considerar que a visão agregada da realidade brasileira tende a obscurecer tanto as disparidades sociais quanto as espaciais. Para o autor, torna-se importante compreender como as políticas urbanas e regionais configuram o desenvolvimento no Brasil.

Mas o problema da distribuição desigual do desenvolvimento econômico na superfície do território e da sociedade brasileira, tem obviamente uma dimensão espacial, não político ou administrativa, mas regional em primeiro reatamento destes desníveis é observado num plano regional, com regiões mais pobres e outras mais ricas. E outro é feito a um nível de resolução diferente, que é o urbano; as cidades também se desenvolvem de forma diferenciadas, criando uma hierarquia tanto de tamanho como de desenvolvimento; e como a cidade tem um poder político e constitui uma instância políticas e administrativa (derivada da organização municipal), é nela e em torno dela que se desenrola a disputa pelos recursos nacionais escassos e por isso mesmo arduamente disputados” (FAISSOL, 1994, p.23).

Percebe-se que o autor faz duras críticas ao sistema federativo brasileiro pós constituição de 1988, que coloca o município como executor das políticas públicas, porém, são estes entes federados que por incapacidade não conseguem outros recursos além dos repasses da União e do Governo Estadual. O geógrafo considera a urgência da capacidade para o planejamento em todos os níveis, pois, para Faissol (1994, p. 75), “de uma forma muito sensível o desenvolvimento econômico (o antigo conceito de progresso continuado?) tem muito a ver com uma certa forma de planejamento e os dois conceitos sempre caminharam mais ou menos juntos”.

O desenvolvimento brasileiro, no entendimento de Faissol (1994), está dentro do processo de origem do terceiro mundo, onde o desenvolvimento das regiões centrais ou países desenvolvidos é baseado no subdesenvolvimento das regiões periféricas, isso considerando a macro política. Já no interior do país, o desenvolvimento regional, ou melhor, a escolha de regiões que foram desenvolvidas, tem um caráter político.

As questões políticas são as mais importantes a serem tratadas quando se fala em desenvolvimento, neste sentido se apoiam nas ideias de John Friedmann, que elenca quatro pontos para o entendimento: 1) Um sistema mundial de relações de mercado; 2) A existência de uma teoria geral do Estado, onde se envolve nos mais diversos âmbitos, esse Estado é o capitalista; 3) A existência de um conjunto geográfico de transferência de excedente da

produção da região menos desenvolvida para a mais desenvolvida; e, 4) O próprio desenvolvimento capitalista propiciou o aparecimento e ampliação dos movimentos regionais.

Utilizando-se ainda das ideias de Friedmann, Faissol (1994) se apropriou dos conceitos de espaço de vida e espaço econômico, para tratar que no desenvolvimento brasileiro o espaço econômico sobrepõe o espaço de vida, causando assim grandes disparidades entre as regiões.

O espaço econômico é, ainda segundo Friedmann, abstrato e descontínuo, constituído de localizações pontuais e relações de fluxos de comodidade, capital, trabalho e até informações. Seus atores são empresas, firmas, grupos econômicos e corporações, cujo propósito é a obtenção de lucro e são essencialmente destituídos de um sentido humanístico ou social, e que se baseia num princípio fundamental: a propriedade do excedente de produção “*surplus value*” deve ser privada, enquanto que os custos sociais desta produção devem ser pagos pela comunidade (Estado), o que equivale a dizer que a privatização dos lucros e socialização dos custos, portanto máximo de eficiência na acumulação do excedente (FAISSOL, 1994, p. 85).

Neste sentido, Faissol (1994) elenca três questões necessárias para entender o desenvolvimento no Brasil, 1) o funcionamento do processo de acumulação capitalista, que gerou o desenvolvimento desigual, concentrado, reforçado pelas fortes ligações com o sistema capitalista internacional; 2) O processo político brasileiro centralizador; 3) A ideologia nacionalista que buscou consolidar uma nação forte e poderosa, desviando a atenção dos grandes problemas sociais. Estes três elementos possibilitaram que a política de desenvolvimento regional se tornasse política de desenvolvimento de uma região, sem a consideração do nacional. Assim, a política de desenvolvimento regional tornou-se um elemento de concentração.

Outro fator que aumentou as disparidades no Brasil foi a política urbana, que, para o geógrafo, criou hierarquias e foi estabelecida independentemente da política regional, “e todo o modelo era apoiado também em uma concepção neoclássica de que os impulsos gerados nas regiões metropolitanas seriam transmitidos hierarquia abaixo, para todo o sistema” (FAISSOL, 1994, p.86). Porém, esses impulsos funcionaram opostamente, causando concentração de riquezas e de indústrias. Para o autor, a política de desenvolvimento deve ter um viés espacial, que deve integrar as políticas urbanas e regionais.

O debate sobre o pensar desenvolvimento no Brasil, segundo Faissol (1994), passa por duas dimensões, ora pela ideia de um grande país (viés econômico, preponderante) ora pela concepção de um país voltado ao desenvolvimento regional ou social (principal argumento

para a realização das políticas, porém com efeitos opostos). A opção escolhida foi a base nacionalista.

Politicamente este modelo se traduz por uma maior preocupação com o Estado/Nação que com o povo, e sua base ideológica é nacionalista, como já havíamos indicado mais acima. Mas suas consequências econômica e social é o desenvolvimento dual, que privilegia os setores e regiões mais susceptíveis do desenvolvimento rápido (FAISSOL, 1994, p.109).

O desenvolvimento brasileiro, analisado pela ótica das ações das políticas urbanas e regionais, resultara no aumento das desigualdades, contrariando a proposta teórica de região integrada, que seria, na visão de Faissol (1994, p .124), “a ideia central é a maximização das relações intersetoriais numa determinada região, e aí tanto intraregional - espaço integrado como aqui chamamos como inter-regional”.

Torna-se importante ressaltar que o pensamento de Faissol (1994) sobre o desenvolvimento é aportado dentro do sistema capitalista, assim, o autor tem as convicções que tal modelo busca a maximização do lucro em alguns lugares em detrimento de outros, que são marcados pela pobreza, mostrando que a contradição faz parte do jogo. Outro fato é que para o geógrafo, no Brasil, os grandes problemas de desenvolvimento estão espacialmente explanados na ótica das políticas urbanas e regionais, onde a escolha foi pela centralização em uma região.

A perspectiva de desenvolvimento tratada por Faissol (1994) abrange principalmente o urbano e as políticas regionais, estas últimas podendo abranger o todo, porém, como sabemos, o modelo adotado no Brasil foi para o apoio ao grande capital. Assim, observa-se que não há uma discussão sobre o desenvolvimento rural como uma estratégia para o Brasil, tampouco a ideia de desenvolvimento territorial, onde há uma intensa participação da sociedade no processo de discussão, formulação, execução e avaliação das políticas públicas.

Desta forma, o pensamento sobre o desenvolvimento, em Faissol (1994), ainda está com base no Estado como maior planejador e articulador das ações e o grande capital como o principal beneficiário dessas ações. Distante da perspectiva do desenvolvimento territorial, principalmente quando se trata do rural.

Outro trabalho que nos chamou atenção é a produção da geógrafa Josefa Bispo de Lisboa, atualmente docente da Universidade Federal de Sergipe, no Departamento de Geografia. A pesquisadora tem uma produção acadêmica voltada à análise do desenvolvimento no sistema capitalista, através de uma perspectiva teórica/conceitual marxista, tendo foco nos problemas que envolvem a geografia agrária principalmente.

O trabalho de Lisboa (2007) analisou a ideologia do discurso sobre o desenvolvimento no nordeste brasileiro e utilizou, enquanto áreas empíricas, projetos no meio rural do Ceará, Pernambuco e Sergipe, para demonstrar como as políticas públicas de desenvolvimento no Nordeste ocorriam, utilizando, assim, esses exemplos para uma melhor compreensão da aplicação de recursos e da ideologia construída.

A ideologia do desenvolvimento é analisada com base no marxismo, Lisboa (2007) apresenta as principais linhas clássicas e neoclássicas sobre o tema e demonstra como esse discurso é importante para a própria estruturação do capital, apresentando suas nuances nos diversos períodos históricos, principalmente pós revolução industrial. Para a autora,

o desenvolvimento, longe de ser uma questão da promoção do bem-estar social, traz um caráter ilusório, cumprindo uma importante função ideológica: a legitimação das relações de produção capitalistas que operam as contradições, ou, em outras palavras, que dirigem a produção da pobreza (LISBOA, 2007, p. 19).

A ideologia do desenvolvimento serve como argumento para as mudanças sociais, principalmente no que se refere aos países subdesenvolvidos e para fundamentar essa questão, a geógrafa vai buscar na história recente (século XX) os diversos discursos sobre o desenvolvimento, elaborados pelos países desenvolvidos aos países pobres. Para Lisboa (2007), uma classe burguesa dominante reproduzia o ideário do desenvolvimento estabelecido pelos países ricos, o que não trouxe benefício para a grande massa da população, ficando as benesses voltadas a um pequeno grupo.

Neste sentido, o desenvolvimento e o subdesenvolvimento eram colocados como um momento passageiro, cabendo às nações pobres seguirem um receituário para chegarem a fase desenvolvida. Desta forma, a industrialização era o principal meio para chegar a estabilização econômica, propagava-se o argumento que “à medida que fossem postas em ação políticas de desenvolvimento, se tornaria possível corrigir as imperfeições dentro do capitalismo, já que este era o único modo possível de sociedade organizada e civilizada” (LISBOA, 2007, p.21). A autora considerou que a lógica do desenvolvimento estabelecido para a América do Sul, inclusive o Nordeste brasileiro, incorporava o padrão urbano-industrial.

A autora apresenta como se deu o processo ideológico sobre o desenvolvimento. Para tanto, imerge nas contribuições dos autores clássicos, tais como os da escola fisiocrata em meados do século XVIII, quando foram lançadas as bases das ciências econômicas. A Escola Clássica de Adam Smith e David Ricardo, considerando-a a primeira a elaborar uma teoria moderna do desenvolvimento, que tinha dois segmentos de entendimento, o primeiro na

distribuição da riqueza entre as classes, e o segundo na compreensão que o crescimento se dá com a acumulação do capital. Neste sentido, “os postulados dos clássicos advogam o mercado como o mais sensato mecanismo para coordenar a multiplicidade de interesses, decisões e ações dos indivíduos” (LISBOA, 2007, p. 46).

Mas, para a autora, é no pensamento neoclássico que está o paradigma dominante da ciência econômica do mundo capitalista, consecutivamente, as principais bases para a ideologia do desenvolvimento do século XX, tendo como os principais representantes: Marshall; Keynes, Shumpeter; Rostow. Para Lisboa (2007, p. 46-47):

A tese central sustenta que na relação entre o atrasado e o setor moderno ou industrial reside uma dificuldade para assimilação da necessidade de rompimento da estrutura de atraso, colocada como estranguladora do crescimento, e que impede a generalização do processo de modernização. O avanço técnico é central na lógica do desenvolvimento.

O pensamento neoclássico, segundo a autora, considera o desenvolvimento a partir da ideia de estágios, não considerando as relações internacionais estabelecidas pelo capitalismo nos diferentes países, uma história de exploração que ainda tem profundas marcas na organização social de vários países. A não consideração da história faz com que os obstáculos para o estabelecimento da sociedade industrial sejam explicados pelos processos internos de cada país, deste modo, a “história neste particular mantém o caráter evolucionista dos positivistas e o conceito de desenvolvimento assume uma concepção linear e a-histórica” (LISBOA, 2007, p. 50).

A geógrafa continua sua análise sobre a ideologia do desenvolvimento a partir dos acontecimentos no Brasil e, para ela, o país também foi influenciado por esta ideologia. Também aceita a proposta do ajuste espaço-temporal de David Harvey, uma vez que considerou o Brasil com um espaço de expansão do capital. Esta ideologia colocou um modelo de interpretação dual, ao estabelecer que o obstáculo à transformação do país é de ordem econômica e impõe a difusão tecnológica como meio de superação, essa concepção tem por base o contínuo entre subdesenvolvimento e desenvolvimento, sendo o primeiro uma etapa de transição.

O entendimento de que o processo de modernização ocasionaria o desenvolvimento do país foi o principal argumento para a modernização das atividades agrícolas exercidas pelo grande capital. Assim, foi criado o sistema nacional de crédito rural (SNCR), que possibilitou ao grande latifundiário contrair volumosos empréstimos para modernizar e ampliar sua produção. Por outro lado, o agricultor familiar não teve nenhum incentivo. Na verdade, esse

período se caracteriza pelo amplo processo de expropriação que o trabalhador rural sofreu, diversas famílias foram expulsas de terras que trabalhavam há décadas. Esse processo tem repercussão até os dias atuais.

A ideologia da classe dominante, no entendimento de Lisboa (2007), é reproduzida pela classe dominada como algo normal, isso vem através do controle da força política, econômica e intelectual que o capital detém no Brasil. Para a autora, o Brasil passou por diversos ciclos ideológicos, porém estes nunca tiveram o propósito de eliminar a força do capitalismo.

A geógrafa faz duras críticas aos programas de desenvolvimento estabelecidos para o nordeste Brasileiro, que só consideravam o nordeste a partir das secas, não conseguindo enxergar outros problemas como o coronelismo, o latifúndio, as oligarquias. Dentro do próprio planejamento regional, Lisboa (2007, p.108) faz críticas:

O esforço das elites regionais para convocar todos os nordestinos em torno da causa regional reflete a vontade política da homogeneização pelo aniquilamento das diferenças e enquadramento de todos numa situação de harmonia social, onde as lutas e reivindicações são únicas e os interesses são de todos, negando a reflexão sobre as contradições intra-regionais e entre as classes na região.

Acentua sua análise sobre o discurso e a prática do desenvolvimento com críticas ao modelo capitalista e o planejamento pensado para o Brasil e para a Região Nordeste, mesmo com o processo de redemocratização pelo qual a nação passou. A autora ressalta ainda, que neste momento o país ficou sob o julgo das forças financeiras internacionais, alinhadas ao Consenso de Washington.

Mas foi no processo de redemocratização, a partir do estabelecimento da Constituição Federal de 1988, que nas políticas públicas pode-se ter uma maior participação da sociedade civil, “Surge um novo ordenamento regional, onde as iniciativas locais devem constituir a expressão da descentralização e, onde a sociedade civil é chamada para ser protagonista” (LISBOA, 2007 p. 148). Com a crise do modelo político adotado na década de 1980, o Estado volta a ser protagonista do desenvolvimento. Todavia, neste momento, o modelo de políticas não seria apenas as construídas de cima para baixo (top-down), o território torna-se um elemento do desenvolvimento dos lugares.

Os lugares são tornados territórios pelo capital e passam a apresentar a alternativa encontrada pelo capitalismo para suprir as suas demandas, por sua vez, a descentralização transfere para a sociedade civil (contraditoriamente, retira dela) a responsabilidade pela eficácia desse território (LISBOA, 2007, p.148).

Por sua vez, a própria geógrafa não se exime de ter críticas à concepção que a partir do local tudo poderá ser resolvido. Para a autora, isso é um pseudo-poder, uma vez que é necessário considerar as macroestruturas institucionais do país e as influências econômicas em todas as escalas. Assim, a compreensão territorial não pode encerrar o conhecimento circunscrito em apenas um local, deve-se compreender as relações em diversas instâncias, para entender as suas influências no lugar.

3.2 - A Dimensão do desenvolvimento: os modelos econômicos aplicados ao Brasil

Neste item far-se-á uma breve discussão sobre a ideia de desenvolvimento, articulando a algumas teorias que influenciam as ações dos Estados, em especial o brasileiro.

O estudo sobre “desenvolvimento” perpassa por uma dificuldade na própria conceituação desta palavra, que traz uma série de obstáculos devido ao caráter polissêmico da mesma. O uso da palavra “desenvolvimento” para o entendimento das coisas que progridem ou evoluem veio, segundo Favareto (2006), com Lucrécio, ao escrever *‘De natura rerum’*, onde a natureza era o princípio em progresso, em desenvolvimento.

Ali, a natureza é concebida como aquilo que está no princípio do crescimento, à medida que a palavra em latim *natura*, deriva etimologicamente do verbo *nascor* – nascer. E no latim, tanto desenvolvimento como evolução derivam etimologicamente do verbo *volvere*, cuja tradução para o inglês se aproxima do verbo *to roll*, como mostra Hodgson (1993). O mesmo autor observa que os verbos auxiliares *evolvere* e *revolvere* são mais explícitos, denotando respectivamente um movimento progressivo e um movimento regressivo. Assim, o termo evolução e seu par – desenvolvimento – surgem, também no latim, presos à ideia de algo direcional, de algo relativo a uma atividade em certa medida com um sentido pré-destinado (FAVARETO, 2006, p.36).

Tenta-se de demonstrar que a concepção de desenvolvimento como a ideia de progresso, avanço, crescimento, tem sua origem desde a antiguidade, considerando a história como um ciclo, onde se tem começo, meio e fim. A perspectiva da história vista como uma forma cíclica, segundo Favareto (2006), aparece com Santo Agostinho, no século V, quando houve uma tentativa de adequação da filosofia socrática ao ideário cristão que estava surgindo naquele momento, deste modo, a história passou a ser vista de forma linear e sob o julgo de um plano divino. Assim, o entendimento sobre o progresso e/ou desenvolvimento humano sai da perspectiva humana e foi para um direcionamento divino, servindo, assim, para reafirmar o

domínio de um pequeno grupo de pessoas (nobreza e o clero) sobre a grande maioria da população.

Importante ter em mente que a discussão sobre evolução e desenvolvimento é um elemento característico do Ocidente, principalmente europeu, que teve uma mudança de direcionamento, a partir do século XVII, com a ascensão do racionalismo-empirista e a consolidações dos métodos científicos, partindo principalmente da observação dos fenômenos. O momento histórico de consolidação da concepção de desenvolvimento como progresso é importante para compreendermos depois a ideia desenvolvimentista. O final do século XVIII é marcado com a revolução industrial e a revolução francesa, dois marcos importantes. A revolução industrial sinalizou uma nova possibilidade de produção de produtos, a necessidade de expansão do comércio, tanto de venda como de aquisição de matéria-prima. Já a Revolução Francesa foi a efetivação de uma sociedade sob o comando da burguesia, que pregava a liberdade enquanto princípio fundamental.

A ideia de progresso como sinônimo de desenvolvimento foi difundida, principalmente, com os estudos de Spencer sobre a evolução das espécies. Sendo mais tarde reforçado com a publicação da ‘Origens das Espécies’ (1859) por Charles Darwin, “o termo evolução e seu par – desenvolvimento – se firmaram presos à ideia de algo direcional, de algo relativo a uma atividade em boa medida pré-destinada” (FAVARETO, 2006, p. 40). Partindo assim do princípio que pela evolução ou desenvolvimento os seres saíam de um nível de complexidade para um superior, isso foi bem absorvido para a interpretação da sociedade, consolidando o ideário de progresso.

No século XIX a ideia de progresso e desenvolvimento já era bem aceita, porém não foi neste momento que surgiu o modelo do desenvolvimentismo, uma vez que o processo do século XIX tinha características distintas das atividades do século XX, pois, naquele momento, o principal meio de desenvolver as nações europeias foi através da exploração de recursos naturais de outras nações (imperialismo), através de investimentos de grandes empresas ou do próprio Estado. Naquele momento não existia a ideia de troca comercial entre os países com o nível de complexidade de hoje, os países mais avançados tecnicamente construíam um discurso de modernização dos países atrasados. Para tanto, era necessário que os países atrasados seguissem uma ideologia ocidental, de estruturação de infraestrutura para a sua completa modernização, isso a um custo muito alto, uma vez que os países receptores privilegiavam comercialmente os países colonizadores.

Os modelos de dominação dos países desenvolvidos por meio de colonização de outros países provocaram divergências entre os Estados imperialistas, que desembocaram na Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e na Segunda Guerra Mundial (1939- 1945). Com o fim da Segunda Guerra, o mundo tinha duas potências militares e econômicas, os Estados Unidos e a União Soviética. Muitos países da África e Ásia foram descolonizados pelos países europeus, enfrentando crises internas. As duas grandes potências tinham planos de apoio aos seus países aliados. O primeiro grande plano dos EUA no pós-guerra foram os acordos de Bretton Woods (1944), que buscou a reestruturação dos países europeus e criou o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). O segundo plano foi a instituição do Plano Marshall, em 1947, que tinha diretamente duas prioridades: conter o avanço comunista e manter os mercados europeus sob a influência dos Estados Unidos (SIMON, 2011).

Foram as características do Plano Marshall (da expansão do controle dos Estados Unidos) que, segundo Rist (2002), inauguraram a era do desenvolvimento, com o discurso do Presidente Americano Harry Truman, em 20 de janeiro de 1949, chamado de “IV ponto”, por ocasião de sua posse na reeleição. Nesse sentido, o autor ressalta que este ato “el ‘Punto IV’ inaugura la ‘era del desarrollo’ y es significativo que la idea fuese proclamada en primer lugar por un presidente estadounidense” (RIST, 2002, p. 85). Para o autor, é no discurso de Truman que apareceu pela primeira vez a palavra “subdesenvolvimento” como sinônimo de regiões economicamente atrasadas. Foi a partir da data do pronunciamento que houve o início da relação entre desenvolvimento e subdesenvolvimento, que foi um argumento chave para pensar o desenvolvimentismo em diferentes países.

A ideia de subdesenvolvimento enquanto o oposto de uma situação boa (desenvolvido) foi propagada pelos países capitalistas, principalmente pelos Estados Unidos, enquanto uma situação transitória, passível de ser superada desde que os países seguissem alguns preceitos e celebrassem convênios junto com as instituições financeiras internacionais, tais como o BIRD e o FMI. Além de submeter financeiramente os países subdesenvolvidos ou do terceiro mundo ao capital internacional, os afastava cada vez mais dos Comunistas. Segundo Rist (2002, p. 88), sobre o subdesenvolvimento:

La aparición del “subdesarrollo” sugiere no solamente la idea de un cambio posible dirigido hacia un estado final, sino sobre todo, la posibilidad de provocar este cambio. No se trata solamente de tomar nota de que las cosas “se desarrollan”, sino que, se podrán “desarrollar”. El “desarrollo” toma entonces un sentido transitivo (el de una acción ejercida por un agente sobre alguien distinto a él) correspondiendo a un principio de organización social,

mientras que el “subdesarrollo” será considerado como un estadio que existe “naturalmente”, es decir, sin causa aparente.

Diante deste princípio, a conceituação de desenvolvimento vai se somar à ideia de progresso, bem-estar e liberdade. Assim, o sistema capitalista, através das instituições democráticas, seria o melhor meio para chegar a tal patamar. Mas, para Furtado (2009), essa é uma ideia errônea, pois transparece que o desenvolvimento dos países é a fase final de um percurso. Para o autor, o subdesenvolvimento é uma das características do próprio sistema capitalista, que foi forjado para o seu próprio avanço, através de submissão financeira e tecnológica dos países.

Nos países subdesenvolvidos, o modelo de estruturação do sistema capitalista disposto estava ligado ao processo de industrialização que, segundo Furtado (2009), teve três direções: a primeira foi marcada pela desorganização da economia artesanal pré-capitalista, absorção dos fatores para um nível mais alto de produtividade; a segunda linha foi o deslocamento do desenvolvimento industrial para além de suas fronteiras; a terceira linha de ação foi a expansão da economia industrial para regiões ocupadas que tinham sistemas econômicos considerados de natureza pré-capitalista, formando assim estruturas híbridas da convivência de estruturas arcaicas com o capitalismo industrial. Essa maneira de interpretação foi característica da teoria do subdesenvolvimento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), do pensamento dos chamados estruturalistas e do modelo de substituição de importações (MENTEGA, 1997).

Pensar em desenvolvimento, principalmente como expansão do capitalismo na metade do século XX, é compreender como as estruturas capitalistas se encrustaram no território, estabelecendo novos usos e normatizando o mesmo. Houve diferenças entre a forma de uso dos lugares pelo avanço do capitalismo no território brasileiro, algumas experiências de empresas que se instalaram em regiões, mas não trouxeram melhorias sociais como consequência dessa implantação, o que Furtado (2009, p. 169) chamou de estruturas capitalistas de grau inferior, em que “a massa de salários gerados no setor exportador constitui o único elemento dinâmico”.

Já as chamadas estruturas subdesenvolvidas mais complexas, podem ser consideradas os países que já tinham um núcleo industrial ligado ao mercado interno. Para Furtado (2009, p.170), a etapa superior do subdesenvolvimento é “alcançada quando se diversifica o núcleo industrial e este fica capacitado a produzir parte dos equipamentos requeridos pela expansão da sua capacidade produtiva”. Desta forma, o núcleo industrial ligado ao mercado interno tenta produzir mercadorias que se assemelhem às importadas, possibilitando maiores lucros.

Porém, algo que os diferencia das indústrias dos países desenvolvidos é que, mesmo com o crescimento da economia nos países subdesenvolvidos, a população beneficiada era um número reduzido, ou seja, só houve melhorias para um grupo pequeno da população, uma vez que os salários eram baixos e a oferta de mão-de-obra era grande.

O processo de estruturação de uma teoria do desenvolvimento foi caracterizado por alguns períodos, que possibilitaram um melhor entendimento dos processos econômicos, considerando a perspectiva temporal das ideologias estabelecidas. Deste modo, são considerados os seguintes períodos ideológicos sobre o desenvolvimento no Brasil: o desenvolvimentismo (nacional-desenvolvimentista), o ortodoxo convencional (conservadora), novo-desenvolvimentismo na perspectiva de Mollo e Fonseca (2013).

Já Mantega (1997) propõem cinco grandes correntes para entender o processo do desenvolvimento econômico nos países subdesenvolvidos, com foco para o Brasil e a América Latina, que são: A primeira grande corrente foi a do desenvolvimentismo, que inicia na década de 1950 até o golpe militar de 1964. A segunda corrente foi desenvolvimentismo internacionalista e autoritário que veio sob o auspício dos Militares que tomaram o poder. A terceira corrente identificada foi a neomarxista que teve certa influência nas décadas de 1960 – 1970 principalmente na América Latina. A nova esquerda foi considerada uma quarta corrente, que conseguiu elaborar uma leitura mais articulada das ideias marxistas, keynesianas e de outros autores, rompendo com as abordagens de viés nortista, tentando interpretar a realidade dos países subdesenvolvidos. Por fim, na década de 1980, surgiu a quinta corrente, que tinha por base a teoria da inflação inercial, que apoiava o neoliberalismo nos anos de 1990, o chamado Consenso de Washington.

Torna-se importante frisar que as interpretações sobre o desenvolvimento são tantas que nos foge a possibilidade de compreender todas, pois isso também parte de uma leitura histórica para o melhor entendimento. Assim, o esforço aqui empregado é para capturar conceitualmente as ações para o desenvolvimento no Brasil como foco principal, mas em alguns casos tem que se ampliar a compreensão para a América Latina e ou para o chamado Terceiro Mundo. O pensamento sobre o desenvolvimento da América Latina vem de forma mais intensa quando da não inclusão do continente no Plano Marshall, em 1947, conforme aponta Pereira (2011). Contudo, desde 1930 no Brasil já existia um pensamento nacional-desenvolvimentista e na América Latina, principalmente, a partir de 1950 (BRESSER-PEREIRA, 2010).

O Nacional-desenvolvimentismo é considerado como uma estratégia para o desenvolvimento, com base na teoria econômica do desenvolvimento e na teoria econômica estruturalista latino-americana (BRESSER-PEREIRA, 2010). O desenvolvimentismo sustenta diferentes concepções de Estado e sua estrutura teórica é ligada às interpretações dos clássicos da economia, à macroeconomia keynesiana e ao Estruturalismo Latino-americano (MOLLO; FONSECA, 2013).

Com base no estruturalismo, o desenvolvimentismo na América Latina e no Brasil, por conseguinte, tinha como característica as seguintes ideias:

- 1) a industrialização é a via da superação da pobreza e do subdesenvolvimento; 2) um país não consegue industrializar-se só através dos impulsos do mercado, sendo necessária a intervenção do Estado (intervencionismo); 3) o planejamento estatal é que deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos necessários; 4) a participação do Estado na economia é benéfica, captando recursos e investindo onde o investimento privado for insuficiente (PEREIRA, 2011, p.122).

Não ocorreu diferente no Brasil, tendo os Governos, a partir de Vargas, assumido essa postura do Estado como investidor e executor de ações para o crescimento econômico e desenvolvimento do país. Contudo, é importante ressaltar que no momento da expansão industrial, na década de 1930, o combate ideológico do rumo econômico do Brasil se deu em duas frentes, de um lado as forças conservadoras, onde se encontravam as oligarquias agrário-exportadoras, a burguesia comercial importadora e exportadora e, do outro lado, o capital financeiro internacional. A segunda frente é representada pelos reformistas, que eram as representações das forças sociais da expansão urbana-industrial, quais sejam: o empresariado industrial, a classe média que englobava funcionários públicos, intelectuais entre outros (PEREIRA, 2011).

Os principais teóricos do desenvolvimentismo Latino-americanos foram: Raul Prebisch, Celso Furtado, Osvaldo Sunkel, Aníbal Pinto e Ignacio Rangel. Segundo Bresser-Pereira (2010, p. 7), estes teóricos tomaram como inspiração autores “da economia política clássica de Adam Smith e Karl Marx, na teoria macroeconômica de John Maynard Keynes e Michael Kalecki e nas novas ideias da escola da economia do desenvolvimento”. Logo, se percebe que o nacional-desenvolvimentismo não tem como objetivo romper com o grande capital que se estruturava no período pós Segunda Guerra.

Na América Latina foi criada a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em 1948, com sede em Santiago, Chile, órgão vinculado à Organização das

Nações Unidas (ONU). E foi a principal instituição a congregar os intelectuais e a gerar as principais ideias sobre o nacional-desenvolvimentismo. Pereira (2011) adverte que faltava à CEPAL estudo sobre a distribuição de renda e um conhecimento mais apurado da realidade, pois sua principal tese para o desenvolvimento era a da industrialização, o que, para o autor, não resolveria o problema. Outra crítica feita pelo autor refere-se à presumida força onipotente que a CEPAL imputou ao Estado.

Mas a CEPAL também representou um grande avanço na elaboração de um pensamento econômico independente, sem a interpretação das pretensas verdades do pensamento hegemônico estadunidense-europeu. Assim, para Pereira (2011, p. 126), a contribuição da CEPAL foi:

Ao combinar elementos da “revolução keynesiana” com as transformações históricas do sistema centro-periferia, a Cepal construiu um instrumento analítico poderoso para a análise dos problemas estruturais típicos dos países latino-americanos, tais como déficits externos crônicos, desemprego, deterioração nos termos de troca nas relações de comércio externo e inflação.

O pensamento nacional-desenvolvimentista e a CEPAL foram perdendo forças gradativamente, pois diversos acontecimentos propiciaram o seu declínio. A partir da década de 1960, o Brasil e outros países latinos americanos sofreram golpes militares, seguidos de governos ditatoriais, além desse aspecto, Bresser-Pereira (2010) ainda aponta como causas a desvalorização da CEPAL, a exaustão da estratégia da substituição de importações, a crise da dívida pública na década de 1980, a onda de fortalecimento neoliberal no mundo acadêmico, principalmente com o incentivo para o doutoramento de professores universitários nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, nas áreas principalmente de economia e administração.

No Brasil, os princípios do nacional-desenvolvimentismo de influência da CEPAL tiveram como base as ideias de Celso Furtado, que concebia a estratégia da diversificação econômica ao partir da decisão do Estado. Para o economista, a ideia era forjar, a partir das diversas regionalizações, núcleos dinâmicos econômicos. Porém, este momento foi que estabeleceu a Região Concentrada do Centro-Sul e o Estado de São Paulo como centro financeiro-industrial do Brasil, ou seja, houve uma concentração econômica, privilegiando grandes industriais e os latifundiários. Brandão (2012) vai relatar que o processo de urbanização e de industrialização no país foi feito a partir da intocabilidade da terra e a expropriação dos trabalhadores rurais de suas terras para a implementação da modernização conservadora.

A estrutura fundiária arcaica e a preservação clientelística dos espaços de reprodução do capital mercantil em suas diferentes faces (imobiliário, comercial, transporte urbanos e outros serviços etc.) foram responsáveis pela explosão dos custos da urbanização brasileira e pela periferização da população de baixa renda (BRANDÃO, 2012, p. 142)

A interpretação do período chamado nacional-desenvolvimentista está pautada principalmente no pensamento Cepalino, segundo Bresser-Pereira (2010). A CEPAL e algumas vertentes do nacional-desenvolvimentismo tentaram entender a história econômica brasileira a partir do estruturalismo e do modelo da substituição das importações, identificando uma burguesia industrial e uma classe oligárquica agrária conservadora. Alguns pesquisadores buscaram entender por outros modos o desenvolvimento econômico do Brasil e nos países subdesenvolvidos, sobretudo na América Latina, estes foram baseados na teoria da dependência (MANTEGA, 1997).

Na concepção nacional-desenvolvimentista, a partir do estruturalismo, existia um conflito entre a burguesia industrial e as oligarquias rurais, em que a primeira não avançava por obstáculos colocados pelos latifundiários, cabia a burguesia industrial o posto de agente do desenvolvimento do país. Essa visão, segundo Mantega (1997), foi contestada na teoria da dependência, que tem como seu principal idealizador, o então professor Fernando Henrique Cardoso. O nacionalismo como uma ideologia desenvolvimentista e o Estado sua principal base, surgiu a partir da defesa dos estudantes, profissionais liberais, militares e funcionários públicos, este grupo que pertencia a uma elite intelectual que não conseguiu ter o poder de decisão, mas influenciou as deliberações tomadas (MANTEGA, 1997).

Nesse sentido, as pesquisas de Cardoso e Falleto (2004) demonstravam que a burguesia industrial brasileira era uma camada social recente e heterogênea até o início da década de 1960, o que possibilitou que até aquele momento não se desenvolvesse uma consciência de classe. Assim, houve uma ampla participação e associação de grupos econômicos estrangeiros. Deste modo, Mantega (1997, p. 42) afirma que:

Estava confirmada a hipótese de Cardoso de associação da burguesia industrial com o capital externo. Além disso, os empresários ainda preferiam aliar-se às classes agrárias tradicionais a aliar-se às massas urbanas e ao proletariado. Definitivamente, a burguesia brasileira não era revolucionária, pelo menos no sentido clássico.

No período em que os militares tomaram o poder, tanto a interpretação do nacional-desenvolvimentismo quanto os chamados neomarxistas explicitaram que este momento foi de consolidação da acumulação industrial e financeira no País, com o Estado sendo o grande

protagonista, mas com uma baixa participação popular e a utilização de instrumentos que o regime de exceção lhes conferia todo poder de decisão. Segundo Mantega (1997), o fio condutor do modelo brasileiro de desenvolvimento estava dado pela Teoria do Desenvolvimento Equilibrado⁹, nesse sentido,

Era preciso privilegiar a poupança em detrimento do consumo, para alavancar os investimentos necessários para alcançar o desenvolvimento. Era uma concepção “pragmática” da concentração de renda incondicionalmente adotada pelos ideólogos do desenvolvimentismo autoritário brasileiro (MANTEGA, 1997, p. 15).

O modelo de desenvolvimento adotado pelo regime militar ampliou as desigualdades sociais, o desemprego, a elevação da inflação. Isso também propiciou uma maior organização de movimentos sociais, que buscavam a restauração da democracia, os sindicatos se renovaram se afastando da influência governista, neste sentido, tanto a política como a economia do governo pautado no autoritarismo ruíram.

Com o declínio da estratégia nacional-desenvolvimentista, tomou força no cenário econômico a chamada ortodoxia convencional (BRESSER-PEREIRA, 2010; MOLLO; FONSECA, 2013), uma estratégia que também ficou conhecida como Consenso de Washington. Uma ideologia imposta pelos países mais ricos para as nações subdesenvolvidas, na promessa de promover a prosperidade, tendo por base o neoliberalismo. Contudo, Bresser-Pereira (2010, p.15) relata que a ortodoxia convencional na “verdade atende aos interesses dos países ricos em neutralizar a capacidade de competir desses países de renda média”. As principais estratégias de crescimento da ortodoxia convencional, segundo Bresser-Pereira (2010, p. 32), estão pautadas nos seguintes itens:

1. Nenhum papel econômico para a nação ou para estratégias nacionais de desenvolvimento.
2. Reformas que reduzem o tamanho do Estado e desregulam os mercados.
3. As instituições fundamentais para promover o crescimento são os direitos de propriedade e os contratos.
4. Papel mínimo do Estado no investimento e na política industrial.
5. Sem tendências estruturais.
6. Liberalização da conta de capital e taxa de câmbio flutuante.
7. Crescimento financiado com poupança externa.

A estratégia de ortodoxia convencional se baseava na livre regulação dos mercados, se opondo às ideias do desenvolvimentismo, o Estado era visto como uma instituição protetora

⁹ Sobre a Teoria do Desenvolvimento Equilibrado, Duarte (2015, p. 197) afirma: “parte do pressuposto de que empreendimentos não viáveis do ponto de vista individual podem se transformar em investimentos viáveis, com rentabilidade positiva, quando considerado em conjunto com outros empreendimentos. Essa estratégia baseada nos fundamentos clássicos de equilíbrio entre oferta e demanda”.

dos direitos privados, não cabendo a sua participação em assuntos que poderiam ser tratados na esfera do mundo comercial privado. No Brasil, não diferentemente da América Latina, o receituário do Consenso de Washington foi aplicado pelos Governos, logo após o fim do regime militar, em 1986, sendo realizado um amplo processo de privatização de áreas da infraestrutura, tais como: telefonia, energia, mineração e estradas. Houve, na década de 1990, um sucateamento do serviço público federal em diversos setores, tais como a saúde e a educação¹⁰, principalmente no que tange a Educação Superior (ROMANO, 1999).

A política estabelecida pela ortodoxia convencional não fazia relação ao fortalecimento da Nação, mas ressaltava a importância da Globalização. Neste período o Estado perdeu suas forças para a estruturação de um mercado econômico livre. Porém, o que se observou com o tempo, foi que a estratégia pautada no livre mercado não trouxe nenhum crescimento para os países subdesenvolvidos, conforme demonstra Bresser-Pereira (2010, p. 14). Quando o autor analisa a economia neste momento, aponta que “o fraco índice de 1,6 por cento desde 1990 – praticamente metade da taxa alcançada entre 1950 e 1980 – é uma consequência da aplicação das políticas neoliberais ou do Consenso de Washington na região”. Outro fato que chamou a atenção do autor foi a comparação dos países latino-americanos com os asiáticos, cujos primeiros aceitaram o receituário do Consenso de Washington, já os asiáticos não aceitaram. Ao analisar os resultados econômicos dos dois grupos, percebe-se que os países da Ásia cresceram mais, não só economicamente, mas socialmente.

Com a constatação do não crescimento através da estratégia da ortodoxia convencional, no âmbito político houve significativas mudanças com a eleição de líderes nacionalistas da esquerda nos países latino-americanos no início do século XXI, que buscaram uma nova estratégia para o desenvolvimento. Esse momento é chamado por Bresser-Pereira (2010) de novo-desenvolvimentismo, que seria formulações para os países de renda média alcançar os países desenvolvidos.

Para o referido, autor o novo-desenvolvimentismo, além de uma teoria econômica, inclui-se como uma forma de organização econômica e política do capitalismo. Logo se percebe uma mudança de concepção da participação do Estado, que na ortodoxia convencional era apenas um garantidor dos direitos privados. Já no novo-desenvolvimentismo o Estado é um elemento basilar para a promoção do desenvolvimento econômico, neste sentido, tal teoria busca “explicar como alguns países que realizaram sua revolução industrial

¹⁰ Esse fato está relacionado também com a mudança no pacto federativo, definido pela Constituição de 1988, que transferiu mais responsabilidades para estados e municípios, a partir da descentralização da gestão pública.

e capitalista tardiamente aumentaram o bem-estar material de sua população e se tornaram países de renda média” (BRESSER-PEREIRA, 2016, 239).

Porém, o autor deixa claro que alguns países, a exemplo do Brasil constituem um misto de políticas que podem ser consideradas como social-desenvolvimentismo, Bresser-Pereira (2016) afirma que este é uma alternativa ao novo desenvolvimentismo, todavia o autor aponta algumas fragilidades:

o social-desenvolvimentismo também deveria ter um corpo de conhecimento teórico novo e relativamente sistemático, mas ficou prisioneiro de uma versão vulgar do keynesianismo ou de uma versão populista do Desenvolvimentismo Clássico, principalmente porque seus defensores foram incapazes de criticar o populismo cambial e o populismo fiscal que acabou por levar a experiência desenvolvimentista de 2003 a 2014 no Brasil a fracassar (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 246)

As principais críticas ao social-desenvolvimentismo é a sua ênfase no social, acarretando a insustentabilidade de políticas em alguns setores, pois o mercado tem outra maneira de funcionamento, como afirma Bresser-Pereira (2016, p. 246) “O social-desenvolvimentismo ignorou os modelos e as propostas políticas do Novo Desenvolvimentismo, mas não foi capaz de desenvolver novos modelos”. Já para Biancarelli (2013, p. 47) o social-desenvolvimentismo no Brasil tem uma estratégia que está pautada no mercado interno “é impossível desvincular o crescimento econômico da ampliação da demanda doméstica, e esta em grande parte responde ao processo de distribuição pessoal da renda acelerado nesse período”.

O aumento do salário e o consumo imediato é apontado por Bresser-Pereira (2016) como uma das principais diferenças do novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo. O novo-desenvolvimentismo constituiu como um “terceiro discurso” sobre o desenvolvimento, estando entre o nacional-desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. Bresser-Pereira (2010) apresenta cinco características do novo-desenvolvimentismo, a primeira característica é o crescimento baseado na exportação combinado com um mercado interno forte, enquanto o modelo de desenvolvimento da década de 1950 que fortalecia a industrialização baseada na substituição de importações, o novo-desenvolvimentismo busca uma harmonização das exportações com o fortalecimento do mercado interno, apostando na capacidade dos países de exportarem produtos manufaturados de médio valor agregado ou produtos primários de alto valor agregado.

Neste sentido é importante pensar que o Estado enquanto instituição definidora das estratégias não poderia expandir sua capacidade industrial sem fortalecer o mercado interno,

principalmente com referência ao aumento de investimentos na agricultura, tanto a empresarial como a familiar, uma vez que as *commodities* provindos da agropecuária são importantes para a balança de exportação brasileira. Mesmo não podendo comparar os orçamentos de uma com a outra, pois o Estado sempre investiu maiores quantias na agricultura empresarial. Porém, a agricultura familiar tem uma importância relevante para o equilíbrio econômico interno, uma vez que o oferecimento de alimentos a preços baixos é importante para manter a margem de lucro do setor industrial, pois assim, o trabalhador consegue se alimentar e não reivindicar aumentos de salários (principalmente os urbanos).

Uma segunda característica do novo desenvolvimentismo apresentada por Bresser-Pereira (2010, p.22) é que o “Estado deve criar oportunidades de investimento e reduzir as desigualdades econômicas”, em relação ao período do nacional desenvolvimentismo (a partir do governo militar), que coube ao Estado à função de obtenção de poupança forçada, os investimentos eram em setores monopolistas, principalmente nos grandes setores da economia, que exigiam enormes somas de capital. Assim, no início do período de industrialização a economia girava praticamente ao redor do fortalecimento do setor industrial e das infraestruturas necessárias para a integração territorial e para o escoamento da produção. Já no novo-desenvolvimentismo a estratégia econômica busca criar oportunidades, que também podem ser lidas como emprego e a redução das desigualdades econômicas.

Com o Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), se pode observar um incremento de políticas públicas voltadas para a geração e proteção do emprego, a exemplo da isenção temporária do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre a produção de automóveis, eletrodomésticos. Numa segunda frente de normalização da economia no Governo Lula, houve um aumento significativo da política de transferência de renda, tanto do número de beneficiários, como dos investimentos de forma crescente. Essas duas ações foram importantes para o fortalecimento do mercado interno.

Na agricultura familiar houve alguns avanços no sentido do oferecimento do crédito através do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) em várias modalidades, principalmente com a aprovação da Lei 11.326/2006 que estabelece Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Neste âmbito houve a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a obrigatoriedade de compras de alimentos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) de no mínimo 30% da produção da agricultura familiar. O fortalecimento dos programas de eletrificação rural e de habitação rural.

Nesta mesma orientação, com o objetivo de diminuir a desigualdade e a pobreza rural, potencializando os investimentos na agricultura familiar que foi criado no âmbito do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário¹¹ (MDA) o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), foco de análise da pesquisa, o processo de criação e suas principais ações serão discutidos com maior detalhe em capítulos posteriores. Diante disso, podemos concordar com Montenegro Gómez (2006) quando afirmar que esse programa de desenvolvimento busca pautar o desenvolvimento a partir das estruturas capitalistas.

Na crítica aos projetos de desenvolvimentos estabelecidos no Brasil, Montenegro Gómez (2006) vai relatar que esse conceito é usado para fortalecer o grande capital, pois, cria a perspectiva de que se pode alcançar o “desenvolvimento” e reduzir as desigualdades. Mas para o autor isto se impõe como uma falácia, uma vez que, historicamente os projetos de desenvolvimentos não puderam reduzir a pobreza, pelo contrário, houve um aumento, possibilitando uma maior concentração de riqueza para um grupo cada vez menor. Além disso, para o autor essas políticas servem para consolidar o processo de controle social, considerado como uma forma de estratégia de dominação (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006).

Ainda na análise do novo-desenvolvimentismo, Bresser-Pereira (2010, p. 22) ressalta que uma terceira característica deste momento é que “a política industrial é subsidiária”, diferentemente do nacional-desenvolvimentismo de meados do século XX, em que a ideia de desenvolvimento estava atrelada a industrialização e urbanização. Essa ideia foi construída tomando como exemplo a Europa, porém nos países latino-americanos o modelo de urbanização não seguiu os preceitos europeus, consecutivamente a industrialização aqui ocorrida foi diferente da que aconteceu no velho continente.

O novo-desenvolvimentismo considera que mais importante que uma política industrial é uma política macroeconômica eficaz, com base em um equilíbrio fiscal, taxas de juros moderadas e uma taxa de câmbio competitiva. Sobre isso Bresser-Pereira (2010, p.23) afirma que o “Estado pode e deve dar apoio às empresas, mas apenas estrategicamente, não de modo permanente. E deve dar esse apoio sob condição de que as empresas obtenham competitividade internacional”. Essa é uma das razões para que no cenário atual o governo diversifique a sua área de atuação, em que pese financiamentos e investimentos públicos,

¹¹ Com a tomada do poder pelo então ‘presidente’ Michel Temer, houve a publicação da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, é extinto o MDA e suas competências são passadas ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Porém com a aprovação do Decreto nº 8.780, de 27 de maio de 2016, transfere as competências do MDA que estavam no MDS para Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário - Casa Civil da Presidência da República.

como uma maneira estratégica para o equilíbrio econômico e social ou nas respostas as pressões das diferentes classe e organizações que compõem a sociedade.

A ideia de um novo-desenvolvimentismo, no Brasil e na América Latina, só é possível, pois os países deste continente, em sua maioria, já fizeram as chamadas “Revoluções Burguesas”, com a mudança para uma base econômica voltada para o setor urbano-industrial, a exemplo do Chile, Argentina, entre outros (MOLLO; FONSECA, 2013). Esses países serão categorizados por Bresser-Pereira (2010) como países de renda média. Mesmo não sendo totalmente desenvolvidas, essas nações optaram por políticas macroeconômicas semelhantes às dos países ricos, baseadas no “equilíbrio fiscal, taxas moderadas de juros e taxas de câmbio competitivas, que são comuns nos países ricos” (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 29).

A quarta característica do novo-desenvolvimentismo é a “rejeição dos déficits fiscais”, que, segundo Bresser-Pereira (2010), o Estado é um instrumento de ação coletiva da nação, que precisa ser forte e sólido, e para isso suas finanças precisam estar equilibradas. Além disso, torna-se importante que suas dívidas sejam pequenas e com longo prazo para vencimento, pois assim o Estado não ficará a mercê de credores, tendo que sujeitar-se quando há um desequilíbrio nas contas.

O quinto elemento de caracterização de estratégia do novo-desenvolvimentismo é a “não complacência com a inflação”. Se no antigo desenvolvimentismo era compreendido a existência de uma inflação em virtude das interpretações teórica dos modelos econômicos, que tinham por base o mercado, no novo-desenvolvimentismo a inflação é combatida pelo Estado, uma vez que, ela pode ocasionar perda substanciais para os trabalhadores que afetariam o mercado interno, desestruturando a cadeia de empregos e investimentos, colocando em risco assim o modelo de estratégia de crescimento do Governo.

Já tratando sobre o social-desenvolvimentismo no Brasil, Biancarelli (2013) relata que o cenário internacional foi favorável ao desenvolvimento brasileiro, além disso, aponta o autor:

- i. As políticas de transferência de renda a camadas mais pobres da população, com o Programa Bolsa Família à frente, que foram aprimoradas e fortemente ampliadas no governo Lula.
- ii. Os outros instrumentos do sistema brasileiro de proteção social (especialmente a previdência) que, apesar dos vários problemas, têm abrangência e impacto muito importantes.
- iii. A política de valorização real do salário mínimo, que significou ampliação direta do poder de compra de uma camada bem mais ampla da sociedade do que aqueles diretamente alcançados pelas ações focalizadas.
- iv. O mercado de trabalho ao longo da última década, marcado por transformações importantes ainda por serem mais bem explicadas, mas que resultam em intenso processo de formalização, e uma redução gradativa nas

taxas de desemprego para patamares historicamente baixos (BIANCARELLI, 2013, p.47).

Neste sentido, para Bresser Pereira (2016) as políticas executadas durante o período de 2003 a 2014 foram categorizadas como políticas de base social-desenvolvimentista, pois privilegiava principalmente o social, mas o mesmo autor alerta que tais práticas a longo prazo não tem uma sustentabilidade econômica. Essa rápida apresentação sobre as estratégias de desenvolvimento adotadas pelos Governos no Brasil e por outras nações na América Latina é para demonstrar que o chamado novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo são estratégias que não buscam a igualdade entre todos da sociedade, essas não fogem aos princípios que compõem o sistema capitalista, que é baseado na exploração do trabalho, na desigualdade. Desta forma, Offe (2003) nos possibilita compreender que a ação do Estado visa principalmente viabilizar a acumulação capitalista:

O critério da estabilidade de acumulação é assim incorporada no alvo dos interesses e políticas, que, em si, podem ter pouco ou nada a ver com acumulação. Acumulação, em outras palavras, atua como o mais poderoso critério de coação, mas não necessariamente como o determinante de conteúdo, do processo de política (OFFE, 2003, p.4).

Assim, segundo Offe (2003) o Estado capitalista desenvolve diversos mecanismo para promover a acumulação, mesmo que aparentemente não tenha nenhuma ligação com isso. É disso que trata Montenegro Gómez (2006) quando analisa o PRONAT, e ressaltar que essas políticas não se desvinculam do caráter econômico do desenvolvimento. Essas estratégias de desenvolvimento sempre estiveram baseadas no crescimento econômico.

Porém, existem outras concepções de desenvolvimento que não foram exclusivamente baseadas na economia, e uma contribuição dessa natureza foi a de Amartya Sen. No entanto, essas concepções de desenvolvimento não economicistas não têm sido utilizadas para se pensar a atuação dos Estados-Nacionais.

3.3 - A negação do desenvolvimento: o pós-desenvolvimentismo

A mudança de visão do desenvolvimento para além do puro crescimento econômico, é demonstrada por Veiga (2006), uma vez que no momento da ‘gestação’ do neo-desenvolvimentismo (ou novo-desenvolvimentismo), no início de 1990, já existiam algumas ideias na busca desta superação. Para o autor, o movimento ambientalista conseguiu

incorporar elementos conceituais e práticos no pensar o cotidiano e no desenvolvimento das nações. Isso começou a ter influência no final da década de 1970, com a elaboração do conceito de desenvolvimento sustentável, que tomou um corpo mais político a partir de seu uso político no relatório de Brundtland, em 1987.

Poucos anos mais tarde, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) legitimou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que foi lançado em 1990, como um meio de verificar a melhoria na qualidade de vida das pessoas, consecutivamente o desenvolvimento do país, isso foi um modo de se afastar das amarras econômicas como único meio de verificar o desenvolvimento das Nações. Outro fato importante para a concepção do desenvolvimento, para além do crescimento econômico, foram os acordos firmados e a aceitação do conceito de desenvolvimento sustentável durante a “Rio 92”.

Esses dois acontecimentos impulsionaram a criação da corrente pós-desenvolvimentista, conhecida também por pós-estruturalista, que elenca críticas ao desenvolvimento e suas práticas, discursos, premissas etc. Os estudiosos dessa área não têm o interesse de mudar o sentido do desenvolvimento, mas o negam por completo (CLEMENTE, 2011). O primeiro grande evento foi uma reunião ocorrida em Bruxelas, em 1991. Segundo Veiga (2006, p.11), as ideias do pós-desenvolvimento poderiam ser apresentadas em cinco dimensões:

a) valorização das sociedades que não se desenvolveram; b) desvalorização da ideia de progresso; c) crítica dos principais vetores do desenvolvimento (economia, Estado-nação, educação, ciência, colonização mental, pensamento único, meios de comunicação, e organizações internacionais); d) crítica das práticas desenvolvimentistas; e, e) elogio dos modos de resistência dos perdedores que estão abrindo o caminho para a era do “pós-desenvolvimento”.

Os principais estudiosos que defendem este modo de pensar são: o diplomata iraniano Majid Rahnema, o professor suíço Gilbert Rist, o economista e jornalista mexicano Gustavo Esteva, o ambientalista alemão Wolfgang Sachs, o economista francês Serge Latouche, o antropólogo colombiano Arturo Escobar, e a ativista internacional Susan George (VEIGA, 2006).

Um argumento utilizado pelos pós-desenvolvimentistas é que o projeto de ‘desenvolvimento’ trouxe no seu interior a estratégia de ocidentalizar o mundo, uma maneira de homogeneizar as atividades de um país, podendo ocasionar a perda das diversidades culturais nos mais variados aspectos, tais como a arquitetura, o vestiário, a linguagem. Corroborando esta ideia, Rist (2002) demonstra que várias práticas ocorreram com o

insucesso das teorias e programas voltados para o desenvolvimento, principalmente nos países do Sul, onde alguns países buscaram diminuir a pobreza a partir das premissas do desenvolvimentismo como uma estratégia para melhorar a vida da população.

O movimento do pós-desenvolvimentismo estabeleceu algumas críticas no âmbito acadêmico, enfocando uma contraposição ao discurso do desenvolvimento, demonstrando que esta narrativa ampliou mais as desigualdades. Contudo, surgiram muitas críticas aos pesquisadores que negavam a ideia de desenvolvimento, o acusando de homogeneizar os projetos e políticas de desenvolvimento, “que, na prática, foram mais diversos e menos orquestrados do que se conclui” (RADOMSKY, 2011, p. 155). Duas críticas foram feitas por Ziai (2007 *apud* RADOMSKY, 2007) em relação aos questionamentos feitos pelos pós-desenvolvimentistas, uma sobre o que na essência é o desenvolvimento e outra na interpretação dada pelos estudiosos, como algo que as pessoas querem, mas não sabem o que é.

Outro fato que se tem que levar em consideração é que as pessoas desejam melhorar de vida, indiferente de como esse processo é chamado ou como elas o entendam. Segundo Radomsky (2011), isso pouco aparece como uma questão importante para o pós-desenvolvimentismo. O autor ainda ressalta que é pouco discutida a capacidade das agências de elaborar plano de desenvolvimento. Para o autor, esses projetos são sujeitos às demandas locais e sempre se dão em ambiente de poder, onde ocorrem formas de negociação.

Qualquer projeto de desenvolvimento, na prática, é muito mais sujeito às demandas locais, mesmo que no discurso exista, de praxe, um tom monocórdio. Se o desenvolvimento ocorre num conjunto de relações complexas que são irremediavelmente situadas, portanto sujeitas à conjuntura e aos atores que conduzem os planos, qualquer projeto opera em ambiente de poder e, nesse, formas de negociação se fazem presentes (RADOMSKY, 2011, p. 155).

Diante do discurso de autores considerados pós-desenvolvimentistas, há uma completa negação do modelo atual de desenvolvimento. Essa completa negação pode ser também um procedimento errôneo, pois Santos (2000) já alertava que as bases materiais utilizadas pelo grande capital, que constroem a globalização perversa, serão as mesmas bases que poderão dar outro rumo à globalização. Assim, o autor defende que se pode, sim, ter uma outra globalização, e para Santos (2000), essa outra globalização surgirá dos pobres. Nesse sentido, o autor afirma que

As bases materiais do período atual são, entre outras, a unicidade da técnica, a convergência dos momentos e o conhecimento do planeta. É nessas bases

técnicas que o grande capital se apoia para construir a globalização perversa de que falamos acima. Mas, essas mesmas bases técnicas poderão servir a outros objetivos, se forem postas ao serviço de outros fundamentos sociais e políticos (SANTOS, 2000, p. 9).

Uma palavra muito utilizada por Milton Santos no livro “Por uma outra globalização” é “possibilidade”. O autor compreende que o modelo de vida da sociedade (ocidental principalmente) está baseado no consumo, daí que as grandes corporações, com apoio dos Estados, têm estabelecido suas políticas de maneira nefasta para a sociedade em sua diversidade ambiental e cultural. Assim, Santos (2000) entende que existe uma necessidade de mudança e o meio para isso se dá a partir das possibilidades existentes dentro dos aspectos contraditórios no próprio sistema capitalista. No entanto, como se dará isto? Uma revolução? O autor não afirma isto, mas não o descarta também.

3.4 - O Desenvolvimento como liberdade e o bem viver: para além do econômico

O pensamento do desenvolvimento desvincilhado da economia como único elemento balizador surgiu na década de 1950, com a noção de necessidades fundamentais ou básicas, que, segundo Salama e Destremau (1999), eram pensadas a partir de dois elementos: primeiro, os elementos mínimos necessários a uma família para o consumo individual, a exemplo de casa, roupa, comida; já o segundo elemento são os serviços básicos fornecidos e utilizados pela coletividade em conjunto, de forma simultânea, a exemplo distribuição de água, rede de esgoto e coleta de lixo.

A noção de Necessidades Fundamentais ou Básicas teve como principal crítica o seu método de averiguação da pobreza, uma vez que se definia o que era uma necessidade básica, declarava-se pobre aquele que não a possuía, pois o método baseava-se no somatório dos indicadores. Dentro da metodologia de aferição, os pobres que não tinham as necessidades satisfeitas recebiam a nota 1 (um), os que tinham as necessidades satisfeitas recebiam a nota 0 (zero). Era um sistema binário e, desta forma, “o critério de pobreza consiste, assim, em declarar que é pobre qualquer grupo familiar cuja soma das notas dos diferentes indicadores de carência é igual ou superior a 1” (SALAMA; DESTREMAU, 1999, p.76). Uma fragilidade desse método é que não estabelece patamares de pobreza, não permitindo conhecer a gravidade, colocando num mesmo plano os que estão abaixo um pouco dos limites, com aqueles que estão em extrema pobreza.

Essas tentativas de superar o critério econômico como único meio de aferir o desenvolvimento se deu, principalmente, em organismos ligados a ONU, nesse órgão buscou-

se colocar a pobreza num patamar onde era necessária a reflexão sobre a justiça social, sobre a igualdade e a desigualdade, sem negar os fatores econômicos. Desta feita, surgiu com Mahbub ul Haq e a contribuição de Amartya Sen, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que tentou agregar, através de cálculos matemáticos, uma possibilidade de aferir de maneira escalonar como estava o desenvolvimento humano nos países. O IDH tem por base a renda, educação e saúde.

Nesta perspectiva, as desigualdades sociais expressas, por exemplo, pela fome, só atingem os pobres, pois o acesso à alimentação depende de fatores legais e econômicos. Neste sentido, “a obtenção, o ganho de um rendimento e, em seguida a capacidade de comprar alimentos com este rendimento constituem o principal meio para se ter acesso à alimentação” (SALAMA; DESTREMAU, 1999, p. 78). Assim, Sen (2010), a partir de sua experiência com a fome na Índia e a experiência adquirida em outros lugares, foi construindo um arcabouço teórico para entender que o desenvolvimento se dá a partir da liberdade das pessoas.

A liberdade é o meio e o fim para o desenvolvimento, e, neste entendimento, Sen (2010) vai argumentar que, para além de só considerar os Produto Nacional Bruto, ou a renda *per capita*, o desenvolvimento é visto como um processo de expansão das liberdades. Contudo, para esta ocorrer é necessário o equilíbrio dos direitos sociais, econômicos, os direitos civis. O autor não descarta a industrialização e o avanço tecnológico. Desta forma, para o autor, o desenvolvimento acontece quando são removidas as principais fontes de privação de liberdade, que são:

Pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. Apesar de aumentos sem precedentes na opulência global, o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas – talvez até mesmo à maioria (SEN, 2010, p. 16-17).

O economista indiano propõe que a liberdade, em seu conjunto, é que possibilita o desenvolvimento. O autor afirma que não existe uma liberdade mais importante que outra, para ele, o que as pessoas conseguem positivamente realizar são por meio das “oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como: boa saúde, educação básica e incentivo ao aperfeiçoamento de iniciativas” (SEN, 2010, p.18). Ressalta-se que o autor não nega, em sua construção teórica, a importância do mercado, sendo que, para ele, é indiscutível a importância deste para o crescimento econômico. Contudo, os mecanismos de mercado são importantes, mas isso vem depois do “reconhecimento da importância direta da liberdade de troca – de palavras, bens, presentes” (SEN, 2010, p. 20).

Desta forma, não é o mercado em si o mais importante, mas a possibilidade de todos o acessarem.

Alguns autores tecem crítica à construção teórica de Amartya Sen, segundo Feijó (2007), quando o economista indiano vai expor o desenvolvimento por via da liberdade, ele não explica como no cenário atual isso seria possível, assim, o economista brasileiro observa que a construção de Sen é na perspectiva teórica, mas não aponta elementos metodológicos para o momento atual.

As contribuições de Amartya Sen foram importantes para a busca de um mundo com menos desigualdades. Porém, para Clemente (2011), no período atual, em que há uma desestabilização do Estado, as altas taxas de desemprego, com um capitalismo globalizado, que expande a ideologia do consumo, todos esses elementos impuseram aos Estados (em especial aos Latino-americanos) uma redução nos investimentos sociais (moradia, saúde) e na educação, priorizando a economia, voltada para o mercado externo e o pagamento de dívidas. No processo de defesa do mercado, os principais atingidos são os pobres, uma vez que não houve a geração de emprego e as políticas sociais não atende a todos.

Na contramão desse modelo de desenvolvimento pautado no econômico, uma experiência pode ser citada como forma diferenciada de compatibilização de mercado e melhoria de qualidade de vida da população. A experiência Latino-americana do *Buen Vivir*, que está ocorrendo no Equador e na Bolívia. Nesses países latino-americanos, o ambiente e o respeito à cultura são as linhas mestras para a melhoria de vida da população.

Mesmo ainda não tendo grande resultados, a mudança de perspectiva do Equador, com a elaboração de uma nova Constituição em 2008, a Constituição de Monticristi que “reconheceu o Estado equatoriano como plurinacional e intercultural, a natureza como sujeito de direito, além de ter incluído como princípio do Estado o paradigma do “Buen Vivir” (Sumak Kawsay)” (SILVEIRA, 2011, p.9), onde foram expressos os chamados direitos da natureza (Pachamama).

Segundo Moraes (2013, p. 128), a ideia do *Buen Vivir*

Aspira ir mais além do desenvolvimento convencional e se baseia em uma sociedade onde convivem os seres humanos entre si e com a natureza. Para eles, nutre-se de âmbitos muito diversos, desde a reflexão intelectual às práticas cidadãs, desde às tradições indígenas à academia alternativa.

O movimento que colaborou para a criação de uma nova constituição teve início a partir da exploração do petróleo em terras indígenas em meados do século XX, sem o mínimo

de respeito a cultura do povo local. Isso resultou na formação da Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador (CANAEI), em 1986, possibilitando assim o reconhecimento e a exigência dos direitos indígenas ao seu território ancestral “entendido como espaço de reprodução fundamental de seu sistema de vida, soma de história, natureza e cotidiano” (SILVEIRA, 2001, p. 7). Durante a década de 1990, o movimento indígena tornou-se um novo sujeito político no Equador, o que fortaleceu a luta contra a exploração das corporações internacionais, chegando ao ápice da luta com a Constituição de 2008.

Nesse contexto, a plurinacionalidade e o *Buen Vivir* surgem como propostas estratégicas mais importantes para fazer frente ao padrão de poder moderno-colonial e ao paradigma de desenvolvimento. O *Buen Vivir* ou *Sumak Kausay* significaria, na prática, pensar o desenvolvimento não mais a partir da exploração da natureza e do homem pelo homem, mas, pelo contrário, na harmonia do homem com a natureza e com seus semelhantes na busca de equidade social e justiça ambiental. Implica, portanto, repensar e ressignificar a noção ocidental de riqueza, desconstruindo a concepção de desenvolvimento hegemônica (SILVEIRA, 2011, p.8).

A noção de *Buen Vivir* no Equador trouxe algumas mudanças na perspectiva do judiciário, surgindo uma nova maneira de normatização do território e dos recursos, colocando a natureza como maior bem coletivo da nação. Segundo a Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) (2013), busca, assim, alcançar o “*Socialismo del Buen Vivir*”, que seria o momento do ápice da cidadania. Para isso, o governo estabeleceu alguns eixos de trabalho, quais são: La equidad, La Revolución Cultural, El territorio y la Revolución Urbana, La Revolución Agraria, La Revolución del Conocimiento, La excelencia (SENPLADES, 2013).

Outro fato que nos chamou atenção é que o Planejamento do *Buen Vivir* vê o mercado a partir da ótica da crítica ao modelo liberal, onde nenhum dos eixos de trabalho estabelecidos fala sobre o mercado. Quando se fala de mercado interno, o plano prevê a necessidade de fortalecer “la economía popular y solidaria”, isso se dará principalmente através do Estado.

O Plano de *Buen vivir* do Governo Equatoriano busca o estabelecimento do “*Socialismo del Buen Vivir*”, porém não pode ser identificado com o Socialismo de vertente Marxista, uma vez que há uma clara alusão ao sistema econômico de base privada, com um rigoroso controle do Estado. No Equador houve uma centralização da questão ecológica-cultural, com o Estado sendo o grande responsável pela consolidação da cidadania.

No Brasil, a proposta de desenvolvimento não é centrada num eixo norteador, assim surgem múltiplas faces das ações, porém são preponderantes as metas e orçamentos para o fortalecimento de uma balança financeira positiva, se apoiando numa indústria de exportação,

na ampliação do agronegócio com base no latifúndio, na técnica e na exploração do trabalho. Contraditoriamente, há um aumento das ações sociais voltadas para a população que por muito tempo ficou marginalizada no cenário brasileiro. Assim, as políticas públicas, enquanto ação do governo, têm suas múltiplas faces e objetivos.

É importante ter a compreensão de que todo projeto político é eivado de normatizações, onde o Estado atua principalmente como um executor e garantidor da execução dessas normas. Neste item, não se propôs compreender quais foram as ações que ocorreram e as normas elaboradas para o processo de desenvolvimento do espaço rural brasileiro, mas buscou-se compreender quais as principais características sobre o desenvolvimento e suas múltiplas facetas.

Tentar compreender as características do desenvolvimento, no intuito de anunciar um prelúdio sobre a política de desenvolvimento rural, pois existem diversas críticas sobre seus limites, a política de desenvolvimento dos territórios rurais não foi instituída para a completa negação do modelo capitalista de desenvolvimento, pelo contrário, essa política foi instituída para o fortalecer, daí que se considera que ela está dentro dos preceitos do chamado novo-desenvolvimentismo. Assim, concordamos com Montenegro Gomez (2006) quando relata que essa política para o rural não trouxe mudanças estruturais ao sistema de controle, uma vez que o grande capital toma como importantes todos os territórios, por menores que sejam, pois querem usar como recurso, como mercado (SANTOS, 1999).

Contudo, é dentro desse próprio sistema que nascem os espaços de resistências, as possibilidades. É o território se impondo como norma contra as verticalizações propostas pelo grande capital, são as horizontalidades se fortalecendo. Neste sentido, a política de desenvolvimento rural, através da constituição dos territórios rurais, possibilita que os “de baixo”, como trata Santos (1999), possam ser ouvidos e estabeleçam mudanças, levando em conta o território usado, a vivência, o seu cotidiano.

As reformas que possibilitarão as pessoas exercerem a plena cidadania virão a partir da transformação do modelo atual de desenvolvimento globalizado (SANTOS, 2000), são as forças da humanidade que formam os espaços de solidariedade orgânica. Neste sentido, a formação de ‘espaços’ como colegiados, fóruns para a sociedade organizada participar, é uma prática que possibilita a mudança, é um princípio de solidariedade orgânica, quer fortalece as horizontalidades. Assim, os territórios rurais podem ter um importante papel para o estabelecimento da cidadania, uma vez que tratam sobre o lugar e os seus problemas.

Pensar sobre uma efetiva participação em espaços de governança nos impõe a entender como se dá o uso do território e como foi pensada a política de desenvolvimento territorial rural. Neste sentido, o próximo item é um esforço teórico de compreender a importância do território como norma e do território normado, e como tal ação influenciou na composição da política de desenvolvimento rural.

4 – TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: CAMINHOS PARA O ENTENDIMENTO DO PRONAT

Os recentes acontecimentos nos dão a aparência que a geografia não faz mais sentido num mundo globalizado, onde o fluxo informacional ocorre com grande velocidade, que faz parecer que houve uma diminuição da distância entre os lugares, que a sociedade de consumo se tornou hegemônica, que todos têm acesso à informação. Todavia, esse é o mundo da fábula perversa, como afirma Santos (2000), a fábula que remonta apenas um modelo de vida. Nesse sentido, o próprio autor nos afirma que é neste período que a geografia se torna importante e é chamada para dar resposta à compreensão deste mundo, que apresenta cada vez mais as diferenças. Assim como essa concepção de globalização, a ideia de desenvolvimento territorial ganhou destaque no âmbito das ações do Estado e no meio acadêmico, homogeneizando discursos e criando a percepção de que o desenvolvimento tornou um fato e que está ocorrendo em todas as partes do país.

Diante disso, cabe realizar uma breve discussão sobre o conceito de território e sua aplicação para a análise geográfica. Na tradição da Geografia, o conceito de território a acompanha desde seu estabelecimento enquanto ciência no século XVIII, principalmente para a interpretação do Estado-Nação. Porém, com o advento do período técnico-científico-informacional, apenas este modo de pensar não possibilitou uma plena interpretação dos fenômenos, assim, diversas foram as formas de interpretar o território, que tem se constituído como um conceito que possibilita compreender tanto o arranjo físico do espaço transformado, como as ações de quem o transforma, ou seja, o seu uso.

Neste sentido, a presente seção busca compreender a categoria de território, usado enquanto norma para a compreensão dos eventos geográficos. Para tal concepção, torna-se importante o entendimento da discussão sobre o território e norma. Outro elemento discutido no texto é a norma, em uma compreensão para além do jurídico-legal, considerando a norma como algo estruturante da sociedade. Por fim, na última parte, discutiu-se o desenvolvimento rural a partir da concepção do desenvolvimento territorial, buscando compreender o percurso das políticas para o rural, fazendo uma aproximação até o momento atual.

No último item da seção, buscou-se compreender o PRONAT através de uma interpretação da teoria do ciclo das políticas públicas, para tanto, se discutiu também a ideia da democracia participativa, a política dos conselhos e sobre a descentralização das políticas, afim de entender quais as bases para a formulação do PRONAT.

4.1 –Território Usado e Território como Norma: Uma Concepção Geográfica

Quando se trata de estudar o território, não se está restringindo unicamente ao estudo das ações do Estado como era ressaltado inicialmente nos estudos geográficos, como demonstrou Ratzel (1990). O autor concebeu que a existência do Estado só é possível com o território para governar, assim, o estudioso alemão vai dissertar sobre as várias ações que envolveram os mais diversos segmentos que davam sustentação a sua perspectiva teórica da antropogeografia, que tinha um caráter nomotético.

O autor buscou elementos essenciais para pensar a sociedade, o solo e o território. Para Ratzel (1990, p. 81), a noção de território é muito próxima a de solo, assim, o autor diz que “o solo é a base mais real da atividade política do homem; e a ciência política verdadeira positiva sempre tem um importante conteúdo geográfico”, logo, sua percepção de território é daquele espaço que seja possível uma população se sustentar.

A concepção de território, para Ratzel, é naturalizada, daí porque o autor utiliza muito a expressão solo, pois considerava o solo ou o seu uso como parte inerente de um Estado. Nesse sentido, explica Souza (2009, p. 86), “a palavra que Ratzel comumente utiliza não é território (Territorium), e sim solo (*Boden*)” (grifo do autor). Contudo, não se pode negar a contribuição de Ratzel em pensar as ações humanas e a natureza numa perspectiva espacial, o que evocou o conhecimento geográfico.

O uso conceitual do território na geografia foi negligenciado por uns cinquenta anos, posteriormente, com uma crítica elaborada dentro da própria geográfica, nos anos de 1970, e com a valorização do espaço, numa perspectiva da análise dos problemas sociais e a elaboração de uma crítica ao modelo econômico, o conceito de território voltou a ser debatido. É importante frisar que o estudo do espaço na geografia tornou o principal objeto de pesquisa com a geografia teórica/quantitativa, influenciada pela matemática, que buscava compreender os fenômenos através de modelos espaciais, que eram interpretados unicamente por números.

Duras críticas são elaboradas por Santos (2008 [1978], p. 75), ao comentar que “o espaço que a geografia matemática pretende reproduzir não é o espalho da sociedade em movimento e sim a fotografia de alguns momentos”. Para o autor, essa maneira de analisar os fenômenos só possibilita a descrição, e jamais a explicação. Além disso, para o geógrafo, a geografia quantitativa desconhece a existência do tempo e de suas qualidades essenciais (SANTOS, 2008).

Foi com a crítica à geografia quantitativa que o espaço foi retomado e considerado o objeto de estudo da geografia, sendo adjetivado como o espaço geográfico, o espaço que a sociedade constrói, que é dinâmico. Assim, cabe dizer que a partir da segunda metade do século XX, o conceito de território é retomado, não unicamente no sentido do espaço de domínio do Estado-nação, mas a partir das relações de poder que o constituem.

A mudança de perspectiva conceitual do território vai acontecer a partir das transformações sociais que ocorriam naquele momento, quando houve uma crítica à expansão do domínio capitalista, tendo o Estado como o principal agente de apoio às grandes corporações. Outro fato importante foi a própria resistência a esse modelo econômico, o que ocasionou conflitos internos em países, demonstrando a força do lugar às imposições verticalizadas, o território estava em conflito, isso possibilitou uma leitura de que o Estado não é o único detentor de ações territoriais, que os grupos locais também estabeleciam ações dessa natureza.

Considerando o território como um espaço político, a contribuição de Jean Gottmann (2012 [1975]) tornou-se importante para dimensionar uma perspectiva para além do Estado-nação, porém, o próprio autor não deixa de explicitar essa referência. Para o geógrafo ucraniano, o território é a ponte entre o espaço e a política, considerando que as formas de poder se transformaram ao longo da história, isso fez com que surgissem diversos tipos de territórios. Assim, para o autor, “Território é um conceito gerado por indivíduos organizando o espaço segundo seus próprios objetivos” (GOTTMANN, 2012, p. 523).

O Território é visto assim como um conceito político e geográfico. Gottmann (2012) deixa claro que as discussões sobre esse tema, naquele momento (década de 1970), não eram tão profundas na geografia, tornando-se de maior relevância no âmbito do direito internacional, principalmente, com o processo conflituoso que se dava com a Guerra-Fria. Na esfera jurídica, segundo o autor, também se debatia o que é o território, firmando a ideia tradicional de composição de um Estado a partir do povo, território e organização governamental, mas avançando para a compreensão de que o território não pode se distinguir da jurisdição. Assim, em sua concepção, o Estado se apoia no território como uma porção definida da superfície da terra, e que outros elementos não se concebem sem esse substrato territorial básico.

Outra reflexão importante sobre o território é a de considerá-lo a partir da premissa de Território como abrigo e/ou recurso no seu uso. Nessa perspectiva, Gottmann (2012) vai explicitar que tanto o uso como abrigo ou como recurso, impõem ao território desafios, uma

vez que, quando o trata assim, há duas possibilidades: a do isolamento e a de expansão. Mesmo que no momento atual torne-se difícil falar de isolamento no sentido de impossibilidade de acesso, mas se pode falar no sentido da resistência, assim o território é abrigo para a população do lugar, onde as relações horizontais colidem com as ações verticais. Já as grandes corporações ou grupos hegemônicos têm o território como recurso.

No início da década de 1980, uma contribuição importante para a renovação do conceito de território veio com Raffestin (1993 [1980]). Quando escreve a “Geografia do poder”, o autor não está preocupado em definir efetivamente o que é território, ele quer entender como se dão espacialmente as relações de poder. Para isso, o geógrafo busca compreender como surgiu a geografia política, o que é o poder, além dos outros elementos que são fundamentais para o estabelecimento do poder, tais como o recenseamento da população, a linguagem, a religião e as etnias. A terceira parte do livro é dedicada ao estudo do território. Por último, a quarta parte discute a questão dos recursos naturais e econômicos e as estratégias como componentes do poder.

Em sua discussão sobre território, Raffestin (1993, p. 143), inicialmente diferencia o espaço do território, considerando que o espaço é anterior ao território. Para o autor, “o território se forma a partir do espaço, é resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível”, ou seja, o território é estabelecido por alguém, é “um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder” (RAFFESTIN, 1993, p. 144). Em sua proposição, o geógrafo já considera que o território não é unicamente formado pelo Estado, mas através das dinâmicas que resultam no exercício do uso do território através do estabelecimento do domínio espacial de um grupo.

O espaço é considerado um *a priori*, uma vez que, para o autor, “o espaço é, portanto anterior, preexistente a qualquer ação” (RAFFESTIN, 1993, p. 144), mas o geógrafo não se dispõe a discutir uma teoria sobre o espaço, contudo busca elementos que possam fortalecer sua ideia de território, afirmando que o projeto (que cria o território) é sustentado pelo conhecimento e prática (comportamento). Assim, o território é um ato de poder, de administração, que constituem sistemas sêmicos, que possibilitam o fluxo de informação, importante elemento para o sistema territorial. Para o autor:

Toda prática espacial, mesmo embrionária, induzida por um sistema de ações ou de comportamentos se traduz por uma “produção territorial” que faz intervir tessitura, nó e rede. É importante destacar a esse respeito que

nenhuma sociedade, por mais elementar que seja, escapa à necessidade de organizar o campo operatório de sua ação (RAFFESTIN, 1993, p. 150).

O sistema territorial, na perspectiva do autor, seria formado sempre pela tessitura ou malha, nó e rede, esses três formariam um subconjunto que sustenta a prática espacial, e seriam invariáveis geográficas, ou seja, todas as sociedades se estruturariam a partir destes. Esses três elementos seriam também basilares na formação do território, tanto na perspectiva do Estado, como nas ações demandadas por outros atores sintagmáticos.

Não é desprezada a importância da escala para Raffestin (1993), pois a tessitura é um enquadramento do poder, e a escala da malha determina a escala do poder. Isso é bem entendido quando se observa o pacto federativo brasileiro, por exemplo. O autor demonstra que há diferenças entre as malhas constituídas pelo Estado ou poder político, das malhas construídas pelo poder econômico, afirmando que a primeira tem uma permanência maior e é uma decisão de um poder legitimado. Já as malhas econômicas são de permanência curta e resultam de um poder de fato.

Se para Raffestin (1993) e Gottmann (2012) o território é delimitado por agentes (incluindo o próprio Estado) que exercem poder, sendo considerado um espaço político por excelência, para Milton Santos, sua perspectiva de estudo sobre território amplia o conceito estabelecido, incluindo efetivamente outros agentes na trama da constituição do território, enfatizando as ações dispostas principalmente no período atual, o técnico-científico-informacional, onde houve um aumento da velocidade das transformações espaciais. Isso reflete diretamente na participação do Estado, das Corporações Internacionais, da sociedade em seus vários níveis de participações e resistências (SANTOS, 2000, 2005, 1999, 2009).

Uma primeira observação feita por Santos (2005), quando vai tratar do território, é que a noção de território foi herdada da modernidade incompleta, onde se tinha a ideia de formulação de conceitos puros, onde a ciência era vista como imparcial e sempre a favor da humanidade. Para o autor, isto chama a atenção, pois muitos dos conceitos criados neste período são praticamente intocados. Desta feita, para Santos (1999, 2005), é o território usado que é a categoria de análise. Segundo o autor,

Essa ideia de território usado [...] poder ser mais adequada à noção de um território em processo. Se o tomarmos a partir de seu conteúdo, uma forma-conteúdo, o território tem de ser visto como algo que está em processo. E ele é muito importante, ele é o quadro da vida de todos nós, na sua dimensão global, na sua dimensão nacional, nas suas dimensões intermediárias e na sua dimensão local. Por conseguinte, é o território que constitui o traço de união entre o passado e o futuro imediatos (SANTOS, 1999, p.19).

Desta forma, Santos (1999) busca compreender o território de maneira mais dinâmica e numa visão de totalidade das ações dispostas, assim, afirmando que o território usado é “o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida” (SANTOS, 1999, p.8). A concepção de território usada mantém equilíbrio com toda a construção teórica que o autor trabalhou, pois preserva as exigências analíticas criadas nos trabalhos anteriores, uma vez que o uso do território possibilita a análise da escala geográfica do fenômeno.

Ao tratar sobre a valorização do território por Milton Santos, Ribeiro (2013, p. 141) afirma que “acreditamos que a valorização esteja relacionada com as potencialidades do território como 'ponte' estrategicamente posicionada entre a teoria crítica do espaço e a ação política”. Assim, o território usado permite a compreensão das transformações através do trabalho, por meio de técnicas e normas estabelecidas no burburinho das verticalidades (território como recurso) com as horizontalidades (território como abrigo).

Nesta perspectiva, Milton Santos compreende o território usado, não apenas a partir dos mandos e desmandos do Estado (concepção clássica), mas a partir de uma arena política que envolve diversas instâncias da sociedade, tais como a economia, a cultura, o ambiente, o trabalho. Considerando que no momento atual os atores hegemônicos, representados pelas grandes corporações, têm a preferência na configuração de normas e regulação das políticas e da ação nos territórios, contudo, há a força do lugar que tem a possibilidade de modificar ou resistir através dos conflitos às verticalidades imposta. Neste sentido, segundo Ribeiro (2013), a compreensão sobre o território usado é que:

O território não é inerte. Só os atores hegemônicos podem criar e difundir essa fantasia, já que não necessitam, ou não querem reconhecer explicitamente, a criação do outro. Aqueles que precisam construir condições de vida em contextos adversos não podem aderir a essa fantasia, que destrói a compreensão do jogo da política (RIBEIRO, 2013, p. 149).

O estudo do território usado permite entender o movimento do capital nos lugares e, por menores que sejam, estes tornam-se importante para a reprodução do capital. Assim, as empresas globais se utilizam de um sistema técnico informacional para impor ao território o consumo. Segundo Santos (1999, p.11), as empresas globais “necessitam dos mercados, por mais mínimos que sejam, porque a perda do menor grama de atividade inflete o poder de uma em benefício da outra. Todos os mercados, por menores que sejam, são fundamentais – isso também é globalização”. Logo, a escala de inserção do capital é abrangente, e assim, mais do

que em qualquer momento, a noção de totalidade é importante para se compreender o movimento do capital.

Se a proposta de território usado de Milton Santos tenta construir uma ponte entre o espaço e a política, corroborando a ossatura conceitual construída pelo geógrafo para a compreensão do espaço geográfico como um sistema de ações e sistemas de objetos, neste cenário, o estudo da política, com maior ênfase nas políticas públicas de caráter espacial (STEINBERGER, 2006) pode possibilitar o conhecimento de quem usa o território. Como afirma Silveira (2008, p. 4), “cuando analizamos técnicas, normas y acciones nos esforzamos por entender la constitución del territorio, sus usos, es decir, cómo, dónde, por quién, por qué, para qué el territorio es usado”.

Neste sentido, considera-se o território usado como norma, “pues es un principio o un molde para la acción presente, la cual, dotada de poder desigual para transformar lo que existe o para concretar lo posible, ejerce nuevos usos, esto es, crea más objetos y normas” (SILVEIRA, 2008, p.4). O território age como norma no sentido de estabelecer uma condição para a ação que se quer realizar (GOMES, STEINBERGER, BARBOSA, 2013).

Desta forma, o território é usado por todos, sejam os agentes hegemônicos que se utilizam principalmente como recurso, mas também podem utilizá-lo como abrigo, criando espaços segregados, tais como condomínios fechados. Já os sujeitos não hegemônicos usam o território principalmente como recurso, por meio das relações horizontais.

O território age como norma, uma vez que é neste que estão escritos os acontecimentos do passado, que influenciam diretamente as ações do presente, como afirmam Gomes, Steinberger e Barbosa (2013, p. 78), que o território media o passado e o presente “pois propicia ou desfavorece as ações atuais de acordo com as ações empreendidas anteriormente, as quais constituíram a configuração territorial que se tem hoje”, de modo semelhante os autores colocam que é o território que media o presente e o futuro, uma vez que é “a partir da configuração atual que é possível planejar ações futuras para adaptá-lo, organizá-lo ou produzi-lo de acordo com determinados objetivos e intencionalidades” (GOMES, STEINBERGER; BARBOSA, 2013, P. 78).

Toda essa mediação do uso do território entre o passado-presente, presente-futuro é uma norma que incide em todos que utilizam o território, assim o território se estabelece como norma. Mas o que é uma norma para a geografia? E como pensar o território como norma e território normado? Dois elementos importantes para entender o uso do território. Assim, no próximo item buscar-se-á discutir a ideia de norma em geografia, mostrando a

importância que a norma tem para a transformação da sociedade, consecutivamente ao espaço.

4.1.1 - Compreensão da norma como um elemento constituinte do território

Considera-se que o território usado age como norma nas ações de todos os agentes e sujeitos que estão no território, cabendo ao geógrafo ter o entendimento da importância da norma para a regulação do território. Sendo assim, apresentar-se-ão argumentos que impõem à pesquisa geográfica a compreensão de tal perspectiva.

As ações no período histórico atual, mais do que em qualquer outro período, precisam de normas para se realizar no território. Vivemos no período técnico-científico-informacional, em que o avanço técnico é cada dia mais regulado e especializado, principalmente com o advento da globalização, que tenta impor uma homogeneização no processo produtivo, no consumo e, por que não dizer, no cotidiano da sociedade. Assim, as grandes corporações impõem muitas vezes aos Estados modelos de regulação do território.

As ações, no entendimento proposto, são próprias do homem, que resultam de necessidades naturais ou criadas, que podem ser materiais, imateriais, econômicas, sociais, culturais, morais e efetivas. A ação é submissa à norma, seja ela escrita ou não, formais ou informais, sua realização reclama um gasto de energia que se estabelece através da criação e do uso de objetos, formas geográficas (SANTOS, 2009 [1996]).

No período em que vivemos, as ações têm sido cada vez mais estranhas aos fins próprios do homem e do lugar, assim, surgiu a importância da distinção da “escala de realização das ações e a escala do seu comando [...] muitas das ações que se exercem num lugar são o produto de necessidades alheias” (SANTOS, 2009 [1996], p.80). Deste modo, torna-se importante conhecer quem são os atores que decidem, entre eles estão inclusos os governos, as empresas multinacionais, as organizações internacionais, as agências de notícias e os chefes religiosos, todos esses têm o poder de influenciar diretamente grande quantidade de pessoas.

Assim, há uma relação dialética entre os objetos e as ações, uma indissociabilidade, que constitui o espaço geográfico (SANTOS, 2009 [1996]). Para Antas Jr. (2003, p. 79), essa formulação contém “dois elementos supostos com status epistemológico equivalente: a técnica e a norma”, assim, tanto os objetos como as ações contêm estes dois elementos como base para o estudo geográfico.

Se considerarmos os objetos enquanto produto da elaboração social, torna-se mais fácil compreender a influência da técnica e da norma nos objetos naturais e sociais, e que ambos são dotados de valores impostos pela sociedade que vive num determinado período técnico e contém uma estruturação normativa. Assim, a Cordilheira dos Andes tinha um significado para os povos andinos no início do século XX diferentemente do que temos no momento atual, onde há um grande conteúdo normativo (principalmente em lugares turistificados), influenciado pelo desenvolvimento técnico.

Não diferente, as ações que ocorrem no território são normatizadas pelos mais diversos atores, tendo como principal o Estado, que em todo momento é cooptado pelo mercado, estabelecendo normas para a sua ampliação, regulação, às vezes em detrimento da economia nacional, conforme demonstra Steinberger (2013). A autora afirma que existe uma relação indissociável entre o Estado, políticas públicas e território. Essa concepção de que o Estado é totalmente subserviente ao capitalismo constitui a teoria de reprodução, em que o Estado tem que garantir duas condições gerais para a reprodução do capitalismo: a acumulação e a paz social (PRZEWORSKY, 1995).

O território não pode ser pensado enquanto teatro de ações regulado unicamente pelo Estado, antes o território age como norma que prescinde o território normado, ou seja, já estava estabelecido um conjunto dos preceitos através do seu uso, seja pela população que vive no local, ou pelas formas geográficas instituídas, podendo estabelecer certas limitações ou obstáculos às normatizações que visam regular o funcionamento das relações que ali acontecem (GALLO, 2014; SANTOS, 2009 [1996]).

No período atual, a organização das coisas passa a ser um elemento fundamental, uma vez que é nesse momento onde a técnica e a ciência se impõem enquanto meio para a produção do espaço, assim, há uma interdependência dos lugares. Para Santos (2005, p.255),

Caminhamos, ao longo dos séculos, da antiga comunhão individual dos lugares com o Universo à comunhão hoje global: a interdependência universal dos lugares é a nova realidade do território. Nesse longo caminho, o Estado-Nação foi um marco, um divisor de águas, entronizando uma noção jurídico-política do território, derivada do conhecimento e da conquista do mundo, desde o Estado Moderno e do Século das Luzes à era da valorização dos recursos chamados naturais.

Se num primeiro momento a organização do Território passava principalmente pela influência do Estado, no momento atual é o grande capital, representado pelas grandes corporações, que estabelecem vetores que incidem no território. Porém, nem tudo antes era “estatizado”, nem hoje é tudo “transnacionalizado” (SANTOS, 2005), mesmo os lugares com

a máxima eficácia e operacionalização dos vetores da mundialização passam por adaptações, uma vez que “o território habitado cria novas sinergias e acaba por impor, ao mundo, uma revanche. Seu papel ativo faz-nos pensar no início da História, ainda que nada seja como antes. Daí essa metáfora do retorno” (SANTOS, 2005, p. 255). Dessa feita, o território se impõe enquanto norma aos eventos que nele ocorrem.

As normas, segundo Antas Jr (2005), deveriam ser um objeto de estudo com maior aproximação na geografia. Para o autor, a sociedade busca construir e controlar o seu território, criando para isso normas. Torna-se importante destacar que quando tratamos de normas, não estamos só evocando a norma jurídica. Nesse sentido, Bobbio (2001) afirma que não existe a possibilidade de enumerar a quantidade de normas, pois elas estão em todos os aspectos da sociedade. Para o autor, um elemento importante na norma é o poder de influenciar o comportamento.

Todas essas regras são muito diversas pelas finalidades que perseguem pelo conteúdo, pelo tipo de obrigação que fazem surgir, pelo âmbito de suas validades, pelos sujeitos a que se dirigem. Mas todas têm em comum um elemento característico que consiste [...], em ser proposições que tem a finalidade de influenciar o comportamento dos indivíduos e dos grupos, de dirigir as ações dos indivíduos e dos grupos rumo a certos objetivos ao invés de rumo a outros (BOBBIO, 2001, p.26).

Para o autor, a vida das pessoas já é normatizada desde o momento do seu nascimento até a sua morte, as normas agem na vida, no cotidiano, a ponto que muitas são obedecidas de maneira despercebidas, a exemplo de certas atitudes tomadas em locais diferentes, seja pelo costume, estabelecido culturalmente. Assim, Bobbio (2001, p.24) afirma que “toda a nossa vida é repleta de placas indicativas, sendo que umas mandam e outras proíbem ter um certo comportamento. Muitas destas placas indicativas são constituídas por regras de direito”. O autor reforça a ideia que a nossa vida é repleta de normas e parte dessas normas são provindas do direito.

A exposição feita por Bobbio (2001) já traz algumas considerações para a pesquisa geográfica, quando se trata da pesquisa em geografia urbana, agraria, rural, torna-se importante considerar os aspectos do costume da população local, pois os costumes, para o autor, é um tipo de norma. Já nos estudos ambientais não se pode desprezar o costume da população, que constitui impactos diretos sobre o ambiente, mas há normas, em forma de leis que estabelecem o que de fato pode ser considerado impactante ou crime. Pode-se falar que o ambiente, no seu arranjo ou trama locacional, também constitui uma norma.

Outra contribuição no estudo das normas vem com Hans Kelsen (2000), para quem as normas vão além da norma jurídica. Na compreensão de Kelsen, a norma seria “todo ato de vontade dirigido à conduta de outra pessoa pode ser reconhecido como uma norma, pois possui um sentido, a saber, um dever-ser e um conteúdo” (VALADÃO, 2008, p.109). O entendimento do autor a partir de Kelsen traz um elemento importante para a compreensão das normas e a sua importância para entender o território, que é um comando, ou autoridade. Se Bobbio (2001) faz referência que a norma age no comportamento, Kelsen (2000) vai demonstrar que a norma vem de um comando ou autoridade que tem poder para isso.

É importante frisar que, para os dois autores, as normas não se situam simplesmente no âmbito jurídico, elas estão no cotidiano da sociedade. Elas são impostas por um agente que pode impor ou pelo Estado, através do estabelecimento de normatizações, que se utilizam dos meios coercitivos e todos são obrigados a aceitar. Esta aceitação das normas que são impostas provem do que Rousseau (1978) chamou de contrato social, onde o homem passou do estado natural ao estado civil e, por convenção, estabeleceu formas de governo, se submetendo a estes governos, abrindo mão de certas liberdades para garantir outras liberdades mais importante para sua própria conservação.

Assim, as normas legais têm um caráter preventivo, estabelecendo um padrão de comportamento e o caráter de sanção, que penaliza as pessoas que quebram o padrão legal estabelecido.

Outra questão é saber se a norma produzida pelo ato de vontade integra um ordenamento específico, jurídico ou moral. Neste particular, só pode ser reconhecido como norma o sentido subjetivo de um ato de vontade que esteja “legitimado” por outra norma, isto é, que também esteja reconhecido pelo ordenamento como o seu sentido objetivo. Quando isto ocorrer, o sentido subjetivo do ato volitivo (o dever-ser e o seu conteúdo) passa a integrar o respectivo ordenamento como uma norma válida (VALADÃO, 2008, p.109).

Outro caminho de entendimento da norma é o que Abbagnano (2007, p. 717) nos aponta como a “disciplina mais conveniente de determinadas atividades, com vistas a conferir-lhes a maior eficiência e precisão possíveis”. O autor faz referência à execução de atividades, mesmo não perdendo a noção de regência do comportamento, inserindo também as ideias de eficiência e precisão. Quando Abbagnano (2007) trata de ‘atividades’, pode-se entender estas como uma ação, logo podem ser elementos que influem diretamente nos objetos (espaciais) mudando sua estrutura, forma ou função.

A partir da compreensão dos autores, tem-se pelo menos três elementos constitutivos das normas: regência de comportamento, uma pessoa ou instituição que pode estabelecer as

normas e a execução de atividades. Todos esses elementos podem ser entendidos como ações, que estão diretamente ligadas ao espaço, daí o entendimento do território como norma, uma vez que tem a força de reger ou influenciar no comportamento. A respeito disso, Claval (2011) demonstra com primazia a ideia do território como norma, quando exemplifica o cotidiano dos povos Esquimós do Cobre, que eram dependentes do território, que se colocava como norma em suas vidas, uma vez que se adaptavam às circunstâncias impostas.

O segundo elemento das normas que chama atenção é a existência de uma pessoa ou instituição que tem poder para estabelecer uma norma. Kelsen (2000) alerta que para a existência de uma instituição que normatize, anterior a esta foi concebida uma norma para estabelecer tal instituição. Isso demonstra que as ações realizadas no território são, em sua maioria, intencionadas por alguém, assim, há o território normado por uma determinada sociedade, ao mesmo tempo em que ele vai se transformar em norma para ações verticalizadas (ações externas ao lugar que tentam se impor), até encontrar o equilíbrio entre as ações, técnicas e normas.

Outro elemento que compõe a norma seria a ideia de “execução de uma atividade” (ABBAGNANO, 2007), certamente dos itens que formam as normas, esta é a de maior característica geográfica, uma vez que para realizar algo precisa-se estar em algum lugar, precisa-se de alguma coisa e, assim, a disposição do arranjo espacial torna-se importante para a sua realização. Todavia, a execução de atividades nos remete pensar também em quem executa e por que executa?

A partir dos elementos que caracterizam uma norma, segundo as concepções de Bobbio (2001), Kelsen (2000) e Abbagnano (2007), é que se pode compreender o território como norma, pois este tem a força de influenciar o comportamento. Nesse sentido, podemos compreender que as formas geográficas agem como norma, são suporte para a execução de atividade que se realizam no espaço, desde as simples habitações a instalação de uma indústria, o território exerce a influência. Neste sentido, Antas Jr (2005, p. 43) afirma que:

Território como norma significa condicionamento dos usos das técnicas, de seus produtos (os objetos técnicos) e, por extensão, das relações sociais. A cada criação e implementação de objetos técnicos no território, configuram-se demandas por normas de uso e demandas sociais por regulação, e da soma destas resulta a densidade normativa que, de fato, é imensurável.

Logo, as ações dispostas no território têm que levar em consideração as suas singularidades, uma vez que o território como norma se impõe a partir das suas especificidades que dali emana. Assim, as formas de acontecer dos lugares colidem com as

verticalidades que se instalam, resultando em um evento singular. Desta feita, tanto as ações do grande capital através de empresas como as ações do Estado em seus níveis federativos devem levar em consideração o território como norma.

Para considerar a importância do território na implementação da política de desenvolvimento rural brasileira, a partir de 2003 se elencou alguns critérios metodológicos para o estabelecimento dos territórios rurais¹², que foram criados a partir de um conjunto de municípios que tinham características rurais. Neste momento foram criados espaços de governanças onde existe a presença do poder Governamental e da Sociedade Civil organizada, estabelecendo assim um ambiente de debates, controle social e proposições para o desenvolvimento do rural. Neste viés, os Territórios rurais, através de suas instâncias (Colegiados, Fórum), podem ser caracterizados como governanças territoriais, a partir da concepção de Dallabrida (2011, p.17), que afirma que

O termo governança territorial para se referir às iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais. Entre os atores institucionais, incluiu-se, naturalmente, o Estado, com seus diferentes agentes, que, no caso do Brasil, estão presentes nas instâncias municipal, estadual e federal.

Essa participação da sociedade em um espaço de decisões leva Dallabrida (2011, p. 17) a afirmar que “a governança territorial e desenvolvimento contribuem para firmar a convicção de que governa e decide quem tem poder”. Assim, segundo a ótica do autor, a governança seria o ato de atribuir poder à sociedade para governar. No Brasil, essas instâncias surgem, principalmente, com a instituição da Constituição Federal, de 1988, que garantiu a participação da sociedade na elaboração e fiscalização da execução das políticas públicas.

No caso brasileiro, muitas políticas públicas pré-determinam a existência de um conselho, onde há a participação da sociedade civil organizada e do Poder Público, isso em todos os âmbitos federativos. Porém, estes espaços, em muitos casos, são cooptados pelo poder público, principalmente no âmbito municipal para, simplesmente, ratificar as suas decisões. Mas a formação deste ambiente de discussão pode propiciar mudanças significativas, uma vez que há a possibilidade de participação social, de questionamentos e de ideias (ABRAMOVAY, 2001).

Mesmo com essa ossatura estabelecida com a Constituição de 1988, a perspectiva das espacialidades e territorialidades é deixada de lado nos Planos e Políticas Públicas brasileiras.

¹² Na seção 5 trataremos sobre quais foram os critérios para o estabelecimento dos Territórios Rurais do MDA.

Conforme explicita Souza (1999), ainda se ignora a formação socioespacial brasileira, valorizando apenas o viés economicista na elaboração das políticas, o que, muitas vezes, fortalece os grupos de dominação, causando um descompasso com as demandas da sociedade.

O Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), que é o foco de análise dessa pesquisa, busca estabelecer marcos para o desenvolvimento dos espaços rurais, considerando tanto a cidade como o campo neste segmento. Porém, historicamente as políticas de desenvolvimento no Brasil contribuíram de forma tímida para uma verdadeira melhoria de qualidade de vida que abrangesse as diversas classes sociais, seu principal viés foi o crescimento econômico, tendo o mercado como principal elemento.

O PRONAT faz parte do instrumental para o desenvolvimento rural, que no Brasil tem uma longa história, e no próximo item discutir-se-á o desenvolvimento territorial no meio rural, considerando a partir do desenho institucional estabelecido por esta política pública, sem desconsiderar o longo percurso histórico que as diversas concepções foram estabelecidas e superadas.

4.2 – Desenvolvimento Rural Brasileiro: A Perspectiva Territorial do Desenvolvimento

Compreendendo que as ações no território são fruto do seu uso e para a sua execução é necessário um conteúdo normativo, porém essas normas não são unicamente impostas, eles podem ser construídos pelo próprio lugar, assim pode-se falar em horizontalidade, neste caso, o território é uma norma. Porém, muitos eventos são impostos ao território através das verticalidades, normando o território, com o objetivo de realizar alguma ação. Ao tratar sobre o desenvolvimento rural, este conflito entre o lugar e as verticalidades fica explícito, uma vez que o campo brasileiro é diversificado, não é só um espaço de produção agrícola, mas tem vida, há moradores, tem cultura, assim, ao pensar sobre desenvolvimento neste espaço deve-se considerar todos esses aspectos.

O item ora apresentado vem discutir sobre o desenvolvimento rural brasileiro, buscando compreender o desenho de ação através de sua escala de execução, assim, no primeiro item é apresentado como foi inicialmente pensado o desenvolvimento rural a partir do local como escala de ação. No segundo item é discutido a lógica territorial como a escala para desenvolvimento, percebendo que esta é uma estruturação requerida pelo próprio sistema capitalista. No terceiro item é feita uma análise do PRONAT a partir da ideia do ciclo das políticas públicas, para isto foi necessário discutir sobre democracia participativa.

4.2.1 – Desenvolvimento rural brasileiro: o local como escala do desenvolvimento

O desenvolvimento rural foi pensado como sinônimo de desenvolvimento agrícola e agrário até a década de 1980, o mundo rural foi concebido a partir da lógica da produção agrícola, onde o paradigma do desenvolvimento foi pautado na ideia de crescimento econômico. Essa perspectiva foi recorrente nos EUA, na Europa, assim como no Brasil, servindo de base para o processo de modernização agrícola, que iniciou na década de 1950 no velho continente e nos EUA, e na segunda metade da década de 1960 em terras brasileiras (LOCATEL; HESPANHOL, 2006; SCHNEIDER, 2010).

O modelo de política pública para o setor rural americano foi formulado com base no princípio da homogeneidade da função social do meio rural, na modernização centrada no sistema produtivo, na consideração que o problema no campo era unicamente a produção agrícola e que uma única política poderia solucionar os problemas rurais, mesmos pressupostos que balizaram o direcionamento do modelo implantado no Brasil. O modelo de política agrícola de modernização brasileiro foi pautado no subsídio de crédito para o médio e grande produtor, pois eram considerados o segmento social que tinha possibilidade de responder aos mecanismos do governo para o desenvolvimento do campo. Esse direcionamento da política possibilitou a criação de um mercado cativo para setores industriais, representado pela incorporação de máquinas, adubos químicos e agrotóxico à produção agrícola, fazendo com que a agricultura ficasse subordinada à indústria e à cidade (DELGADO, 2005). Tal proposta também foi utilizada para consolidar o processo de industrialização no Brasil.

Na Europa, o processo de modernização do campo foi intensificado através da Política Agrícola Comum (PAC), tendo sido adotadas melhorias nas condições de produção de explorações agrícola do tipo familiar (LOCATEL; HESPANHOL, 2006), diferentemente do foco da política no Brasil. Todavia, a política europeia gerou algumas consequências negativas também, tais como o desequilíbrio regional e a exclusão de produtores que não se integram aos mercados. Há de se fazer um destaque que esta política repercutiu de maneira diferente em diversos países do velho continente, pois existiam lugares que já tinham uma política de modernização mais avançada. Conforme Navarro Rodríguez e Larrubia Vargas (2000, p. 110),

El éxito de la política, excesivamente proteccionista, trajo consigo una serie de consecuencias conocidas por todos: exceso de producción, aumento

continuado de las exportaciones y de la subvenciones, profundización de los desequilibrios regionales que se pretendía corregir, distorsiones en los mercados internacionales por las restituciones e las exportaciones y, por último, problemas medio-ambientales.

Assim, o espaço rural europeu também gerou desigualdades, o que ocasionou uma saída da população para as cidades. Todavia, cumpre ressaltar que existiam diferenças entre o espaço rural europeu e brasileiro durante a segunda metade do século XX. Na Europa, as garantias sociais já eram previstas e efetivadas, tanto que no final do século XX, as infraestruturas básicas como energia elétrica, telefonia e água já eram realidade. Diferente do Brasil, onde a pobreza é a principal marca, mesmo naqueles espaços atingidos pela modernização, as relações de trabalhos são de exploração do trabalhador, seja ele assalariado ou dono dos meios de produção, pois a sujeição ao capital pode ser formal, no primeiro caso, ou real, no segundo.

No Brasil, desenvolvimento rural foi concebido como a forma de integrar regiões rurais ao processo de modernização agrícola e, com isso, já na década de 1970 surgiram políticas que tinham esse objetivo, como o Programa de Desenvolvimento Rural Integrado, que é um exemplo do modelo implantado no Brasil através de uma política de extensão rural e de financiamentos de projetos, que buscou ‘integrar’ os pequenos agricultores ao mesmo modelo que a grande agricultura, apoiada na industrialização de produção, através do uso de maquinários e defensivos.

O PDRI contou com o apoio de grandes financiamentos internacionais, em que a União era a credora de diversos Estados, estes, por sua vez, administravam o projeto com a contratação de prestadoras de serviço de extensão rural privada. Esse momento (década de 1980) coincidiu com o declínio do nacional-desenvolvimentismo quando, segundo Lisboa (2007), houve uma diminuição nos investimentos estatais, com o estabelecimento do "Novo Direito Internacional", instrumento para o fortalecimento da internacionalização do capital.

Foi no cenário de mudanças estruturais na sociedade brasileira, no início da década de 1990, que, segundo Schneider (2010), houve uma nova concepção de desenvolvimento rural. Para este autor, um conjunto de acontecimentos propiciaram essa nova configuração. Para o pesquisador, a crise econômica na década de 1980 fez emergir na sociedade brasileira o desejo de participar mais profundamente da política e, neste sentido, a promulgação da Constituição Federal em 1988 abriu novas possibilidade de participação do cidadão no âmbito da vida política nas mais diversas esferas.

Outro fato destacado por Schneider (2010) foi o afloramento dos movimentos sociais, que durante a ditadura militar foram duramente perseguidos, mas com a abertura política no final da década de 1970, surgiram diversos movimentos que também impulsionaram o desenvolvimento rural. Um terceiro aspecto apresentado pelo autor foi a noção de sustentabilidade ambiental, com a realização da Rio 92, que implicou em uma nova maneira de compreender os impactos ambientais, assim, a produção agrícola, principalmente no que tange a agricultura familiar, vista como uma forma de produção com equilíbrio ambiental, já o agronegócio tem gerado grande impacto sobre o ambiente.

O desenvolvimento rural, na década de 1990, aflora a partir da valorização das pessoas que vivem no campo, não só no aspecto da produção, mas respeitando sua cultura. Desta forma, as políticas para o rural vão se caracterizar pelo aspecto da descentralizado e o caráter local como área de abrangência. Sobre a descentralização, Lisboa (2007) compreendeu como uma forma de distribuição de funções administrativas a outros níveis de governo, assim, todos os entes participariam das políticas.

Esta redemocratização e/ou descentralização, associada ao contexto da crise do Estado inaugura um período de transição com a ruptura do padrão de financiamento do setor público e a perda por parte do Estado de definir interesses regionais que possam fortalecer as regiões e minimizar suas diferenças. Ao mesmo tempo, fortalece-se o discurso da presença necessária da sociedade civil, esta que é chamada para administrar suas próprias demandas (LISBOA, 2007, p. 148).

Nesse processo de descentralização e da participação da sociedade civil foi repensada uma política de desenvolvimento rural, em que a escala do local fosse valorizada, sendo a expressão da descentralização e a escala onde a sociedade civil é chamada para ser protagonista, todavia, há decisões relacionadas aos recursos com estruturas bem concentradas, dificultando assim, uma autonomia do ente, uma vez que existia uma centralização financeira em certas políticas.

O território ganha destaque enquanto escala do desenvolvimento e do seu uso a partir de seus potenciais, conectando as relações locais e globais, criando um centro de interesse econômico, a valorização do potencial de cada território (LISBOA, 2007). Frisa-se que neste momento a política de desenvolvimento rural ocorreu principalmente em âmbito municipal.

O meio rural ganhou uma nova dimensão, com a valorização da agricultura familiar, principalmente pela organização e manifestação desse segmento social durante a década de 1990, quando se registrou grandes mobilizações na luta pela organização sindical, por créditos financeiros, assim como pela terra e reforma agrária, que gerou um acirramento dos conflitos

agrários. Ainda, os estudos e pesquisas realizados nesse período são considerados, por Schneider (2010), como um importante elemento para mostrar, de uma maneira científica, a importância que a agricultura familiar tem, do ponto de vista dos empregos gerados, dos alimentos produzidos. Todos esses elementos foram importantes para a proposição de políticas públicas para este segmento social do campo.

Com o relatório da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), com o INCRA, em 1994, intitulado “Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável”, foi estruturado, em 1995, uma linha especial de crédito de custeio, a partir do Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PLANAF) (LOCATEL; HESPANHOL, 2006), mas foi só em 1996 que foi estabelecido o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, criado através do decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996.

Segundo Schneider *et al* (2004, p.21), além do PRONAF contribuir para o desenvolvimento rural, serviu para

o reconhecimento e a legitimação do Estado, em relação às especificidades de uma nova categoria social – os agricultores familiares – que até então era designada por termos como pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência.

Se o PRONAF deu visibilidade e reconhecimento à agricultura familiar, o decreto acima citado também criou uma estrutura institucional no âmbito das Prefeituras Municipais e dos Governos Estaduais que tinha como público-alvo especificamente o agricultor familiar. Criando um espaço político para o debate, a execução e o acompanhamento deste programa, a saber, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, no âmbito estadual foram criados os Conselhos Estaduais do PRONAF e a nível federal foi criado o Conselho Nacional do PRONAF.

O PRONAF se caracterizou como uma política de fortalecimento da agricultura familiar, por meio do apoio técnico e financeiro, para promover o desenvolvimento rural sustentável. De maneira operacional, foi instituído a partir de linhas de financiamento para: a) Crédito de custeio e investimento, destinado às atividades produtivas rurais; b) Financiamento de infraestrutura e serviços a municípios; c) Capacitação e profissionalização dos agricultores familiares, conselheiros municipais e equipes técnicas responsáveis pela implementação de

políticas de desenvolvimento rural; d) Financiamento da pesquisa e extensão rural para os agricultores familiares (SCHNEIDER et al, 2004).

O PRONAF, em sua dinâmica de funcionamento, estabeleceu o desenvolvimento rural local, pois os municípios para aderirem ao programa, criaram os conselhos e os planos municipais¹³, estruturando assim a visão do desenvolvimento que pretendiam. Todas as propostas de recursos passavam pelo crivo do Conselho Municipal, posteriormente eram homologadas pelo Conselho Estadual para, enfim, serem liberados os recursos. Uma modificação na estrutura do programa foi feita em 2001, dando um maior espaço aos Conselhos Municipais, principalmente no que tange a linha do PRONAF infraestrutura.

A ênfase dada à constituição de CMDR deve-se ao fato que o PRONAF Infraestrutura, diferentemente da linha de crédito rural, tem como pressuposto básico o envolvimento das comunidades rurais e dos agricultores familiares na concepção, gestão e fiscalização das políticas públicas. Essa prerrogativa, em grande parte, advém da necessidade crescente do Estado estimular formas de gestão descentralizadas que promovam, ao mesmo tempo, maior eficiência no uso dos recursos e ampliação dos mecanismos de acesso da população, levando a uma maior democratização (SCHNEIDER et al, 2004, p. 35).

Nesse sentido, o desenvolvimento rural é baseado na esfera local do município, porém as interferências do poder público municipal no principal instrumento, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, são evidenciadas por Abramovay (2001), uma vez que a maioria dos municípios brasileiros são pequenos e o poder de criação inovadora é baixo. Para o autor, a superação está na capacidade do conselho de ligar-se a atores sociais que não pertençam à vida cotidiana local.

É claro que estes dois tipos de vínculos (coesão comunitária interna e capacidade de relacionar-se com atores sociais distantes de seu mundo social imediato) devem se apoiar num terceiro elemento decisivo que é o comportamento da própria burocracia estatal. Um dos maiores desafios dos processos de desenvolvimento é a construção de regras universais, não-clientelistas, baseadas em critérios socialmente vistos como racionais na atribuição de recursos públicos (ABRAMOVAY, 2001, p. 132).

Mas o desenvolvimento rural, na década de 1990, não se circunscrevia ao PRONAF, muitos projetos em âmbito estadual surgiram nas diferentes Unidades da Federação, a exemplo do PCPR que, no caso do Rio Grande do Norte, como em outros Estados do Nordeste, foi realizado a partir de empréstimos junto ao Banco Mundial. O procedimento de execução do

¹³ Ver Resolução nº 15, de maio de 2001 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável.

programa se parecia ao do PRONAF, em que uma comunidade organizada em associações criava um projeto de investimento, que teria que ser aprovado junto ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e, posteriormente, aprovado junto ao Conselho Estadual e no Grupo de Gestão do PCPR do Estado. Tal programa foi um exemplo do chamado desenvolvimento local.

Neste programa, a base local é formada pelo que Abramovay (2001) chamou de coesão comunitária inibidora de iniciativas inovadoras, pois muitos projetos eram influenciados pelas forças políticas regionais ou locais. Uma crítica à ideia do desenvolvimento local como o único vetor para a melhoria da qualidade de vida de uma população é feita por Brandão (2012), que vê como exagerada a ideia de que as iniciativas comunitárias têm poder sobre o destino. Para o autor, é necessário considerar a dinâmica nacional e internacional, sem esquecer os próprios problemas internos, não podendo cair na ideia de que “classes sociais, oligopólios, hegemonia etc. seriam componentes, forças e características de um passado superado, ou a ser superado” (BRANDÃO, 2012, p. 38).

Para o autor, alguns projetos locais ressaltavam o papel das forças espontâneas, a capacidade de coordenar ações cooperativas, ressaltando o papel dos recursos tangíveis, como as infraestruturas locais. Mas colocava uma ênfase nos recursos intangíveis, que são as convenções sociais. O PCPR é um exemplo dessa situação, corroborando Brandão (2012), que relata, num cenário assim, o Estado pouco faria além de promover as externalidades produtivas, desobstruir os entraves microeconômicos e institucionais. Porém, a crítica que o autor faz é que muitos desses projetos não consideram os fatores exógenos e macroeconômicos.

O autor não desconsidera a importância do capital social no desenvolvimento, mas enfatiza que deve-se considerar o ambiente externo ao local, ressaltando as políticas macroeconômicas e institucionais, sem esquecer que só o aproveitamento dos recursos locais não garante o desenvolvimento, torna-se relevante considerar os atores e sujeitos que estão imbricados no lugar, pois o exercício de poder se configura em diversas escalas.

Se na década de 1990 o desenvolvimento rural se configurou com base nas políticas governamentais de apoio às comunidades rurais e a projetos locais municipais, através do PRONAF e do PCPR, em 2001, o CNDRS faz uma modificação na direção de ampliar as ações do PRONAF – infraestrutura e serviço, com a publicação da Resolução nº 27 de 28 de novembro de 2001, que estabeleceu que a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) utilizaria de 5 a 15% do valor da cota financeira de cada Estado para apoiar projetos intermunicipais de

desenvolvimento rural. Isto foi uma inovação administrativa, uma vez que os recursos ficavam no ambiente institucional público municipal. Esse ato se caracterizou como um rascunho de uma nova forma de pensar o desenvolvimento rural.

4.2.2 - O desenvolvimento rural brasileiro: a escala territorial do desenvolvimento

Nas décadas de 1980 e 1990 o desenvolvimento rural foi conduzido com base no município, aspecto que foi mudado a partir do início do século XXI. A partir do ano 2001 houve mudanças no aparato institucional que envolve a agricultura familiar, no caminho de entender o desenvolvimento rural para além dos limites municipais. Nesse sentido, Veiga (2001b) propõe a criação de uma institucionalidade que possa aglutinar várias prefeituras de uma região, para neste espaço debater os problemas sobre o desenvolvimento. Para o autor, discutir este tema é mais que constituir políticas setoriais de abrangência pontual, envolve uma complexidade maior.

Ressalta-se que José Eli da Veiga ocupou o cargo de Secretário do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, no período de 2001 a 2002, e foi nesse período que propôs mudanças na forma de pensar e executar políticas de desenvolvimento rural, através de sua experiência internacional (principalmente na França e Portugal), ocasião em que escreveu diversos textos que apontam para uma perspectiva territorial de implementação da política (VEIGA, 2001a; 2001b; 2002). O autor deixou um legado teórico sobre o desenvolvimento rural dentro da estrutura ministerial do antigo MDA, que foi aproveitada pela equipe de Governo do Presidente Lula, em 2003 (GUIMARÃES, 2013).

O desenvolvimento territorial é uma prática estudada, há pelo menos três décadas, de maneira mais sistemática. Certamente a experiência ocorrida na Terceira Itália, na década de 1970, foi a principal referência ao desenvolvimento territorial. A Terceira Itália foi o processo ocorrido nas Regiões Central e Nordeste da Itália, onde no momento de crise nas principais regiões industriais, apenas a Terceira Itália (região considerada a mais atrasada) apresentou índices de crescimento industrial e nos empregos.

Os índices positivos se deram a partir de uma configuração que exprimiu essa possibilidade e, segundo Sampaio (2002, p.11),

apesar do desenvolvimento destas regiões terem ocorrido sem programas especiais previstos por políticas econômicas para as mesmas, o mais importante para o progresso e efetividade dos distritos industriais foi a criação de um clima social, cultural e político particular que permitiu

importantes cooperações entre as empresas e o direcionamento ao desenvolvimento da pequena empresa.

O autor relata que a Terceira Itália foi um exemplo de *clusters* industriais, que se caracteriza como um agrupamento de empresas que se dedicam a produzir um mesmo produto, para isso mantendo uma certa relação. Sampaio (2002, p.10) ainda relata a importância que a “existência de cooperação entre as empresas é fundamental para que o cluster seja altamente competitivo [...] a sociedade local se adapta culturalmente as atividades do cluster”. Neste sentido, houve um aproveitamento da sinergia territorial dos pequenos produtores para criar um ambiente favorável ao desenvolvimento e a melhoria na qualidade de vida.

Essa sinergia territorial, que está associada à cooperação entre as pessoas, o aproveitamento das potencialidades locais, que possibilitaram as regiões italianas a se desenvolverem no momento de crise, inspirou outros projetos de desenvolvimento. O que teve mais influência na política do desenvolvimento rural no Brasil foi certamente o programa “Ligações entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural” (LEADER), política europeia que inovou nos aspectos de decisão de aplicação de recursos, no gerenciamento e na reestruturação de áreas rurais deprimidas (ORTEGA, 2008).

O programa LEADER surgiu nos países membros da Comunidade Europeia em um período onde a discussão sobre o desenvolvimento rural ganhou força, pois vivia-se um momento de crise, marcado pela superprodução, a queda de rendimento, impactos ambientais decorrentes do uso de pacotes tecnológicos e a exclusão de várias regiões que não se adaptaram ao processo de modernização da PAC. É nesse contexto que, em 1991, foi criado o LEADER, um programa dentro da própria PAC com o objetivo de proporcionar a reestruturação de áreas rurais deprimidas, a geração de emprego, renda e a povoamento de áreas rurais (ORTEGA, 2008).

O programa LEADER foi implementado em três fases: o LEADER I (1991-1993); o LEADER II (1994-1999) e o LEADER + (2000-2006). A partir de 2007 o programa foi incorporado às políticas de desenvolvimento global da Comunidade Europeia, sendo integrado aos programas regionais e nacionais de desenvolvimento rural apoiados pela União Europeia, que receberam recursos para o eixo LEADER, juntamente com outros eixos através do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader), a fim de apoiar o desenvolvimento rural (COMUNIDADES EUROPEIAS, 2006).

A estratégia estava dentro de uma perspectiva teórica sobre desenvolvimento rural/local, a partir de políticas públicas, que tinham foco na população rural fora do “padrão

de modernização” (ORTEGA, 2008). Para Ghesti e Silva (2016, p. 220), o LEADER se destaca por que sua composição considera

i) a abordagem bottom-up; ii) o estabelecimento de uma estratégia territorial; iii) a abordagem integrada e multissetorial; iv) o desenvolvimento do potencial local, ressaltando o valor da identidade local; v) a parceria horizontal e público-privada; vi) uma gestão descentralizada e completa de fundos; e vii) a formação de redes.

O programa buscou promover a participação da população, dos agentes econômicos locais e do poder público na elaboração e gestão de projetos que dinamizassem os territórios deprimidos (‘atrasados’). Para tanto, foram criados territórios onde se organizaram e criaram os Grupos de Ações Locais ou se utilizaram de alguma institucionalidade existente. Essas institucionalidades são responsáveis pela formulação e implementação dos projetos (ORTEGA, 2008). Ressalta-se que a inovação estava no procedimento de a população do lugar dizer o que era importante investir, daí que essa política pode ser caracterizada como a abordagem *bottom-up*. Outro fato é que os projetos executados em cada território tinham ligações com as potencialidades locais e com outros projetos executados. Não encerrando a ideia de desenvolvimento rural unicamente pela política agrícola, ressaltando outras formas criativas de valorização do território a partir de atividades não agrícolas, principalmente o turismo e a proteção do meio ambiente (ORTEGA, 2008; GHESTI; SILVA, 2016).

Compartilhando desse entendimento, Favareto (2010) relata que pensar na abordagem territorial do desenvolvimento rural, no período atual, deve-se compreender o novo discurso sobre o rural, sua influência sobre as políticas, principalmente no que tange às orientações estabelecidas pelos fundos de financiamentos e organismos multilaterais, uma vez que essas instituições influenciam diretamente na definição da política e como principais financiadores em muitos países. O autor ainda ressalta que esses organismos funcionam como um pivô, que envolve os campos acadêmicos, políticos e econômicos.

A ideia de desenvolvimento rural na América Latina envolve diversas concepções, a partir da segunda metade do século XX. De acordo com Barril García (2002), pode-se distinguir quatro concepções de desenvolvimento: i) o desenvolvimento comunitário; ii) a reforma agrária; iii) a ideia de desenvolvimento rural integrado, e; iv) por fim, o desenvolvimento territorial e combate à pobreza. O autor frisa que essa última concepção de desenvolvimento rural está alinhada com o pensamento dos principais órgãos financeiros internacionais.

O Banco Mundial, em diversos relatórios, apresentados por Favareto (2010), ressalta a importância da agricultura na constituição do Produto Interno Bruto dos países da América Latina, porém o autor ressalta que esta instituição deixa transparecer a consideração do caráter setorial da agricultura.

No rol de elementos a compor a estratégia, aparecem: a intensificação da agricultura entre pequenos, o melhoramento do acesso a terra e a serviços, as práticas de manejo sustentável, o fortalecimento do capital social. Elementos, enfim, que se combinam mais à velha visão do que a um caráter intersetorial do desenvolvimento rural (FAVARETO, 2010, p. 305).

Analisando os documentos e relatórios de organismos internacionais, Favareto (2010, p. 306) chama atenção para a ausência de uma estratégia de desenvolvimento rural, considera que houve a incorporação das dimensões territorial, institucional e ambiental, porém isso se deu “‘por adição’ ao léxico dos formuladores das políticas ou, no limite, como identificação de instâncias a serem, de alguma maneira, envolvidas ou mobilizadas com as orientações enunciadas”. Nesta perspectiva, o rural padece de uma estratégia. Nesse aspecto, o autor chama atenção para a relação de desenvolvimento rural e pobreza, isso faz com que as principais políticas executadas tenham um caráter assistencial às populações rurais, ficando as políticas inovadoras para aqueles que apresentam potencialidades competitivas (FAVARETO, 2010).

No Brasil, a política de desenvolvimento rural a partir de uma abordagem territorial é recente, datando do ano de 2003 sua institucionalização pelo Governo Federal, porém a experiência de ações por uma abordagem territorial é mais antiga, sendo realizadas principalmente por Organizações Não Governamentais de apoio à população que vivia no campo. Tais experiências foram impulsionadoras para a estruturação da política brasileira, pois, segundo Guimarães (2013), o Governo Federal pesquisou como era a dinâmica desses espaços de convergência da luta pela melhoria da agricultura familiar.

O processo de institucionalização do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) será melhor relatado no capítulo cinco deste trabalho. Importa neste item discutir qual é a compreensão do que é territorial no desenvolvimento rural. Para Schneider; Tartaruga (2004), a discussão sobre território abrange duas dimensões que envolvem o conceito, uma primeira que é a discussão conceitual e cognitiva, a segunda dimensão é através de seu uso instrumental e prático.

A diferença fundamental entre o uso e o significado conceitual e instrumental do território é que o sentido analítico requer que se estabeleçam referências teóricas e mesmo epistemológicas que possam ser submetidas ao crivo da experimentação empírica e, depois, reconstruídos de forma abstrata e analítica. O uso instrumental e prático não requer estas prerrogativas e, por isso, pode-se falar em abordagem, enfoque ou perspectiva territorial quando se pretende referir a um modo de tratar fenômenos, processos, situações e contextos que ocorrem em um determinado espaço (que pode ser demarcado ou delimitado por atributos físicos, naturais, políticos ou outros) sobre o qual se produzem e se transformam (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004, p. 109)

Soa-nos um pouco estranho diferenciar o território, compreendendo como algo divisível, que pode ser só entendido conceitualmente ou como instrumental. Esse modo de pensar pode gerar uma dualidade quando se usa o termo ‘território’, pois numa perspectiva conceitual o território é imerso em relação de poder, em conflitos, soberania, informação entre outros atributos. Entendendo unicamente de formar ‘instrumental’ não se perderia a noção de totalidade?

Quando se tratar de política de desenvolvimento a partir de uma abordagem territorial, Schneider; Tartaruga (2004, p.110), afirmam que

pressupõe a ação sobre o espaço e a mudança das relações sociais nele existentes. Portanto, seus objetivos são, prioritariamente, instrumentais e práticos e, por esta razão, não se pode reivindicar ou reclamar das perspectivas ou abordagens territoriais por serem a-teóricas, pois foi exatamente com esta finalidade que foram elaboradas.

Segundo o afirmado pelos autores, poderia se ter uma abordagem que privilegie um uso instrumental sem uma ideologia/conceito que a sustente? Nosso entendimento é que a política territorial deve ser pensada num contexto maior, envolvendo a totalidade, pois é assim que o espaço se apresenta. Cria-se no âmbito político de governos os setores, as secretarias, os ministérios para, de uma forma entendível, saber quem é responsável pelo que. Não se pode realizar um grande projeto de desenvolvimento sem conhecer as repercussões ambientais, urbana, de saúde, isso para exemplificar.

Uma política territorial deve ser apoiada na própria categoria de território, ou seja, que busque compreender a totalidade das ações que a circundam e a transformam.

O território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e

espirituais e do exercício da vida. O território em si não é uma categoria de análise em disciplinas históricas, como a Geografia. É o território usado que é uma categoria de análise (SANTOS, 1999, p. 8).

Nesse sentido, pensar uma política a partir do território é buscar entender quem usa e como usa, quais são as verticalidades impostas e as normas vigentes que regulam o uso do território. Assim, o estabelecimento de uma política de desenvolvimento rural não pode ignorar as atividades que são realizados no território, talvez aí esteja uma das principais dificuldades do PRONAT, como fazer que outros setores entendam a necessidade de participar dos Colegiados Territoriais? E como os Colegiados Territoriais poderão se apropriar de discursões que não estejam aparentemente ligadas ao rural?

A pluralidade de definições de território advém dos múltiplos usos dados pelos sujeitos e atores sociais. Bonnal, Cazella e Delgado (2012, s/p) vão distinguir pelo menos duas formas de construção e uso dos territórios. A primeira eles vão chamar de “modalidade mais intuitiva [...] de construção e o uso dos territórios [...] ligada à ação coletiva dos atores locais”. Esses territórios se caracterizam pela ação coletiva de busca de um objetivo, trata-se de um processo ascendente, cujo centro de decisão está no território. Esses autores consideram que o PRONAT está nesta categoria.

A segunda forma de construção e uso dos territórios está “ligada a territorialização das políticas públicas. Aqui o centro estratégico de ação se encontra fora do território [...] O Território é concebido pelos atores públicos com o objetivo de facilitar a resolução de problemas da sociedade” (BONNAL; CAZELLA; DELGADO, 2012, s/p). O território, neste sentido, é instituído de cima para baixo, de maneira que atenda aos anseios sociais, a partir do planejamento do governo, e é identificado principalmente com base no zoneamento de determinado problema ou carência da sociedade. “Esse tipo de território pode dar lugar a uma formalização jurídica, visando precisar sua função dentro da estrutura funcional do governo” (BONNAL; CAZELLA; DELGADO, 2012, s/p).

O desenvolvimento rural deve ser construído a partir de três esferas fundamentais na concepção de Bonnal, Cazella e Delgado (2012), quais são: o Estado, o mercado e a sociedade civil. Os autores consideram a necessidade de compreender a participação destas três esferas, principalmente tratando-se de uma política territorial, onde cada um destes tem interesses convergentes e divergentes. Os autores ressaltam que os territórios rurais, por terem sido construídos pelo governo, já têm um objetivo, com o foco na pobreza rural.

Essa configuração em si já influencia a participação das esferas sociais no território, mas os autores vão ressaltar três elementos de explicação de participação nos territórios rurais de grupos das esferas do Estado, mercado e sociedade civil. Em primeiro “a importância de cada uma das esferas é desigual nos diferentes territórios e, portanto, a presença e a habilidade social [...] dos atores existentes em cada esfera é muito diversa (BONNAL; CAZELLA; DELGADO, 2012, s/p). Para os autores, cada território tem uma situação específica, em que cada uma das esferas sociais pode ter maior influência. Essa situação é bem aplicável no PRONAT, onde percebe-se de maneira geral que a maior participação é da sociedade civil¹⁴, a nível do poder público a participação é mais expressiva do nível municipal e quase inexistente a participação de setores do mercado.

O PRONAT, como uma política governamental, tem associado a execução de determinados tipos de demandas que, de acordo com os autores, é o segundo elemento para entender a participação das esferas sociais nos territórios, ou seja, “volume de recursos e peso político na estrutura da máquina governamental, essa circunstância afeta de modo significativo a decisão e o interesse dos atores sociais de cada uma das três esferas de participarem na política territorial” (BONNAL; CAZELLA; DELGADO, 2012, s/p). No caso do PRONAT, percebe-se que desde sua estruturação as principais discussões circundam o rural, acrescenta-se a isso que os Territórios não conseguem estabelecer uma pauta atrativa a outros setores da sociedade, e é rarefeita a discussão com entidades governamentais que não esteja ligada ao rural.

O terceiro elemento que pode dificultar ou mesmo inviabilizar a participação das três esferas sociais na institucionalidade territorial dá-se pela “existência de agudos conflitos políticos no território, principalmente entre atores do mercado e da sociedade civil, em torno, por exemplo, da constituição de mercados, da apropriação da terra e de trajetórias antagônicas de desenvolvimento regional” (BONNAL; CAZELLA; DELGADO, 2012, s/p). Neste tipo de caso, a governança territorial é colocada em xeque, uma vez que as esferas estão em conflito, podendo desintegrar o território. No PRONAT no RN não se observa essa questão do conflito de interesse, mas em escala nacional algumas ações judiciais são movidas no intuito de dificultar a venda de produtos da agricultura familiar aos programas institucionais, por exemplo.

A partir das três situações discutidas pelos autores, que reconhecem que a dinâmica territorial é um processo de interação política e econômica dos sujeitos sociais existentes,

¹⁴ No capítulo 6 se realizou uma caracterização dos participantes dos Colegiados Territoriais do Rio Grande do Norte.

cada esfera social é portadora de ideias e interesses que permeiam o desenvolvimento territorial, o que pode criar uma arena de ideias conflitantes, uma vez que cada um busca influenciar e apropriar-se das políticas públicas.

Assim, o ambiente institucional da política territorial deve ser constituído pela combinação da participação e influência do Estado, mercado e sociedade civil. Desta feita, na elaboração de uma política territorial deve-se articular os interesses das três esferas apresentadas por Bonnal, Cazella e Delgado (2012), pois assim é pensar no uso do território conforme Santos (1999), ou seja, todos utilizam-no a partir de suas necessidades.

A construção deste capítulo na interpretação do PRONAT permitiu compreender que o território age como norma, ou seja, se impõe às ações da sociedade, fazendo com que as forças da verticalização se modifiquem, podendo resultar num conjunto de ações singulares. Mas também é importante entender que, mesmo o território sendo norma, ele é normado, desta forma, as forças externas têm capacidade através de vetores verticais, que podem ser representados de diversas formas.

A própria elaboração de uma política pode ser considerada uma verticalidade que regula o território, podendo criar institucionalidades que não existiam anteriormente. Assim foi o PRONAT, criou novas institucionalidades que eram para impactar diretamente os territórios. Todavia, os Territórios Rurais têm dificuldade de romper com o caráter setorial, criando obstáculos para a participação de outras esferas sociais, impossibilitando assim um desenvolvimento territorial pleno.

As políticas públicas são a forma de o governo entrar em ação, modificando o espaço para a realização de um determinado fim. Tal ação tem influência direta na vida social, podendo ocasionar melhorias ou não.

O próximo item analisará o PRONAT a partir da teoria dos ciclos da política pública, buscando entender quais foram os elementos constitutivos dessa política.

4.3 - O Ciclo das Políticas Públicas: democracia participativa e o PRONAT

A análise de Políticas Públicas está em crescimento no Brasil, seja pelo interesse de saber como se dá o processo de escolha de um problema, da maneira como solucioná-lo, da efetivação de planos e de seu monitoramento. Historicamente, no Brasil, todas estas etapas estavam afastadas da sociedade, cabendo unicamente ao Estado conduzir todo o processo. Com o advento da Constituição Federal de 1988 criou-se a possibilidade de uma maior participação da sociedade, para propor e monitorar a execução de políticas públicas. Isso foi

possível pela descentralização fiscal e administrativa e pelo modelo adotado de participação do cidadão, a exemplo dos conselhos.

As políticas públicas para o desenvolvimento rural, também serão concatenadas nessa nova estrutura democrática de participação, uma vez que a maioria de suas reivindicações surgiu a partir dos estabelecimentos de organizações sociais históricas, com um grande poder de mobilização. Diante da necessidade de combater a pobreza no campo, foi instituído no início do Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva uma política de desenvolvimento rural a partir de uma abordagem territorial. Nesse sentido, faz-se necessário compreender, a partir da abordagem do Ciclo de Políticas Públicas, como se deu a criação e execução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT).

O item foi estruturado em duas partes, na primeira foi feita uma discussão sobre a democracia participativa, sistema federativo e descentralização, uma vez que se entende que esses elementos são fundamentais para a realização e funcionamento do PRONAT. Na segunda parte, discutiu-se a ideia do Ciclo de Políticas Públicas a partir da constituição do PRONAT.

4.3.1 - Democracia participativa e a formação de conselhos enquanto espaços de cidadania

A democracia representativa se consolidou, principalmente nos países ocidentais, a partir do estabelecimento de meios democráticos de participação da população para escolher seus representantes, para debater assuntos na gestão pública. Todavia, nesse modelo, o povo não tem o poder de deliberar sobre assuntos pertinentes, cabendo a um determinado grupo de representantes a escolha, e no Brasil o modelo de democracia representativa não foi diferente. Do estabelecimento da República em 1889 até o golpe de 1964 eram representantes da sociedade quem decidiam o destino político da nação, com uma incipiente participação popular.

Porém, esses representantes perpetuavam diversos elementos de dominação sobre a população (o clientelismo, apadrinhamento, coronelismo) que mantinham as estruturas sociais praticamente intocadas (NOGUEIRA, 2011). Esse modelo de administração política no Brasil era pautado na centralização no governo federal e na baixa participação popular na discussão e deliberação sobre políticas públicas. A tentativa de mudança da forma administrativa e o incentivo à participação da sociedade foram estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 (ARRETCHE, 1996; SOUZA, 2010; AVRITZER, 2008).

O Estado brasileiro, na década de 1980, encontrava-se numa ebulição política, uma vez que o governo autoritário militar não conseguiu conter o aumento das desigualdades no seio da sociedade, o desemprego e a inflação. Relacionado a isso, a sociedade civil se organiza para pedir uma maior participação na elaboração de políticas e a sua efetivação. Em 1985 houve a escolha de um presidente civil e, posteriormente, foi instalada uma Assembleia Nacional Constituinte. Entre diversos temas, essa assembleia tratou sobre uma reforma no Estado, consolidando o pacto federativo, a descentralização do Estado e a participação da sociedade.

O federalismo é apresentado por Castro (2009, p. 166) como uma forma de “organização territorial das instituições políticas que tem por objetivo fundamental acomodar as tensões decorrentes da necessidade de uma união das diferenças para formar uma unidade”. A autora frisa que no Brasil a construção de uma federação com a proclamação da república deu-se com o intuito de descentralizar o poder imperial, entretanto, os mecanismos federativos não garantiam a autonomia das decisões dos entes e nem asseguravam o controle democrático da política.

O sistema federativo brasileiro tornou-se o único no mundo a considerar entes federados todos os Estados e Municípios, com o objetivo de reduzir as desigualdades entre os entes da federação e possibilitar a diversos grupos políticos o acesso aos recursos. Esse novo pacto objetivou possibilitar que os governos subnacionais (Estados e Municípios) pudessem ter condições de prestar bons serviços públicos. O federalismo, segundo Cavalcante (2011), pode ser dividido em dois tipos: o competitivo e o cooperativo. O primeiro é caracterizado pela distribuição de competências entre as instâncias de governo, de maneira que preserve a autonomia e a competição nas atribuições delimitadas em certa política pública, exemplo desse tipo, a política tributária. Já o tipo cooperativo compreende a repartição de atribuição entre as esferas de governos, com o objetivo de atuarem concomitantemente na formulação e implementação da política, um exemplo seria a política de saúde. Ambos os tipos são presentes no sistema federativo brasileiro.

Os governos subnacionais, no sistema federativo brasileiro, têm a autonomia política e fiscal, que permite que estes formulem uma agenda própria, independente da agenda do Governo Federal. Isso, na prática, não ocorreu, pois a Assembleia Constituinte de 1988 optou pelo formato das competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais brasileiras, assim, permaneceu sob o Executivo Federal a atribuição da elaboração das macropolíticas a serem executadas pelos Estados e Municípios. Neste sentido, Arretche

(2004, p. 22) afirma que “decorre deste fato a avaliação de que a Constituição de 1988 descentralizou receita, mas não encargos”.

Sobre a limitação da autonomia dos Estados e Municípios, a autora continua tratando que:

Nas áreas de política em que o governo federal não dispõe de recursos institucionais para alterar as escolhas dos governos locais, a estratégia de constitucionalizar encargos revelou-se bem-sucedida. Tratou-se de aprovar emendas à Constituição que reduzem muito a margem de escolhas dos governos subnacionais, obrigando-os a adotar o comportamento considerado desejável pelo governo federal (ARRETCHE, 2004, p. 24).

Assim, o pacto federativo não deu autonomia plena aos Estados e Municípios, uma vez que isso poderia ser muito arriscado no plano político para o Governo Federal. Todavia, criaram leis que, de certa maneira, frearam a ação dos Governos Subnacionais, desta maneira há uma autonomia territorial, mas não o poder de definir as ações tomadas, possibilitando que o Governo Federal regule os territórios dos entes subnacionais, para instituir o seu projeto político. Desta forma, há uma descentralização das políticas, mas não há uma plena autonomia política dos Estados e Municípios (CASTRO, 2009).

A descentralização das estruturas administrativas no Brasil, segundo Arretche (1996), se deu a partir da crise do Estado desenvolvimentista e de suas primícias (o papel do Estado como planejador, financiador e propulsor do desenvolvimento) e, em segundo lugar, com o processo de consolidação da democracia, com o surgimento de novos atores políticos nos diversos níveis escalares, mudando o monopólio federal das ações. Para a autora, com o processo de redemocratização, os atores decisivos (congressistas e governadores) conseguiram estabelecer um reequilíbrio das condições de acordos entre as elites políticas locais e regionais na disputa pelos recursos federativos.

A ideia de descentralização visa fortalecer os municípios, do ponto de vista institucional e político, conferir poder efetivo aos gestores municipais, desta feita, consolidar as instituições promotoras de políticas públicas próximas dos cidadãos. Arretche (1996, p. 3) complementa que esse “não se trata [...] de eliminar as antigas instituições da democracia representativa, mas de superar seus limites pelo fortalecimento de novas instituições que fortaleçam a democracia de base territorial”. Neste sentido, a descentralização tem como prerrogativa que as políticas possam atender à demanda do lugar.

Mas a autora alerta que a efetividade da democracia não é unicamente pela escala da execução da política, pois não se pode aferir unicamente pela descentralização administrativa o estabelecimento da democracia e a diminuição das desigualdades. Porém, enfatiza que em

governos que envolvem o país inteiro, o “princípio da representação se impôs como um princípio democrático. Sem um sistema de representação, a participação popular efetiva em decisões de âmbito nacional seria impossível” (ARRETCHE, 1996, p.4). Pois, num governo centralizador, é muito difícil a abertura para o estabelecimento de uma democracia participativa, uma vez que a principal pauta da política seria os grandes problemas do país.

A descentralização busca meios democráticos para a administração do setor público, de aperfeiçoar métodos de participação da população em geral. Para a efetivação plena de uma democracia participativa os espaços de governos/administração supõem necessariamente pequenas dimensões, assim, “a reduzida dimensão da *demos* necessária à implementação da democracia direta implica também a redução do escopo das questões a respeito das quais uma dada população deve se pronunciar” (ARRETCHE, 1996, p.5). Todavia, nos espaços de governança locais não se pode decidir sobre questões de âmbito geral, cumprindo uma agenda executora de políticas que existem. Isso fica bem claro no sistema federativo brasileiro, em que o Governo Federal tem a prerrogativa de elaborar as políticas, cabendo aos Estados e Municípios sua execução (ARRETCHE, 1999).

Não se pode negar que no final da década de 1970, no Brasil, os processos de organização da classe trabalhadora e dos movimentos sociais aumentaram consideravelmente, e com o processo de democratização da política esses grupos reivindicavam uma maior participação na atividade políticas. Desejavam participar das várias etapas da elaboração da política, da fiscalização, da execução e da avaliação. Essa pressão surtiu efeito, uma vez que a Constituição Federal de 1988 previu que a sociedade deveria participar ativamente da vida política do país. Uma das formas encontrada e incorporada na Carta Magna foi pela formação de conselhos.

O processo de formação dos conselhos de políticas públicas fortaleceu o princípio da democracia participativa, pois possibilitou a atuação das instituições participativas, que segundo Avritzer (2008, p.45), “entendemos formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”. A conceituação do autor vai além da perspectiva de organização interna da instituição, ele concebe que a instituição só é participativa quando possibilita a inserção dos cidadãos no debate político. Na visão de Avritzer (2008) existem três maneiras que os cidadãos ou instituição da sociedade civil podem participar da estrutura de tomada de decisão política, a primeira é denominada de desenho participativo de baixo para cima, que pode ser exemplificado pelo processo de orçamento participativo.

A segunda maneira de participar ativamente do processo de decisão política é pela partilha do poder, “isto é, através da constituição de uma instituição na qual atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente” (AVRITZER, 2008, p.46), a exemplo dos conselhos das políticas públicas. A terceira maneira é pela ratificação pública do processo decisório, onde os cidadãos são chamados para referendar a ação pública, um exemplo desse processo é a aprovação dos Planos diretores das cidades.

A partir da síntese descrita acima, se aprofundará numa melhor compreensão dos conselhos de políticas públicas, uma vez que o principal objeto de entendimento deste estudo é a Política de desenvolvimento Rural pela abordagem territorial, que acontece principalmente por meio dos conselhos, que são órgãos colegiados, em que participam os representantes da sociedade civil organizada (principalmente de instituição ligada ao rural) e do poder público.

No momento atual, a maioria dos municípios brasileiros possuem conselhos municipais de políticas públicas, que se articulam com o nível federal das políticas cobrindo uma diversidade de temas, segundo Almeida e Tatagiba (2012, p. 69), os conselhos estão inseridos no repertório da relação entre o Estado e sociedade no Brasil contemporâneo, que é formado pela “tríade fundos, conferências e conselhos se espalhou pelo ordenamento político do Brasil, tornando-se a vértebra de sistemas institucionais em diversas áreas”, tomando relevância no debate da democracia como importante instrumento para a efetivação das políticas públicas.

Os conselhos tomaram importância com a aceitação pelo poder público das amplas desigualdades e dissensos na sociedade contemporânea, um exemplo disso bem representado é o Congresso Nacional, onde há uma imensa maioria de parlamentares que defendem bandeiras de um pequeno grupo formado por latifundiários e empresas, em detrimento da grande maioria da população rural. Sobre isso destaca-se o texto de Locatelli e Lima (2014), que aborda o período legislativo 2011-2014 enfocando a bancada ruralista brasileira e suas contradições dentro do Congresso Nacional. A partir desta constatação, Almeida e Tatagiba (2012, p. 71) vão afirmar que a legitimidade da democracia não poderia ser satisfeita somente pela decisão aritmética das urnas, “ela requer uma institucionalidade capaz de amparar debates públicos que resultem em decisões pactuadas”.

Mesmo com todo o potencial democratizante, o modelo conselho/conferência/ fundo passa por momento de exaustão ou de esvaziamento, em que esse instrumento apresenta uma baixa capacidade para ter efeitos nas correlações de forças que configuram o jogo político em suas áreas específicas (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012). Outro fato é que normalmente o

conselho é de uma política pública específica, por isso não consegue aglutinar uma densa parte das organizações existentes principalmente nos municípios (AVRITZER, 2008). Outro entrave é

o baixo poder relativo dos conselhos *vis-à-vis* sua força como modelo de participação — está relacionado, entre outros fatores, à frágil ancoragem institucional e societária dessas instâncias. Ou seja, as disputas travadas no interior dos conselhos parecem ter dificuldades de extrapolar suas fronteiras e repercutir no ambiente *político-societal* e *político-institucional* de forma mais ampla, o que limita seu poder na conformação das políticas setoriais, com impactos sensíveis sobre sua capacidade de democratizar as políticas públicas (ALMEIDA, TATAGIBA, 2012, p.71).

Assim, percebe-se que os conselhos de políticas públicas apresentam problemas internos, bem como externos. Porém, torna-se importante reconhecer os avanços para uma maior democratização das políticas públicas e o fortalecimento da cidadania, mesmo que em muitos casos os conselhos não tenham poder decisório, mas o fato de terem pessoas atentas àquela política pública já a torna diferenciada, pois o controle social imputa uma maior responsabilidade ao gestor público. No projeto de democratização do Estado e da sociedade, os conselhos são uma parte do processo, como afirma Almeida e Tatagiba (2012, p.74),

que os conselhos gestores, assim como as demais instâncias participativas, são “peças” estratégicas no interior de um projeto de democratização do Estado e da sociedade, mas não podemos responsabilizá-los por todas as tarefas e esforços que exigem a construção daquele projeto.

A política de desenvolvimento rural no Brasil, através do Ministério do Desenvolvimento Agrário (atualmente no (des)Governo do Presidente Michel Temer sob a responsabilidade da Casa Civil) se apoiou nos preceitos dos conselhos de políticas públicas para instituir uma política governamental que objetiva a melhoria de qualidade de vida das populações do campo, para tanto priorizou a constituição de espaços de participação do poder público e da sociedade civil organizada, em Territórios rurais, tendo como espaço de governança os Colegiados Territoriais.

A instituição de uma política pública no Brasil passa por uma série de momentos diferenciados, do problema à sua execução e monitoramento, existem vários ciclos. Desta maneira, realizar-se-á uma leitura do PRONAT a partir do ciclo de políticas públicas.

4.3.2 - O Ciclo das Políticas Públicas e a constituição do PRONAT

Os elementos até aqui debatidos foram no propósito de possibilitar uma melhor compreensão do PRONAT, todavia, torna-se necessário compreender como foi constituída a política, assim, se escolheu a abordagem analítica do ciclo das políticas públicas, seguindo a proposta de Frey (2000, p. 226), que sugere distinguir as seguintes fases: “percepção e definição de problemas, ‘agenda-setting’, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação”. Será feito um esforço de síntese para caracterizar cada fase, bem como correlacioná-las com a Política de desenvolvimento rural.

A fase de “percepção e definição de problemas” é o momento em que uma questão se mostra um problema político, ou seja, quando a questão se torna efetivamente visível no meio político, cabe ressaltar que isso pode ser gerado por demandas dos mais diversos grupos sociais, a percepção e definição de problema não é somente de uma classe, mas de todas que compõem o cenário político. Assim, Frey (2000, p. 227) alerta que “problemas do ponto de vista analítico só se transformam em problemas de *‘policy’* a partir do momento em que adquirem relevância de ação do ponto de vista político e administrativo”.

A Política de Desenvolvimento Territorial Rural (PDTR) foi institucionalizada em 2003, no primeiro mandato do Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e, segundo informações publicadas pela MDA (2003, p.9), a decisão de ter uma base territorial para as concretizações das Políticas Públicas com foco no rural foi decorrência de um “processo de acúmulos e de reivindicações de setores públicos e organizações da sociedade civil, que avaliaram como sendo necessária a articulação de políticas nacionais com iniciativas locais, segundo uma abordagem inovadora”. Outro fato foi a necessidade de uma forma de combater a pobreza que se concentrava principalmente no campo (Tabela 10). O Planejamento e elaboração sobre o desenvolvimento rural iniciaram no final do ano 2000, mas só se efetivaram em 2004, ficando sob responsabilidade direta do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Tabela 10 – Brasil: Proporção (%) de pessoas Pobres* em 1999

Região	Urbana	Rural	Total
Norte	35,4	38,1**	36,2
Nordeste	42,9	59,7	48,8
Sudeste	14,9	34,3	17,0
Sul	15,7	28,4	18,3
Centro-Oeste	20,0	34,04	22,3
Brasil	23,1	46,1	27,8

* Pessoas com renda inferior às linhas de pobreza regionais estabelecidas pelo “Projeto Fome Zero”.

** Inclui apenas o Estado de Tocantins.

Fonte: Instituto Cidadania (2001 apud MONTEIRO, 2003).

Na fase da “agenda-setting” é que se decide se o tema vai ser inserido na agenda política atual. Para Capella (2006), apenas as questões que despertam a maior atenção dos formuladores de políticas serão escolhidas. Assim, a autora afirma que existe uma complexidade e volume de questões e apenas algumas realmente serão consideradas. Neste sentido, a referida autora vai relatar que no processo do estabelecimento da agenda existe um subconjunto que incorpora a chamada ‘agenda decisional’, que contempla questões que estão prestes a se tornarem políticas. A pesquisadora considera também a existência das ‘agendas especializadas’, que são as questões resolvidas a partir da resposta de natureza setorial das políticas públicas e específicas para um determinado segmento.

A questão do desenvolvimento rural tornou-se uma agenda do Governo pelo seu processo histórico e pelas reivindicações sociais, uma vez que o Brasil, desde o início da República, tinha uma economia voltada para o setor agrícola e ainda hoje é um importante setor na economia, todavia os projetos de desenvolvimento eram voltados unicamente para fortalecer uma elite latifundiária. Essa configuração do poder ocasionou um processo lento de estabelecimento dos direitos dos trabalhadores rurais

Na década de 1980 e início da década de 1990, eclodiram diversos conflitos agrários reivindicando a desapropriação de latifúndios e condições de viver no campo. Todavia, o problema de viver no campo foi que efetivamente entrou para a agenda, em razão do modelo econômico brasileiro, no final do século XX e início do XXI, chamado de novo-desenvolvimentismo, que apontava a necessidade de fortalecer o mercado interno, diminuir a pobreza e permitir a manutenção do poder de compra da classe trabalhadora. Todos esses elementos passavam pela questão do espaço rural. Do outro lado, a intocabilidade da propriedade da terra foi mantida e os latifúndios mantiveram suas estruturas de exploração do trabalho.

Sobre a agenda, Frey (2000, p. 227) ainda complementa que, para poder tomar essa “decisão, é preciso pelo menos uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, assim como uma avaliação das chances do tema ou projeto de se impor na arena política”.

A fase ‘elaboração de programas e decisão’, é o período do ciclo onde se faz necessário escolher a ação mais pertinente entre as alternativas. Frey (2000) caracteriza essa fase onde ocorre processos de conflitos que envolvem os atores mais influentes na política e na administração, uma vez que o problema tenha sido posto, são apresentadas as possíveis soluções, essas são debatidas tanto por pessoas ligadas ao problema como por funcionários que não têm nenhuma referência sobre essa adversidade.

As ideias de uma política territorial para o rural surgiram no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS). À época, estava como secretário executivo o Professor universitário José Eli da Veiga (2001-2002), que já discutia a questão do desenvolvimento desde a década de 1990. As sistematizações e contribuições no CNDRS foram revisitadas pela equipe de transição do Presidente Lula, que tinha como uma das metas diminuir a pobreza no Brasil, mais concentrada nas chamadas “zonas rurais”. Assim, segundo Guimarães (2013), o programa de desenvolvimento dos territórios rurais começou a ser pensado institucionalmente nesta perspectiva, a partir de janeiro de 2003, pela equipe do novo governo no MDA, pois a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), que seria futuramente a responsável pelo programa, ainda não existia. Parte desta equipe já havia participado, por quase dois anos, da construção de uma proposta de política de desenvolvimento rural para o Brasil, com forte presença da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG).

Assim, foi pensado um programa de governo que pudesse atender aos anseios das populações rurais, não apenas considerando as municipalidades como escala de ação, pois observou-se que não poderia restringir uma ação em um único ente, uma vez que a realidade é mais complexa e difusa, onde há um fluxo dinâmico entre os municípios. Diante disso, optou-se pela formação de instâncias de participação, deliberação e monitoramento de políticas públicas, em que o poder público e a sociedade civil organizada pudessem dialogar para a melhoria de um território que envolve vários municípios. Desta feita, surgiram as instâncias tais como: colegiados, conselhos e fórum de abrangência territorial (regional).

A ‘implementação das políticas públicas’ é o momento em que o que foi planejado e escolhido nas fases anteriores é transformado em atos. Segundo Frey (2000), esta fase refere-

se aos resultados e aos impactos na realidade das políticas escolhidas, verificando se correspondem aos impactos previsto na formulação. Segundo o autor, na implementação, pode-se diferenciar pelo menos duas abordagens, uma cuja análise é voltada para as estruturas político-administrativas. E na outra, verifica-se a atuação dos atores envolvidos com a política.

A implementação das políticas públicas é interpretada, por Deubel (2002), como um momento muito complexo e fundamental, pois as políticas saem do discurso e das ideias e tornam-se reais/concretas. Porém, o autor compreende que em alguns casos existe um grande abismo na implementação da política, ressaltando que algumas escolhas políticas não resolvem o problema e às vezes pioram. Neste sentido, o estudioso considera importante atentar ao enfoque de implementação da política, podendo ser classificada em pelo menos dois tipos: a denominada '*top-down*', que é a concepção tradicional da política, onde tudo é planejado na esfera de cima, impondo para 'os de baixos'.

Já o segundo enfoque de implementação é na direção oposta do primeiro, priorizando a participação da sociedade, é denominado de '*bottom-up*', ou seja, de baixo para cima. Esse enfoque tem um caráter mais participativo e democrático, é um dos principais meios para a construção de uma democracia participativa. Segundo Deubel (2002, p.109-110):

Esta segunda concepción se trata de partir de los comportamientos concretos en el donde existe el problema para construir la política pública, poco a poco, con regias, procedimientos y estructuras organizativas por medio de un proceso ascendente, o por retroceso, en vez de descendente

A criação da SDT e do PRONAT, no âmbito do MDA, trouxeram algumas tensões internas ao próprio MDA e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e externas com outros ministérios, como aponta Guimarães (2013). O autor apontou divergências internas, já com a mudança de perspectiva de ação, para uma dimensão territorial (antes do estabelecimento da SDT e do PRONAT), que impôs uma série de modificações nos procedimentos estabelecidos, a exemplo, a execução do PRONAF- Infraestrutura e Serviços, que era da pasta da Secretaria de Agricultura Familiar, desde 1996, e foi alterada a metodologia da implantação, não sendo mais de caráter puramente municipal, pois os novos projetos deveriam demonstrar a abrangência territorial/regional, estabelecido pela resolução nº 33 do CNDRS, de 18 de agosto de 2003.

Essa mudança de metodologia na execução da política teve resistência e desagradou os entes municipais, uma vez que, para o executivo municipal, essa alteração retirou o poder de

decisão, transferindo-o para os Colegiados Territoriais, que estavam se formando com a participação de uma gama de pessoas de todos os segmentos de instituições, com vínculos com o rural, principalmente.

Para a definição das unidades territoriais foram elencados os seguintes itens balizadores: identidade territorial por problemas; identidade territorial cultural; expansão gradativa das iniciativas locais; coalescência de iniciativas; área de atuação das entidades promotoras; fatores político-partidários. Os elementos acima demonstrados tornam-se importantes para entender o modo de formação dos futuros territórios rurais que teriam o apoio do MDA, através do PRONAT. O processo de criação foi através da ideia de território de identidade, essa concepção deu-se com base no programa Europeu, LEADER (Ligação Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural), como já se ressaltou anteriormente.

No âmbito dos atores, foram convidados representantes da sociedade civil organizada e do poder público para participarem de oficinas de capacitação sobre a Política Territorial, entre os anos de 2003 e 2005. Após essa ação, eram formadas as instâncias de colegiados territoriais, que foram acompanhadas por articuladores contratados pelo MDA, para facilitar os trabalhos no início. Do ponto de vista do planejamento, o PRONAT pode ser considerado uma política com o enfoque de implementação “*bottom-up*”, com algumas observações. Primeiro, o MDA observou as ações de organizações não governamentais que trabalhavam diretamente com os agricultores familiares. Segundo, houve uma pesquisa junto a estas entidades para compreender qual aspecto era ressaltado na forma de organização, a forma territorial foi a mais utilizada pelas ONG’s. Por fim, sua efetivação foi acompanhada pelos movimentos sociais.

A ‘fase do monitoramento’ ou, segundo Frey (2000), de ‘avaliação de políticas e da correção de ação’, consiste no momento em que se avalia se o programa implementado está atendendo ou não as metas estabelecidas no momento do planejado. Esse momento serve também para rediscutir o projeto, observando seus limites e potenciais, possibilitando assim a continuação da ação política ou o início de um novo ciclo político.

O Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) iniciou em 2003, e com pouco mais de treze anos houveram significativos avanços, tanto é que em 2008 o Governo Federal criou o Programa Territórios da Cidadania (PTC), uma ação para intensificar ações com vistas à melhoria da qualidade de vida para as populações inseridas nesses territórios. Enquanto área de atuação, o PTC utilizou o desenho territorial do PRONAT, aproveitando a coesão territorial existente.

No ano de 2013 o PRONAT estava presente num total de 239 territórios rurais e entre estes 120 também são territórios da cidadania. Os territórios rurais abrangem 3.568 municípios em todas as unidades da federação, com uma população de cerca de 76 milhões de pessoas vivendo nesses territórios, dos quais 29,3% vivem no meio rural (SE/MDA, 2014). Dentro do processo de avaliação do programa realizado pelo MDA foi constatada a necessidade de legitimar mais os Colegiados Territoriais, para que estes sejam efetivamente espaços políticos, de proposição, deliberação e avaliação de políticas públicas.

Outro elemento que foi avaliado é a possibilidade de aproximação dos representantes das organizações sociais e também do poder público das oportunidades que surgem para beneficiar a agricultura familiar, tais como os editais e as chamadas públicas. Para tanto, foi realizado, no ano de 2014, uma chamada pública de parceria entre as Instituições de Ensino Superior e o MDA, através do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), para a instituição dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET), para auxiliar na assessoria do Colegiado Territorial, oportunizando a aproximação das instituições participantes das oportunidades dispostas principalmente pelo poder público, via as compras institucionais do Programa de Aquisição de Alimentos, o Programa Nacional de Alimentação Escolar e outras políticas existentes.

Outro elemento importante para compreender a institucionalização do PRONAT foi a prioridade na formação dos conselhos gestores de políticas públicas, criando a tríade conselho/conferência/fundo. Todavia, o modelo de conselho criado no PRONAT, os chamados colegiados territoriais, tem um diferencial, pois esta instância é formada por instituições sociais e do poder público de vários municípios, isso cria um obstáculo, uma vez que no pacto federativo só existem três entes, o Município, o Estado e a União (Governo Federal). Por isso, em muitas ações, os Territórios perdem a legitimidade do debate, pois só o município pode acessar determinadas políticas, mas cabe às instituições territoriais a proposição qualificada e o controle social das políticas públicas, bem como aproximação entre os Governos Municipais e Estaduais.

Na próxima seção buscar-se-á compreender quais foram os resultados do PRONAT do período de 2003 a 2013, a partir das informações prestadas pela SDT.

5 – A DIMENSÃO INSTITUCIONAL DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS TERRITÓRIOS RURAIS

A partir de maio de 2016, com a aceitação pelo Senado do vergonhoso processo de *impeachment* contra a então presidente Dilma Rousseff, assumiu o poder como ‘presidente’ interino, o vice-presidente Michel Temer, no dia 12 de maio. Neste mesmo dia, através da medida provisória de nº 726, de 12 de maio de 2016, extinguiu 10 ministérios, dentre eles o MDA, transferindo suas competências para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que, modificado, transformou-se no Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).

Por uma questão estratégica de conter ações de cunho mais sociais a partir do novo Ministério, onde existia a base mais forte e militante do Partido dos Trabalhadores, o então presidente, através do decreto nº 8.780, de 27 de maio de 2016, transfere as competências do MDSA, no que se refere à reforma agrária, a promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural, de delimitação das terras dos remanescentes das comunidades quilombolas e o INCRA para a Casa Civil da Presidência da República.

Colocou sobre o jugo da Casa Civil a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário e transformou em Departamentos a Secretaria de Reordenamento Agrário, a Secretaria da Agricultura Familiar, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial e a Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal. Assim, toda estrutura do MDA está concentrada na Secretaria Especial da Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural na Casa Civil.

Essa manobra objetivou afastar o máximo possível a política da população, pois nos Governos do PT, o Ministro do MDA era escolhido a partir de vários fatores, tais como, a aproximação com os problemas agrários e rurais e a simpatia com os movimentos sociais. A transferência da estrutura do MDA para a Casa Civil foi uma manobra política, para colocar as políticas de desenvolvimento rural e agrárias sob a administração de uma secretaria que é formada por cargos de confiança da escolha do presidente, logo, um ambiente afastado dos movimentos sociais.

A partir deste cenário, este capítulo que foi construído no ano de 2015, com o objetivo de demonstrar como foi o processo de institucionalização do PRONAT no âmbito do MDA, teve sua forma mantida, fazendo algumas modificações, pois acredita-se que é necessário ter o entendimento de como estava estruturado o antigo MDA (hoje extinto), o processo de

elaboração e estruturação da SDT e do PRONAT. Os outros itens visam discutir como foi o processo de investimentos do PRONAT à luz dos PPA, esse item foi construído a partir dos relatórios institucionais da SDT e do MDA até o ano de 2013.

5.1 - A estruturação do PRONAT no MDA

A Política de Desenvolvimento Territorial Rural (PDTR) foi institucionalizada em 2003, no primeiro mandato do Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A base da Política Territorial no Brasil está pautada em alguns programas: O Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e o Programa Territórios da Cidadania (PTC) que tinha à frente o antigo MDA (hoje Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário). O Ministério da Integração Nacional também é responsável por uma política de ordenamento territorial, porém com objetivo e objeto bem distintos do primeiro. O PRONAT foi concebido como uma forma de combater a pobreza que se concentrava principalmente no campo.

As questões orçamentárias para a execução do programa foram previstas no Plano Plurianual da União para o período de 2004 a 2007, inserido no programa de número 1334, intitulado de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, com uma previsão de orçamento de R\$ 535.834.160 (quinhentos e trinta e cinco milhões, oitocentos e trinta e quatro mil, cento e sessenta reais). O objetivo desse programa era “promover o planejamento, a implementação e a auto-gestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento e a dinamização da sua economia” (BRASIL, 2004, p. 162).

O PRONAT surgiu a partir do processo de transição da Presidência da República no período compreendido entre 2002 – 2003, com a saída do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Estava à frente do recém criado Ministério do Desenvolvimento Agrário¹⁵ (MDA), Raul Jungmann. No Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável¹⁶ (CNDRS) estava como secretário executivo o Professor universitário José Eli da Veiga (2001-2002), que já discutia a questão do desenvolvimento desde a década de 1990, a partir de suas pesquisas. A observação das experiências em outros países o levou a pensar no desenvolvimento rural numa base territorial (VEIGA, 2001, 2002).

¹⁵ Instituição do Ministério do Desenvolvimento Agrário foi reorganizado pelo Decreto nº 3.338/2000.

¹⁶ O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável foi instituído pelo decreto nº 3.200, de 6 de outubro de 1999.

Para o desenvolvimento de tal programa foi necessário a criação de uma secretaria que pudesse organizar o desenvolvimento rural a partir de uma perspectiva territorial, considerando que até aquele momento só existiam a Secretaria de Agricultura Familiar e a Secretaria de Reforma Agrária na estrutura do MDA, assim, através do decreto Nº 5.033, de 5 de abril de 2004, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT).

O PRONAT pode ser entendido no âmbito institucional como uma política de governo, uma vez que não há uma Lei que trata do tema ou um decreto. Desta forma, o PRONAT nasceu a partir da consideração da importância de mudança de foco na busca pelo desenvolvimento rural, apoiando-se na perspectiva territorial. Isso pode ser comprovado com a análise dos Decretos que aprovam a Estrutura Regimental do MDA, os de números nº 3.338/2000; nº 4.723/2003; nº 5.033/2004; 6.813/ 2009; nº 7.255/ 2010.

Quando se faz uma análise do decreto nº 3.338/2000 percebe-se que em nenhum momento houve a menção das palavras de direta conotação espacial, a exemplo de espaço, região, território e lugar, esse decreto pauta principalmente as atribuições das instâncias no ministério, sua principal área de atuação são os municípios e os Estados. Já o decreto nº 4.723/2003 trouxe uma alteração nas competências do MDA, em especial no artigo 1º, inciso III, que estabelece que cabe ao Ministério a “identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos (Incluído pelo Decreto nº 4.884, de 20/11/2003)” (BRASIL, 2003). Até aquele momento não existia nenhuma ação ou instituição no MDA com um caráter espacial e o decreto de 2003 não alterou esse aspecto do decreto de 2000.

Uma mudança no caráter das ações do MDA se deu com o Decreto nº 5.033/2004, no artigo 1º, inciso II, alínea “c”, que estabelece a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e o Departamento de Ações de Desenvolvimento Territorial. Outro fato importante é a presença de uma perspectiva espacial de ação, a territorial. Que *a priori* essa abordagem territorial é bem evidenciada, quando se observa as competências da SDT no artigo 13 do decreto, que estabelece o seguinte:

Art. 13. À Secretaria de Desenvolvimento Territorial compete:

- I - formular, coordenar e implementar a estratégia nacional de desenvolvimento territorial rural e, coordenar, mediar e negociar sua implementação;
- II - incentivar e fomentar programas e projetos territoriais de desenvolvimento rural;
- III - incentivar a estruturação, capacitação e sinergia da rede formada a partir dos órgãos colegiados, especialmente os conselhos onde estejam representando o conjunto dos atores sociais que participam da formulação,

análise e acompanhamento das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural sustentável;

IV - coordenar a mediação e negociação dos programas sob a responsabilidade da Secretaria junto a entidades que desenvolvem ações relacionadas com o desenvolvimento territorial rural;

V - manter permanente negociação com movimentos sociais, Governos Estaduais e Municipais e com outras instituições públicas e civis, com vistas à consolidação das políticas e ações voltadas para o desenvolvimento territorial rural;

VI - negociar, no âmbito do Ministério, o atendimento das demandas relacionadas com o desenvolvimento territorial rural;

VII - assistir e secretariar o CONDRAF;

VIII - negociar a aplicação de recursos para o desenvolvimento territorial rural alocados em outros Ministérios;

IX - negociar com os agentes operadores a efetivação de contratos de repasse de recursos da União destinados às ações de infra-estrutura, fortalecimento das organizações associativas nos territórios, comercialização, planos de desenvolvimento territorial rural e educação/capacitação;

X - acompanhar, supervisionar, fiscalizar e gerir a operacionalização de contratos e convênios voltados às ações de infra-estrutura, com Estados e Municípios; e

XI - apoiar as ações das Secretarias-Executivas Estaduais do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF e dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Sustentável - CEDRS ou de outras instâncias colegiadas, no que couber (BRASIL, 2004).

O caráter territorial também está presente no marco normativo do Departamento de Ações de Desenvolvimento Territorial, órgão subordinado a SDT. Outra secretaria em que aparece a abordagem territorial definida pelo Decreto nº 5.033/2004 (artigo 8º- II e X) é a Secretaria de Reordenamento Agrário. Contudo, ainda é muito ínfima a importância espacial nas ações de outras instâncias do MDA e, quando se trata de abordagem territorial, pode-se afirmar, pelo disposto no Decreto, que não há uma interação de ações das outras instâncias que compõem o ministério com a perspectiva territorial. Isso pode ser confirmado quando se observa a realidade, em que as secretarias não conseguem estabelecer uma agenda comum e metodologias integradoras e complementares.

Outro elemento importante estabelecido no Decreto nº 5.033/2004 foi a instituição das unidades descentralizadas: Delegacias Federais de Desenvolvimento Agrário (DFDA) (Artigo 2º - III e Artigo 15º). Com a descentralização, o MDA se capilarizou nos Estados da Federação, através da DFDA para monitorar, supervisionar e gerenciar as atividades do Ministério. Comumente as DFDA estão instaladas nas sedes do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) nos Estados.

Além da descentralização, cada secretária foi subdividida em departamentos. Na Secretaria de Reordenamento Agrário foram criados o Departamento de Reordenamento

Agrário e o Departamento de Crédito Fundiário. Na Secretaria da Agricultura Familiar foram constituídos o Departamento de Financiamento e Proteção da Produção e o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural. Já na Secretaria de Desenvolvimento Territorial, foi criado o Departamento de Ações de Desenvolvimento Territorial. Essa medida objetivou instituir em cada secretaria órgãos específicos para tratar de itens que os competem.

O Decreto nº 6813/2009 criou, no âmbito da Secretaria-Executiva, o Departamento de Planejamento, Monitoramento e Avaliação da Regularização Fundiária na Amazônia Legal e definiu sua competência no Artigo 7º (BRASIL, 2014). Da mesma forma, pelo Decreto de nº 7255/2010, foram criados, no domínio da Secretaria-Executiva do MDA, a Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais e Quilombolas e suas competências definidas no Artigo 5º. Ainda, nesta Secretaria, foi instituído o Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural e sua alçada de ação (artigo 6º). O Departamento de Planejamento, Monitoramento e Avaliação da Regularização Fundiária na Amazônia Legal foi transformado em Secretaria (artigo 18º) e criado o seu respectivo Departamento de Planejamento, Monitoramento e Avaliação da Regularização Fundiária na Amazônia Legal (artigo 19º). Ainda no âmbito da Secretaria de Agricultura Familiar foi criado o Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor (artigo 15º) (BRASIL, 2010).

A discussão sobre os decretos que regulamentam a estrutura do Ministério do Desenvolvimento Agrário torna-se importante para entender a dinâmica do referido ministério. Diante disso, pode-se levantar algumas assertivas: i) O MDA tem se caracterizado historicamente como um ministério em movimento e com forte conotação social, daí sua estrutura estar em constante mudança para tentar responder aos anseios da sociedade, principalmente dos movimentos sociais; ii) A presença do MDA nos Estados possibilitou uma maior proximidade do ministério com os beneficiários diretos das políticas sobre sua alçada; assim, o MDA tem se caracterizado com uma instituição de atendimento direto com a população, por essa proximidade o MDA também tem um forte diálogo com os movimentos sociais que atuam no campo. Este ministério tem se tornado estratégico para a mobilização e execução de políticas públicas federais, principalmente nas pequenas cidades, onde os trabalhadores e moradores do campo têm significativa importância.

Ainda sobre a estruturação do MDA, houve uma aceitação da importância espacial para a elaboração e execução das políticas públicas, ou seja, incorporou-se a ideia de desenvolvimento a partir da abordagem territorial. Contudo, a perspectiva de valorização do território ficou principalmente restrita a SDT, o que demonstra uma fragilidade dentro de um

único ministério, onde as secretarias podem divergir metodologicamente das ações de cada pasta.

Essa setorização em cada pasta das secretarias do MDA já tinha sido evidenciada no momento de transição do Governo de Fernando Henrique Cardoso para o Governo Lula, conforme demonstra Guimarães (2013). O então interlocutor da transição de governo que estava no MDA foi Humberto Oliveira, que evidencia a setorização nas duas secretarias que compõem o MDA, ao afirmar que:

A estrutura regimental em vigor no MDA com duas Secretarias Específicas de Reforma Agrária e Agricultura Familiar setoriza e compartimenta em demasia, dificultando a integração das ações do Ministério. Para tanto, é necessário a criação de uma estrutura interna que articule os diversos programas e projetos da SRA, da SAF e do INCRA em torno das diretrizes e estratégias de desenvolvimento rural, definidas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (OLIVEIRA, 2002 apud GUIMARÃES, 2013, p. 160).

Diante dos problemas da estrutura interna de articulação, que Humberto Oliveira apontou na citação acima, este propôs a criação da Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), que teria o objetivo de realizar integração entre as ações das secretarias do MDA. A SDR não foi aprovada com este nome, mas sim como Secretaria de Desenvolvimento territorial (SDT), que teve a missão de possibilitar essa maior articulação entre os organismos internos do MDA, além de articular ações junto a outros ministérios, quando se trata de desenvolvimento rural. Ainda, a nova secretaria criada deveria assistir e secretariar o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF)¹⁷ e gerenciar e fiscalizar as ações do ministério no repasse de valores relativos à infraestrutura.

Outro fato em relação à instituição da SDT que motivou tensão, além das mudanças metodológicas nos recursos, foi a permanência nos quadros técnicos de pessoas que atuavam no governo anterior, este fato causou estranheza, pois não era comum na política manter pessoas de outro governo no quadro de cargos de confiança de um novo governo. Esse fato é bem narrado por Guimarães (2013), porém no âmbito da funcionalidade e execução da política, o fato de manter pessoas que pensaram um projeto de desenvolvimento rural dentro do MDA, mostrou a importância do modelo pensado e da continuidade, a partir das pessoas que já tinham certa experiência.

¹⁷ Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) recebeu uma nova abreviatura – CONDRAF; instituído pelo decreto nº 4.854, de 8 de outubro de 2003. Tendo o final ‘AF’ em referência à Agricultura Familiar.

Muitas atividades a partir da abordagem territorial iniciaram antes da efetiva composição da SDT, em 2004. Weigand Jr. *et al.* (2003) demonstraram que o processo de pensar um novo meio para o desenvolvimento rural deu-se a partir dos estudos estabelecidos por Veiga (2001; 2002), pelas críticas estabelecidas por Graziano da Silva; Weid; Bianchini (2001) e ainda tiveram as ações dos assessores da cooperação do MDA com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA)¹⁸, no início de 2003, que dialogavam o desenvolvimento rural a partir das experiências locais no Brasil, se espelhando nos processos que ocorriam no exterior, a exemplo do LEADER, na Europa.

Sobre as experiências locais no Brasil, Guimarães (2003) afirma que a política territorial do MDA aproveitou ações já realizadas por Organizações não Governamentais (ONG) e Governamentais, Instituições religiosas, de ensino, associações de trabalhadores ou de representação sindical. A identificação dessas dinâmicas foi importante para o estabelecimento dos Territórios Rurais. Segundo o autor, foram mapeadas as ações desenvolvidas por alguma instituição e percebeu que:

foi também constatado que os territórios são delimitados por áreas de abrangência de ações coletivas de organizações sociais, de projetos econômicos ou sociais, o que caracteriza o território como um espaço da ação política e das relações de poder. Àquela altura, o reconhecimento de uma ação territorial estaria vinculado à existência de três elementos considerados “estruturantes”: a) Sua base territorial e rural; b) Um plano de ação elaborado participativamente; c) Instâncias ou instituições de gestão participativa e ação coletiva do território (GUIMARÃES, 2013, p. 163).

A partir do reconhecimento de ações territoriais, foi elaborado um sistema de cadastramento ou mapeamento através do site do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural¹⁹ (NEAD). O cadastro foi do tipo autodeclaratório, onde as iniciativas respondiam algumas questões, segundo Weigand Jr. *et al.* (2003) foram cadastradas 237 iniciativas. Foi realizada uma seleção de 36 iniciativas para uma entrevista através de telefone. Essas entrevistas tinham uma duração média de 40 minutos, em que a equipe do IICA/MDA buscou reconhecer as iniciativas de caráter territorial que pudessem ser base para um estudo de caso.

Foram selecionadas 6 iniciativas para o estudo de caso. Na região Sul foram escolhidos: Iniciativa Territorial da Associação dos Agricultores Ecológicos das Encostas da

¹⁸ A ação se deu através do Projeto de Cooperação Técnica: PCT IICA/MDA-SDT-CONDRAF: “Organização e fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais” BRA/IICA/07/009.

¹⁹ Segundo Weigand Jr. *et al.* (2003), o site para o mapeamento foi <www.nead.gov.br/mapeamento>.

Serra Geral (SC) e a Experiência do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Leste Pioneiro (PR). Na região Nordeste foram realizados os estudos da Iniciativa Territorial do Polo Sindical dos Trabalhadores do Sub Médio São Francisco e do Conselho das Organizações Associativas da Microrregião da Bacia do Rio Curú (Coam-BA) (WEIGAND JR. *et al.*, 2003).

Já na região Norte foi estudado a iniciativa da Fundação Viver, Produzir e Preservar (Território da Transamazônica-Xingu – Rodovia Cuiabá Santarém) e na região Sudeste, a Articulação Institucional da Bacia do Rio Pirai (RJ) e o Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP). Sobre as iniciativas da Região Centro Oeste do Brasil. Weigand Jr.*et al* (2003) relata que não existiam muitas iniciativas na citada região, assim foi priorizado o estudo nas regiões Sul e Nordeste, sobre esta última ainda, segundo o autor, era onde se concentravam a maior parte das iniciativas com uma clareza de ação territorial.

Sobre o principal motivo para o estabelecimento das iniciativas das ONG's que tinham um caráter de 'Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (DTRS), segundo avaliação dos assessores da IICA/MDA, foi a chamada “análise funcional de atributos”, ou seja, características em comum, a exemplo de mesmo tipo de agricultura, oportunidades e problemas de uma mesma região, compartilhamento de um mesmo recurso, centralidade de uma cidade na organização de uma região. Segundo Weigand Jr. *et al* (2003), algo em torno de 44,44% das 36 iniciativas que foram entrevistadas por telefones assumem que seu território de atuação teve como principal motivo a análise funcional de atributos, em suas palavras:

Grande parte dos territórios têm sido definidos em função de uma análise funcional dos atributos de uma região, buscando a complementaridade de estratégias para a solução de problemas e a promoção do desenvolvimento. Não surpreendentemente, os temas de trabalho têm grande influência na definição da área de abrangência dos territórios, como na sua alteração: quando o tema muda, mudam também a forma de organização, os parceiros, os recursos envolvidos e, portanto, a área de abrangência (WEIGAND JR. *et al*, 2003, p. 36).

Para a definição de um território pelas iniciativas pesquisadas, também foram elencados os seguintes itens: identidade territorial por problemas; identidade territorial cultural; expansão gradativa das iniciativas locais; coalescência de iniciativas²⁰; área de atuação das entidades promotoras; fatores político-partidários. Os elementos acima demonstrados tornam-se importantes para entender o modo de formação dos futuros

²⁰ Quando várias iniciativas locais se expandem até se unirem (WEIGAND JR. *et al*, 2003, p. 25).

territórios rurais que tiveram o apoio do MDA através do PRONAT. O processo de criação ocorreu através da ideia de território de identidade. Essa concepção deu-se com base no programa Europeu LEADER, que considera que:

A identidade de um território é o conjunto das percepções colectivas que têm os seus habitantes do seu passado, das suas tradições e do seu saber-fazer, da sua estrutura produtiva, do seu património cultural, dos seus recursos materiais, do seu futuro, etc. Não se trata de uma identidade monolítica, mas de um conjunto complexo que integra inúmeras identidades próprias a cada grupo social, a cada lugar, a cada centro de produção especializado, etc. Esta identidade “plural” não é imutável e pode evoluir, reforçar-se e modernizar-se (LEADER, 1999 *apud* WEIGAND JR. *et al.*; 2003, p. 11)

Mas, também não foi excluída pelos assessores do IICA/MDA a possibilidade de definir um território através de suas características culturais, sociais, econômicas, ecológicas e políticas, quando a identidade territorial não estivesse bem definida pelos seus habitantes. A partir das concepções acima, surgiram os territórios rurais que foram e são base para o desenvolvimento do PRONAT, do PTC e em alguns Estados Federados a delimitação dos territórios rurais são base para a implementação e execução de diversas políticas de âmbito Federal ou Estadual.

Assim, com o estudo das iniciativas de desenvolvimento territorial rural foi compreendido pela SDT/MDA um modo de gestão e participação dos Territórios rurais, mas o desenho das delimitações deu-se a partir das ideias apresentadas por Veiga (2001; 2002), onde se tinha por base os critérios de tamanho da população e densidade demográfica (GUIMARÃES, 2013). Os critérios utilizados por Veiga (2001; 2002) para entender o que é urbano e rural foram inspirados nos trabalhos desenvolvidos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), onde foram realizadas análises estatísticas em vários países, considerando a densidade demográfica e a população total.

Para a definição das ruralidades tomou-se por base a consideração das microrregiões estabelecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e dos resultados dos estudos da Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil (1999), que possibilitaram a criação de uma tipologia das microrregiões em rurais, intermediárias e urbanas, considerando os critérios contidos no Quadro 6.

Quadro 6: Tipificação de microrregiões para a definição dos Territórios rurais

MP/município (Hab.)	Densidade Demográfica. (Hab./Km ²)	Tipologia
> 50.000	> 80	Urbana
> 50.000	< 80	Intermediária
< 50.000	> 80	
< 50.000	< 80	Rural

Fonte: Guimarães (2013, p.118).

Essa tentativa de entender as regiões urbanas, intermediárias e rurais, por parte do MDA, para o estabelecimento das microrregiões prioritárias para a inserção de ações de caráter territorial foi, em si, uma afirmação de que o modelo utilizado pelo Brasil para reconhecer o que é urbano e rural é controverso e distorcido, uma vez que é pautado pelo Decreto-Lei 311/1938, o qual estabeleceu que todas as sedes municipais são cidades e, por conseguinte, toda a população aí residente passa a ser urbana. Como o tamanho da chamada zona urbana é delimitado a partir de proposição do legislativo municipal, assim, no marco jurídico brasileiro são desprezadas as formas e funções urbanas para o estabelecimento das cidades e, conseqüentemente, a dimensão do urbano e do rural em cada município (VEIGA, 2001; LOCATEL, 2004).

Se fossem considerados os índices do Quadro 6, algo em torno de 44% da população brasileira estaria vivendo em regiões tipicamente rurais (GUIMARÃES, 2013), dado bem diferente do estabelecido oficialmente pelo IBGE. Só a definição da densidade e da população, para Locatel (2004), não permite definir o grau de urbanização de um município.

Para o MDA, em 2003, no momento do estabelecimento dos territórios, importava-se ter um desenho territorial a partir de um critério lógico, porém só a tipologia não respondia ao interesse deste Ministério, pois eram 558 microrregiões existentes no Brasil e era planejada a incorporação de 2004 a 2007 de 210 territórios rurais (MDA, 2004). Para identificar os territórios, foram criados mecanismos para a priorização das microrregiões a serem atendidas pelo programa onde se construiu um índice composto pelos seguintes indicadores: i) número de estabelecimentos rurais de até quatro módulos fiscais; ii) número de famílias assentadas pelo INCRA até 10 de abril de 2003; iii) número de famílias acampadas até 31 de janeiro de 2003; iv) Município beneficiado com recursos do PRONAF Infraestrutura e serviços; v) Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M 2000 (GUIMARÃES, 2013).

Já o MDA (2004, p. 20) demonstra que os índices de priorização tiveram outros elementos:

As metas do Programa de Territórios Rurais foram definidas segundo uma estimativa dos potenciais territórios rurais existentes no Brasil, mediante parâmetros adotados pela SDT:

a) Caracterização geral dos potenciais “territórios rurais”, através da base de informações secundárias, geopolíticas e demográficas, do IBGE, referente aos municípios e às microrregiões geográficas do Brasil. Estes critérios revelaram três grupos de possíveis “territórios”: os “urbanos”, os “intermediários” e os “rurais”. Estes seriam aqueles cujas microrregiões apresentam densidade demográfica menor que 80 hab/km² e população média por município de até 50.000 habitantes. Foram preliminarmente identificados 450 “territórios rurais”, 80 “territórios intermediários” e 20 “territórios urbanos”.

b) Critérios de priorização a partir do foco de atuação do Ministério do Desenvolvimento Agrário:

- Concentração de agricultores familiares;
- Concentração de famílias assentadas por programas de reforma agrária;
- Concentração de famílias de trabalhadores rurais sem-terra, mobilizados ou não.

c) Ordenamento e priorização dos trabalhos nos territórios, considerando-se indicadores pertinentes ao Programa de Territórios Rurais, elaborado em parceria com os governos e a sociedade civil, organizados em cada respectivo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável:

- Densidade e atividade de capital social nos virtuais territórios rurais;
- Convergência de interesses institucionais e de participação da sociedade civil e governos estaduais;
- Áreas de prioridade de ação do Governo Federal nos estados;
- Incidência de programas, projetos e planos de desenvolvimento.

A partir da tipologia das microrregiões, foram identificados 450 territórios rurais, sendo planejada a priorização de apoio a 210 territórios no período de 2004-2007. O PRONAT foi planejado para um período de atuação de 32 anos ininterruptos, sendo incorporados os 450 territórios nos primeiros 17 anos (MDA, 2004). Em cada território seriam exercidas atividades apoiadas diretamente pela SDT/MDA por 15 anos, divididas em quatro ciclos, como se observa no Quadro 7.

No primeiro ciclo, para a implantação de um território rural foi previsto a realização de mobilizações da sociedade civil organizada, instituições do poder público, sendo explanado o que é a política territorial, suas instâncias e atividades. É formada uma Comissão de Implantação de Ações Territoriais (CIAT) que estabelece um maior diálogo com os atores territoriais, sistematizando uma proposta para a criação de uma instância territorial (fórum, colegiado), a partir da criação desta, são escolhidas algumas pessoas para compor o Núcleo Diretivo (ND) que tem por objetivo planejar e representar o colegiado.

Quadro 7: Ciclo de planejamento de atividades em um Território rural pelo PRONAT

Ciclo	Atividades	Duração
TA I – Planejamento.	Mobilização, animação, informação, organização, CIAT, ND, NT, consultoria, capacitação, diagnóstico, plano, projetos.	01 ano + 02 anos
TA I – Gestão I.	Mobilização, animação, informação, redes, CIAT, NT, consultorias, capacitação, projetos, cooperação horizontal, estudos, acompanhamento/ avaliação, inovação.	03 anos
TA II – Gestão II.	Animação, informação, redes, CIAT, NT, consultorias, capacitação, projetos, estudos, acompanhamento/avaliação, inovação, cooperação horizontal, estudos, acompanhamento/ avaliação, inovação.	04 anos
TA III – Gestão III.	Informação, redes, consultorias, capacitação, cooperação horizontal, estudos, acompanhamento/avaliação, inovação.	05 anos
TA IV – Gestão IV.	Informação, redes, estudos, acompanhamento/avaliação.	15 anos

Nota: CIAT: Comissão de Implantação de Ações Territoriais; ND: Núcleo Diretivo; NT: Núcleo Técnico.

Fonte: Guimarães (2013, p. 203).

Internamente, no Colegiado territorial existem outras instâncias para o planejamento, que são as câmaras temáticas e o núcleo técnico. As câmaras temáticas podem ser de variados temas, tendo como objetivo ser um espaço de discussão e proposição para o colegiado territorial, formado por todos os segmentos que participam do colegiado. Já o núcleo Técnico é composto por pessoas de comprovado conhecimento técnico em assuntos pertinentes ao Colegiado, tem a função de ajudar na elaboração técnica de projetos do Colegiado territorial (SDT/MDA, 2009). Ainda no primeiro ciclo de formação são previstas capacitações, realização de um diagnóstico e a construção de um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS).

O PTDRS se caracteriza por ser um documento que surgiu a partir da vivência dos participantes do Colegiado que, ao elaborarem um diagnóstico com as potencialidade e fragilidades, também buscaram apontar as soluções e quem pode ou deve solucionar. O PTDRS, desta maneira, é um instrumento para o planejamento do território de ações de longo prazo. Ainda no primeiro ciclo de gestão é realizado o monitoramento das políticas que ocorrem no território, a avaliação da execução destas políticas, e a própria avaliação das atividades desenvolvidas pelo Território e sua composição.

No ciclo de gestão II, é previsto que os Territórios já tenham uma maior estabilidade nas discussões das políticas públicas (mesmo assim pode ainda existir o funcionamento do CIAT), também é mantida pelo PRONAT nos territórios a assessoria técnica para a elaboração de projetos, a todo o momento é previsto a cooperação horizontal entre os participantes e pessoas ou instituições externas ao território. Outro elemento permanente nos

ciclos de gestão é o acompanhamento e avaliação das ações territoriais e das atividades desenvolvidas.

A perspectiva do MDA é que com 10 anos de funcionamento o território estaria no ciclo IV de gestão. Neste momento, o colegiado teria condições de pensar e planejar as ações, de desenvolver os projetos, sem a necessidade da figura do assessor, que é remunerado pelo MDA, através de chamadas públicas. Teria também a capacidade de estabelecer os meios para o acompanhamento das ações no território, possibilitando a fomentação de estudos e avaliação.

Deve-se considerar que, na prática, não houve um rito tão linear como foi pensado. De maneira geral, pode-se afirmar que os territórios rurais seguiram procedimentos semelhantes para a sua formação: a partir da delimitação estabelecida das ruralidades e os desenhos das microrregiões. Naqueles que contavam com alguma iniciativa territorial, houve uma maior facilidade de reunir os atores territoriais, realizando encontro para um balizamento sobre o tema, para daí surgir o CIAT e, posteriormente, a formação do território. Já os locais que não tinham as iniciativas territoriais ou de lideranças (comunitárias ou do poder público) com poder de mobilização estabeleceram reuniões com a comunidade junto a equipes do MDA para apresentar a proposta de participação no PRONAT. A partir da aceitação, é formada a CIAT e, posteriormente, a formação efetiva do Território. Fato importante é que, no caso dos locais sem iniciativas territoriais, sua delimitação foi estabelecida pelas ligações de identidade, que os municípios estabelecem, principalmente a partir das relações econômicas.

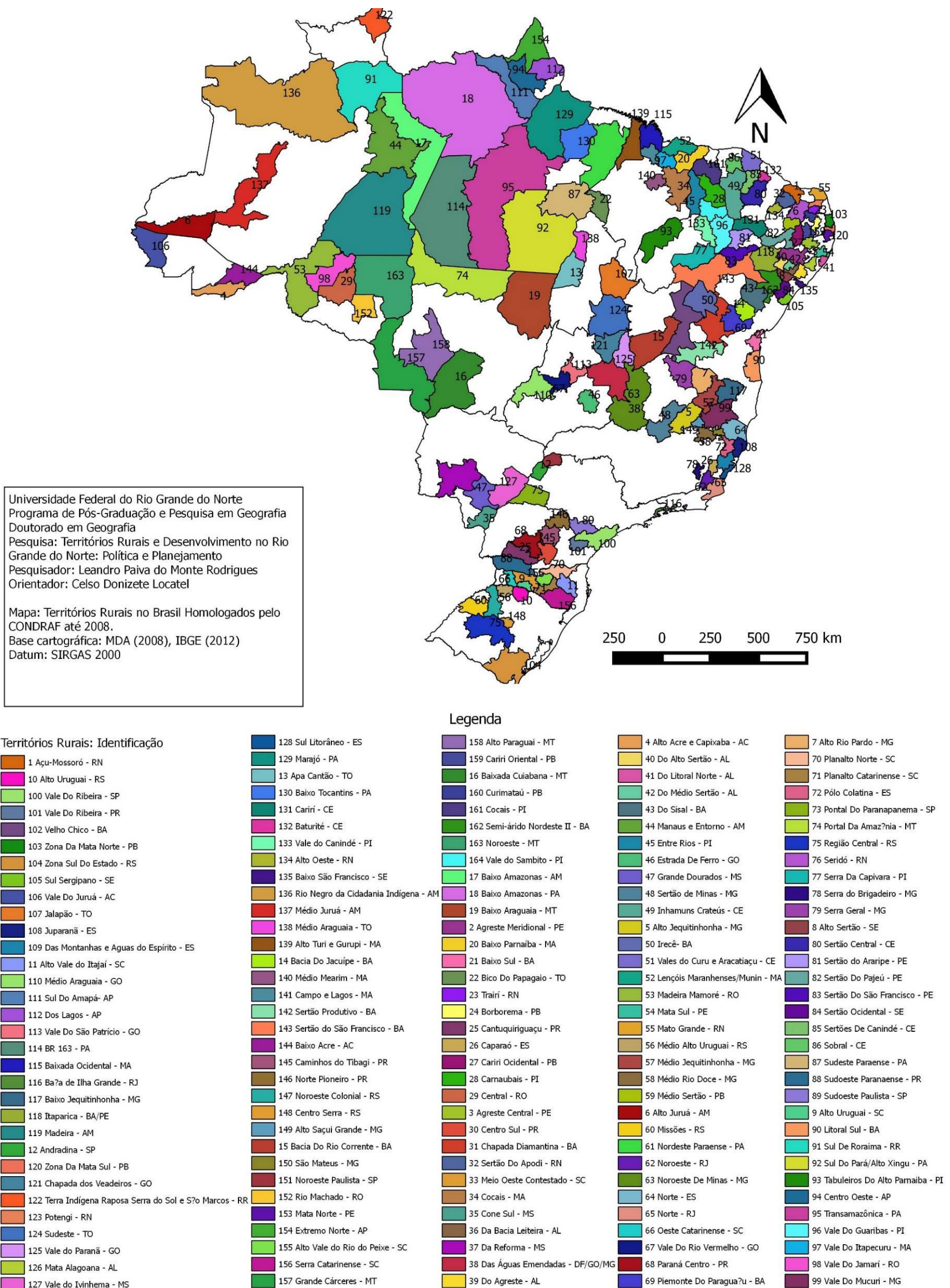
Com a formação do CIAT e a efetivação das reuniões, é enviada uma proposta para Homologação do Território junto ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS). Nesta instância participam representações de vários seguimentos, instituições vinculadas ao poder público e entidade não governamentais. O CEDRS foi criado mediante o decreto 3.508, de 14 de junho de 2000, e o principal objetivo do conselho é a implementação de políticas públicas federais nos estados, com foco no Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário.

O CEDRS homologa a criação do Território de Identidade a nível estadual, após essa ação, o Conselho estadual envia a solicitação para o CONDRAF homologar o território, e a partir daí é que o Território de Identidade Rural pode participar do PRONAT. Contudo, na prática, a homologação pelo Conselho Nacional é um processo lento, levando anos.

Mesmo não sendo considerada uma política de Estado, pois não há uma lei criando-o, o PRONAT mostra-se como uma perspectiva de planejamento a longo prazo. Do ponto de

vista estratégico, o programa se diferencia de outros, por conceber o território a partir das necessidades locais e por estabelecer um cronograma de ação, respeitando as singularidades. Desde a sua instituição orçamentária, com o PPA 2004-2007, o PRONAT já vem apoiando os primeiros territórios, há 12 anos, estes deveriam estar no último ciclo de atividades proposto a partir do planejamento do IICA/MDA (GUIMARÃES, 2013).

Até o ano de 2007 existiam 165 territórios rurais distribuídos em todos os Estado brasileiro. Na Tabela 11 estão sintetizadas algumas informações desses territórios, que iremos chamar de ‘Território da Primeira Fase’, uma vez que foram homologados no início da PDTR e antes do Programa Territórios da Cidadania (Cartograma 1).

Cartograma 1: Territórios Rurais no Brasil homologados pelo CONDRAF até 2008

Fonte: MDA 2008.

Tabela 11: Territórios Rurais (de Primeira Fase) – 2004-2007

Região/ Estado	Nº de Territórios	Municípios em Territórios	Nº Total de Municípios	% dos Municípios em Territórios Rurais.
CENTRO OESTE	17	218	466	46,78
Goiás	6	90	246	36,59
Mato Grosso	6	86	141	60,99
Mato Grosso do Sul	4	41	79	52,56
Distrito Federal	1	1	1	100
NORDESTE	67	1.095	1.793	61,07
Alagoas	6	72	102	70,59
Bahia	13	211	417	50,60
Ceará	7	113	184	61,41
Maranhão	8	120	217	55,30
Paraíba	7	118	223	52,91
Pernambuco	8	113	185	61,08
Piauí	8	169	223	75,78
Rio Grande do Norte	7	127	167	76,05
Sergipe	4	52	75	69,33
NORTE	33	291	449	64,81
Acre	3	16	22	72,73
Amapá	3	12	16	75,00
Amazonas	7	44	62	70,97
Pará	8	104	143	72,73
Rondônia	4	34	52	65,38
Roraima	2	8	15	53,33
Tocantins	5	73	139	52,52
SUDESTE	26	413	1.668	24,76
Espírito Santo	6	68	78	87,18
Minas Gerais	13	199	853	23,33
Rio de Janeiro	3	27	92	29,35
São Paulo	5	119	645	18,45
SUL	22	492	1.188	41,41
Paraná	7	136	399	34,09
Rio Grande do Sul	7	196	496	39,52
Santa Catarina	8	160	293	54,61

Fonte: MDA (2007)

Pode-se observar pela Tabela 11 que em 2007 a região Nordeste concentrava a maior quantidade de Territórios apoiados pelo PRONAT, o que pode ser explicado pela concentração de pessoas pobres e pelo fato de a região responder com quase um terço dessa população a nível nacional, principalmente em áreas rurais. Outro fato é que a região Nordeste contava com muitas iniciativas de caráter territorial que facilitou o processo de formação dos territórios rurais. Também pode ser considerado o fato de que, no início da

SDT, houve uma presença forte de assessores de instituições que trabalhavam no Nordeste, como destaca Guimarães (2013), o que contribuiu para o formato dos territórios.

5.2 - PRONAT: Planejamento no PPA 2004 - 2007

O ano de 2003 é caracterizado pelo planejamento PRONAT, com a aprovação do PPA 2004 – 2007, este foi constituído enquanto um programa de carácter finalístico, ou seja, destina-se a atender diretamente as demandas e necessidades da sociedade. Na elaboração do PPA, no que tange ao MDA, o PRONAT ficou identificado como “Programa 1334” intitulado de ‘Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais’ (BRASIL, 2004) e foi constituído da seguinte dinâmica para execução: ação 102C: Elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável; ação 2A99: Apoio à Gestão dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável PTDRS; ação 6466: Capacitação de Agentes de Desenvolvimento; ação 2272: Gestão e Administração do Programa; e, a ação 0620: Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF).

Essas ações são as atividades desenvolvidas no território para o cumprimento do objetivo do programa, a ação 102C objetiva apoiar a constituição dos PTDRS nos territórios. No final de 2007, contava-se com 104 PTDRS’s elaborados (BRASIL /MPOG, 2007; 2008), considerando que foram apoiados diretamente pelo MDA um quantitativo de 120 territórios rurais. Mas o processo de elaboração dos PTDRS é difícil, considerando a própria metodologia aplicada para a instituição do plano, pois busca construir um documento coletivo, absorvendo a demanda de diversos atores e tentando identificar a solução e quem pode solucionar. O fato da baixa efetividade da elaboração do PTDRS, segundo Brasil/MPOG (2008, p. 36), “está diretamente relacionado ao processo participativo e que apresenta ritmos e dinâmicas específicos em cada território”.

A Ação 2A99 buscou propiciar o apoio aos territórios rurais, no que diz respeito às reuniões, elaboração de regimentos internos, a constituição de núcleo diretivo e as Câmaras Temáticas. Quando um território consegue efetivamente organizar essas instâncias, assim, o território é considerado consolidado, isso faz parte do primeiro ciclo de gestão do Território. Em 2007 foram considerados consolidados 79 territórios (BRASIL/MPOG, 2008). Uma das formas de apoio aos territórios foram as chamadas públicas para a contratação de organizações não governamentais para desenvolverem atividades nos territórios, em algumas chamadas foi prevista a figura do articulador Territorial, pessoa responsável por articular a dinâmica territorial, facilitar reuniões e mobilizar os participantes em outras atividades.

A ação 6466 objetivou a capacitação de agentes de desenvolvimento de vários segmentos, desde o articulador territorial, o extensionista rural, aos agentes bancários, por exemplo. Todos que de forma direta ou indireta estivessem envolvidos com o programa eram chamados a participar dessa ação, que foi a que mais obteve êxito dentre as ações estabelecidas no Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais no PPA 2004- 2007, segundo Brasil/ MPOG (2008, p. 37), “24.028 agentes de desenvolvimento capacitados (160,2% da meta física), nos 120 territórios rurais apoiados, em 2007”, essas capacitações eram ministradas principalmente por intermédio de parcerias com organizações da sociedade civil e do poder público.

A ação 2272 tem o objetivo de estabelecer a gestão e administração do programa, essa ação é principalmente de cunho administrativo da própria SDT. Por fim, a ação 0620, certamente é a ação mais complexa, uma vez que trabalha diretamente com recursos financeiros do PRONAF – infraestrutura e serviços, que é uma ação orçamentária de investimento que surgiu em 1996 com a criação do PRONAF, através do Decreto Presidencial nº 1946, datado de 28/07/1996, que operava principalmente o crédito de custeio para a agricultura familiar. Já o PRONAF com a linha de ação em investimento de ‘Assistência Financeira a Projetos de Infra-estrutura Serviços Municipais’, segundo Schneider *et al* (2004, p.12), “buscam estimular a implantação, ampliação, modernização, racionalização e realocação de infraestrutura e serviços públicos municipais necessários ao fortalecimento da agricultura familiar”.

Essa modalidade de financiamento era de caráter municipal, tanto que era necessário ao município estabelecer um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural e reforçar a importância do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, conforme a Resolução nº 15, de 10 de maio de 2001, do CNDRS. Uma mudança profunda deu-se com o estabelecimento da Resolução CNDRS nº 33, de 18 de agosto de 2003, que efetivou o caráter dos projetos para o PRONAF infraestrutura e serviços com uma integração intermunicipal, já adiantando a formulação da política territorial, pois até aquele momento tudo era feito na esfera municipal. Com a criação da SDT, em 2004, ficou em sua incumbência o gerenciamento do recurso da ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF) para atender aos municípios.

Segundo dados de Brasil/MPOG (2008, p. 78), nos três anos (2005-2007) que o Pronaf-infraestrutura ficou a cargo da SDT, foram apoiados um total 227 territórios rurais,

considerando a possibilidade de alguns territórios terem sido assistidos por anos consecutivos, não informando a quantidade de municípios atendidos.

Na avaliação das aplicações orçamentárias do Programa de desenvolvimento sustentável dos Territórios Rurais, Brasil/MPOG (2007) apontou que os recursos previstos no PPA não conseguiram atingir todos os municípios nem todos os territórios rurais em 2007, muitos municípios foram contemplados via emenda parlamentar, contudo, ainda segundo a avaliação, esse efeito muitas vezes não tem correspondido ao direcionamento estabelecido pelo PRONAT, uma vez que não há governabilidade da SDT/MDA sobre as emendas.

Apesar dos recursos insuficientes, o número de Municípios apoiados pelo Programa tem sido alcançado basicamente por causa das emendas parlamentares. O impacto das emendas parlamentares nos demais índices relacionados ao número de territórios rurais apoiados é menor, uma vez que se destinam a Municípios pré-definidos pelo legislativo, que não estão necessariamente inseridos em territórios rurais selecionados (BRASIL/MPOG, 2007, p. 38).

Os relatórios de avaliação do PPA 2004-2007, de maneira geral, apontam que o Programa tem uma importância pela inovação no direcionamento das políticas públicas, que são caracterizadas pelas práticas gerenciais continuadas, isso se deve a partir do compromisso de governo com grupos de profissionais, principalmente ligados às organizações sociais que conseguiram estruturar o PRONAT em todos os Estados do Território Nacional. Importante frisar que neste momento transcorria o primeiro mandato do Presidente Lula, período em que houve uma coesão das organizações sociais no intuito de apoiar a efetivação de políticas públicas com uma maior participação social.

O PRONAT trouxe inovação na forma do gerenciamento e tomada de decisão, mas também apresentava problemas, na ordem financeira, na avaliação do PPA 2004 – 2007, os “recursos financeiros efetivamente aprovados não são suficientes para o alcance de 250 territórios a serem apoiados até 2007, sendo que, com a dotação orçamentária prevista, este número não deverá passar de 130 territórios” (BRASIL/MPOG, 2007, p. 38-39). Na avaliação do PPA 2004- 2007, grande parte dos índices de avaliação ficaram como baixo ou muito baixo, isso demonstrou a fragilidade do programa naquele período.

5.3 - O PRONAT no PPA 2008 – 2011 e a criação do Programa Territórios da Cidadania

No PPA 2008 – 2011, criado pela Lei nº 11.653, de 07 de abril de 2008, o PRONAT (programa 1134) contou inicialmente com um recurso previsto na ordem de R\$ 1.152.260.609

(um bilhão, cento e cinquenta e dois milhões, duzentos e sessenta mil e seiscentos e nove reais), houve um aumento de previsão orçamentária de 115% em relação ao PPA 2004-2007. Inicialmente, foram estabelecidas cinco ações para responder à execução do programa, tais ações foram: ação 5160: Desenvolvimento Sustentável para os Assentamentos da Reforma Agrária no Semiárido do Nordeste; ação 102C: Elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS; ação 2A99: Apoio a Projetos de Infraestrutura de Desenvolvimento Rural Sustentável; ação 8991: Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais; ação 8394: Fomento aos Empreendimentos Associativos e Cooperativas da Agricultura Familiar e Assentamento da Reforma Agrária.

No final do ano de 2011, verifica-se que o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais teve inserido mais ações, assim, Brasil/MPOG (2012) vai mostrar que foram 9 ações orçamentárias e uma não orçamentária no final do quadriênio, quais sejam: Ação 12 NR: Aquisição de Máquinas e Equipamentos para Recuperação de Estradas Vicinais para Municípios com até 50.000 Habitantes; ação 5160: Desenvolvimento Sustentável para os Assentamentos da Reforma Agrária no Semiárido do Nordeste – Projeto Dom Hélder Câmara; ação 102C: Elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável; ação 2A99: Apoio à Gestão dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS; ação 8991: Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF); ação 20EQ: Apoio Emergencial a Áreas em Estado de Calamidade Pública ou em Situação de Emergência decorrente de fenômenos naturais; ação 6466: Capacitação de agentes de desenvolvimento; ação 8394: Fomento aos empreendimentos Associativos e Cooperativos da Agricultura familiar e Assentamentos da Reforma Agrária; ação 2227: Gestão e Administração do Programa; ação 0620: Apoio a projetos de infraestrutura e serviços em territórios rurais; ação 9A97: Apoio a atividades produtivas para o Desenvolvimento Regional Sustentável (ação não orçamentária).

Esse fato demonstrou que o PRONAT, através dos colegiados territoriais, foi um importante meio para a inserção de outras ações que fortaleceriam a agricultura familiar, muitas destas foram para municípios que participavam dos territórios, a exemplo das ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2 (ação 12 NR), que, no ano de 2011, distribuiu a diversos municípios um pacote de equipamento como retroescavadeira, motoniveladora e caminhão caçamba, acrescentando mais uma Pá carregadeira e um caminhão pipa aos municípios do semiárido e de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Mas na avaliação das ações do PPA 2008-2011 existiram avanços e alguns impedimentos. Outro fato foi que, a partir da avaliação do ano 2009, não foram gerados mais os cadernos ministeriais, que traziam um detalhamento maior das atividades, dos impedimentos, isso impossibilitou um maior entendimento sobre as ações. A avaliação do ano de 2009, que é realizada no início de 2010, foi feita praticamente toda em tabelas, que não são de fácil entendimento, neste ponto, acredita-se que isso foi um retrocesso.

Segundo Brasil/MPOG (2012), os principais resultados do Programa 1334: Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais resultante do PPA 2008 - 2011 estão expostos na Tabela 12.

Tabela 12: Metas físicas do programa 1334 do PPA 2008 – 2011

ACÃO	META	2008	2009	2010	2011
12 NR - Aquisição de Máquinas e Equipamentos para Recuperação de Estradas Vicinais para Municípios com até 50.000 Habitantes	Previsto (Municípios atendidos)				933
	Realizado (Municípios atendidos)				126
5160 - Desenvolvimento Sustentável para os Assentamentos da Reforma Agrária no Semiárido do Nordeste - - Projeto Dom Hélder Câmara	Previsto (Família beneficiada -unidade)	18.000,00	15.000,00	15.000,00	15.050,00
	Realizado (Família beneficiada -unidade)	15.057,00	15.050,00	15.050,00	15.574,00
102C - Elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável	Previsto (Plano elaborado - unidade)	44,00	20,00	20,00	49,00
	Realizado (Plano elaborado - unidade)	4,00	8,00	18,00	14,00
2A99 - Apoio à Gestão dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS	Previsto (Colegiado territorial consolidado – unidade)	106,00	40,00	40,00	20,00
	Realizado (Colegiado territorial consolidado – unidade)	10,00	25,00	36,00	10,00
8991 - Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais	Previsto (Território apoiado - unidade)	228,00	94,00	236,00	221,00
	Realizado (Território apoiado – unidade)	106,00	69,00	38,00	68,00
6466 - Capacitação de agentes de desenvolvimento	Previsto (agente capacitado – unidade)	28.543,00	35.773,00	25.000,00	17.400,00
	Realizado (agente capacitado – unidade)	13.714,00	32.142,00	56.204,00	29.641,00
8394 - Fomento aos empreendimentos Associativos e Cooperativos da Agricultura familiar e Assentamentos da Reforma Agrária	Previsto (Empreendimento apoiado – unidade)	150,00	194,00	197,00	26,00
	Realizado (Empreendimento apoiado – unidade)	150,00	223,00	240,00	395,00

Fonte: Brasil/MPOG (2012)

A ação 12 NR, uma linha do PAC 2 – Equipamentos, também conhecida como os veículos do PAC 2, iniciou o processo, em 2011, com a distribuição em 126 município, mas essa ação se estendeu por 5.061 municípios – cerca de 91% dos municípios do Brasil até 2014, sendo executada pelo MDA no planejamento do PRONAT, foram entregues 18.071 equipamentos (MDA, 2014).

A ação 5160, que é o Projeto Dom Hélder Câmara (PDHC), foi uma ação descentralizada do MDA no Nordeste, iniciou em 2001, a partir de um acordo de Empréstimo Internacional entre o Brasil e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e de uma doação do Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF). A SDT é a responsável pelo projeto por meio do artigo 2º, da Portaria nº 52, de 16 de julho de 2004 do MDA, o PDHC tem por objetivo:

combate a pobreza e apoio ao desenvolvimento rural sustentável no semiárido do Nordeste, embasado no conceito de convivência com o semiárido, articulando às dimensões sócio-políticas, ambientais, culturais, econômicas e tecnológicas e por processos participativos de planejamento, gestão e controle social (MDA/SDT, 2012, p.28).

O Projeto Dom Hélder Câmara desenvolveu uma proposta de assessoria técnica diferenciada de modo permanente, na concepção de uma ação contínua e sistemática, relacionando os interesses da família e a viabilidade ambiental e social. O projeto é desenvolvido em 08 (oito) territórios localizados nos seguintes estados e territórios rurais: Ceará (Sertão Central e Sertão dos Inhamuns); Rio Grande do Norte (Sertão do Apodi); Paraíba (Sertão do Cariri); Pernambuco (Sertão do Pajeú e Sertão do Araripe); Sergipe (Sertão Sergipano) e Piauí (Serra da Capivara). O PDHC está presente em 77 municípios, beneficiando diretamente 15.574 famílias de 337 assentamentos e comunidades de agricultura familiar, no semiárido Nordeste (MDA/SDT, 2012).

A ação 102C, refere-se à elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), um instrumento de identificação das demandas do Território e de seu planejamento. No quadriênio de 2008 a 2011 foram elaborados 44 PTDRS, somando com os existentes um total de 148 documentos desse tipo, faltando apenas 16 para alcançar a todos os 164 territórios rurais apoiados pelo PRONAT. Outro elemento importante a ressaltar é que houve, a partir de 2008, uma revisão para qualificação dos planos territoriais, pois segundo SDT/MDA (2012), os primeiros planos estavam numa visão muito economicista, assim, por proposição da SDT, os planos foram qualificados levando em consideração para o planejamento territorial três componentes estratégicos, que eram: 1) a concepção de

sustentabilidade do desenvolvimento que articula múltiplas dimensões: ambiental, socioeconômica, político-institucional e sociocultural educacional; 2) a perspectiva da nova ruralidade visando à interação cidade e campo; 3) o reconhecimento das questões de gênero, geração, raça e etnia (SDT/MDA, 2012).

A partir dos três componentes estratégicos para a formulação e qualificação do PTDRS, foi possível a SDT quantificar as principais categorias de projetos estabelecidos nos planos dos Territórios Rurais existentes naquele momento, assim apresentadas:

- 1 – Categoria ambiental: a) gestão ambiental e b) saneamento básico (lixo, esgoto, drenagem e etc.). Nesta categoria, foram identificados 914 projetos.
- 2 – Categoria socioeconômica: a) organização, melhoria e fomento de cadeias produtivas e arranjos produtivos locais; b) infraestrutura e serviços para a dinamização econômica dos territórios rurais. Nesta categoria, foram identificados 3.484 projetos.
- 3 – Categoria sociocultural educacional: a) patrimônio cultural material e imaterial; b) infraestrutura e melhoria nos serviços de educação e saúde. Nesta categoria, foram identificados 1918 projetos.
- 4 – Categoria político-institucional: a) gestão social do desenvolvimento territorial; b) gestão de serviços públicos. Nesta categoria, foram identificados 1071 projetos (MDA/SDT, 2012, p.24).

Essa categorização demonstra que algumas demandas identificadas no planejamento para a construção dos planos vão além da perspectiva da produção agrícola, ou seja, os participantes do Colegiado Territorial identificaram que alguns equipamentos que não têm uma ligação direta com a questão agrícola são importantes para a constituição de um território mais sustentável, logo, não é difícil ao se ler um PTDRS observar as indicações de projetos para ampliação de maternidades, construção de quadras poliesportivas na cidade e no campo, a elaboração de atividades para o incentivo de prática de esportes, a criação de faculdades, escolas técnicas, a melhoria de políticas públicas dos mais diversos segmentos.

Isso mostra que os participantes, que em sua maioria são representantes de entidades rurais, tais como associações de moradores, sindicatos, membro de conselho rural entre outros, tem uma visão territorial das demandas, pois observando o PTDRS do Território Rural do Trairi no Rio Grande do Norte, a exemplo, não se vê uma visão municipalista das demandas, percebe-se que os participantes que elaboram aquele documento tentam projetar soluções para as demandas que afetam a vários municípios. As principais reivindicações a nível municipal observadas no documento do território rural Potiguar citado é a instalação de hospitais maternidades em determinados municípios (PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DO TERRITÓRIO TRAIRI/RN, 2011).

Foram identificados algo em torno de 40 territórios apoiados por Governos Estaduais (territórios do CEDRS) que constituíram também os PTDRS com base nas orientações da SDT/MDA, em 5 estados, Bahia, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraná e Acre, além disso, houve a inserção da política territorial nos PPAs dos Estados supracitados, demonstrando assim a importância das delimitações proposta pelo PRONAT. Ademais, SDT/MDA (2012, p.25) destaca a construção de dois PTDRS essencialmente indígenas: “o Plano Territorial de Etnodesenvolvimento Raposa Serra do Sol/RR e o do Território Rio Negro da Cidadania Indígena/AM”.

Na ação 2A99, que objetiva consolidar os colegiados territoriais, no quadriênio 2008-2011, foram considerados 81 territórios consolidados de um total de 164 apoiados. Os colegiados, como espaço de governança e de controle social das políticas públicas, têm propiciado uma relação entre as instituições do Estado e a sociedade civil, pelas negociações das políticas de interesse do território. Segundo informações do MDA/SDT (2012), em 2011, participavam diretamente do processo de tomada de decisões nos Colegiados Territoriais cerca de 11.700 atores sociais e institucionais.

Os Colegiados Territoriais consolidados, normalmente são compostos pelo Plenário do Colegiado Territorial, que é a instância máxima de deliberação do Colegiado; o Núcleo Dirigente tem a função de coordenar as ações definidas pelo Plenário, mobilizar e articular os atores sociais, instituições e políticas públicas para a construção e efetivação do desenvolvimento territorial; o Núcleo Técnico é um espaço de apoio técnico ao Colegiado Territorial e é composto por organizações de ensino, pesquisa e assessoria técnica; e, a Câmara Temática ou Setorial é uma instância que discute, articula e propõe temas específicos para o desenvolvimento territorial, subsidiando informação para a Plenária do Colegiado tomar a melhor decisão (SDT/MDA, 2009a).

Cada colegiado tem autonomia para constituir as instâncias que achar necessário, com a nomenclatura de livre escolha, o que MDA/SDT (2009a) relata são orientações para o desenvolvimento dos trabalhos em colegiados territoriais. Assim, no ano de 2011, existiam algo em torno de 449 comitês setoriais ou câmaras temáticas nos colegiados, considerando os colegiados existentes naquele ano, dá uma média de três câmaras temáticas para cada colegiado, contudo, na realidade, existiam colegiados que possuíam mais. Os temas são os mais diversos que circundam as demandas do território tais como: gênero, juventude, comunidades tradicionais, meio ambiente, educação do campo, saúde, infraestrutura, cultura,

comercialização, pesca e aquicultura, crédito, cidadania, assistência técnica e extensão rural, turismo e comunicação, dentre outros (MDA/SDT, 2012).

A ação 8991 intitulada de “Apoio a projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais”, das ações do programa 1334 é a que envolve mais recursos orçamentários e a mais complexa de se entender. Se observar a tabela 12, onde consta a meta física em relação a ação 8991 do PPA 2008-2011, constatar-se-á que existe divergências com os números apresentados nos relatórios de gestão do ano 2008, 2009, 2010 e 2011 da SDT (Tabela 13). Um dos elementos explicativos para as divergências é que, na constituição do PRONAT, levou-se em consideração um estudo desenvolvido pela SDT a partir das Microrregiões do IBGE, que estimava um número total de 450 territórios, esse valor foi mantido para o PPA 2008 – 2011, pois era previsto uma gradual e constante incorporação de novos territórios rurais ao programa (em 2008 foram apoiados 120 territórios e a partir de 2009 foram apoiados 164 territórios).

Tabela 13: Metas financeira e física da ação 8991 do programa 1334 do PPA 2008-2011 segundo informações do MDA/SDT

Anos/Metas	A - Financeira Prevista (valor R\$)	B - Financeira Realizada (valor R\$)	% (B/A)	A - Física Prevista (Territórios)	B - Física Realizada (Territórios)	% (B/A)
2008	195.889.230	141.440.188	72,20	120	144	120
2009	335.699.870	298.940.849	89,0	164	109	66,46
2010	414.253.144	37.112.100	8,9	164	163	99,39
2011	324.564.576	2.739.147	0,84	164	133	81,1

Fonte: SDT/MDA (2009; 2010; 2011; 2012)

O número de 450 territórios foi mantido, considerado para referência para a caracterização e cálculo do programa como relata SDT/MDA (2009b, p. 21-22):

Com base nessas referências (número estimado de territórios no Brasil e previsão do número de territórios a serem incorporados anualmente ao Programa), foram então definidos os indicadores anuais previstos para cada ação orçamentária ao longo do tempo. Ou seja a partir da previsão do nº de Territórios Rurais a serem apoiados a cada ano, foi definida a meta inicial para cada ação orçamentária em termos de planos territoriais elaborados, colegiados consolidados e territórios apoiados com projetos de infraestrutura e serviços (respectivamente os produtos das ações orçamentárias de elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável PTDRS, apoio à gestão dos PTDRS e de apoio a projetos de infraestrutura e serviços) e os índices anuais a serem obtidos para cada indicador do Programa.

Assim, observando as tabelas do PPA 2008 – 2011 verifica-se que há um baixo índice de eficácia e eficiência do programa, pois os dados são avaliados a partir dos 450 territórios rurais idealizados, contudo, na prática, a ação só é estabelecida para 164 territórios. Outro fato de divergência é que na tabela 12, quando se observa a meta física realizada, há grande divergência nos relatórios da SDT/MDA (tabela 13), assim, segundo a SDT, foram realizadas as seguintes metas em relação ao Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais.

Pode-se primeiro observar que a nenhum momento as metas financeiras dos quatro anos foram cumpridas totalmente, isso tem implicação direta na meta física, ocasionando redução do número de propostas ou mantendo a quantidade de proposta, mas com valores médios abaixo do previsto, a exemplo do financiamento de 2008, que previa um valor médio de R\$ 1.632.410 (um milhão, seiscentos e trinta e dois mil, quatrocentos e dez reais) de projetos por território, no entanto, o realizado nos projetos de infraestrutura e serviços por território ficou numa média de R\$ 982.223 (novecentos e oitenta e dois mil, duzentos e vinte e três reais), considerando que esse valor não é para um único projeto, pois os municípios que se adequaram às normas da SDT poderiam solicitar um projeto, indiferentemente se fossem do mesmo o território rural, assim, este poderia ter mais de um projeto. Ainda sobre o ano de 2008, o número de territórios que conseguiram o financiamento de projetos, maior do que constava no plano de trabalho inicial, explica-se em virtude de que muitos municípios que conseguiram os recursos estavam em Territórios não apoiados pelo PRONAT naquele ano, principalmente por meio de emenda parlamentar.

Outro problema apresentado sobre a elaboração dos projetos de infraestrutura e serviços é que os proponentes não elaboravam projetos adequados, não inseriam as complementações ou documentações solicitadas, ocasionando o não financiamento, mesmo que isso represente a menor parcela de perda da ação.

No ano de 2010, o investimento em infraestrutura e serviço sofre um corte por questão de restrição financeira, o que possibilitou o uso 8,9% do valor previsto, outro fato é que naquele ano ocorreram as eleições, fato este que impossibilita o empenho financeiro por conta da legislação vigente, contudo, isso foi amenizado com a inserção do Resto A Pagar²¹ (RAP) no valor de R\$ 154.802.626 (cento e cinquenta e quatro milhões, oitocentos e dois mil, seiscentos e vinte e seis reais) que, somando a meta financeira realizada, deu um total de R\$

²¹ Restos a Pagar (RAP) são as despesas empenhadas, mas não pagas dentro do exercício financeiro, ou seja, até 31 de dezembro (arts. 36 da Lei nº 4.320/64 e 67 do Decreto nº 93.872/86), distinguindo-se as processadas das não processadas (<http://antigo.planejamento.gov.br/conteudo.asp?p=noticia&ler=12064>).

191.914.726 (cento e noventa e um milhões, novecentos e quatorze mil, setecentos e vinte e seis reais) para o financiamento dos projetos de Infraestrutura e serviços em 163 territórios.

A meta orçamentária da ação 8991 também sofreu duras quedas durante o ano de 2011, primeiro pelo contingenciamento de parte do orçamento de 2011, o que não permitiu o empenho e contratação de projetos de investimentos através de Emendas Parlamentares, sendo que estas Emendas representavam em torno de 62% do orçamento total da ação (SDT/MDA, 2012). Outro elemento que trouxe problemas para a execução financeira da ação 8991 foi a publicação do Acórdão nº 1554/2011 – Tribunal de Contas da União (TCU) – Plenário, que impactou a execução física e financeira dos recursos de investimento, pois este Acórdão não permitiu que fosse feito repasse de entidade pública para estruturação patrimonial de entidade privada sem fins lucrativos. Isso impediu que instituições não governamentais não participassem das chamadas do PRONAF – infraestrutura e outras ações.

Outro elemento que restringiu o acesso aos recursos da ação orçamentária 8991 foi o Decreto 7.592/2011, que suspendeu o repasse de recursos públicos federais a organizações privadas sem fins lucrativos até a análise de regularidade de todos os convênios. Todos esses elementos provocaram um desequilíbrio entre muitas ações que o MDA exercia, não só os repasses financeiros para os projetos de infraestrutura e serviço, mas nas consultorias, nos articuladores territoriais que apoiavam as ações nos territórios. No período de 2011 a 2013, a maioria dos Territórios Rurais tiveram seus trabalhos diminuídos, pela falta de recursos, pois a maior parte das atividades do PRONAT era exercida por entidades privadas sem fins lucrativos.

A ação 6466, que objetiva a capacitação de agentes de desenvolvimento, foi uma das ações que mais obtiveram resultados positivos, mesmo havendo diminuição de recursos em todos os anos do quadriênio, mas o seu êxito foi potencializado em função das parcerias entre entidades públicas e privadas que propiciaram a capacitação e de projetos contratados com recursos orçamentários de exercícios anteriores e de RAP.

A ação 8334 buscou apoiar o associativismo e cooperativismo enquanto estratégia para o fortalecimento da agricultura familiar e de assentamentos da reforma agrária. Tem por finalidade:

Apoiar o cooperativismo da agricultura familiar na qualificação dos seus empreendimentos, na promoção de seus produtos com vistas à maior inserção em mercados dinâmicos, nacionais e internacionais, no suporte técnico-gerencial, nas áreas administrativa, jurídica e contábil das entidades associativas e cooperativas da agricultura familiar e reforma agrária e, na capacitação de técnicos, dirigentes e associados para atuarem nas áreas de

constituição e gestão de cooperativas e de organização e comercialização da produção (BRASIL/MPOG, 2009, p.14).

Efetivamente, esta ação ajudou os agricultores a compreenderem mais o mercado, oportunizando aprender a elaborar um plano de negócio, apoio a estudo de cadeia produtiva do território, assessoramento especializado para serviços de cooperativismo e associativismo, além da articulação para a participação da Rede Brasil Rural, que consiste “em uma rede social da agricultura familiar, localizada em plataforma online, que visa conectar e articular cooperativas e associações rurais de todo o Brasil aos consumidores e fornecedores de insumos” (BRASIL/ MPOG, 2012, p.27).

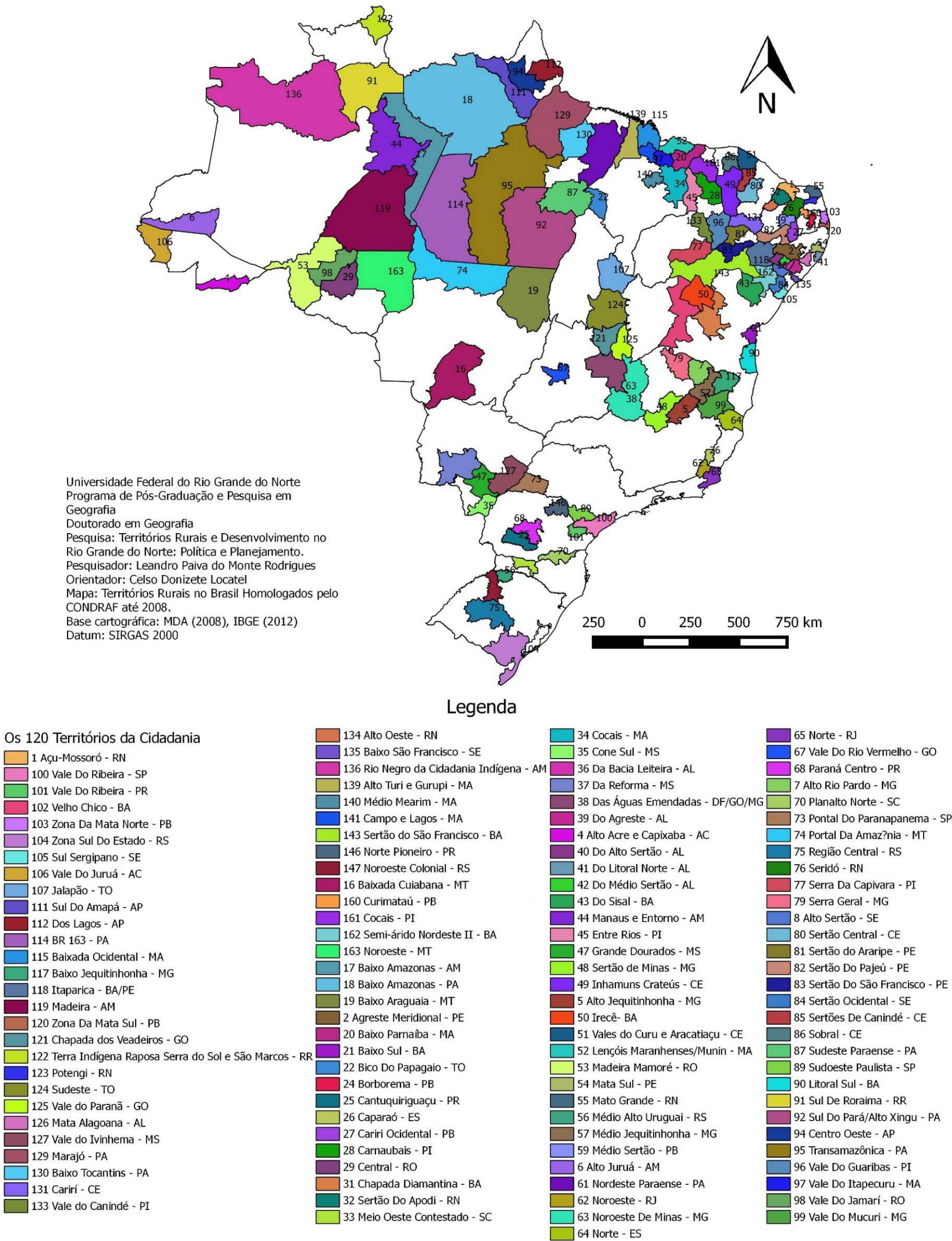
Outro fato muito importante em relação ao PRONAT no quadriênio 2008 – 2011 foi a criação do Programa Território da Cidadania (PTC) em 2008, projeto este derivado do Programa de Territórios Rurais, sendo estabelecido pelo Decreto (sem número) , de 25 de fevereiro de 2008, importante ressaltar que o PTC já nasceu com um embasamento legal maior que o PRONAT, mesmo sendo a base para o estabelecimento dos Territórios da Cidadania. O PTC tem por objetivo “promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável” (BRASIL, 2008). Sua estratégia consistiu em aproveitar os territórios estabelecidos pelo PRONAT, criando 120 Territórios da Cidadania (Cartograma 2).

Os territórios do PTC se caracterizam por estar participando do PRONAT; ter um elevado número de beneficiários da Bolsa Família; ter um número expressivo de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; concentração de populações tradicionais, quilombolas e indígenas; baixo dinamismo econômico (segundo estabelecido pelo Plano Nacional de Desenvolvimento Regional); uma expressiva organização social; concentração de municípios com menor Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) (BRASIL 2008). Percebe-se que a instituição dos territórios da cidadania buscou atender os municípios que estavam numa situação de muita fragilidade social.

Para a gestão de ações, foi instituído um comitê gestor formado por representante da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria-Geral da Presidência da República; Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); e Ministério da Fazenda (BRASIL, 2011). Cabe ressaltar que o MDA e o MDS foram os únicos ministérios de caráter

operacional de políticas públicas a participarem do comitê gestor do PTC, isso eleva a importância desses dois ministérios diante deste programa, pois estes trabalhavam diretamente com público-alvo para a redução de pobreza, que eram os pobres e os que se encontravam abaixo da linha da pobreza, que estavam principalmente no campo.

Cartograma 2: Território da Cidadania do Brasil



Fonte: MDA (2008)

Para a execução das atividades no PTC foi instituído um “Grupo Interministerial de Execução e Acompanhamento do Programa Territórios da Cidadania” (BRASIL, 2011), que tinha por objetivo assegurar a implementação, o monitoramento e a avaliação das ações desenvolvidas no âmbito do PTC, reunindo em 2011 vinte e três ministérios, onde um representante e um suplente participariam do Grupo Interministerial. Pelo entendimento, o PTC criaria áreas de atuação para os ministérios envolvidos no programa, para a efetividade das políticas incumbidas a cada ministério para a diminuição da pobreza.

Nos três primeiros anos do PTC houve uma intensa dinâmica de atuação nos territórios, porém houve uma diminuição de ação, principalmente depois da instituição do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), programa que não se utilizava da lógica territorial para a implementação das políticas públicas, utilizando de verticalidades para os beneficiários do PBSM.

5.4 - O PRONAT no PPA 2012- 2015 e a inserção de novos Territórios Rurais

No PPA 2012-2015 houve mudanças significativas no planejamento no PRONAT. Em primeiro lugar, no anexo 1 da Lei de Orçamentaria Anual, onde é demonstrando os Programas, as ações, colocando as metas previstas tanto orçamentária como a física. Neste PPA não foi estabelecida a previsão por ano do quadriênio, foram colocadas a meta física geral e a orçamentária. Isso causa um problema de análise, pois não foi estabelecido o orçamento para alcançar os objetivos propostos, assim, não se sabe quanto de recurso é previsto para cada objetivo.

No PPA 2012-2015, o Programa 1334: Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais não existe mais enquanto programa, as Ações Orçamentárias de responsabilidade da SDT passaram a compor o Programa 2029 - Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária. Neste programa estão inseridas ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério do Trabalho e Emprego, do Ministério da Integração e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Nesta perspectiva, o antigo programa 1334 perdeu força, pois deixa de ser um programa com um orçamento previsto para ser incluído dentro dos objetivos de um Programa do PPA, além do mais, com a presença de outros ministérios, os recursos podem ter o acesso dificultado.

O Programa 2029 - Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária teve um orçamento previsto de R\$ 37.168.709.000 (trinta e sete bilhões, cento e

sessenta e oito milhões e setecentos e nove mil reais). O programa ainda é composto dos seguintes objetivos (Quadro 08):

Quadro 08: Objetivos do Programa: 2029 - Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária, no PPA 2012 - 2015

Objetivo de número	Descrição:	Órgão responsável:
0789	Formular e implementar os marcos legais das Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional e de Ordenamento Territorial, contribuindo para a redução das desigualdades regionais e a ocupação racional do território.	Ministério da Integração Nacional
0790	Criar e aperfeiçoar instrumentos econômicos e financeiros com vistas à promoção do desenvolvimento regional sustentável.	Ministério da Integração Nacional
0791	Institucionalização e fortalecimento da Política Nacional de Arranjos Produtivos Locais	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
0791	Institucionalização e fortalecimento da Política Nacional de Arranjos Produtivos Locais	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
0792	Desenvolver sistemas locais e regionais de inovação e projetos de incorporação e de difusão de tecnologias.	Ministério da Integração Nacional
0793	Elaborar e implementar o Zoneamento Ecológico-Econômico para a promoção do ordenamento e da gestão ambiental territorial.	Ministério do Meio Ambiente
0840	Implementação de infraestrutura logística voltada para inclusão na cadeia produtiva.	Ministério da Integração Nacional
0977	Promover a integração de políticas públicas em âmbito setorial e federativo, bem como em múltiplas escalas territoriais, consolidando a abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento sustentável para o Brasil Rural, com especial atenção à superação das desigualdades de renda, gênero, raça, etnia e geração.	Ministério do Desenvolvimento Agrário
0978	Consolidar um modelo de governança territorial baseado na gestão social, com o compartilhamento, entre poder público e sociedade civil organizada, da formulação, gestão e controle das políticas públicas, com especial atenção à superação das desigualdades de renda, gênero, raça, etnia e geração, consolidando a abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento sustentável para o Brasil Rural.	Ministério do Desenvolvimento Agrário
0979	Fortalecer as políticas voltadas para a inclusão produtiva e a consolidação de redes socioeconômicas da agricultura familiar no âmbito dos territórios rurais, considerando as práticas da economia solidária, com especial atenção à população rural em condição de extrema pobreza.	Ministério do Desenvolvimento Agrário
0980	Ampliar e qualificar a oferta de bens e serviços para a melhoria da infraestrutura territorial, consolidando a abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento sustentável para o Brasil Rural.	Ministério do Desenvolvimento Agrário
0981	Ampliar os direitos sociais e econômicos das trabalhadoras rurais nas políticas de desenvolvimento territorial, por meio de ações de emissão de documentação civil e jurídica, bem como de apoio à participação das organizações de mulheres rurais nas instâncias colegiadas e nos comitês gestores de políticas.	Ministério do Desenvolvimento Agrário
0982	Fortalecer a institucionalidade da política nacional de economia solidária, a articulação federativa e a integração das políticas de promoção das iniciativas econômicas solidárias nos processos	Ministério do Trabalho e Emprego

	territoriais sustentáveis e solidários de desenvolvimento.	
0983	Fomentar e fortalecer empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação em cadeias de produção, comercialização e consumo por meio do acesso ao conhecimento, crédito e finanças solidárias e da organização do comércio justo e solidário.	Ministério do Trabalho e Emprego
1004	Promover mecanismos que estimulem o Desenvolvimento Econômico Regional Sustentável na Amazônia Ocidental mediante a geração, atração e consolidação de investimentos apoiados em educação, inovação, ciência, tecnologia, implantação de projetos de desenvolvimento econômico e a promoção das potencialidades e vocações regionais.	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

Fonte: BRASIL (2012), Anexo I PPA 2012 -2015.

No Programa 2029 estão inseridos 15 objetivos distribuídos entre os ministérios da seguinte forma: quatro no Ministério da Integração nacional; três no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; um no Ministério do Meio Ambiente; cinco no Ministério do Desenvolvimento Agrário; e, dois no Ministério do Trabalho e Emprego. Certamente, foi planejado pelo Governo que essas atividades seriam de algum modo complementares, por isso estão enquadradas num mesmo programa, porém é notório que muitos ministérios não conseguem estabelecer uma parceria de trabalho efetiva. Na experiência do desenvolvimento territorial no Rio Grande do Norte, algumas parcerias da ação do MDA ocorreram no âmbito do Projeto de Economia Solidária do Governo do Rio Grande do Norte através da Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social (SETHAS) com recursos vinculados ao Ministério do Trabalho e Emprego.

O planejamento do PPA 2012- 2015 foi estabelecido através de programas, e cada um destes tinha vários objetivos, com diversas metas, estas são alcançadas através das iniciativas, que seriam semelhantes as ‘ações orçamentárias’ previstas nos PPA’s anteriores. Um elemento importante para a análise do PPA 2012-2015 é que seus resultados são apresentados de forma mais clara, demonstrando a meta física com um comentário. Um problema identificado na avaliação dos resultados anuais do PPA é que não houve a divulgação do orçamento gasto na execução das metas, o que complica em saber o quanto foi gasto para cumprir.

Dentro da proposta desta tese de um entendimento institucional do PRONAT²², cabe ressaltar a leitura dos relatórios de gestão da SDT/MDA, porém os relatórios eram únicos da própria secretaria até a gestão de 2012. A partir do ano de 2013, por determinação do Tribunal

²² Mesmo não existindo o programa 1334: Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, chamado também de PRONAT, continuar-se-á referindo-se assim por entender que há uma sistematização de ações que ainda são executadas seguindo o estabelecido no PRONAT.

de Contas da União, o MDA, a partir daquele ano, só emitiu os relatórios da Secretaria Executiva, onde constarão informações sobre as outras secretarias.

Das atividades sobre desenvolvimento territorial previstas no programa 2029 do PPA, o MDA, através da SDT, é responsável direta pelos cinco objetivos presentes. A SDT ainda ficou como responsável pela operacionalização da Ação Orçamentária 8920 – Fortalecimento e Valorização das Iniciativas Territoriais de Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade, componente do Programa 2018 – Biodiversidade, programa este institucionalmente ligado ao Ministério do Meio Ambiente (SDT/MDA, 2013).

Discutir-se-á neste trabalho cada objetivo proposto no programa 2029, com o intuito de fazer uma caracterização dos resultados das metas relacionadas ao Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, como já feito anteriormente mostrando as dinâmicas que se relacionam a esta política, neste aspecto, uma inovação, o planejamento para Programa Territórios da Cidadania, que surgiu em 2008, e que naquele momento não tinha nenhum orçamento previsto para o quadriênio. Uma restrição na análise é que, por enquanto, só foram publicadas as avaliações anuais do PPA referentes ao ano de 2012 e 2013 no site do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (BRASIL/MPOG, 2013; 2014) e do relatório de atividades da SDT/MDA no ano de 2012 (SDT/MDA, 2013) e da Secretaria Executiva do MDA no ano de 2013 (SE/MDA, 2014). Ambas as instituições devem lançar a avaliação e o relatório de atividades de 2014 em 2015.

O objetivo 0977 trata da forma de integralização das políticas públicas nos 120 territórios da cidadania, entre 2012 e 2013 foi estabelecida a matriz de ações dos ministérios para os Territórios participantes do PTC, o que priorizou duas ações neste sentido: Apoio ao Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Quilombolas, dos Povos e Comunidades Tradicionais e Assistência Técnica e Extensão Rural (SE/MDA, 2014). Outro resultado importante para o cumprimento da meta do objetivo 0799 foi a realização da II Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário – II CNDRSS, que resultou na elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PNDRSS), em 2013, e no Edital do PROINF 2013, que tinha uma meta específica sobre povos e comunidades tradicionais.

O objetivo 0778, que tem por meta a capacitação de agentes de desenvolvimento territorial, acompanhamento dos territórios e da elaboração dos PTDRS, tem os resultados demonstrados na Tabela 14.

Tabela 14: Metas previstas e realizadas do objetivo 0778 do programa 2029 de 2012-2013.

Meta	Prevista	Realizado em 2012	Realizado em 2013	% realizada
Capacitação de agentes de desenvolvimento territorial.	80.000	16.585 (a)	1.604 (b)	22,73 (a+b)
Elaboração e Qualificação dos PTDRS.	280	158 (10)*	158 (0)**	56,42
Apoiar o funcionamento dos Territórios.	165	165	165	100
Reconhecer e incorporar novos territórios.	115	0 (a)	74 (b)	64,34 (a+b)

* Antes de 2012 já existiam 148 PTDRS, em 2012 só foi elaborado 10 PTDRS, o que se apresenta é o resultado acumulativo.

** Em 2013 não foi elaborado nenhum PTDRS.

Fonte: BRASIL/MPOG (2012, 2013, 2014); SDT/MDA (2013); SE/MDA (2014).

Nos dois anos de atuação que podem ser analisados através dos relatórios de avaliação anual do PPA não consta o orçamento utilizado em cada meta, o que torna complicado avaliar o impacto financeiro do objetivo 0778 no universo orçamentário do programa. Outro fato é que não há uma especificação nos documentos utilizados sobre o que se entende como capacitação de agentes de desenvolvimento territorial e da meta de apoiar o funcionamento dos territórios, não há uma descrição dos tipos de atividades desenvolvidas para cumprir essa meta.

A meta de capacitação teve, no ano de 2012, o seu maior atendimento, que foi a formação de 16.585 pessoas, contando com um orçamento utilizado de R\$5.201.274,05 (cinco milhões, duzentos e um mil, duzentos e setenta e quatro reais e cinco centavos), alcançando 82% da meta estabelecida para o ano (SDT/MDA, 2013). Já a mesma meta para o ano de 2013 teve um alcance baixo, um argumento para isso foi a contingência financeira e a priorização da atuação e apoio aos colegiados territoriais. Ainda segundo a SDT/MDA (2013), muitas atividades foram realizadas com os contratos firmados em exercícios anteriores.

Ressalta-se que, em função do contingenciamento de recursos de custeio previstos na LOA 2013, foi priorizada a utilização dos limites financeiros para a execução das ações de apoio aos colegiados territoriais por meio da parceria do CNPq para a constituição dos NEDETs, o que se constitui em elemento essencial para a implementação da estratégia de desenvolvimento Territorial (SDT/MDA, 2013, p.76).

Na meta de elaboração dos PTDRS foi prevista inicialmente a elaboração de 280 planos durante o quadriênio, porém isso não foi aplicado, pois não houve mais nenhuma incorporação de novos territórios em 2012, contudo, foram registrados 108 territórios não homologados pelo CONDRAF, destes, 61 já estavam homologados pelos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável e alguns já apoiados com recursos para mobilização, constituição e funcionamento dos colegiados territoriais. No ano de 2012 foram elaborados 10 novos PTDRS, totalizando 158 territórios com PTDRS, faltando sete para o total de 165 territórios.

No ano de 2013 houve a incorporação de 74 territórios rurais ao PRONAT, somando um total de 239 territórios rurais e, entre estes, os 120 que também são territórios da cidadania (Mapa 3). Para a constituição dos novos territórios foram estabelecidos critérios através da Portaria nº 38, de 15 de maio de 2013, do Ministro do Estado de Desenvolvimento Agrário, que definiu os requisitos e procedimentos para a incorporação de territórios no PRONAT na vigência do plano plurianual 2012-2015.

Art. 2º - Para incorporação ao Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais - PRONAT, os territórios deverão atender aos seguintes requisitos:

I - que a densidade demográfica seja de até 80 habitantes/km²;

II - que mais de 50% dos municípios do território tenham menos de 50 mil habitantes;

III - que possua colegiado territorial ou instância de organização inicial composta, obrigatoriamente, por representantes do poder público e da sociedade civil organizada de todos os municípios do território.

Parágrafo único - Os territórios que tenham um percentual de estabelecimentos da agricultura familiar superior a 50% do total de seus estabelecimentos rurais poderão ser incorporados ao programa ainda que sua densidade demográfica supere a especificada no inciso I (CONDRAF, 2013).

Assim, através da Resolução do CONDRAF Nº. 94, de 23 de maio de 2013, publicada no Diário Oficial da União de 28/05/2013, incorporaram-se os novos territórios rurais ao PRONAT, totalizando 239 territórios rurais, que abrangem 3.568 municípios em todas as unidades da federação (tabela 15). Com uma população de cerca de 76 milhões de pessoas vivendo nesses territórios, dos quais 29,3% vivem no meio rural SE/MDA (2014).

O fato que pode ser observado foi a intensificação de criação de Territórios Rurais na região Nordeste, no Centro Oeste e no Sul do país. A criação de territórios rurais no Nordeste veio principalmente ao combate da pobreza no campo, a possibilidade de o agricultor conhecer as políticas públicas e o estabelecimento de uma instância de controle social para as ações do governo. Já na região sul, o grande problema não era a pobreza, pois essa é a região

que apresentava os menores índices, mas as preocupações eram assegurar a aplicação das políticas, possibilitar melhor educação e a redução da desigualdade.

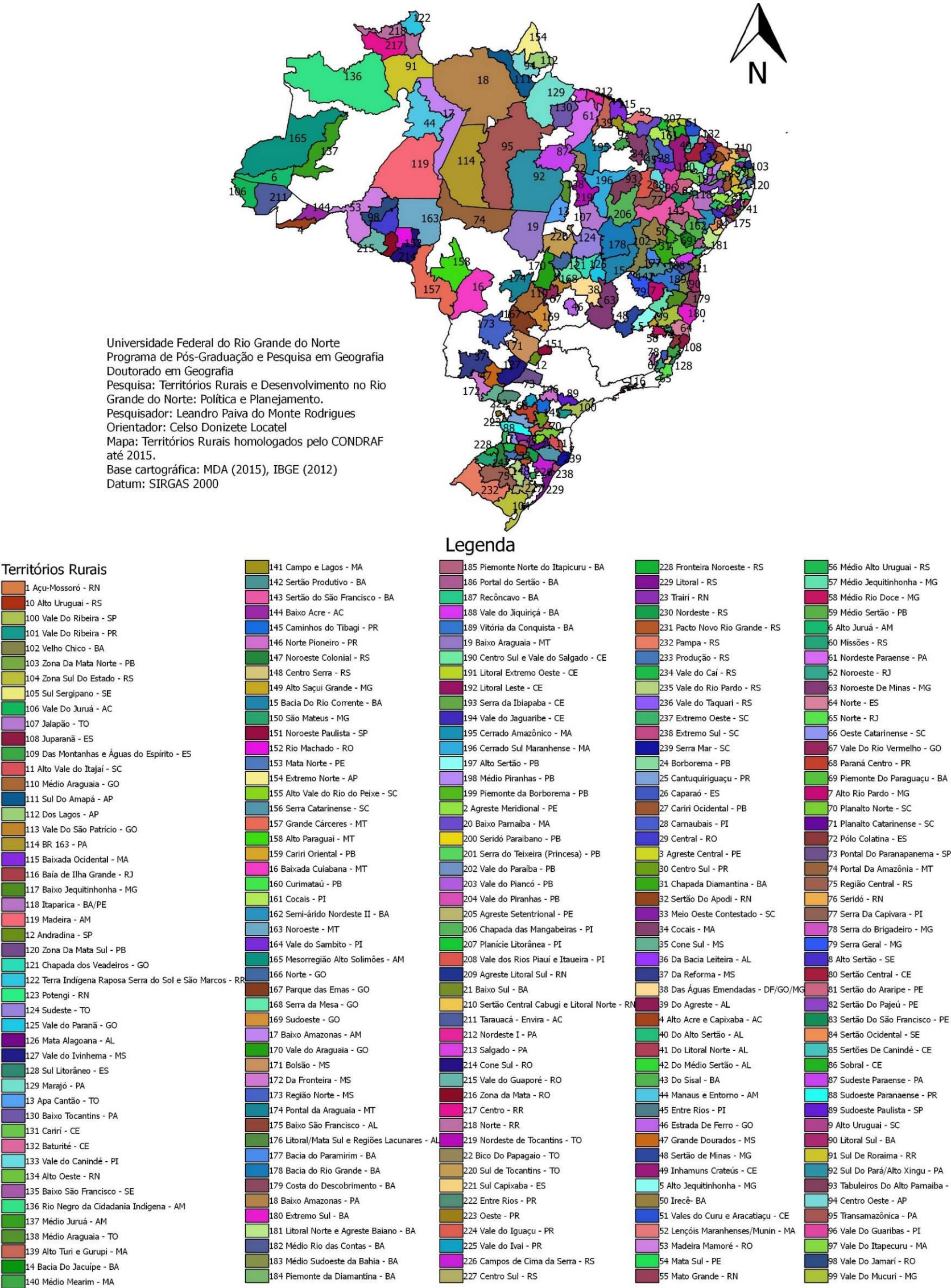
Como pode ser observado na Tabela 15, com a inserção de novos territórios rurais no ano de 2013, chegou-se ao quantitativo de 73,32% dos municípios participando de um território rural. Isso traz à tona a discussão até onde vai o urbano no Brasil, pois num país que a taxa de urbanização é de aproximadamente 82% é de se estranhar que tantos municípios se caracterizam como rural. Alguns Estados da Federação estão participando do PRONAT com 100% dos municípios, caso da Paraíba, Piauí, Rondônia, Roraima e o Distrito Federal (onde não há municípios, o próprio Estado participa de um território Rural) (Cartograma 3).

Tabela 15: Territórios Rurais com os Novos Territórios no Brasil a partir de 2013

Região/ Estado	Nº de Territórios antes de novos	Nº de Territórios com novos	Municípios em Territórios antes de novos	Municípios em Territórios com novos	Nº Total de Municípios	% dos Mun. no PRONAT
CENTRO OESTE	17	26	218	432	466	92,7
Goiás	6	11	90	149	246	60,6
Mato Grosso	6	7	86	93	141	66,0
Mato Grosso do Sul	4	7	41	67	79	85,9
Distrito Federal	1	1	1	1	1	100,0
NORDESTE	67	103	1.095	1.612	1.793	89,9
Alagoas	6	8	72	90	102	88,2
Bahia	13	25	211	406	417	97,4
Ceará	7	12	113	170	184	92,4
Maranhão	8	10	120	158	217	72,8
Paraíba	7	15	118	223	223	100,0
Pernambuco	8	9	113	129	185	69,7
Piauí	8	11	169	223	223	100,0
Rio Grande do Norte	7	9	127	161	167	96,4
Sergipe	4	4	52	52	75	69,3
NORTE	33	43	291	361	449	80,4
Acre	3	4	16	19	22	86,4
Amapá	3	4	12	12	16	75,0
Amazonas	7	7	44	44	62	71,0
Pará	8	10	104	120	143	83,9
Rondônia	4	7	34	52	52	100,0
Roraima	2	4	8	15	15	100,0
Tocantins	5	7	73	99	139	71,2
SUDESTE	26	27	413	499	1.668	29,9
Espírito Santo	6	7	68	74	78	94,9
Minas Gerais	13	12	199	199	853	23,3
Rio de Janeiro	3	3	27	27	92	29,3
São Paulo	5	5	119	199	645	30,9
SUL	22	40	492	875	1.188	73,7
Paraná	7	11	136	219	399	54,9
Rio Grande do Sul	7	18	196	430	496	86,7
Santa Catarina	8	11	160	226	293	77,1

Fonte: MDA (2007) CONDRAF (2013).

Cartograma 3: Territórios Rurais homologados pelo CONDRAF até 2015



Fonte: MDA (2015)

No Caso da Paraíba, todos os municípios estão inseridos no PRONAT, mesmo com dois municípios com uma importância urbana na região, é o caso de João Pessoa, inserida no Território da Zona da Mata Sul-PB e Campina Grande, participante do Território da Borborema. Mesmo esses dois municípios apresentando uma grande malha urbana, não se abstiveram de participar de um projeto de desenvolvimento rural, fato que demonstra a amplitude do Programa e das miscelâneas de ações que estão no espaço.

A discussão sobre campo-cidade, rural-urbano será enfocada em outro momento, pois achamos interessante tanger algumas ideias sobre o assunto, que causa calorosas discussões, que se torna mais pertinente quando existe a execução de uma Política de desenvolvimento territorial rural.

Os dados institucionais sobre as execuções do Programa 2029 - Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária do PPA 2012-2015 do Brasil, no objetivo 0979, buscam fortalecer as políticas de inclusão produtiva nos territórios rurais, igualmente a consolidação das redes socioeconômicas da agricultura familiar, valorizando a prática da economia solidária. Importante frisar que praticamente todos os objetivos do programa 2029 em que a SDT desempenhou alguma atividade foram circuncidados também pelo Plano Brasil sem Miséria, que buscou efetivação das políticas públicas no meio rural, com o objetivo de acabar com a pobreza extrema no campo. Os resultados do objetivo 0979 são apresentados na Tabela 16.

Tabela 16: Metas previstas e realizadas no objetivo 0979

Descrição	Meta geral prevista	Meta prevista 2012	Meta realizada 2012	Meta prevista 2013	Meta realizada 2013	% Realizada
Apoiar projetos estratégicos de estudos, integração e desenvolvimento de cadeias produtivas.	210	230	6	210	68	35,23
Apoiar a organização produtiva de empreendimentos econômicos solidários.	5.000	1750	450	5000	271	14,42
Capacitar novos agentes de promoção de redes socioprodutivas solidárias nos territórios	2.000	500	2240	3000	1155	169,75
Estruturar uma rede nacional de Bases de Serviços Técnico	150	50	18	150	166	122,66
Organizar e estruturar redes socioprodutivas territoriais, priorizando as redes de grupos de mulheres.	200	70	25	200	69	47
Implantar bibliotecas rurais em assentamentos da reforma agrária	3.200	N. Infor.	N. Infor	700	773	24,15

Fonte: Brasil (2012, 2013, 2014) PPA; SDT/MDA (2013), SE/MDA (2014).

Pode-se compreender, a partir da tabela 16, que muitas ações tiveram um baixo índice de realização nos primeiros dois anos do quadriênio do PPA 2012-2015, o principal argumento é a redução de gastos prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA) e eventos como as eleições (isso se aplica principalmente no ano de 2012), em que a legislação pertinente limita o período disponível para a descentralização de recursos, assim, impossibilitando o uso dos recursos que não estavam empenhados.

Na ação de “Apoiar projetos estratégicos de estudos, integração e desenvolvimento de cadeias produtivas” foi realizado até o ano de 2013 um percentual de 35, 23%, que se resume no Chamamento Público 01/2012/SDT, onde foram contemplados 12 projetos para serem iniciados em 2013, no ano de 2012 foram apenas 6 projetos de estudo de integração de cadeias produtivas contempladas. Já no ano de 2013 a principal ação foi a parceria estabelecida entre o MDA e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) para a criação dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) que inicialmente atenderiam à demanda de 56 territórios através da Encomenda COSAE-MDA 2013 (APQ), onde participaram instituições de ensino superior.

No ano de 2014 foi lançada chamada CNPq/MDA/SPM-PR Nº 11/2014 de “Apoio à implantação e manutenção de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial” em que deveriam ser contemplados 183 Territórios Rurais apoiados pelo Programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária, o principal objetivo da chamada foi:

Contribuir para a consolidação da abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento sustentável para o Brasil Rural e da articulação das políticas públicas integrantes da matriz do Programa Territórios da Cidadania, com especial atenção à superação das desigualdades de renda e gênero, por meio da articulação institucional e operacional de Universidades Públicas Federais e Estaduais, Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica, das instâncias de gestão social dos Territórios Rurais, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, da Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais do MDA e da Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República (CNPq, 2013, p. 9)

Os módulos dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) foram caracterizados de duas maneiras, a partir da proposta enviada: “Módulo Territorial: Para constituição de um único Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial; Módulo Multiterritorial: Para a constituição de 2 a 5 Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial” (CNPq, 2013, p.12). Cada núcleo que atuará em um território é composto por um assessor de inclusão produtiva, um assessor de Gestão Social, um Coordenador de Núcleo de

cada Território e um aluno de graduação Bolsista. Nos Territórios da cidadania ainda houve o acréscimo de uma Profissional para ações de apoio à participação de mulheres rurais.

Com a chamada pública de 2014, o intuito era alcançar a todos os 239 Territórios Rurais, porém apenas 137 Territórios foram atendidos através da chamada, somando-se aos 56 da encomenda de 2013 resulta num total de 188 territórios rurais atendidos com os NEDETs. Sendo 91 Territórios Rurais e 97 Territórios da Cidadania. Existem alguns Estados que pagam outros assessores territoriais, como o caso da Bahia e Ceará.

Na meta de “Apoiar a organização produtiva de empreendimentos econômicos solidários”, observa-se que a meta realizada em dois anos foi do apoio de 14, 42% das organizações, bem abaixo do esperado, principalmente quando se observa a meta geral de 5000 entidades. As metas de “Capacitar novos agentes de promoção de redes socioprodutivas solidárias nos territórios” e de “Estruturar uma rede nacional de Bases de Serviços Técnico” foram as que obtiveram melhores resultados do objetivo 0979, muitos dos recursos utilizados eram de anos anteriores, que tiveram sua efetivação nos anos de 2012 e 2013, principalmente aqueles que a ação ocorreu por meio de chamada pública. Estão inseridos como a estruturação de bases de serviços técnicos as instituições privadas que concorreram à chamada pública e os próprios NEDET's. As bases de serviços têm por objetivo possibilitar as políticas de inclusão produtiva aos agricultores e aos Territórios, valorizando a agroecologia, combatendo a desigualdade de gênero e etnia, buscando aumentar a participação das mulheres, de jovens e de comunidades tradicionais.

Na meta de “Implantar 3.200 bibliotecas rurais em assentamentos da reforma agrária” foi criado o projeto Arca das Letras, que constitui na construção de uma arca (um móvel de madeira, que possibilita acondicionar os livros), é selecionada uma guardadora (pessoa da comunidade que permite a criação de um espaço de leitura em sua residência ou toma conta do espaço de leitura, que é um ambiente coletivo, a exemplo da sede de associação de moradores). A meta de 700 arcas para 2013 foi superada com a entrega de 773, o resultado da ação foi a promoção do acesso ao livro e à leitura para aproximadamente 92.550 famílias no meio rural brasileiro (SE/MDA, 2014).

O objetivo 0980 tem por base “ampliar e qualificar a oferta de bens e serviços para a melhoria da infraestrutura territorial, consolidando a abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento sustentável para o Brasil Rural” (BRASIL, 2012, p. 132). Esse objetivo foi de fundamental importância para as atividades dos territórios rurais, uma vez que são contemplados neste objetivo os Projetos de apoio à Infraestrutura e serviços nos Territórios

Rurais (PROINF), na tabela 17 estão identificadas as metas previstas e as metas realizadas no ano de 2012 e 2013.

Tabela 17: Metas previstas e realizadas do objetivo 0980

Descrição	Meta Geral Prevista	Meta Prevista 2012	Meta Realizada 2012	Meta Prevista 2013	Meta Realizada 2013	% Realizada
Apoiar projetos de infraestrutura e serviços nos territórios rurais.	3.135	784	563	Não definido	115 (territórios)	21,62
Beneficiar municípios com até 50.000 habitantes com máquinas e equipamentos para recuperação de estradas vicinais.	2.155		1.161	2.155	4.716	272,7
Beneficiar trabalhadoras rurais, através do apoio a projetos estratégicos de incremento à infraestrutura que atinjam, direta e positivamente, organizações de mulheres.	30.600	2550	12.948	Não definido	6.584	63.83
Apoiar projetos de melhoria da infraestrutura territorial nas comunidades indígenas.	Não definido	Não definido	2	Não Definido	20	

Fonte: Brasil (2012, 2013, 2014) PPA; SDT/MDA (2013), SE/MDA (2014).

A meta de apoiar “projetos de infraestrutura e serviços nos territórios rurais”, conhecidos como PROINF, é um dos projetos fundamentais na dinâmica dos Territórios Rurais. Trata-se de um investimento que passa pelo crivo do Colegiado Territorial, assim é praticamente a única política que o Colegiado Territorial participa com poder de decisão na escolha do objeto e de quem será o proponente (FAVARO, 2014). Contudo, para este autor, isso demonstra a fragilidade da política de desenvolvimento territorial, uma vez que não consegue incorporar outras políticas que a decisão venha dos colegiados territoriais.

Em 2013 houve mudanças significativas na operação do PROINF. A primeira foi a permissão da participação de entidades privadas sem fins lucrativos como proponente de propostas de objeto de investimento, anteriormente estas organizações só estavam permitidas a concorrer a proposta de objetos financiáveis de custeio, a partir daquela data não existia diferenças de objetos financiáveis pelo PROINF entre Instituições governamentais e Instituições privadas sem fins lucrativos. Outra novidade foi que cada Território só poderia enviar uma proposta, diferentemente do que ocorreram nos anos anteriores, que os municípios enviavam diversas propostas de um mesmo território. A partir do ano de 2013, as propostas tinham que ter um cunho territorial, segundo o próprio Manual de Operacionalização do PROINF 2013, onde lê-se:

8.3. Será apoiada UMA ÚNICA PROPOSTA por território, devendo a mesma contar com anuência do Colegiado Territorial;

8.4 Quando se tratar de proposta apresentada por governo de estado, beneficiando mais de um território do semiárido, não haverá contratação de outro projeto nos territórios integrados à proposta estadual; (SDT/MDA, 2013, p.15).

Com a diminuição no número de envio de propostas, pela restrição imposta, houve um aumento no valor das propostas enviadas, isso foi feito visando que os projetos enviados tivessem condições reais de fortalecer o Território. O Manual de Operacionalização do PROINF 2012 trouxe também a diferenciação da disponibilidade orçamentária para o Território Rural e para o Território da Cidadania.

No PPA 2012-2015 as metas físicas previstas para o apoio aos projetos de infraestrutura e serviços nos territórios rurais no ano de 2012 foi de 754 projetos, sendo realizados 536, o que representa 71,1 % do previsto, já em relação ao orçamento, foi previsto um valor de R\$ 486.132.157,00 (quatrocentos e oitenta e seis milhões, cento e trinta e dois mil, cento e cinquenta e sete reais), porém a meta financeira realizada foi de R\$ 245.357.422,20 (duzentos e quarenta e cinco milhões, trezentos e cinquenta e sete mil, e quatrocentos e vinte e dois reais e vinte centavos), o que representa algo em torno de 50,5% do previsto, os principais argumentos para o baixo índice da meta financeira foram que em 2012 houve restrições por contingência orçamentária, que comprometeu o empenho de emendas parlamentares, que é o maior aporte orçamentário do programa. Somando-se a isso, 2012 foi um ano eleitoral e, por existir limitações impostas pela legislação, os recursos só puderam ser utilizados no ano seguinte.

No ano de 2013 o apoio aos projetos de infraestrutura e serviços nos territórios rurais não teve uma meta física e orçamentária definida, a única informação que consta nos relatórios de avaliação é que foram selecionados 115 projetos.

No ano de 2014, para a operacionalização do PROINF, não se sabe precisar qual foi a meta financeira e física prevista, pois ainda não houve divulgação, contudo, o que chamou atenção foi a separação das entidades proponentes, cabia ao Colegiado Territorial escolher o proponente, conforme o primeiro Manual Operacional do PROINF 2014, lançado em junho daquele ano, só poderiam concorrer entidades governamentais, já de acordo com o segundo Manual Operacional do PROINF 2014, que foi lançado em novembro, só poderiam concorrer as instituições privadas sem fins lucrativos. Um caso que chamou atenção, para pensar até aonde vai o poder de decisão do Colegiado Territorial, ocorreu no Rio Grande do Norte, o Colegiado do Território da Cidadania do Seridó optou por concorrer ao PROINF 2014 através

de Entidade Privada sem Fins Lucrativo como consta no Manual da PROINF 2014 para entidade privadas, contudo, foi a Prefeitura Municipal de Parelhas que teve um projeto aprovado.

Isso gerou um mal-estar, visto que o Colegiado do Território da Cidadania do Seridó tinha feito uma opção, que não foi respeitada, porém não se sabe detalhar o porquê da mudança, pois só se teve acesso ao manual que indicava que o Território do Seridó participaria com uma entidade privada (SDT/MDA, 2014).

Na meta de beneficiar municípios com até 50.000 habitantes com máquinas e equipamentos para recuperação de estradas vicinais, esta ação está ligada ao PAC 2, onde foram selecionados municípios com menos de 50 mil habitantes e ou que fizessem parte da área de atuação da Sudene ou do Semiárido para receber uma série de equipamentos, a meta já foi cumprida e acrescida, sendo os seus resultados maiores do que o previsto, isso se dá principalmente pelas constantes mudanças no regulamento do programa.

Na meta de beneficiar trabalhadoras rurais, através do apoio a projetos estratégicos de incremento à infraestrutura que atinjam, direta e positivamente, organizações de mulheres, essa meta foi executada a partir de chamadas públicas, principalmente envolvendo Assistência Técnica de Extensão Rural (ATER) para grupos de mulheres, no ano de 2012 foram seis projetos aprovados com um atendimento de 12.948 mulheres e em 2013 foi de 6.584 mulheres, chegando a um percentual de 63,83% do previsto para o quadriênio.

A meta de apoiar projetos de melhoria da infraestrutura territorial nas comunidades indígenas foi executada através de chamadas públicas, em 2012 foram aprovados 2 projetos beneficiando as etnias Yamanawa no Acre e Kaingang Rio Grande do Sul. Já em 2013 foram aprovados 20 projetos de atendimento para área de comunidades tradicionais, porém não foram informados quem são os beneficiários ou de onde são. Outro fato importante é a inclusão dos grupos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais nas discussões que permeiam os Territórios Rurais e da Cidadania, prova disso é a criação de Câmaras Temáticas nos territórios para debater sobre esse tema (SE/MDA, 2014).

O objetivo 0981 visa ampliar os direitos sociais e econômicos das trabalhadoras rurais, possibilitando ações de emissão de documentação civil e jurídica, e de apoiar a participação das organizações de mulheres nas instâncias dos colegiados e nos comitês gestores de políticas. Para isso, estabeleceram-se as metas que constam no Quadro 09:

Quadro 09: Metas previstas e realizadas do objetivo 0981

Descrição	Meta Física Prevista	Meta Prevista 2012	Meta Realizada 2012	Meta Prevista 2013	Meta Realizada 2013	% Realizada
Emitir gratuitamente documentos civis, trabalhistas, jurídicos e fiscais	1.200.000	Não Informado	247.502	Não Informado	405.524	54,5
Realizar 4.000 mutirões de documentação, atendendo a 700 mil mulheres rurais	4.000 mutirões	Não Informado	755	Não Informado	1.249	50,1
	700 000 mulheres	Não Informado	125085	Não Informado	199.425	46,35

Fonte: Brasil (2012, 2013, 2014) PPA; SDT/MDA (2013), SE/MDA (2014).

Este objetivo tem como foco a ampliação dos direitos sociais e econômicos das trabalhadoras rurais, possibilitando o acesso à documentação das mais diversas áreas e ampliando a participação da mulher no desenvolvimento territorial. Há mais de 10 anos que o MDA, através do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural – PNDTR, tem realizado mutirões enfocando os Territórios da Cidadania e o público identificado do Plano Brasil sem Miséria. Nesses eventos, é possibilitado o acesso ao Registro e à Certidão de Nascimento, à Carteira de Identidade, à Carteira de Trabalho, ao Cadastro de Pessoa Física (CPF), a Serviços Previdenciários (auxílio-doença, licença maternidade, entre outros), ao CadÚnico e, em alguns Estados, também é possível emitir: Registro Geral da Pesca (RGP) Bloco de Notas de Produtora Rural e a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) (SE/MDA, 2014).

Outra meta do objetivo é “garantir a obrigatoriedade da participação de, no mínimo, 30% de mulheres em todas as instâncias colegiadas”, dentro de muitos colegiados já existe uma forte discussão sobre a participação das mulheres nessas instâncias, essa meta ainda não está sistematizada, mas já existem territórios que contam com uma boa participação de mulheres, inclusive com Câmaras Temáticas de Mulheres e com uma forte participação no núcleo diretivo.

Por fim, observa-se que o programa, no decorrer de 13 anos de existência, tem sido uma importante ferramenta para o planejamento das instituições públicas de apoio principalmente às atividades rurais. Os Territórios Rurais, enquanto espaço de diálogo e controle social, têm encontrado alguns problemas na ordem da representatividade e militância, mas também têm sido espaços importantes de negociação e de empoderamento das comunidades rurais para o embate na busca de uma melhor qualidade de vida no campo.

6 - PRONAT NO RN: A DINÂMICA NOS TERRITÓRIOS

O presente capítulo analisa a dinâmica dos territórios rurais e da cidadania no Estado do Rio Grande do Norte, partindo de uma caracterização dos seus participantes, suas atividades, como base nos dados adquiridos através de consultas ao Sistema de Gestão Estratégica (SGE). Neste item também se analisará a dinâmica territorial do Território Rural do Trairí, com um maior detalhamento, evidenciando as suas especificidades, uma vez que o autor teve a oportunidade de assessorá-lo durante os últimos dois anos.

Este capítulo é resultante das reflexões do autor enquanto assessor Territorial de Inclusão Produtiva do Território Rural do Trairí, participante de um Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Assim, este trabalho está permeado por observações da vivência nas ações de um território rural.

Como já se ressaltou, o PRONAT foi inspirado a partir das ações do LEADER, um programa europeu de desenvolvimento rural que teve financiamento especialmente destinado para esse fim, do ano de 1991 a 2006. O LEADER não foi concebido apenas como um programa, mas como uma abordagem, que é pautada em sete características: 1) Estratégias locais de desenvolvimento por zona; 2) Abordagem ascendente; 3) Parcerias locais dos setores público e privado: grupos de ação local (GAL); 4) Facilitar a inovação; 5) Ações integradas e multissetoriais; 6) Ligação em rede; 7) Cooperação (COMUNIDADES EUROPEIAS, 2006). Assim, mesmo depois do encerramento do programa em 2006, a abordagem LEADER foi integrada à política de desenvolvimento rural global da União Europeia, a partir de 2007.

Isso mostra que, para além de uma política, o LEADER se transformou numa maneira de dinamizar os territórios rurais europeus, a partir das demandas locais colocadas pela população local. Quando tratamos do PRONAT, ainda não se percebe uma dinamização a partir das instâncias territoriais criadas, ressaltando mais a importância do município para a efetivação das políticas. Essa falta da dinâmica territorial a partir das instâncias é atribuída à falta da institucionalização que permita que os Colegiados Territoriais possam ser protagonistas do desenvolvimento e não ficar à mercê do poder público, como tem ficado nesses anos.

Antes mesmo da institucionalização do PRONAT e a constituição dos Territórios Rurais, já existiam trabalhos desenvolvidos por organizações não-governamentais que congregavam as associações e a população rural. Neste sentido, refere-se às atividades

desenvolvidas pelos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, que realizam trabalhos a mais de 50 anos, de maneira geral no RN. Outra organização importante é a Articulação do Semiárido (ASA), que tem desenvolvido ações no intuito de melhorar a convivência com o semiárido, através das construções de cisternas e do intercâmbio de experiências.

Neste sentido, a criação dos territórios veio a adicionar mais uma instância de organização da sociedade, todavia, essa instância tem a participação da sociedade civil e do poder público no direcionamento de diversas políticas que envolvem a agricultura familiar. Assim, esse capítulo visa discutir sobre o desenvolvimento territorial a partir da perspectiva do uso do território e a relação como é a execução do PRONAT no Rio Grande do Norte. Para isso, se fez uma breve caracterização da composição dos territórios rurais e da cidadania do Estado, de suas agendas e dos investimentos através do PROINF.

Com um grau maior de detalhamento, far-se-á um exame da dinâmica no Território Trairí, analisando a sua composição, as reuniões e eventos, e a percepção de gestores municipais e participantes do Colegiado Territorial sobre os investimentos do PROINF. Tal postura será importante para a verificação da hipótese colocada no início deste trabalho, que tem como foco a ideia de que a falta de institucionalização de uma política ocasiona a permanência de velhas práticas, no que tange ao desenvolvimento rural, principalmente a dependência do poder público, que em muitos casos não entende a proposta de desenvolvimento territorial.

6.1 - Caracterização da dinâmica dos Territórios Rurais e da Cidadania do Rio Grande do Norte

Para a caracterização dos territórios do RN utilizou-se os dados disponibilizados através do Sistema de Gestão Estratégica²³ (SGE), uma ferramenta disponibilizada pelo antigo MDA. Tal instrumento reúne várias informações sobre os Territórios Rurais e da Cidadania, assim, qualquer pessoa pode consultar o *site*, podendo ter disponibilidade de verificar o Sistema de Informação Territorial²⁴ (SIT), onde consta os PTRDS qualificados dos territórios, *shapes* e várias informações, de cunho demográfico disponibilizadas pelo IBGE, pelo INCRA e outros Ministérios.

Na Tabela 18 há um conjunto de informações que possibilita a caracterização da população que está inserida nos territórios, que em 2010 representava um percentual de 62, 42% da população.

²³ Disponível no site <sge.mda.gov.br/>

²⁴ Ver <<http://sit.mda.gov.br/mapa.php>>

Tabela 18: Territórios Rurais e da Cidadania do RN: Caracterização da População

Territórios	Mun.	Pop. (2010)	Pop. Urb. (2010)	Pop. Rur. (2010)	Pesc	Estab. da Agricultura Familiar (2010)	Fam. Assent. (2010)	Extr. Probr. (2010)	Bol. Fam. (2011)	Quil. (2010)	Terras Indíg.
Sertão Central Cabugi e Litoral Norte	10	92214	61.596	30.618	2043	2417	1405	14993	26735	1	0
Agreste Litoral Sul	24	332398	194.264	138.134	3335	9020	221	70356	106305	1	0
Açu-Mossoró	14	455521	368.552	86.969	6726	6308	6786	41421	88996	0	0
Alto Oeste	30	196291	127.158	69.133	1490	11169	0	43470	67554	4	0
Mato Grande	15	224107	109.589	114.518	7225	7238	5161	47581	75646	1	0
Potengi	11	82195	44.318	37.877	347	5224	1124	18847	29217	4	0
Seridó	25	295726	225.066	70.660	3306	11266	1007	35775	85995	3	0
Sertão do Apodi	17	157203	101.420	55.783	1881	9152	2860	32564	56517	1	0
Trairi	15	141866	93.901	47.965	741	7919	750	35764	48968	0	0
TOTAL	161	1.977.521	1.325.864	651.657	27094	69713	19314	340771	585933	15	0

Legenda: Mun: Quantidade de Municípios; Pop: População Total; Pop. Urb.: População Urbana; Pop. Rur. População Rural; Pesc: Quantidade de Pescadores; Estab. da Agricultura Familiar: N° de Estabelecimentos da Agricultura Familiar; Fam. Assent: Famílias Assentadas; Extr. Prob: Extrema Pobreza; Bol. Fam.: Bolsa Família; Quil: Quilombolas; Terras Iníg: Terras Indígenas.

Fonte: Sistema de Informação Territorial (SIT/MDA, 2016) <http://sit.mda.gov.br/download.php?ac=verMunTR&m=2406809>.

Frisa-se que isso refere-se à população de 161 municípios, sendo o RN formado por 167²⁵. Já em relação a população rural, percebe-se que 92,69% estão inseridos em municípios participantes do PRONAT e/ou PTC, a presença de um grande número de moradores da chamada ‘zona rural’ foi um pré-requisito para a formação dos territórios, todavia, como já mencionado, existem diversos Estados da Federação onde há uma participação de 100% dos municípios em Territórios Rurais. O Rio Grande do Norte, através do CEDRUS, já protocolou o interesse de homologar o Território Terra dos Potiguaras, que corresponde aos municípios da Região Metropolitana de Natal, junto ao CONDRAF, assim, faltaria apenas o município de Jardim de Angicos para inserção de os municípios do estado em Territórios Rurais.

Os territórios rurais concentravam 97,89% dos estabelecimentos da agricultura familiar do RN, no ano de 2010, o que demonstra a expressividade da agricultura familiar nos estabelecimentos presentes no território. Todavia, percebe-se que, mesmo com a grande concentração de estabelecimentos, existem as desigualdades sociais que está relacionada com a pobreza. Do total da população dos Territórios, 32,95% se encontravam no campo, outro fato é que 96,88% das famílias assentadas encontravam-se nos Territórios do PRONAT em 2011.

Em relação ao Bolsa Família, aproximadamente 29,63% da população dos Territórios recebia alguma renda provinda deste programa, que tem importância para o estabelecimento de uma renda mínima para as famílias beneficiárias. Na outra ponta, percebe-se também que 17,23% da população se encontrava em situação de extrema pobreza, sendo que muitos dos que se encontravam nessa situação eram também beneficiários do Programa Bolsa Família.

Ressalta-se que a sociedade civil só efetiva sua participação em organizações sociais, assim, são vários os tipos de organizações da sociedade presente no Território, pode-se ter associações de moradores, de produtores rurais, só nesses dois tipos já existem diferenças de objetivo, existe a presença de ONG's de ATER. Toda essa gama de diversidade constitui no Colegiado Territorial uma multiplicidade de pensamentos e ações. Mas ao mesmo tempo que a organização dos Territórios Rurais acontece por meio da participação de instituições em um Colegiado, isso faz com que uma grande parte da população que não está organizada não tenha voz, ou capacidade de se expressar. Deste modo, principalmente a parcela da população mais pobre não participam dos Colegiados, isso que indica a tabela 19.

Já em relação as instituições presentes no território, que são reunidas em de Conselhos, Colegiados ou Fóruns, que no Rio Grande do Norte compõem nove territórios,

²⁵ Já nos referimos que a Região Metropolitana de Natal aglomera mais 40% da população do Estado.

que se reúnem mensal ou bimestralmente, sua composição de participantes está apresentada na tabela 19.

Tabela 19: Representação social nos Territórios do RN

Rep. Social \ Território	Açú-Mossoró	Alto Oeste	Mato Grande	Potengi	Seridó	Sertão Centro e Litoral Norte	Sertão do Apodi	Trairi	TOTAL
Conselhos	3			23			1	2	29
Poder Público Estadual	11	8	1	10	11	1	6	4	52
Poder Público Federal	13	6	3	11	12		9	3	57
Poder Público Municipal	17	30	8	21	31		25	11	143
Sociedade Civil	39	38	19	21	55		47	13	232
TOTAL	83	82	31	86	109	1	88	33	513

OBS: O Território Agreste Litoral Sul no dia da Consulta ao SGE não apresentava nenhum registro sobre sua composição

Fonte: SGE (2016) consulta feita no dia 30 de setembro de 2016

Segundo os registros do Sistema de Gestão Estratégica do antigo MDA, 513 pessoas, representando instituições do âmbito do poder público e da sociedade civil, participam das atividades nos Colegiados Territoriais. Destes, 49,12% representam o poder público, cujas principais instituições participantes são a EMATER, Prefeituras Municipais, Secretarias de Agricultura, MDA, Departamento Nacional de Obras Contra Seca (DNOCS), o Ministério de Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), Secretaria Estadual de Agricultura e Pesca, as Secretarias de Educação, tanto em âmbito Estadual quanto Municipal e as Universidades Federais e Estaduais; os Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia. Mesmo que os registros mostrem uma relação de paridade entre o poder público e a sociedade civil, no cotidiano da dinâmica da participação não se apresenta assim, é comum nas atividades a menor representação do poder público, estes se fazem presentes principalmente quando estão em discussão os recursos do PROINF.

Já em relação à sociedade civil, com aproximadamente 50,88% dos participantes dos Colegiados Territoriais, que estão distribuídos em vários segmentos, tais como: Os Sindicatos Rurais, tanto dos trabalhadores rurais como os da agricultura familiar; os Conselhos Municipais de Desenvolvimento ou de outras instâncias como educação, saúde, Cooperativas, associações de moradores; associações de desenvolvimento, as colônias de pescadores. Chama-se atenção para a presença de cooperativas, segundo o registro do SGE, no dia 30 de setembro de 2016, participavam da dinâmica dos Territórios 22 Cooperativas, distribuídas

pelo tipo de Crédito, capacitação e assistência técnica, com 11 nesta categoria; e do tipo cooperativa de produção com 11. Ressalta-se que a maior participação de cooperativas se dá no Território Açú-Mossoró, com nove, e no Território Sertão do Apodi, com cinco. O fato da participação das cooperativas serve para perceber qual a importância dada para as discussões sobre o desenvolvimento territorial, uma vez que as cooperativas são associações de pessoas com o objetivo principal de comercializar os produtos. E na agricultura familiar todos os benefícios estabelecidos pela política de comercialização, principalmente nas compras institucionais, aumentam com a presença de cooperativas de produção.

A execução de política pública, como a institucionalização de conselhos, é uma importante ferramenta para consolidação da democracia, possibilitando que o cidadão participe de todas as fases da política, desde sua discussão, a entrada na agenda, a elaboração, a execução e o monitoramento. Com a constituição de 1988, muitas políticas públicas instituíram os conselhos como forma de garantir a participação do povo. Todavia, percebe-se que tal estratégia ainda está longe de acontecer de forma ampla, onde as pessoas possam realmente exercer sua cidadania.

Outro fato, é que, nas pequenas cidades, normalmente quem participa dos conselhos (saúde, educação, desenvolvimento, entre outros) são as mesmas pessoas e isso cria complicadores, pois não raro são situações em que há atividades de mais de um conselho do município no mesmo dia, ocasionando a falta de representação em algum espaço. A participação das pessoas ainda está muito abaixo do esperado, a exemplo da política de desenvolvimento territorial. As pessoas registradas no SGE que participam das atividades tem uma representatividade de apenas 0.026% da população, ressaltando que a maioria das pessoas representam instituições ligadas à agricultura familiar.

Observando a lista de participantes dos Territórios Rurais e da Cidadania no Rio Grande do Norte, percebe-se que a grande maioria das instituições são ligadas à agricultura familiar, tanto as privadas quanto as instituições governamentais. Os territórios no RN são vistos como um espaço de debate da agricultura, e isso vai na contramão da própria ideia de desenvolvimento territorial, pois não há como falar em desenvolvimento territorial sem entender que há uma indivisibilidade do urbano e rural, do campo e da cidade, principalmente num Estado como o Rio Grande do Norte, onde a economia gerada a partir da agricultura tem uma importância nas pequenas 'cidades'. Assim, a própria SDT/MDA (2005, p.8) compreende como “uma visão integradora de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas de intervenção, através da qual se pretende alcançar: a geração de riquezas com equidade; o respeito à diversidade; a solidariedade; a justiça social; a inclusão social”.

Todavia, a integração com instituições não ligadas à agricultura é um desafio para pensar o território, sem causar fissuras espaciais.

Mas a integração entre os diferentes sujeitos em uma instância territorial se apresenta difícil, uma vez que o principal Ministério à frente era o MDA, hoje a Secretaria Especial da Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário da Casa Civil, que tem como o público-alvo o agricultor familiar, e as principais pautas de ação circundam o universo da agricultura, da ATER, da comercialização da agricultura, as desigualdades no meio rural, a questão da saúde e cidadania. Mesmo nos territórios da cidadania, não é percebível a aproximação de outros ministérios, com outras discussões. Isso certamente afasta outros sujeitos, principalmente aqueles mais ligados ao urbano e os agentes de mercado. Essa estrutura possibilita os seguintes questionamentos: é possível um desenvolvimento territorial através de um setor? Ou, de fato, temos um desenvolvimento rural através de uma abordagem territorial?

As atividades desenvolvidas nos territórios do PRONAT durante o período de 01 de janeiro de 2014 a 30 de setembro de 2016, registradas no SGE são apresentadas na tabela 20. É importante ressaltar que o período foi escolhido em virtude da entrada dos NEDETs na assessoria dos territórios, antes disso até existem registros, todavia não são contínuos e sistematizados, como os realizados a partir de 2014. Outro fato a ressaltar é que podem ter ocorrido mais eventos do que estão registrados no SGE, pois a alimentação do sistema é feita pelos assessores. Assim, percebe-se que houve território em que as últimas atividades desenvolvidas foram em dezembro de 2015. A nossa própria vivência na assessoria de um território, permite afirmar que outras atividades foram desenvolvidas neste período.

Percebe-se que a principal atividade desenvolvida nos territórios do RN e registrada no SGE foram as reuniões com as câmaras temáticas, ficando uma média de 14 reuniões por território, compreendidas no período de 32 meses (de janeiro de 2014 a setembro de 2016). A prioridade nas atividades das câmaras temáticas foi colocada como uma estratégia para os NEDET's trabalharem nos Territórios. De acordo com SDT/MDA (2009, p.13), as câmaras “tem o papel de propor, dialogar e articular temas específicos relacionados ao desenvolvimento territorial”. Assim, foi proposto pelo MDA que cada Território teria livre escolha em constituir suas câmaras, todavia, acentuava a importância da presença de câmara de Inclusão Produtiva, Mulheres, de Juventude, de Educação. Para incentivar a criação das câmaras, nos editais do PROINF de 2014, 2015 e 2016, o valor do projeto poderia ser maior se no Território tivesse a presença de Câmaras Temáticas específicas, principalmente a de jovens e mulheres, assim como a de Comunidades Tradicionais.

Tabela 20: Atividades desenvolvidas nos Territórios do RN registrada no SGE 2014 - 2016

Territórios Atividades	Açú-Mossoró	Alto Oeste	Mato Grande	Potengi	Seridó	Sertão Central Cabugi e Litoral Norte	Sertão do Apodi	Agreste Litoral Sul	Trairi	TOTAL
Reunião de Câmara Temática	14	12	28	7	18	16	3	15	15	128
Plenária	10	12	8	17	8	22	8	11	20	116
Reunião do Núcleo Dirigente	9	7	8	10	3	14	10	7	12	80
Seminário	5	11	8	0	14	14	5	1	0	58
Oficina de Formação	4	3	9	6	12	8	19	1	0	62
Reunião de Trabalho	3	0	23	23	0	1	4	12	7	73
Atividades de mobilização	0	12	8	3	0	0	0	7	5	35
Reunião de Comitê Setoriais	0	1	3	0	13	1	0	0	0	18
Reunião do Núcleo Técnico	0	1	0	0	0	1	4	0	1	7
Conferência	0	0	11	1	0	1	0	4	0	17
Mesa de Diálogo	0	0	3	0	0	1	0	0	0	4
Encontro de Intercambio	6	0	13	3	1	1	55	1	0	80
TOTAL	51	59	122	70	69	80	108	59	60	678

OBS: Consulta de agenda de atividades realizadas no SGE do período de 01/01/2014 – 30/09/2016

FONTE: Sistema de Gestão Estratégica – SGE (2016).

Porém, ainda há um grande desafio na dinâmica dos Colegiados Territoriais, pois mesmo constituindo as Câmaras Temáticas, estabelecer uma rotina de reunião é difícil, uma vez que os participantes dos Colegiados são profissionais em outras áreas, são agricultores, sindicalistas e exercem outras atividades. Assim, esse modelo pensado em função da constituição de câmaras temáticas para discutir problemas específicos e levar essa discussão para o colegiado é muito interessante, pois os problemas vão mais qualificados para a Plenária, mas, ao mesmo tempo, impõe a necessidade de maior disponibilização do tempo. Desta forma, se considerarmos que todos os territórios do RN têm as quatro câmaras prioritárias (inclusão produtiva, mulheres, juventude e educação), vamos perceber que houve poucas reuniões no decorrer de 32 meses.

A Plenária Territorial é a instância máxima de deliberações nos Territórios, são nestes espaços onde há uma exposição dos fatos, discussão de problemas, encaminhamentos e deliberações. Na consulta feita no SGE foram registradas 116 plenárias realizadas em 32 meses, conforme se observa na tabela 20. Os territórios que apresentam menos de uma dezena de plenárias, são aqueles que realizam estas atividades bimestralmente, outros territórios reúnem-se em plenárias todos os meses. Ressalta-se que, normalmente, nos meses de janeiro e junho as reuniões são mais difíceis de acontecer, uma vez que no primeiro mês do ano muitas instituições estão de recesso, e no meio do ano, por conta das festividades de São João. Os anos de 2014 e 2016 apresentam certas peculiaridades, pois são anos eleitorais, que diminuem as atividades nos territórios quando vai se aproximando a data das eleições, principalmente neste ano, onde as eleições municipais envolvem uma maior quantidade de pessoas do local, em especial aqueles que representam alguma instituição.

A reunião do Núcleo Dirigente é constituída de instituições que coordenam as atividades do Colegiado, normalmente, os componentes do Núcleo Dirigente são eleitos entre os participantes do Colegiado Territorial, para um mandato de período determinado. As suas reuniões são, sobretudo, para o estabelecimento da pauta a ser discutida na plenária do colegiado, mas também é possível que sejam tratados de outros assuntos de interesse do Colegiado. Esses núcleos são formando por instituições do Poder Público e da Sociedade Civil. Na tabela 20 consta que no período consultado houve 80 reuniões, isso demonstra que houve, em média, nove reuniões para cada Território, no período de 32 meses consultados no SGE, o que, de certa maneira, é um baixo indicador.

Os Seminários são reuniões para discutir um determinado tema, tais como crédito fundiário, Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), sobre ATER, Políticas Territoriais, políticas para mulheres e políticas para a juventude. Observa-se que os Territórios do Potengi

e Trairi não apresentam a execução de nenhum seminário. Todavia, a nossa experiência durante dois anos de assessoria aos territórios, permite afirmar que houve seminários nestes locais, porém certamente não foram registrados com este nome, impossibilitando, assim, o seu reconhecimento. De forma semelhante, os territórios do Mato Grande e Sertão Central Cabugi e Litoral Norte, têm registrados na categoria seminários, as conferências de Políticas Públicas. O registro de forma equivocada pode alterar a informação.

As Oficinas de Formação têm o caráter de discutir um tema e, ao mesmo tempo, realizar a prática. São registrados no SGE como oficinas de formação, atividades de elaboração de projetos do PROINF; envasamento de mel em sachê; oficina de discussão com juventude de plano de ação. De certa forma, todos os territórios realizaram atividades como estas, porém algumas não foram registradas com o devido nome. As atividades das oficinas foram voltadas principalmente para o público participante do colegiado.

A Reunião de Trabalho é uma ferramenta importante na estratégia de desenvolvimento territorial. Essas atividades eram/são realizadas pelos assessores, de forma individualizada ou por algum coletivo. Quando realizado pelo assessor territorial, constituiu-se de visitar a outras instituições públicas ou privadas a fim de discutir algum problema relacionado a ação da instituição no território como, por exemplo, as reuniões com os bancos para discutir sobre crédito e com o MAPA para discutir sobre o Sistema de Inspeção Municipal. Dentro da estratégia, o assessor entrava em contato com as instituições para coletar informações que servissem de subsídio para o Colegiado e para que a própria instituição visitada tomasse conhecimento que determinados temas estavam sendo discutidos nos colegiados e a participação de tal instituição era importante.

Tal atividade foi importante, pois dava visibilidade para instituições que não participavam do Colegiado Territorial, tornando-lhes possível compreender a importância de sua participação. Outro fato é que os participantes do Colegiado percebiam a importância da organização, enquanto meio de buscar a solução de problemas.

As Atividades de Mobilização constituíram de visitas a instituições para participarem de alguma atividade desenvolvida no âmbito do Colegiado Territorial, mesmo com a facilidade de comunicação através do meio digital, muitas instituições não tinham uma eficiência na comunicação a distância, cabendo assim a mobilização presencial. Observa-se, na tabela 20, que o número de atividades de mobilização é muito irregular entre os territórios, mas a própria estrutura no SGE não permite afirmar que não houve tal atividade e se houve, não foram registradas.

As ‘Reuniões de Comitê Setoriais’, quando observados os registros no SGE, podem ser compreendidas como reuniões de trabalho ou reuniões da câmara temática. As reuniões de núcleo técnico, realizadas nos Territórios, deu-se a partir do encontro de membros da Câmara de Inclusão Produtiva, com técnicos das instituições que participam do Colegiado Territorial, com o objetivo de discutir algum tema e elaborar projetos para concorrer a editais. Pode-se perceber que poucos foram os territórios que realizam tais atividades. Do total realizado no período de consulta dos registros no SGE, percebe-se que não chega a uma atividade por território, isso pode sinalizar a necessidade de aproximação dos setores técnicos das prefeituras, órgão do governo do Estado, das Universidades aos colegiados Territoriais, da mesma forma que os colegiados devem procurar tais instituições, para assim elaborarem projetos com maior capacidade técnica, que possam responder às necessidades da população do território, ao mesmo tempo gerando maior autonomia e menos dependência do poder público municipal.

As Conferências são atividades que, nos últimos 14 anos, ganharam uma grande importância, uma vez que estas fazem parte da estruturação das políticas públicas, em que a população, junto com o poder público, elaborava propostas para melhorar a política. Algumas políticas estruturavam suas conferências com as seguintes escalas: municipal, estadual, nacional. Algumas políticas como da Economia Solidária, Segurança Alimentar e Nutricional e ATER, estabeleceram como escala a territorial, em vez de municipal, tal mudança se deu principalmente nas políticas que tinham o antigo MDA como principal responsável pela execução.

Chamou atenção o número de Conferências registrada no âmbito do SGE, quando se sabe que no Rio Grande do Norte, a maioria das conferências se deu em âmbito dos Territórios, podemos elencar as conferências de Economia Solidária, Juventude; Mulheres; Segurança Alimentar e Nutricional (SAN); Assistência Técnica e Extensão Rural. Todas essas conferências ocorreram nos Territórios e foram acompanhadas pela assessoria dos NEDETs. No próprio âmbito Estadual, as conferências tiveram apoio dos NEDETs e da própria Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrária (DFDA/MDA).

Outra estratégia para a efetivação do desenvolvimento rural estabelecida pela SDT/MDA (2014b) foram as Mesas de Diálogos, que seriam espaços de discussão, deliberação e, de maneira consensual, propor soluções para problemas identificados que interfiram diretamente no desenvolvimento rural. Neste sentido, os participantes da mesa de diálogo “possuem capacidades reconhecidas e mandato institucional para tomar decisões acerca das soluções ou alternativas que serão efetivadas para resolver os problemas

identificados” (SDT/MDA, 2014b, p.5). Na estratégia planejada, o assessor territorial de inclusão produtiva, em proximidade com a câmara temática de Inclusão Produtiva, identifica os problemas na execução de uma série de políticas, informa a instituição responsável sobre os problemas e este, em local determinado, apresenta as possíveis soluções, criando assim um pacto para resolver determinado problema.

Assim, o representante da instituição convidada deve ser alguém com poder de decisão para apresentar a proposta de resolução de determinado problema. A estratégia da Mesa de Diálogo foi apresentada para os NEDET's no início de 2014, era programado que a primeira mesa de diálogo ocorresse no mês de agosto, porém, devido à falta de operacionalização da SDT, pois, pelo planejamento, a referida secretaria dialogaria diretamente com as instâncias superiores das instituições convidadas a participar da mesa de diálogo nos Territórios, naquele momento não houve a possibilidade de se estabelecer este contato. Outro fato que atrapalhou a estratégia foram as Eleições do ano de 2014, pois houve um acirramento na disputa presidencial, tornando tal período não favorável ao gerenciamento das políticas.

Posterior às eleições, com o lançamento do Plano Safra 2015-2016, a SDT não priorizou mais a realização das mesas de diálogo, porém não descartou tal metodologia, de modo que, tal atividade deveria ser tratado em âmbito estadual e Territorial, já não seria mais executado a partir do conhecimento das altas instâncias das instituições. Mesmo assim, no SGE estão registradas a realização de 4 mesas de diálogo. A partir da análise dos resultados que foram registrados, chama a atenção o que escreveu o assessor territorial de inclusão produtiva do Território Sertão Central Cabugi e Litoral Norte sobre a mesa de diálogo realizada em 30 de março de 2016:

primeira mesa de diálogo, objetivando reunir os dez gestores municipais do Território para tratar da estruturação do Serviço de Inspeção Municipal – SIM, em gestão consorciada com o Consórcio Público Intermunicipal do Rio Grande do Norte – COPIRN. Para os municípios a implantação desse Serviço fortalece a economia local, abrindo espaço para integração entre os mesmos e incentivando o desenvolvimento dos territórios. (...) Na oportunidade, os gestores municipais e representantes assinaram o termo de anuência com o COPIRN, afirmando assim, um compromisso com a agricultura familiar do Território e acentuando a importância do SIM na perspectiva do pleno desenvolvimento dos municípios. Finalizando com a apreciação e degustação da MESA DE EXPOSIÇÃO DOS PRODUTOS DO TERRITÓRIO (SGE, 2016, p. 43 – Relatório: Agenda do Colegiado: Território Sertão Central Cabugi e Litoral Norte. Período de 01/01/2014 a 30/06/2016).

A mesa de diálogo, enquanto estratégia, seria um importante instrumento, uma vez que foi possível aproximar do Colegiado Territorial as instituições que respondem por algum

problema identificado, isso traria uma maior legitimidade para a política territorial de desenvolvimento rural. O caso citado acima teve uma maior relevância com a participação de um grupo de municípios que compõem um consórcio, o COPIRN, mas, ainda não houve uma concretização da implementação do sistema de inspeção sanitária municipal. No caso citado, o problema estava a nível municipal, porém, para os problemas a nível estadual ou federal, o Território em si não teria força de modificar tal situação.

Por fim, a última atividade apresentada na tabela 20 são os Encontros de Intercâmbio, que são atividade que possibilitam a visita em outras experiências sobre um tema. Tal atividade é comum nos territórios, principalmente quando promovidos por instituições de ATER, sejam públicas ou privadas. Envolvendo os colegiados territoriais no período de busca no SGE, foram executadas 80 atividades desse tipo. Chama a atenção a grande concentração de intercâmbio no Território do Apodi, totalizando 68,75% de todas as atividades. Porém, quando observamos o relatório de agenda do referido Território, constatamos que nem todas atividades tinham a característica de intercâmbio, todavia coube ao assessor o registro da atividade.

Essas atividades registradas demonstram que há um dinamismo nos territórios, porém, observando os temas e os objetivos dos registros, percebe-se que as discussões realizadas se deram eminentemente sobre o mundo rural, realizando uma busca nos documentos do SGE pelas palavras urbano e cidade, resultou que os registros que se referiam a urbano, tanto no tema como nos objetivos, eram sobre a ideia de “zona urbana”, nos registros não se identifica nenhuma discussão sobre os problemas urbanos, excetos aqueles de cunho geral, tais como saúde e educação. Quando se realizou a busca pela palavra cidade, resultou em várias indicações do seu uso como a nomeação do município, o único registro de atividade que envolva a cidade foi registrado pelo Território da Cidadania do Mato Grande, com a realização da Conferência da Cidade no município de Pureza, em 18 de julho de 2016.

A busca pela forma que está registrada as palavras “cidade” e “urbano (a)” nas agendas de atividades dos Territórios presentes no SGE mostra que suas atividades não discutem os problemas urbanos ou de suas cidades sede, caracterizando uma forte setorização, onde o campo parece ter uma existência própria, sem ser influenciado pelos problemas urbanos. Isso também resulta da pouca participação de entidades que são mais ligadas à dinâmica urbana. Essa setorização vai em sentido oposto à ideia de desenvolvimento territorial, uma vez que há o entendimento de que o território é o todo e não só uma parte.

6.2 - Os investimentos do PROINF no Rio Grande do Norte

Como já foi sinalizado no capítulo anterior, a Ação Orçamentária de Apoio à Infraestrutura em Territórios Rurais (PROINF), antigo PRONAF – Infraestrutura e Serviço, é certamente a principal ação através da qual os Territórios Rurais e da Cidadania têm poder de decisão na escolha do que financiar, onde beneficiar e quem vai executar. Como foi apresentado no capítulo anterior, o PROINF tem atualmente se constituído no principal elemento de discursão nas atividades dos colegiados, uma vez que é a única ação cuja Plenária do Colegiado tem poder de decisão. Ademais, os territórios não têm uma legitimidade jurídica para interferir em outras instâncias das políticas públicas (KATO; ZIMMERMANN; WESZ JUNIOR, 2012).

O PROINF nasceu a partir dos recursos que eram alocados no PRONAF – Infraestrutura, que foi criado pelo Decreto Presidencial nº 1946, de 28 de julho de 1996. Neste período, o acesso a esse recurso se dava através de critérios com base no número de estabelecimentos, na população rural e na produção agrícola. Segundo Schneider; Mattei; Cazella (2004, p. 12), o PRONAF – Infraestrutura e Serviços municipais tinha por objetivo:

estimular a implantação, ampliação, modernização, racionalização e realocação de infraestrutura e serviços públicos municipais necessários ao fortalecimento da agricultura familiar, tais como: recuperação de estradas vicinais, linha tronco de energia elétrica, construção de armazéns comunitários e obras hídricas de uso coletivo.

Percebe-se que tal linha de financiamento era voltada principalmente para as infraestruturas construídas pelo poder público, utilizada pela coletividade, desde que tivesse um fim na melhoria da agricultura familiar. No PRONAF - Infraestrutura e Serviços municipais, após a escolha do município contemplado, este recebia um valor de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) anualmente, por quatro anos. A primeira grande mudança ocorreu em 2001, quando o CNDR, através da Resolução nº 15, modificou o critério de seleção dos municípios e forçou os municípios, que pretendiam concorrer ao financiamento, criarem os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e a elaboração dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004, p. 12).

No ano de 2001 aconteceu uma mudança substancial no PROINF – Infraestrutura e Serviços, que o CNDR, através de sua Resolução nº 27, utilizou uma cota do recurso do Estado para financiar projetos intermunicipais, estes passaram pelo crivo dos Conselhos

Estaduais de Desenvolvimento Rural. Para Schneider, Mattei e Cazella (2004), tal fato ocorreu pela percepção que os projetos de desenvolvimento financiados não conseguiam se espalhar, ficando restritos ao município. Ao mesmo tempo, os autores criticam a nova estrutura, pois desvalorizava os CMDR. Essa mudança pode ser considerada como o primeiro passo para se pensar o desenvolvimento rural para além da estrutura municipal.

O ano de 2003 marcou o início efetivo da política de desenvolvimento dos territórios rurais, havendo uma institucionalização dos territórios rurais, todavia, tornava-se necessária a existência de um programa de aporte financeiro para a execução da política, assim, a Resolução do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) de nº 33, de 2003, estabeleceu como critério de seleção do PRONAF - Infraestrutura o caráter intermunicipal dos projetos, buscando o desenvolvimento regional. Conforme estabeleceu o CNDRS (2003), no segundo artigo, em seu primeiro parágrafo: “Fica estabelecido que os projetos, nessa fase de transição, devem ter caráter de integração entre municípios, no sentido de regionalidade das ações planejadas e complementar a outras ações de desenvolvimento micro-regional”.

A partir da Resolução do CONDRAF nº 33, de 2003, que estabeleceu o principal aporte financeiro para os Territórios do PRONAF, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial foi organizada na estrutura do MDA e em 2004 a mesma passou a ser a gestora do PRONAF – Infraestrutura e Serviços, que anteriormente era de responsabilidade da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF). Com a gestão da SDT, os projetos buscaram priorizar as demandas dos territórios. No PPA 2004 – 2007 é que se configurou o PROINF, através da ação 0620, intitulada “Apoio a projetos de infraestrutura e serviços em territórios rurais” (PROINF). Ressalta-se que sai a figura do PRONAF Infraestrutura e Serviços, restrito à escala municipal, e ganha destaque um instrumento de política cujas ações contemplam a escala dos territórios rurais. Tal medida tirou do comando das prefeituras a decisão do que investir e colocou tal definição no âmbito dos colegiados territoriais, transformando-os, assim, em espaços de concertação e disputa, mas de maneira que os projetos sejam elaborados no âmbito de uma perspectiva territorial.

Mas, em nossa perspectiva de análise, a política territorial já nasceu com um problema, a falta de poder decisório. Não há como conceber uma política territorial em que o ambiente de discussão, que se configuram os Colegiados Territoriais, são simplesmente espaço consultivos, uma vez que não tem uma legitimidade jurídica e não tem participação no ambiente federativo (KATO; ZIMMERMANN; WESZ JUNIOR, 2012). Neste sentido, a concepção deste trabalho é que a falta de legitimação institucional de caráter federativo faz

com que se perpetue uma política dependente do poder público local, não possibilitando a efetividade de um desenvolvimento territorial com a participação efetiva da sociedade.

O PROINF é um exemplo da complexidade do problema do desenvolvimento rural a partir da abordagem territorial, como já foi explicado no capítulo anterior. Com a abertura do edital para envio das propostas, cabe ao território definir o investimento em infraestrutura a ser realizado. Todavia, o proponente para a realização de tal ação tem que ser da administração pública nas três esferas ou por consórcio público. O PROINF também tinha a modalidade que permitia a participação de entidades privadas, o financiamento era principalmente para capacitação, mobilização e organização das entidades e grupos de agricultores familiares que compõem o território.

Tratar-se-á aqui prioritariamente sobre os PROINF's que são voltados para a infraestrutura, onde só participam o poder público, uma vez que são os que mais deixam novas formas através das construções ou melhorias nas infraestruturas. Rambo et al (2013) chamam a atenção para o tipo de recurso financeiro que aportam o PROINF, que está na categoria de transferências voluntárias, que segundo Brasil (2016) são:

Os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum. A Transferência Voluntária é a entrega de recursos a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS).

Neste sentido, essa modalidade de recurso é prevista no Orçamento Geral da União (OGU), os municípios conseguem tais recursos com a celebração de convênios ou através de Emendas Parlamentares (EP), essas duas formas de aquisição de recursos estão presente no PRONAT e configuradas na execução do PROINF. Por isso considera-se o PROINF como um exemplo da falta de institucionalização da perspectiva do desenvolvimento territorial, pois como tratou Favareto (2010), o desenho da política não conseguiu promover uma mudança institucional dentro da estrutura administrativa, assim o autor vai chamar a proposta de desenvolvimento territorial de inovação por adição, somando-se as antigas práticas políticas.

O planejamento orçamentário do Governo Federal conta com três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA é um planejamento do Governo Federal, explicitando as prioridades do governo por um período de quatro anos, devendo constar os programas, os objetivos, as metas

e o orçamento. Frisa-se que o PPA é uma indicação de investimentos, que podem ou não se cumprir.

Já a LDO é a lei que vai orientar a execução e planejamento financeiro do ano subsequente, segundo Brasil (2016):

Lei que compreende às metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Da execução do planejamento, a LOA toma uma certa relevância, pois é na sua construção que existem as definições de como está o país e do que se pretende fazer. Para isso, o Governo Federal tem até o dia 31 de agosto de cada ano para enviar ao Congresso Nacional uma mensagem presidencial, informando a situação econômica. Na LOA, o governo define as prioridades dos programas e ações contidos no PPA, bem como as metas que deverão ser atingidas no ano vindouro. No Congresso Nacional, a LOA é debatida na Comissão Mista de Orçamento e Planos (CMO) e nesta comissão, os parlamentares podem fazer modificações através de emendas. Com a aprovação do projeto, a LOA é aprovada em plenário e enviada para o Presidente da República para ser sancionada (SANTANA, 2011).

Sobre a constituição dos recursos adquiridos pelos Estados e Municípios, Santana (2011, p.12) destaca que

De modo geral, o acesso dos governos estaduais e municipais a esses recursos ocorre por dois caminhos. Primeiro, via programas desenvolvidos pelos ministérios através da utilização das designadas “dotações globais”, isto é, recursos cuja aplicação é definida pelo ministro da pasta após a liberação paulatina pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento. Segundo, via emendas orçamentárias dos parlamentares (...) que são recursos de transferências voluntárias encaminhados aos estados e municípios basicamente por meio de convênios firmados com a União.

Chama-se atenção para as Emendas Parlamentares, pois muitas são direcionadas para os Estados e principalmente, aos municípios onde o parlamentar tem certa influência e que detém considerável número de votos, assim, muitas vezes, a Emenda Parlamentar se figura como um reconhecimento do apoio da população de um local, bem como dos seus dirigentes. Desta forma, tal recurso tem um caráter de clientelismo, ao passo que o parlamentar se utiliza deste para fortalecer suas bases eleitorais.

Todavia, a aprovação de uma emenda parlamentar se figura também como um conflito político, uma vez feita a emenda na LOA, esta deve estar sincronizada com alguma ação

prevista no orçamento e no PPA, pois só um Ministério pode executar alguma ação, não havendo meio de ocorrer um repasse direto dos parlamentares aos Estados ou Municípios. Esta ação só pode ocorrer por meio de um Ministério, é o chamado recurso carimbado. Sendo aprovada a emenda na LOA, o recurso não está garantido, precisando ser executado no âmbito do Ministério, isso pode ser impedido quando há a necessidade de contenção de despesas, assim, mesmo o recurso da emenda aprovado, não sendo prioridade do governo, as verbas não são liberadas. De outro modo, se o parlamentar tem uma boa relação com o governo, certamente a emenda é executada. Ainda há a escala de prioridade das emendas, as prioritárias em atendimentos são as emendas de comissões ou de bancada, em uma prioridade menor são as emendas individuais.

A emenda parlamentar é uma forma dos investimentos federais ocorrerem no local, neste caso, na escala municipal, com foco em fortalecer a base eleitoral do parlamentar. Conforme aponta Santana (2011, p.14)

Esse mecanismo de descentralização expõe claramente como os atores exploram politicamente os benefícios de políticas do governo federal. Em períodos eleitorais, parlamentares que propuseram a emenda, prefeitos e governo federal exploram, cada à sua maneira, o impacto positivo das ações executadas a partir de recursos da União.

Como o autor colocou, as emendas são mecanismos para a descentralização, todavia, qual é a influência das emendas quando se trata do desenvolvimento Territorial? Segundo Rambo et al (2013), as emendas parlamentares dão suporte para muitos Ministérios conseguirem desenvolver os programas, o antigo MDA precisava dos recursos vindo das emendas para alcançar seus objetivos. Assim, não se pode desprezar a importância que tais recursos têm para a concretização das políticas públicas, todavia, tais ações influenciam diretamente no desenvolvimento territorial estabelecido pelo PRONAT.

O PROINF é um meio de execução das emendas parlamentares, assim, se algum congressista tiver sua emenda aprovada para execução e o objeto estiver dentro dos objetivos das ações do PROINF tal emenda é executada sob as regras do programa. Ou seja, uma ação de apoio financeiro à infraestrutura nos Territórios Rurais pode ser realizada sem um mínimo de debate e conhecimento dos sujeitos que formam o território, o que é uma contradição interna ao próprio ideal do programa. Todavia, a própria SDT/MDA (2009b; 2013) considerava isso como um obstáculo, uma vez que a SDT não detinha governabilidade sobre o recurso. Cabe destacar que, no ano de 2012, as emendas representaram 81,73% da dotação da

ação orçamentária 8991 (infraestrutura e serviços), a qual está diretamente relacionada com o PROINF.

Cumpre salientar que as configurações das emendas são diversas, elas podem ser direcionadas para uma ação prevista no PPA, consecutivamente ficam sob a gestão de um Ministério. Todavia, as emendas podem também ser direcionadas para um Município ou Estado, para fortalecer principalmente as bases eleitorais de seu proponente. Quando isto ocorre envolvendo uma ação de infraestrutura e serviços nos territórios rurais, tal objeto é executado com a denominação de MDA - AFEM (Assistência Financeira Mediante a Emenda Parlamentar) contabilizada como um objeto do PROINF. Daí vem a contradição, pois uma ação orçamentária como as destinadas aos territórios rurais, que tem como prerrogativa a discussão entre a sociedade e o poder público para a melhor definição do objeto a ser financiado, pode ser alterada para servir de ferramenta de fortalecimento dos grupos políticos.

Ressalta-se que as emendas parlamentares têm uma relevante importância na esfera municipal, pois representam um aporte de recurso que muitas prefeituras não conseguiriam levantar para executar obras ou ações que tenham relevância para o local beneficiado. Porém, o que está sendo questionado é uma perspectiva territorial, de estratégia de desenvolvimento para além de apenas um local, esse é um desafio que os territórios se defrontam e sobre o qual, muitas vezes, há um grande desconhecimento, a exemplo do território Trairí, onde a maioria dos recursos do PROINF foram por emendas parlamentares sem nenhuma discussão com os sujeitos que formam o Colegiado.

Quando se trata do PROINF, sua distribuição não é homogênea, mostrando assim que vários fatores podem influenciar sua efetivação. Na Tabela 19 estão representados os dados da distribuição dos PROINFs pelos Estados Brasileiros. A partir dos dados da tabela, percebe-se que no Rio Grande do Norte, apesar de ter uma grande quantidade de Territórios, desde a formação da política em 2003, o número de PROINFs é relativamente baixo, quando comparado com outros Estados. Isso se dá, principalmente, pelo estabelecimento de emendas parlamentares. Pode-se observar que nos Estados do Sul, onde concentra o maior número de projetos do PROINF, nos três estados que formam a região somam 2.679 projetos, o que equivale a um percentual de 41,62% de todos os executados no Brasil. Em relação a Região Sul, concentrou um total de R\$ 398.580.877,12, o que corresponde a 32,17% de todo o recurso destinado ao PROINF de 2003 – 2014.

A concentração de recursos na região Sul, demonstra a importância que a agricultura familiar tem para esses Estados, onde historicamente, há um processo organizacional dos

agricultores. Essas organizações conseguem ter influência entre os Deputados Federais e Senadores para o uso de Emendas Parlamentares que se enquadram no PROINF.

Tabela 21 - PROINF's por Estado e valor (2003 – 2014)

UF	Nº de Projetos	%	Valor de repasse (R\$)	%
AC	159	2,47	57.530.126,20	4.64
AL	132	2,05	28.919.073,83	2.33
AM	94	1,46	26.765.431,05	2.16
AP	23	0,36	6.092.581,77	0.49
BA	362	5,62	121.611.768,88	9.81
CE	223	3,46	32.471.493,28	2.62
DF	60	0,93	60.731.610,66	4.90
ES	141	2,19	22.479.476,45	1.81
GO	176	2,73	19.902.213,16	1.61
MA	136	2,11	31.044.402,30	2.51
MG	364	5,65	52.105.030,25	4.20
MS	244	3,79	40.566.630,53	3.27
MT	121	1,88	28.928.233,51	2.33
PA	98	1,52	28.218.610,67	2.28
PB	208	3,23	44.378.709,61	3.58
PE	69	1,07	17.214.689,52	1.39
PI	153	2,38	42.539.994,35	3.43
PR	846	13,14	113.830.863,26	9.19
RJ	37	0,57	9.707.626,86	0.78
RN	105	1,63	18.986.316,30	1.53
RO	406	6,31	66.392.761,28	5.36
RR	33	0,51	10.138.447,08	0.82
RS	1.214	18,86	192.084.664,75	15.50
SC	619	9,62	92.665.349,11	7.48
SE	115	1,79	25.930.033,89	2.09
SP	148	2,30	17.034.121,41	1.37
TO	151	2,35	30.978.450,47	2.50
Total	6.437	-	1.239.248.710,43	-

Fonte: CEF (22/09/15); CGMA/SDT (Dez/2015) adquirido por meio a consulta no site:
<http://portaldosnedets.info/site/investimento-proinf/>

Quando se analisa a proporção nacional, percebe-se que o RN tem uma baixa demanda de projetos e de valores, mesmo contendo uma quantidade expressiva de aglomerados rurais conforme apresenta Locatel (2013), que classificou diversos municípios sem reais funções urbanas. Outra razão é a expressividade de sua população rural, deste modo tal investimento demonstra a importância que a classe política tem dado ao desenvolvimento rural.

Frisa-se que a Tabela 21 mostra os projetos executados nos Estados, não distinguidos quais os projetos foram por via de emendas parlamentares ou dos chamados Projetos Territoriais, que são aqueles definidos nas Plenárias dos Colegiados Territoriais, com um

caráter mais democrático na escolha que, em tese, deve estar ligada a um caráter mais estratégico do desenvolvimento territorial, conforme aponta Rambo et al (2013).

Já quanto à distribuição interna dos PROINFs no Rio Grande do Norte, não há homogeneidade, conforme se observa na Tabela 20, que entre os anos de 2003 a 2015 foram executados 111 projetos. Ressalta-se que o número apresentado na tabela refere-se aos projetos destinados aos territórios, porém, se observarmos o número total de PROINFs no RN de 2003 a 2015 encontramos um total de 170, com um valor de R\$ 106.788.264,82 (cento e seis milhões, setecentos e oitenta e oito mil, duzentos e sessenta e quatro reais e oitenta e dois centavos), um valor bem superior ao dos projetos territoriais.

Os projetos que não foram considerados na Tabela 22 são os de caráter multiterritoriais, que tiveram como proponente principalmente a Secretaria de Agricultura Pecuária e Pesca (SAPE), a EMATER e outras Organizações Não-Governamentais. Quando o proponente foi alguma instituição pública, o financiamento foi para investimento em infraestrutura e financiamento de atividade de mobilização e capacitação. Quando o proponente foi uma ONG, o financiamento era voltado para o custeio de atividades como mobilização e capacitação, uma vez que há um impeditivo que organizações privadas recebam recursos para construção de patrimônio. Por fim, chama atenção, o município de Jardim de Angicos, que não participa de nenhum território, mas foi beneficiado com um recurso do PROINF para a “Construção e instalação de Unidades de processamento e beneficiamento de carne”, no valor de R\$ 215.007,42 (duzentos e quinze mil e sete reais e quarenta e dois centavos) por meio de uma Emenda Parlamentar.

A Tabela 22 apresenta o número de projetos PROINFs que foram ou estão sendo executados no Rio Grande do Norte e o valor de repasse para os financiamentos. Através de consulta ao site da Caixa Econômica Federal²⁶ (CEF) foi possível verificar para qual Programa/ação tal financiamento foi estabelecido. Ressalta-se que as transferências de recursos são unicamente feitas através da CEF, todavia, no caso de emenda parlamentar, não é possível verificar sua autoria.

²⁶https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurbn/acompanhamento/ac_publico/sistema/asp/ptei_filtro_inicial.asp

Tabela 22 - PROINFs no RN: Valor de Repasse e Programa/Ação de Orçamento - 2003 a 2015

Territórios	Nº	%	Valor do Repasse (R\$)	%	Programa/Ação						
					Pronaf – Inf (Serv)	Pronat/ Infra	Pronat/ Plan Ter	AFEM	PRONAT- Desenv Sust de Territorios Rurais	PRONAT /Capacita	Não ident.
Açu-Mossoró	16	14,41	3.284.974,66	14,47	0	14	1	0	0		1
Agreste Litoral Sul	5	4,50	791.419,41	3,49	0	1	0	3	0		1
Alto Oeste	7	6,31	2.001.856,58	8,82	0	4	0	1	2		0
Mato Grande	9	8,11	1.268.452,49	5,59	0	6	0	0	1	1	1
Potengi	9	8,11	1.976.137,02	8,71	0	5	0	2	1	0	1
Seridó	29	26,13	5.058.254,47	22,29	0	11	0	14	2	1	1
Sertão Central Cabugi e Litoral Norte	4	3,60	1.145.415,89	5,05	0	1	0	1	2	0	0
Sertão do Apodi	9	8,11	2.587.113,90	11,40	0	6	0	0	2	0	1
Trairi	23	20,72	4.584.169,45	20,20	2	1	0	17	3	0	0
TOTAL	111	100	21.906.374,46	100	2	49	1	38	13	2	6

Fonte: CEF (15/08/16); CGMA/SDT (Out/2016). Adquirido por meio a consulta no site: <http://portaldosnedets.info/site/investimento-proinf/>

Os PROINFs nos Territórios do RN estão concentrados (quase a metade dos projetos e recursos) em dois territórios: o Território da Cidadania do Seridó e o Território Rural do Trairi. Observa-se que 46,85% dos projetos estão nestes dois territórios; já na questão dos recursos financeiros, os dois concentram 42,49% do orçamento destinado aos territórios. São também nestes dois territórios em que há a maior concentração de emendas parlamentares (AFEM), com um total de 31. Se consideramos todos os Territórios do Estado, esses dois territórios concentram 81,58% de todas as emendas para os territórios do RN.

O problema envolvido no repasse de emendas parlamentares é o seu uso sem se preocupar com uma dinâmica ou estratégia territorial, assim, causa estranheza um programa de desenvolvimento territorial permitir ter meios de usar a sua ação para executar projetos sem uma ligação territorial, uma vez que a maioria dessas emendas não passa pelo conhecimento da população residente do município, tampouco do colegiado territorial. É neste sentido que consideramos que falta uma legitimação institucional para realmente haver um desenvolvimento territorial, uma vez que as próprias ferramentas de apoio para a política de desenvolvimento dos territórios rurais são utilizadas para perpetuar a forma tradicional de política, sem uma estratégia territorial, servindo principalmente às comunidades locais.

A utilização dos recursos do PROINF, através das emendas parlamentares foram para: Aquisição de trator agrícola e implementos, com 15 projetos; Readequação de Mercado Público, com 7 projetos, sendo 4 apenas do Território Trairi; Construção e equipamentos de unidade de beneficiamento e processamento de carne, com 6 projetos, sendo 4 execuções do Território Seridó; Construção de açudes, foram 5 propostas, todas do Território Trairi; Construção de central de abastecimento, com 1 projeto; Construção de central de comercialização, com 1 proposta; Construção de passagem molhada, com 1 projeto; Construção de sistema de abastecimento humano, com 1 projeto; Aquisição de caminhão, com 1 projeto; Apoio a Beneficiamento de Frutas (construção de agroindústria), com 1 projeto.

Percebe-se que a maioria dos projetos financiados pelos PROINF através de emendas parlamentares são de característica de uso e controle exclusivo das Prefeituras, como os tratores, mercados público e abatedouros. Até onde esses itens estão alinhados com um desenvolvimento territorial? Qual é a participação efetiva da agricultura familiar no uso desses equipamentos? Praticamente a totalidade dos PROINFs fica sob o uso e controle exclusivo das prefeituras ou de outra instituição pública, uma vez que só estes podem ser proponentes para investimentos.

Os outros programas orçamentários que envolvem o orçamento para o PROINF são tipificados no *site* da CEF, como o PRONAF – Inf (Serv), antigo ‘Pronaf Infraestrutura e Serviços, em que o município, alcançando os índices estabelecidos, teria direito aos recursos. Nesta linha não havia uma discussão com a sociedade civil. Quanto ao PRONAT/Plan Ter e o PRONAT/Capacita, destinados para instituições privadas para o financiamento em atividades de mobilização, capacitação das instituições presentes no Território, não é possível distinguir se houve um processo de discussão na Plenária do Colegiado.

Outros dois tipos de programas/ação ligados ao PRONAT que aparecem no site de acompanhamento da CEF são o PRONAT/Infra e o PRONAT-Desenv Sust de Territórios Rurais, ambos os programas são ligados à perspectiva do território como uma arena de conflito para a definição de um projeto para o financiamento via PROINF. Nos últimos editais tem-se colocado o protagonismo dos Colegiados para a discussão, a escolha, a negociação da gestão compartilhada do objeto com a instituição proponente e o monitoramento e fiscalização do objeto financiado.

Como já foi demonstrado no capítulo anterior, essa cláusula que estabelece a necessidade de os projetos PROINF terem que ser aprovados nos Colegiados Territoriais é prevista nos editais publicados pelo MDA. Todavia, já ocorreu de prefeituras conseguirem o financiamento sem nenhuma consulta aos Colegiados, uma vez que a SDT não pode obrigar a um ente federado limitar sua ação a um Colegiado, que não tem um reconhecimento previsto na legislação, diferente dos Conselhos Municipais e do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural. Sobre o aparato legal na institucionalização de ambientes políticos como os Colegiados Territoriais, Kato; Zimmermann; Wesz Junior (2012, p.79) tratam que

Eles não são meras formalidades que regulam determinadas atividades. Eles permitem a existência e a execução de determinadas ações políticas (estatais ou não), possibilitando a criação de institucionalidades que legalizam e legitimam as intervenções ou que criam obstáculos a elas. Garantem, ainda, que determinados temas ganhem visibilidade pública e, ao mesmo tempo, que grupos possam se mobilizar em torno deles, criando condições para uma ação estatal por meio de políticas públicas específicas. Finalmente, mas não menos importante, o marco jurídico pode até mesmo criar novas realidades, na medida em que as normatizações tendem a gerar novos enquadramentos sociais e políticos

Não se pode negar que a formação dos Colegiados Territoriais aumentou o dinamismo das discussões e acompanhamento das políticas públicas voltadas principalmente para o espaço rural, tanto envolvendo questões relativas à produção agrícola, saúde, educação, iluminação e outros programas sociais de maneira geral. Assim, os Colegiados têm se

fortalecido como um ambiente de controle social e consultivo, mas ainda falta o poder deliberativo, uma vez que “a lógica de nossa política funda-se na ideia de federação (União/estados da federação/municípios). Além disso, a maneira como são repassados os recursos aos municípios, de certa forma, estimula a competição entre eles” (KATO; ZIMMERMANN; WESZ JUNIOR, 2012, p.83).

Logo, a maior parte de recursos de transferência voluntária fica à disposição dos municípios, que muitas vezes não compreendem uma lógica de desenvolvimento que vai além de seus limites e que não participam de espaço como os Colegiados Territoriais. Recentemente, uma forma para que os investimentos possam contemplar vários municípios são os Consórcios Públicos, cuja norma legal foi estabelecida em 2005, através da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, e a regulamentação veio através do Decreto Nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Todavia, os principais consórcios que tratam sobre desenvolvimento rural estão concentrados nos Estados do Sul e Sudeste, ainda não havendo no Rio Grande do Norte nenhum consórcio que trate sobre o tema.

Atualmente, no estado, o principal Consórcio Público é o “Consórcio Intermunicipal do Rio Grande do Norte (COPIRN), fundado em maio de 2010, que, inicialmente criado como um consórcio de saúde, era denominado de “Consórcio Intermunicipal de Saúde do Rio Grande do Norte (COPISRN), cujo principal objetivo era de desenvolver ações na área de saúde de urgência, todavia, com a inclusão de novas demandas na agenda das políticas públicas. Esse consorcio foi reformulado e deu origem ao COPIRN, com um novo Estatuto, em 06 de junho de 2011, com a participação de 137 municípios, tendo como principal finalidade “a realização dos interesses comuns dos entes consorciados na implementação de suas múltiplas políticas públicas” (ESTATUTOS DO CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DO RIO GRANDE DO NORTE – COPIRN, 2011).

Recentemente, o COPIRN tem articulado ações na área dos Resíduos Sólidos para responder às demandas do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, na elaboração de Planos Municipais de Resíduos Sólidos congregado com o consórcio para trabalhar nesta área. O COPIRN, em 2015, enviou uma proposta para o edital de chamamento do PROINF sob o título “Apoio na Estruturação de Unidades de Serviços de Inspeção Sanitária no Território do Alto Oeste Potiguar” no valor total de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais), sendo o repasse do antigo MDA do valor de R\$ 396.000,00 (trezentos e noventa e seis mil reais), tendo como objetivo principal:

Contribuir para a estruturação do Serviço de Inspeção Municipal dos municípios beneficiados pelo Projeto, viabilizando a sua gestão eficiente, a sua qualificação e a obtenção de alto padrão nos serviços públicos locais, de modo a assegurar a qualidade da manipulação e do transporte, da destinação e consumo dos produtos (COPIRN, 2015, p.7).

Tal convênio ainda não foi executado, em virtudes de problemas judiciais e administrativos, mas poderá ser um marco para o Desenvolvimento Rural do Rio Grande do Norte, uma vez que o projeto trata de um grande problema na comercialização de produtos da agricultura familiar de origem animal, para as chamadas compras institucionais, como o PNAE e o PAA, que é a certificação sanitária através do Selo de Inspeção Municipal (SIM).

A discussão sobre a instalação de equipamentos municipais ou intermunicipais (através de consórcios) de inspeção sanitária é, certamente, a principal pauta de discussão sobre o setor produtivo organizado da agricultura familiar hoje no RN. Isso se deve ao fato que número de beneficiários fornecedores do PAA/Conab, no Estado do Rio Grande do Norte que, no ano de 2012, chegou a 5.026 e caiu drasticamente para 139 fornecedores no ano de 2014. A principal explicação para tal queda foi a exigência do selo de inspeção sanitária na venda de produtos de origem animal (carnes, leites e derivados). Muitos municípios aprovaram a chamada lei do SIM (Sistema de Inspeção Municipal), porém poucos tiveram a condição de contratar a equipe de inspeção, logo, não possibilitando a efetivação da inspeção, assim os produtos da agricultura familiar de origem animal não podem ser ofertados em compras institucionais.

Por fim, percebe-se que o processo de desenvolvimento rural do RN através do PRONAT e PTC estabeleceram marcos importantes, no que se refere a congregar os sujeitos em um amplo espaço de debate, no controle social das políticas públicas que perpassam os territórios e os municípios que o compõem. Porém, quem participa das discussões no âmbito dos colegiados percebe que falta uma maior legitimidade nas ações definidas naquele espaço. Isso ocorre por não haver um marco jurídico que dê sustentação aos Colegiados, e a não participação efetiva das Prefeituras Municipais, exceto quando há a abertura do edital do PROINF, que é a única ação em que o Colegiado Territorial é concebido como protagonista. Todavia, percebe-se nesta ação a influência da velha política de desenvolvimento rural setorializada, sem uma estratégia, o que se compreende vendo a lista de projetos aprovados ao longo dos anos no PROINF, a partir da qual se constata que não há uma ligação entre os projetos. A cada ano uma dentre as demais prefeituras se destaca acessando o edital em busca do seu ‘quinhão’.

Se no âmbito dos Colegiados há uma necessidade de se legitimar mais as ações destes espaços, isso se refere diretamente à política de desenvolvimento territorial, uma vez que o Estado Brasileiro nunca efetivou uma política pensando o território. Porém, é importante ressaltar que o PRONAT trouxe uma inovação na política, que foi o estabelecimento de espaço de planejamento e de ação, mesmo que pensado exclusivamente para o rural, quebrando um pouco da própria concepção territorial, mas a inovação foi pensar espacialmente. Isso teve uma relevante importância, que fez com que muitos Estados assumissem a configuração territorial estabelecida pelo PRONAT para a execução de diversas políticas públicas, a exemplo do Rio Grande do Norte, que estabeleceu o PPA 2016-2019 através de uma discussão com a população tomando como referência os territórios.

6.3 – Território Rural Trairi: escala e ações

O item apresentado é um detalhamento das atividades desenvolvidas em um Território rural no Estado do Rio Grande do Norte, o Território em questão será o Trairi, que envolve 15 municípios. A escolha deste Território deu-se a partir da experiência do autor como Assessor Territorial de Inclusão Produtiva do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) da UFRN, no período de março de 2014 a junho de 2016. Assim, partimos da experiência participativa no âmbito do lugar.

Não se pode negar que a participação do autor deste trabalho nas atividades do Território Rural do Trairi deu-se de forma diferenciada aos demais participantes, tem-se a clareza que a atividade de assessoria nos possibilitou um outro parâmetro da política, uma vez que: i) O projeto de extensão tinha um orçamento financeiro que possibilitou a participação em todas as atividades possíveis, bem diferente de muitos participantes do Colegiado Territorial que enfrentavam dificuldade no transporte até o local das atividades; ii) Enquanto assessores, estávamos resguardados pelas institucionalidades da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e CNPq (isso que se está chamando de resguardo institucional faz diferença quando é necessário dialogar com outras instituições, coisa que infelizmente pode ser mais difícil para um agricultor); iii) A função de assessor permitiu conhecer mais profundamente os mecanismos de execução da política pública, uma vez que estávamos envolvidos diretamente na mobilização de pessoas e instituições e no apoio à elaboração de projetos. Esses esclarecimentos são importantes para compreender que o nosso processo de observação e participação nas atividades do Colegiado Territorial foi diferenciado.

Inicialmente, o Território do Trairi compôs o Território Rural da Borborema, fora homologado no ano de 2003. Todavia, conforme já explicitado em capítulos anteriores, este território se desmembrou, originando o Território Rural do Potengi e o Território Rural do Trairi, homologado em 2005. É composto por quinze municípios, tendo como a município polo Santa Cruz, local onde está presente boa parte da representação administrativa do Governo do Estado, principal centro comercial e educacional. Na Tabela 23 são apresentadas algumas informações sobre os municípios que compõem o Território Trairi.

A população total dos municípios que compõem o Território Trairi equivalia a apenas 4,48% da população total do Estado em 2010. Frisa-se que este território é composto apenas por pequenos municípios em termos quantitativos da população. O maior município em número de habitantes é Santa Cruz, com 35.797 pessoas. Considerando a população urbana que vive no território, esta equivale a 3,80% do total do Estado. Já em relação à população rural, ela representa 6,88% da população rural do Estado. Percebe-se que o Território Trairi tem um baixo quantitativo populacional, tanto no espaço urbano como no rural.

O número de pessoas que se encontravam em extrema pobreza em 2011 equivalia a 25,20% da população total do Território, um número elevado, acima da média brasileira para este período, que era de 8,5% da população. Já os beneficiários do programa Bolsa Família representavam 35,21% da população recebendo a transferência de renda, o que aponta que um número elevado da população necessita do recurso oriundo deste programa para manter a mínima condição de dignidade.

Tabela 23 - Território Trairí – RN: Municípios e indicadores demográficos e sociais

Município	Área (Km²)	População	População Urbana	População Rural	Pescadores	Estabelecimentos da Agricultura Familiar	Famílias Assentadas	Extrema Pobreza	Bolsa Família
Boa Saúde	173,6	9.011	3.209 (35,61%)	5.802 (64,39%)		1.140	41	3.168	3.197
Campo Redondo	239,4	10.266	5.197 (50,62%)	5.069 (49,38%)	8	1.005	0	3.071	3.558
Coronel Ezequiel	203,8	5.405	2.273 (42,05%)	3.132 (57,95%)	3	861	0	1.677	2.050
Jaçanã	58,4	7.925	5.333 (67,29%)	2.592 (32,71%)	4	523	0	1.906	2.566
Japi	200,7	5.522	4.107 (74,38%)	1.415 (25,62%)		331	279	1.938	2.488
Lajes Pintadas	130,7	4.612	2.390 (51,82%)	2.222 (48,18%)	7	373	0	998	1.665
Monte das Gameleiras	93,5	2.261	1.283 (56,74%)	978 (43,26%)	3	250	0	455	1.096
Passa e Fica	42,9	11.100	6.755 (60,86%)	4.345 (39,14%)		477	0	2.264	3.866
Santa Cruz	594,7	35.797	30.499 (85,20%)	5.298 (14,80%)	233	316	58	6.796	10.454
São Bento do Trairí	168,4	3.905	1.884 (48,25%)	2.021 (51,75%)	1	208	0	1.141	1.310
São José do Campestre	345,8	12.356	10.272 (83,13%)	2.084 (16,87%)	68	465	54	2.873	4.256
Serra Caiada	190,2	8.768	5.313 (60,60%)	3.455 (39,40%)		328	169	2.912	3.408
Serra de São Bento	98,5	5.743	3.262 (56,80%)	2.481 (43,20%)	17	672	0	1.791	2.178
Sítio Novo	203,3	5.020	2.390 (47,61%)	2.630 (52,39%)	33	450	51	1.226	1.928
Tangará	360,2	14.175	9.734 (68,67%)	4.441 (31,33%)	364	520	182	3.548	4.948
TOTAL	3.104,10	141.866	93.901 (66,19%)	47.965 (33,81%)	741	7.919	834	35.764	48.968

Fonte: IBGE (2010); Famílias Assentadas - INCRA (2015); Extrema Pobreza - IBGE (2010); Bolsa Família - MDS (2011). Informações de: <http://sit.mda.gov.br/download.php?ac=verMunTR&m=2402105>

Em relação ao próprio território, percebe-se que a maior parte da população vive nas cidades e que a economia desses municípios gira principalmente em função dos repasses do setor público para pagamento de funcionários e aposentados, conforme pode ser verificado na Tabela 24.

Tabela 24 - Território Trairi (RN): PIB dos Municípios do por setores - 2013

	Por R\$ 1.000,00						
Municípios	Agropecuária	Indústria	Serviços	Serviços Públicos	Impostos	PIB	Per capita
Boa saúde	1817	2287	7852	36279	1918	50153	5196,65
Campo Redondo	1909	1423	10200	39535	4387	57453	5281,14
Coronel Ezequiel	1458	1608	5729	23636	1453	33884	6072,38
Jaçanã	1072	4979	9481	31546	1543	48621	5671,46
Japi	1872	992	5653	22330	1421	32268	5877,56
Lajes Pintadas	1299	3408	5704	19938	1369	31718	6629,93
Monte das Gameleiras	619	843	3520	12709	659	18350	8115,91
Passa e Fica	1552	11583	15928	45518	3189	77769	6380,82
Santa Cruz	6439	17612	90596	133799	13475	261921	6866,99
São Bento do Trairi	674	965	4407	19480	975	26503	6302,67
São José do Campestre	1956	2578	15701	45980	1951	68167	5302,32
Serra Caiada	3139	1883	10156	37756	2794	55728	5856,81
Serra de São Bento	743	1105	6354	22285	832	31318	5311,73
Sítio Novo	1578	1155	5127	21992	1323	31175	5845,77
Tangará	6891	8252	24044	56092	7861	103140	6796,73

Fonte: IBGE (2013)

A partir da Tabela 24 percebe-se que em todos os municípios do Território Trairi o valor adicionado pelos serviços públicos é bem superior aos outros setores da economia, ficando sempre acima dos 50% do total do PIB do ano de 2013. Outro fato é que o valor adicionado pelo setor agropecuário é baixo, em relação ao total produzido pelo município. Proporcionalmente ao valor total do PIB, no município de Serra de São Bento, o valor do setor agropecuário só equivale a 2,37%. Já no outro extremo, Tangará é o município em que proporcionalmente o setor agropecuário gera maior valor, contribuindo com 6,68% do PIB municipal.

Isso demonstra que valores gerados pelo setor agropecuário são baixos, em virtude de o Território apresentar a sua base agrícola na agricultura familiar, que sofre com as intempéries climáticas, uma vez que a agricultura praticada nesse Território apresenta baixa tecnologia produtiva e técnicas de convivência com o semiárido. Atualmente, as agroindústrias que estão presentes no Território são de porte pequeno e não legalizadas. As maiores agroindústrias que

existiam eram de polpa de fruta, principalmente a do caju, porém, com a queda na produção, foram fechadas. Uma exceção é uma indústria de ração animal que funciona em Tangará.

Mesmo sem uma expressiva contribuição no PIB, não se pode negar a importância que a agricultura tem para os municípios que compõem o Território Trairi, e por isso sua organização é tão importante. Assim, pensar o desenvolvimento rural é pensar nas pessoas que vivem no campo e nele produzem.

A agricultura familiar que é foco do PRONAT vem resistindo ao fetiche da urbanização, uma vez que boa parte da população ainda permanece no campo nos municípios do Trairi.

Para melhor compreender o Território, faz-se necessário refletir sobre o processo de urbanização nessa escala. Locatel (2013) questiona a ideia de urbanização com base unicamente nas pessoas morando na zona urbana, que é a cidade, mostrando que não poderíamos falar que todos os municípios têm um grau elevado de urbanização, uma vez que a maior parte é carente de serviços e equipamentos básicos urbanos e que as cidades no Brasil são provenientes de normas e não do fenômeno da urbanização em si.

Numa análise sobre a urbanização no Rio Grande do Norte, as cidades que estão presentes no Território Trairi são classificadas por Locatel (2013), em relação às suas funções. Para o autor somente Santa Cruz pode apresentar funções urbanas complexas, ou seja, é uma cidade com características urbanas, que tem serviços de graus mais complexos na área de saúde, educação, um comércio mais desenvolvido. Já as cidades de Tangará e São José do Campestre, predominam bens e serviços de baixas complexidade, havendo a materialidade de uma cidade. Nos municípios de Passa e Fica e Campo Redondo os aglomerados urbanos apresentam parcialmente as funções de baixa complexidade e são consideradas vilas urbanas. Os demais municípios que compõem o Território são denominados de vilas rurais, pois não apresentam as funções urbanas básicas.

Neste sentido, o desenvolvimento rural deveria ser pensado para além das áreas rurais, principalmente nestes pequenos municípios que não possuem funções urbanas expressiva. Todavia, este é um desafio ainda colocado para a execução do PRONAT, de articular tanto as ações do espaço urbano como do rural, bem como mobilizar os sujeitos que vivem nestes subespaços, e que nele realizam suas atividades.

6.4 - Dinâmicas do Colegiado Territorial Trairi

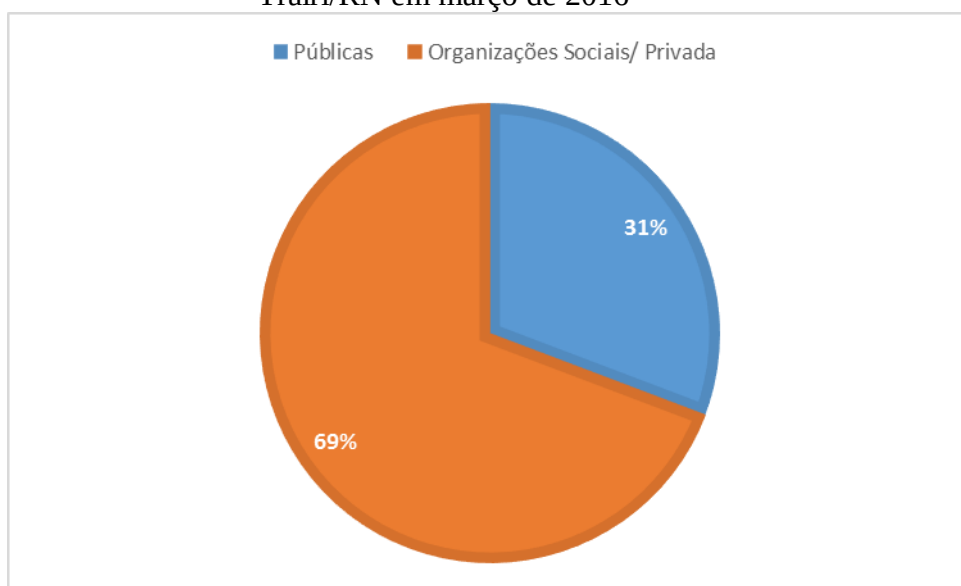
Como já afirmado, relatar-se-á como foi o processo de organização e dinâmica do Colegiado do Território Rural do Trairi a partir de março de 2014, uma vez que foi o momento em que o autor desta pesquisa teve contato direto com o Colegiado. Para uma melhor estruturação do item, dividiu-se o tema em alguns tópicos: Organização do Território; As conferências Territoriais e os PROINFS. Tal proposta tem um caráter de facilitar o entendimento da pesquisa, onde consideramos que a falta de uma institucionalização das políticas territoriais ocasiona a permanência das velhas políticas de desenvolvimento, que dependem do poder público, principalmente em âmbito local, tirando o protagonismo dos Colegiados, além de conservar a visão dicotômica entre campo e cidade.

6.4.1 – A organização do Colegiado do Território Rural Trairi

O Colegiado Territorial do Trairi, assim como outros Territórios Rurais, no final de 2011, tiveram suas assessorias interrompidas. Naquele momento era o Instituto de Assessoria à Cidadania e ao Desenvolvimento Local Sustentável (IDS) que prestava a assessoria ao Território. Com a interrupção da assessoria, o Colegiado Territorial do Trairi manteve suas atividades através da organização de seus participantes, suas Plenárias Territoriais aconteciam mensalmente, na primeira terça-feira do mês era realizada a reunião do Núcleo Diretivo e na segunda terça-feira do mês era realizada a Plenária. A partir de março de 2014, o NEDET começou o processo de assessoria junto ao Território.

O Colegiado Territorial do Trairi tem um regimento de funcionamento que foi atualizado no mês de outubro de 2014. Neste regimento constam as principais diretrizes para o funcionamento da instância territorial. Seus participantes são instituições, ou seja, é um colegiado formado por pessoas que representam instituições, sejam elas do Poder Público, na esfera municipal, estadual e federal, e organizações da sociedade civil. O Regimento também define como deve ser a proporcionalidade dos participantes no colegiado com direito à voz e voto: as Instituições Públicas não devem ser menos que 30% e nem mais que 50% dos participantes do Colegiado. De maneira diferente, as Organizações da Sociedade Civil não devem ser menos que 50% e nem mais que 70% dos participantes do Colegiado. Foi dada a prioridade para as Organizações da sociedade civil. No Gráfico 01 está representado o percentual exato das instituições que participam do Território Trairi.

Gráfico 01: Tipos de instituições que participam do Colegiado Territorial do Trairi/RN em março de 2016



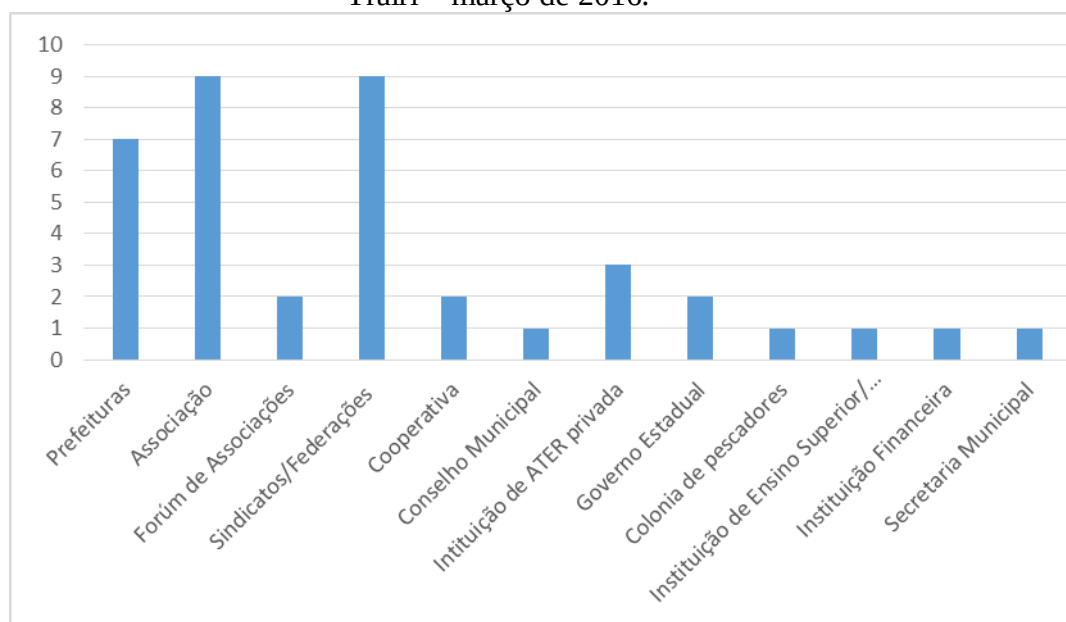
Fonte: Lista de Composição do Território Trairi, em 2014, atualizada em março de 2016.

O gráfico acima demonstra que a maior parte das instituições que formam o Colegiado Territorial Trairi é composta por Organizações da Sociedade Civil, isso é uma tendência em todo Rio Grande do Norte. Para se tornar membro do Colegiado, a instituição deve preencher um documento indicando o representante e um suplente. Para ter direito a voto, a instituição deve participar das últimas duas plenárias territoriais. Muitas instituições públicas, principalmente as Prefeituras, não participam, pois não veem poder de decisão na instância territorial e quando participam, enviam representantes sem nenhum poder de decisão.

Cabe dizer que muitas prefeituras não entendem a lógica territorial, ficando ainda presos ao municipalismo, assim, é normal que ocorra que a cada Plenária o representante da Prefeitura seja uma pessoa diferente. Percebe-se que quando a Plenária é para o debate de recursos, principalmente o PROINF, aparecem pessoas com poder de decisão, tais como, secretários e assessores vinculados diretamente a (o) Prefeito(a). Um exemplo dessa situação foi o que ocorreu na discussão do PROINF 2015 no Território Trairi, em que a Prefeitura de Passa e Fica estava ausente das atividades e na Plenária de definição do investimento dos recursos apresentou uma proposta entre outras 3 e foi a única que conseguiu enviar o projeto e documentação necessária, tendo sido aprovado o financiamento da estruturação da feira livre da agricultura familiar no município.

Os participantes do Colegiado Territorial do Trairi, dentre as duas categorias de instituições Públicas e Organizações Sociais, se diferenciam em diversos tipos, conforme se verifica no Gráfico 02:

Gráfico 02: Detalhamento das Instituições que participam do Colegiado Territorial do Trairi – março de 2016.



Fonte: Lista de Composição do Território Trairi em 2014, atualizada em março de 2016.

Observa-se que, dos 15 municípios, apenas sete prefeituras estão presentes no Colegiado, isso representa 46,66% destas instituições. A prefeitura tem uma outra função importante, uma vez que ela pode ser uma instituição de apoio às associações presentes no município, principalmente no que tange ao deslocamento das pessoas, pois esse é, certamente, o principal obstáculo para a participação das associações.

Se visualiza no gráfico que apenas nove sindicatos ou federações participam do Colegiado Territorial do Trairi, isso mostra que ainda é baixa participação dessas entidades. No entanto, no Rio Grande do Norte há duas federações ligadas ao trabalho rural, uma delas, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Rio Grande do Norte (FETARN), mais presente nos municípios através dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STR); outra, é a Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Rio Grande do Norte (FETRAF-RN), que está presente em alguns municípios através do Sindicatos dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (SINTRAF). As duas federações participam do Colegiado.

Assim, apenas sete sindicatos participam do Colegiado, e se contarmos que em muitos municípios existem ao menos dois sindicatos (STR e o SINTRAF), percebe-se que há um número bem menor que a metade dos sindicatos que participam das discussões no Território Trairi. Isso tem um significado relevante, uma vez que são os sindicatos que têm maior contato com o agricultor e suas associações. Desse modo, uma pequena participação desse

grupo reflete que muitos agricultores e suas organizações não conhecem a política territorial, ficando à margem dos debates sobre o desenvolvimento rural.

Em relação às associações, cooperativas e à colônia de pescadores, percebe-se que há um baixo nível de participação, pois somando a participação destes, tem-se o total de 12 instituições, o que representa 30,77% dos participantes do Colegiado Territorial, mas em relação às instituições semelhantes existentes no território, observa-se que é uma quantidade muito pequena. Segundo o mapeamento realizado pelo Serviço de Apoio aos Projetos Alternativos Comunitários (SEAPAC) para o Projeto RN-Sustentável (Banco Mundial e Governo do Estado), em 2014, no Território Trairi foram identificadas 351 organizações sociais e produtivas (SEAPAC, 2014)²⁷. Neste mapeamento só foram contabilizadas as instituições formalizadas (com estatuto).

O número de participantes das Organizações Sociais e Produtivas que participam do Colegiado Territorial Trairi é de apenas 3,42% das existentes no Território. Isso mostra uma fragilidade no Desenvolvimento Territorial, pois uma premissa básica, que é a participação dos sujeitos, não acontece. Embora exista um grande número de associações e, consecutivamente, associados (que em sua maioria são agricultores familiares), grande parte destes não conhecem a política territorial, fragilizando assim a própria legitimidade do Colegiado Territorial.

Os dados do Gráfico 02 evidenciam que existe um desafio para o colegiado Territorial Trairi, que é ampliar os seus participantes, e assim possibilitar uma discussão de maior abrangência com a participação dos sujeitos e instituições que compõem o território. Cabe ressaltar outras experiências apresentadas por Kato; Zimmermann; Wesz Junior (2012b) que apresentam Territórios com uma boa participação das Organizações Sociais e um Território com uma fraca participação social. Os autores deixam claro que é necessário um equilíbrio entre a presença das Organizações Sociais e a efetiva participação das Instituições Públicas, principalmente as Prefeituras Municipais, uma vez que o modelo de política estabelecido as coloca como principal executora das políticas públicas.

No próximo item discutir-se-á os momentos das atividades no Território Rural Trairi, eventos que permitiram a discussão sobre uma proposta de desenvolvimento diferenciada, em que todos pudessem participar na constituição de proposta.

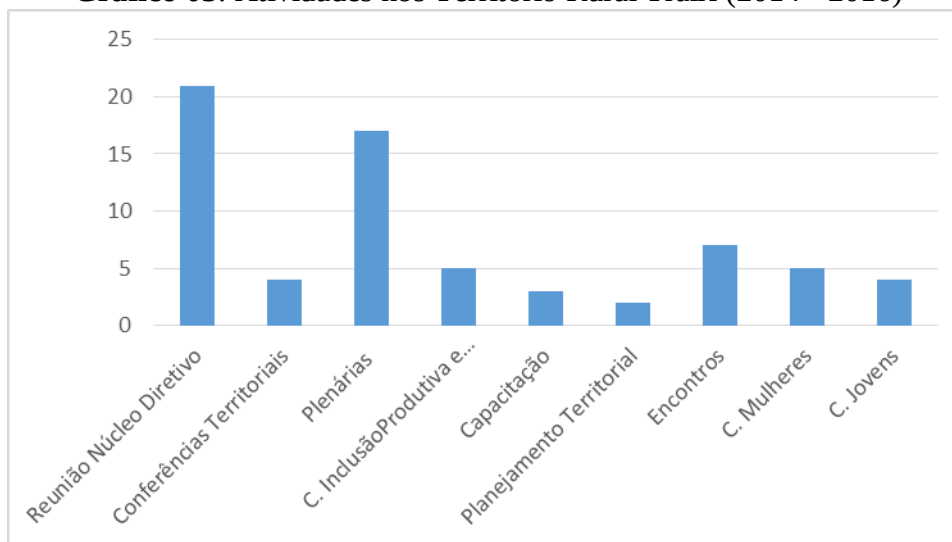
²⁷ SEAPAC - Serviço de Apoio aos Projetos Alternativos Comunitários. Mapeamento das Organizações Sociais e Produtivas Do RN: Apresentação Síntese do mapeamento no Território do Trairi. 2014. Slides., 44 slides. (apresentação na Plenária do Território Trairi no dia 11 de novembro de 2014). Não publicado.

6.4.2 – Dinâmica das atividades do Colegiado Territorial do Trairi/RN

Este item visa demonstrar as principais atividades desenvolvidas no âmbito do Território Rural do Trairi, enfocando as atividades ordinárias, como as plenárias territoriais e as reuniões do núcleo diretivo. Outras atividades que serão ressaltadas são as ligadas à formação e às conferências de políticas públicas realizadas em âmbito territorial. As informações aqui apresentadas são oriundas das atividades desenvolvidas pelo autor na sua experiência enquanto assessor Territorial do NEDET/UFRN, assim, as informações que serão colocadas podem divergir com as registradas no SGE, uma vez que algum membro da equipe de assessores pode não ter registrado no sistema.

As atividades ordinárias que envolvem o colegiado Territorial do Trairi são as Plenárias Territoriais, as reuniões do núcleo diretivo e as reuniões da Câmara Temáticas (Inclusão Produtiva e Economia Solidária; Mulheres; Jovens). Consideramos como atividades extraordinárias as capacitações, os planejamentos territoriais e os encontros. Os dados do Gráfico 03 representam as atividades realizadas no Território, no período de março de 2014 a julho de 2016.

Gráfico 03: Atividades nos Território Rural Trairi (2014 - 2016)



Fonte: Sistematizações de ações – Território Rural Trairi (2015), SGE (2016)

A reunião do Núcleo Diretivo é composta por membros do Núcleo Diretivo (8 pessoas) e pelos assessores territoriais sejam do NEDET-UFRN e do RN-Sustentável. As plenárias Territoriais do Trairi têm uma média que varia de 25 a 40 participantes, mas há registro de plenárias com mais de 70 pessoas.

Observa-se que no Gráfico 03 as plenárias somam um total de 17, diferente do apresentado na tabela 20, que apresentam um total de 20, isso se deu pelo erro do registro de

atividades que não foram plenárias, mas foram registradas como tal, a exemplo de uma visita técnica e a realização de Conferências.

Em dois anos foram realizadas 5 Conferências Territoriais, a Conferência de Economia solidária (13 de maio de 2014); a Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional (17 de junho de 2015); a Conferência de Políticas para Mulheres (10 de setembro de 2015); a Conferência de Políticas para a Juventude (25 de setembro de 2015), e; a Conferência de ATER (17 de novembro de 2015). Pode-se observar que em 2015 teve um grande número de conferências, isso ocorreu em virtude que segundo semestre de 2014 praticamente não ter ocorrido grandes eventos de discussão de políticas públicas, principalmente as conferências, uma vez que foram realizadas as eleições. Muitos movimentos sociais intensificaram a campanha para a reeleição da Presidente Dilma.

As conferências Territoriais têm a importância de ouvir a população local sobre determinada política, assim, em cada conferência são escolhidos os delegados dos territórios e as propostas que são levadas para a Conferência Estadual, que, no caso do Rio Grande do Norte, reúne os dez territórios. Na etapa estadual são retirados os nomes dos delegados e as propostas que serão encaminhadas para a Conferência Nacional. Esse modelo de condução das políticas públicas através das conferências e dos conselhos é visto por Almeida e Tatagiba (2012) como uma forma de a sociedade participar do planejamento e da tomada de decisão do governo sobre quais políticas devem avançar.

Ressalta-se que as conferências territoriais são assim chamadas por utilizarem o desenho territorial estabelecido pelo PRONAT, mas o público participante é diverso, muitos não fazem parte do Colegiado Territorial. Isso chama a atenção para a falta de consenso entre os sujeitos territoriais, de não entender que a construção de uma política territorial se faz a partir da compreensão que o território é, conforme Santos (1999, p.7), “o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência”. Assim, para se construir uma verdadeira política territorial é necessário a participação de todos os sujeitos e a institucionalização de espaços com poderes decisórios, conforme apontam Almeida e Tatagiba (2012).

O Planejamento das ações anuais no Território Trairi foram realizados no início dos anos de 2015 e 2016, com os participantes dos colegiados, que foram instigados a avaliar as ações ocorridas no ano anterior e construir propostas para atividades a serem desenvolvidas no ano em curso. A metodologia estabelecida neste momento buscou a interação do grupo, possibilitando que todos pudessem propor ações para o Território. Como resultado do

planejamento foi produzido um ‘Plano de ação’ do território Trairi, que estabelecia as atividades, a data provável e os responsáveis. Essas atividades foram assessoradas e financiadas pelo NEDET-UFRN.

As capacitações foram encontros cujo objetivo principal consistia em capacitar agentes públicos e da sociedade civil para atuarem em determinadas áreas. No território Trairi, ocorreram capacitações sobre o Cadastro Ambiental Rural (CAR); sobre a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) e Capacitação com os jovens. Além disso, foram realizados diversos encontros e intercâmbios com outros territórios, possibilitando que os agricultores pudessem compartilhar experiências.

Outra atividade que cada vez mais assume importância no âmbito do Território Trairi são as reuniões das Câmaras Temáticas. O Colegiado é formado por cinco câmaras: Inclusão Produtiva e Economia Solidária, Mulheres, Educação, Juventude e Turismo Regional. Atualmente, exceto a de Turismo Regional, as outras têm desenvolvido as atividades com maior ou menor frequência.

Mesmo com tais atividades sendo realizadas no Território, sente-se ainda uma fragilidade na participação de outras instituições no Colegiado, isso pode decorrer de uma pauta de discussão colocada que envolve estritamente o universo rural, afastando assim outras instituições que não o discutem. Internamente o Colegiado apresenta uma fragilidade de pensar um projeto territorial, a partir do planejamento estratégico. Pode-se citar como exemplo dessa fragilidade a ocasião de abertura de um novo edital de chamamento do PROINF, momento que corriqueiramente o Colegiado Territorial não tem uma indicação de projeto elaborado, partindo praticamente do zero nas discussões de elaboração de uma proposta. Isso evidencia a falta de uma coesão territorial e de proposta para a melhoria da qualidade de vida.

6.4.3 – Os PROINFs no Território Rural do Trairi/RN

Como já foi relatado neste trabalho, a Ação Orçamentária de Apoio à Infraestrutura em Territórios Rurais (PROINF) tem se configurado como a principal pauta decisória que envolve o Colegiado, uma vez que é essa instância territorial que tem o poder para definir o proponente para participar de chamada em edital. O orçamento do PROINF pode ter um recurso global, que é utilizado para a abertura de editais de apresentação de propostas. Mas, nesta linha de ação orçamentária, também é possível o seu uso através das emendas parlamentares.

Considera-se que as emendas parlamentares têm uma importância vital para muitos projetos, principalmente os que envolvem Prefeituras Municipais, pois essas emendas podem configurar na realização de projetos que a gestão municipal não teria condição financeira de realizar. Todavia, quando se pensa na realização de projetos de caráter territorial, a emenda parlamentar torna-se uma ação que não busca perceber o território como um todo, criando uma fragmentação.

A concepção de projeto territorial, aqui apresentada, toma por base as indicações elaboradas pela SDT/MDA (2003, 2005), para a qual o Município não permitiria elaborar um projeto de desenvolvimento rural com vitalidade, uma vez que a escala de ação seria pequena e o Estado já comporta uma área muito grande e diversa, daí a criação dos Territórios rurais. Assim, a concepção de um projeto territorial dá-se na direção de entender as demandas do território e elaborar soluções que possam ser espraiadas para além do município. Segundo a SDT/MDA (2011, p. 9), o “Proinf é uma ação orçamentária que compõe o Pronat, cuja finalidade é financiar os projetos estratégicos para o desenvolvimento territorial definidos no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS)”.

Dessa forma, o PROINF é uma ação com base no planejamento e nas respostas de demandas já colocadas no PTDRS do Território, que é um instrumento de planejamento que possibilita pensar em projetos do PROINF para além do uso municipal, pois a SDT/MDA (2011, p.9), em relação ao PROINF, relata que o mesmo

tem como foco ações voltadas para a dinamização econômica dos territórios, o fortalecimento da gestão social e das redes sociais de cooperação, de formação de agentes de desenvolvimento e estimular uma maior articulação das políticas públicas nos territórios.

Para compreender como o PROINF está configurado no Território Rural Trairi, no Quadro 10 estão elencados os projetos executados e aprovados, a partir de 2003 (início do PRONAT) até 2015. Os dados revelam que os PROINFs no Território Trairi são, principalmente, executados via Emenda Parlamentar (MDA-AFEM). Isso gera um complicador como já foi tratado, uma vez que essas propostas não são discutidas no Colegiado do Território, sendo acordo feito entre o parlamentar e as Prefeituras beneficiadas. O que chama atenção é que o próprio objetivo do PROINF, enquanto uma ação orçamentária que visa fortalecer o território, não tem uma plena eficácia, considerando que algum parlamentar pode acessar o programa para beneficiar um reduto eleitoral, representado por algum município, o que pode destoar a ideia de desenvolvimento territorial.

Quadro 10: PROINFs no Território Rural do Trairi/ RN (2003 – 2015)

Ano	Proponente	Município	Objeto	Valor	Sit. Contrato	Sit. Obra	% Obra	Vigência	Fonte de Recursos
2004	PM Santa Cruz	Santa Cruz	Apoio a implementação de serviços microfinanceiros, através do Instituto de Ação da Cidadania, destinados agricultura familiar.	21,251.51	Em situação normal	Concluída	100.0	21/08/2005	PRONAF-Inf (serv)
2004	PM Santa Cruz	Santa Cruz	Implantar e operar dois condomínios de suinocultores na zona rural do município.	323,697.94	Em situação normal	Concluída	100.0	20/05/2011	PRONAF – Inf (serv)
2006	PM Santa Cruz	Santa Cruz	Construção de açude na comunidade Cacaruaba, território do Trairi, Borborema Potiguar.	157,380.07	Em situação normal	Concluída	100.0	20/12/2008	MDA - AFEM
2006	PM Santa Cruz	Santa Cruz	Aquisição de transporte tipo caminhão para apoio a comercialização de produtos da agricultura familiar	97,985.95	Em situação normal	Concluída	100.0	20/03/2008	MDA - AFEM
2006	PM Santa Cruz	Santa Cruz	Construção de sistema simplificado de abastecimento d'agua, p/consumo humano na comunidade rural Bonsucesso.	369,556.76	Em situação normal	Concluída	100.0	20/06/2010	MDA - AFEM
2006	PM Santa Cruz	Santa Cruz	Aquisição de patrulha mecanizada - motoniveladora	535,508.34	Em situação normal	Concluída	100.0	20/08/2008	MDA - AFEM
2006	PM Jacana	Jaçaná	Aquisição de equipamentos para unidade de beneficiamento e processamento de carnes	55,409.43	Em situação normal	Concluída	100.0	20/05/2010	MDA - AFEM
2006	PM Jacana	Jaçaná	Readequação do mercado público municipal	106,755.83	Em situação normal	Concluída	100.0	20/12/2008	MDA - AFEM
2006	PM Cel Ezequiel	Coronel Ezequiel	Readequação do mercado público municipal	118,300.21	Em situação normal	Concluída	100.0	18/12/2010	MDA - AFEM
2006	PM Campo Redondo	Campo Redondo	Construção de açude comunitário	152,642.87	Em situação normal	Concluída	100.0	20/04/2009	MDA - AFEM
2006	PM Monte das Gameleiras.	Monte das Gameleiras	Aquisição de patrulha agrícola mecanizada	111,489.33	Em situação normal	Concluída	100.0	20/03/2008	MDA - AFEM
2006	PM Sítio	Sítio Novo	Construção de um açude comunitário	150,659.04	Em situação	Concluída	100.0	20/06/2008	MDA -

	Novo		Boqueirão, localizado na comunidade Olho D'água dos Negros.		normal				AFEM
2006	PM São Bento Trairi	São Bento do Trairí	Construção do açude comunitário Cupiras.	398,550.17	Em situação normal	Concluída	100.0	20/05/2009	MDA - AFEM
2006	PM Santa Cruz	Santa Cruz	Construção de açude de pequeno porte.	152,420.91	Em situação normal	Concluída	100.0	20/12/2008	MDA - AFEM
2006	PM Campo Redondo	Campo Redondo	Readequação do mercado municipal de Campo Redondo/RN.	110,592.13	Em situação normal	Concluída	100.0	20/04/2009	MDA - AFEM
2006	PM Passa E Fica	Passa e Fica	Readequação do mercado público municipal e aquisição de equipamentos para unidade de processamento e beneficiamento de carnes.	158,259.45	Em situação normal	Concluída	100.0	20/03/2010	MDA - AFEM
2007	PM Sítio Novo	Sítio Novo	Construção de centro de apoio ao turismo rural no município de Sítio Novo/RN.	115,395.93	Em situação normal	Concluída	100.0	20/03/2010	PRONAT - INFRA
2008	PM Sítio Novo	Sítio Novo	Aquisição de tratores e implementos agrícolas de Sítio Novo/RN.	221,151.97	Em situação normal	Concluída	100.0	10/11/2009	MDA - AFEM
2008	PM Santa Cruz	Santa Cruz	Aquisição de trator agrícola e caminhão para o município de Santa Cruz/rn	232,396.61	Em situação normal	Concluída	100.0	20/09/2009	MDA - AFEM
2008	PM Jacaça	Jaçanã	Apoio beneficiamento frutas no Município de Jacanã/RN	308,730.00	Em situação normal	Paralisada	99.7	20/08/2016	MDA - AFEM
2013	PM Tangara	Tangará	Aquisição de Trator com Implementos Agrícolas.	233,500.00	Em situação normal	Paralisada	0.0	10/10/2016	PRONAT – Desenvol. Sust.
2014	PM Santa Cruz	Santa Cruz	Estruturação da Feira Livre local com foco na comercialização socioprodutiva da agricultura familiar com estrutura de apoio para transporte.	228,945.00	Em situação normal	Não iniciada	0.0	30/03/2017	PRONAT – Desenvol. Sust.
2015	PM Passa E Fica	Passa e Fica	Estruturação e Ampliação da Feira da Agricultura Familiar local, com foco na comercialização socioprodutiva da agricultura.	223,590.00	Contratada com clausula suspensiva	Não iniciada	0.0	30/03/2018	PRONAT – Desenvol. Sust.
Total 4.584.169,45									

Fonte: CEF (15/08/16); CGMA/SDT (Out/2016). Adquirido por meio de consulta ao site: <http://portaldosnedets.info/site/investimento-proinf/>

A maioria dos PROINFs executados no Território Trairi, que foram obtidos via emenda parlamentar, destinaram-se à construção de açudes, compra de veículos tipo caminhão ou trator e à readequação de mercados públicos. Esses três tipos de financiamento chamam atenção pelo seu caráter político. A construção de açudes é essencial para a sobrevivência da população, principalmente a que vive no campo, todavia, historicamente, a política de construir açudes no Nordeste serviu como moeda de troca de votos.

A compra de caminhão é um objeto controverso, pois pode, de fato, ajudar a melhorar a agricultura familiar ou ter um desvio de finalidade. Em muitos municípios houve denúncias sobre a má utilização do maquinário, principalmente o que foi recebido do PAC 2²⁸. Os caminhões e tratores, no cenário político local, têm uma forte conotação de dependência ao governo, uma vez que os veículos têm uma maior facilidade de serem liberados quando solicitados por apoiadores do governo municipal.

No âmbito dos PROINFs, por meio de emenda parlamentar, no ano de 2008, foi aprovado o projeto “Apoio ao beneficiamento de frutas no Município de Jaçanã/ RN”, que se refere à construção de uma agroindústria e à aquisição de equipamentos para a produção de polpa de frutas. Segundo o *site* de acompanhamento de obras da Caixa Econômica Federal, a obra está paralisada. Para a CEF, a construção da agroindústria deu-se via emenda parlamentar, porém, segundo os participantes, tal proposta foi debatida no seio do Colegiado Territorial. Independente da forma como foi concebida, a Agroindústria de Polpa de Frutas de Jaçanã é um exemplo dos gargalos que mostra a fragilidade da política territorial, que fica dependente do poder público (Figuras 03 e 04).

Figura 04: Fachada da Agroindústria de Polpa de Frutas – Jaçanã/RN



Fonte: Arquivo do autor (2015)

Figura 05: Lateral da Agroindústria de Polpa de Frutas – Jaçanã/RN



Fonte: Arquivo do autor (2015)

²⁸ Reportagem sobre má utilização de equipamento do PAC 2 no Rio Grande do Norte. <<http://www.martinsempauta.com/2016/01/maquinas-do-pac-e-sua-utilizacao-e.html>>.

As figuras evidenciam o estado em que se encontra o prédio da Agroindústria de polpa de frutas de Jaçanã. Atualmente, não existe nenhum equipamento dentro do local, eles foram retirados pela prefeitura, pois parte já tinha sido furtada. O primeiro entrave para o funcionamento foi a demora da compra de uma máquina envasadora, que, segundo informações da prefeitura, já foi adquirida. Todavia, os equipamentos que foram furtados devem ser repostos à custa da Prefeitura, mas esta argumenta que não tem recursos financeiros para repor os equipamentos e fazer as reformas ocasionadas pela deterioração da construção.

É vedado o repasse financeiro para instituições privadas para a construção de infraestrutura para não caracterizar estruturação de patrimônio privado com recursos públicos²⁹, assim, uma cooperativa de agricultores não pode acessar recursos do PROINF para a construção de uma agroindústria. A forma possível de beneficiar a agricultura familiar foi por meio da prefeitura, sendo ela a proponente do edital do PROINF, a qual deveria construir a agroindústria e, posteriormente, fazer uma cessão de uso por tempo determinado para alguma instituição.

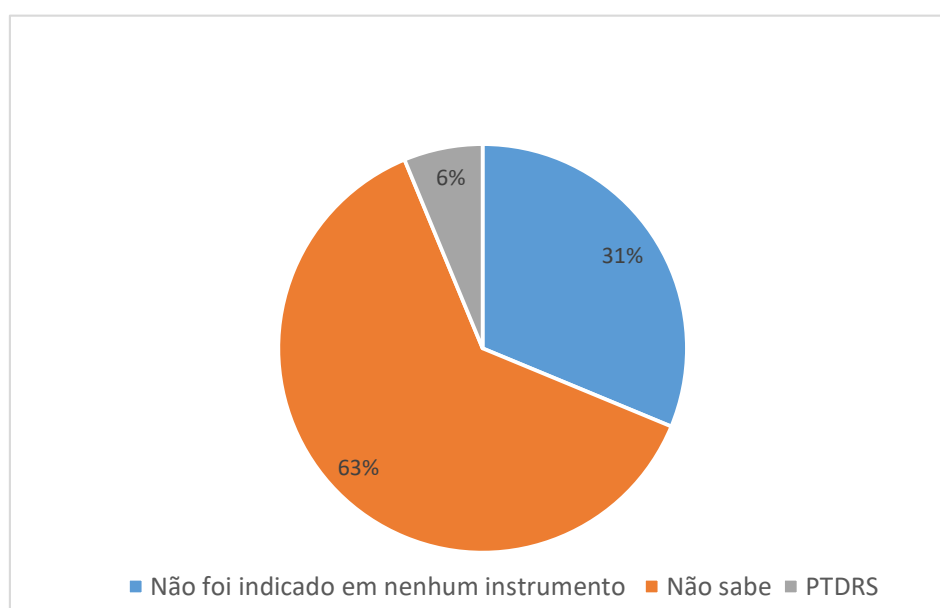
Chama-se atenção ao fato de que o PROINF tem como principal objetivo financiar a estruturação de equipamentos produtivos (abatedouro, produção de mudas, agroindústrias entre outros), todavia as instituições públicas, com raras exceções, têm esse caráter produtivo, um bom exemplo são as prefeituras, que podem ser proponentes e executoras de projetos produtivos, mas a sua estrutura administrativa não permite estabelecer um uso eficiente do equipamento, ocorrendo a permissão de uso para alguma organização da sociedade civil, por conveniência do gestor municipal.

Desta forma, reafirma-se que a estrutura administrativa do Brasil não permite pensar em um desenvolvimento territorial, sem recair nas antigas estruturas administrativas com base no municipalismo, em que os projetos são pensados isoladamente na demanda do município, sem contextualizar uma problemática territorial. Os dados contidos no Quadro 10, sobre a execução do PROINF permite verificar que tais projetos têm servido mais aos interesses de municípios, prefeitos e parlamentares, do que um projeto territorial de longo prazo no Trairi. A sociedade civil fica afastada na efetivação dessas políticas, mesmo que no edital do PROINF indique que todas as propostas devem ser acompanhadas por um conselho gestor, formado por integrantes do proponente e do Colegiado. Na prática, isso tem sido muito difícil, uma vez que os membros do colegiado têm suas limitações.

²⁹ Acórdão nº 1554/2011 – Tribunal de Contas da União (TCU)

A SDT/MDA no ano de 2015 elaborou um questionário utilizado para a pesquisa sobre o PROINF (anexo A) que foi aplicado junto aos gestores dos municípios, servidores ou membros do Colegiado Territorial do Trairi, buscou avaliar a situação dos 23 projetos que constam na lista na Quadro 10, se conseguiu preencher o questionário de 16 projetos, fazendo a ressalva que os últimos três ainda não foram implementados, ficando assim fora da pesquisa. Logo, temos um universo de 20 projeto executados no Território. Desta forma, obteve-se a informação de 80% dos projetos executados no Território Rural do Trairi. Para este trabalho, utilizou-se apenas cinco questões que nos permitem analisar a relação dos investimentos do PROINF com a dinâmica territorial. Para saber sobre a forma de planejamento do projeto, perguntou-se aos entrevistados: “Este empreendimento está indicado/presente em algum instrumento de planejamento do território?” As respostas estão representadas no Gráfico 04.

Gráfico 04: O empreendimento foi previsto em algum instrumento de planejamento do Território?

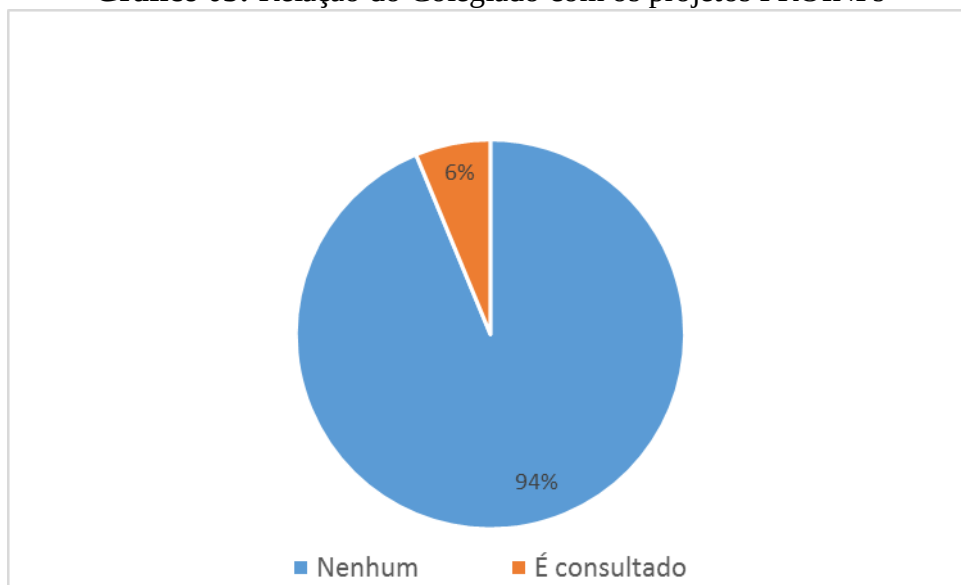


Fonte: Trabalho de campo (2015/2016)

Os dados do gráfico deixam evidente que houve um processo falho de planejamento na execução do projeto, uma vez que a maioria das pessoas não sabem se houve algum processo de planejamento. Outros 31% afirmam que não foi indicado em nenhum instrumento, isso demonstra que muitos projetos não são concebidos a partir de uma lógica territorial, continuando um planejamento setorial com base na política municipal. Apenas 6% dos projetos são previstos dentro do PTDRS, o que mostra um baixo índice de consulta ao

principal instrumento de planejamento do Território. Essa falta de planejamento também foi evidenciada quando se perguntou aos entrevistados “Qual é o papel do Colegiado territorial na definição dos componentes do empreendimento?” (Gráfico 05).

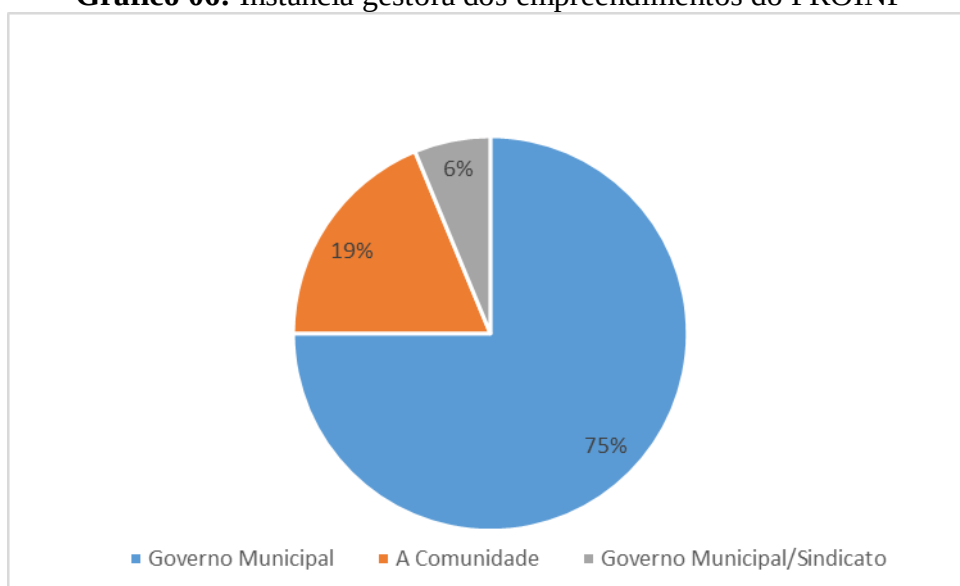
Gráfico 05: Relação do Colegiado com os projetos PROINFs



Fonte: Trabalho de campo (2015/2016)

A grande maioria dos entrevistados afirmou que não há nenhuma relação do Colegiado na definição dos componentes do projeto, ou seja, em muitos projetos o Colegiado Territorial não opinou ou exerceu influência, se considerarmos que a maioria (73,91%) são composto de emenda parlamentar, como já mostrado, isso desvirtua o planejamento territorial. Apenas um entrevistado disse que o Colegiado era consultado, porém, o projeto em questão foi a compra de patrulha mecanizada, através de emenda parlamentar, desta forma, teria pouca opção para o território ser consultado.

Outro fato que agrava mais a relação do Território Rural Trairi com os PROINFs é a não participação de muitas prefeituras no Colegiado, pois, conforme já mostrado, a participação da gestão municipal é menor que o número de municípios que compõem o território. É a gestão municipal a principal gestora dos PROINFs, isso é relatado pelos entrevistados quando foram solicitados para que “Indique a instância gestora do empreendimento”. No Gráfico 06 estão representadas as respostas.

Gráfico 06: Instância gestora dos empreendimentos do PROINF

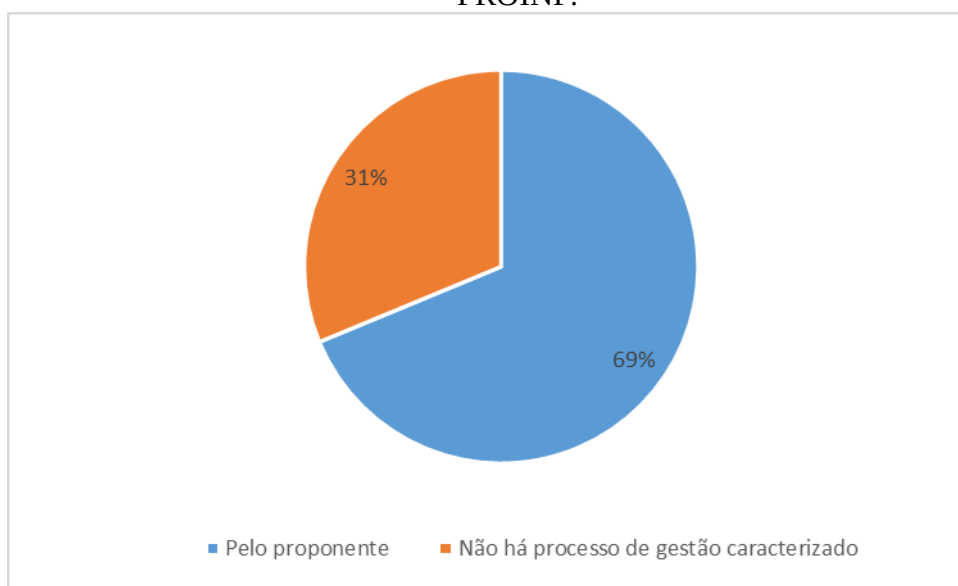
Fonte: Trabalho de campo (2015/2016)

O principal gestor dos empreendimentos vindos através do PROINF no Território Rural Trairi são as Prefeituras Municipais, isso reforça a ideia da inovação por adição, colocada por Favareto (2010), quando o autor questiona o desenvolvimento territorial criado no Brasil, sem as mudanças institucionais necessárias, resultando na antiga política de desenvolvimento rural. A estrutura da legislação brasileira não permite que recursos vindos do PROINF possam ter como proponentes entidades privadas para a construção de empreendimentos de infraestrutura.

Os empreendimentos que tem a gestão da comunidade são referentes aos açudes construídos, assim, os entrevistados relataram que era a própria comunidade que faz a gestão. Já quando a gestão é realizada pela Prefeitura e o Sindicato, se referiu principalmente as Patrulhas mecanizadas, onde o Sindicato mantém um contato direto com a Prefeitura para indicar os agricultores que precisam de serviços com a utilização do equipamento mecanizado, tais como arar a terra, terraplenagem de estradas vicinais.

Não diferente é o processo de gestão da execução do empreendimento, quando questionados sobre como foi e é a execução do empreendimento, obteve-se as respostas demonstradas no Gráfico 07. Que confirmam a ideia de uma centralização do poder público municipal e a baixa integração da sociedade com os empreendimentos.

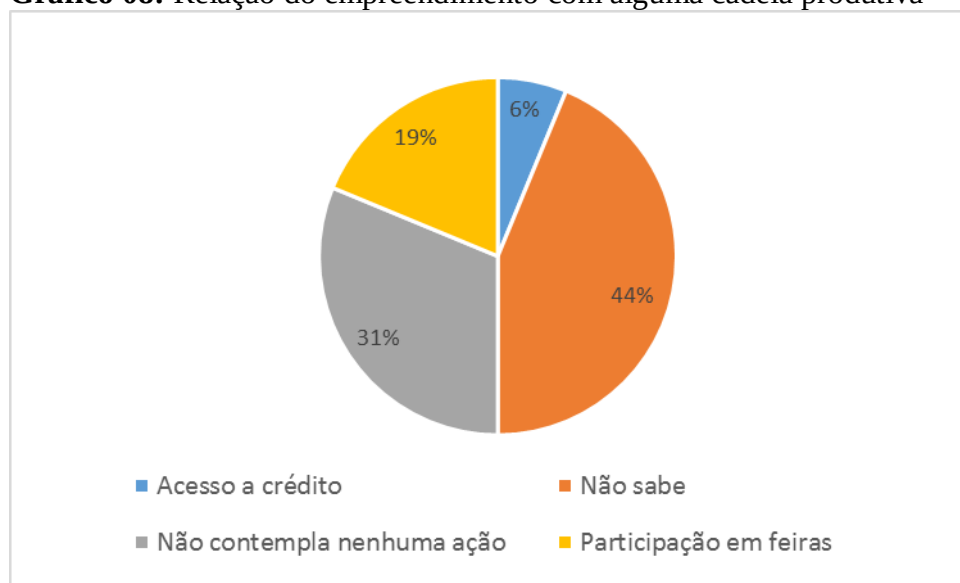
Gráfico 07: Como é descrito o processo de gestão na execução do empreendimento do PROINF.



Fonte: Trabalho de Campo (2015/2016)

Para os entrevistados, a execução da maioria dos projetos se dá através da prefeitura, isso quer dizer que, em muitos empreendimentos, é a prefeitura que estabelece a maneira de funcionamento, excetuando-se os empreendimentos do tipo açude, pois mesmo que a responsável seja a prefeitura, pouco esta faz. Um fato grave é que para 31% dos respondentes não há nenhum processo de gestão, ou seja, os empreendimentos foram executados e hoje funcionam sem nenhuma coordenação. Isso mostra a fragilidade dos empreendimentos que eram para ser territoriais, mas acabam se tornando objetos setoriais de caráter municipal, e isso já ocorre desde a concepção do empreendimento, que deturpa a ideia territorial. Isso é fato, pois quando se perguntou: “Se o empreendimento estiver relacionado a alguma cadeia produtiva, que tipo de ações são realizadas para o seu fortalecimento?”, obtivemos as seguintes respostas (Gráfico 08): Acesso a crédito, não contempla nenhuma, não sabe e Participação em feiras.

O gráfico 08, em questão demonstra a fragilidade entre os projetos do PROINF com a dinâmica do Território, pois, verifica-se que para os entrevistados, 75% dos projetos não tem nenhuma ligação com as cadeias produtivas do território (considerando aqueles que disseram que ‘não contempla nenhuma cadeia’ e os que disseram ‘não sabe’). Evidencia-se a ineficácia de uma estratégia territorial, onde não foi capaz de construir investimentos que pudessem melhorar o setor produtivo no Território Trairí.

Gráfico 08: Relação do empreendimento com alguma cadeia produtiva

Fonte: Trabalho de campo (2015/2016).

As principais cadeias produtivas do Território Trairi foram definidas pelo Instituto EPA (2011), como sendo a fruticultura e a Apicultura, somando-se a isto têm aumentado as feiras de caprinocultura em alguns municípios. As questões das cadeias produtivas foram acompanhadas pela EMATER/RN. Já em 2008, a Empresa de Extensão Rural do Estado firmou um convênio com o MDA, que resultou na construção de cinco unidades de beneficiamento de frutas (agroindústria), em Serra de São Bento, Lajes Pintadas, Sítio Novo e Coronel Ezequiel, além de uma unidade de processamento de castanha de caju em Jaçanã.

Todas as seis agroindústrias que foram construídas com recursos públicos se encontram fechadas e deterioradas. Isso se deu principalmente porque o projeto foi elaborado antes de uma organização da comunidade, um projeto de “cima para baixo”, não veio do anseio de mudanças, mas de uma proposta que não entendeu a dinâmica territorial.

Deste modo, consideramos que para se ter uma Política Territorial são necessárias mudanças na base institucional brasileira, que refletirá em mudanças na legislação, pois o PRONAT no Território Trairi tem se configurado com a discussão no âmbito do Colegiado Territorial, onde estão mais presentes a sociedade civil, todavia, quando se discute algo que envolve recursos, as prefeituras logo se apresentam. Que desenvolvimento territorial é este? Essa política ainda está presa ao municipalismo, não estando distante das políticas de desenvolvimento rural colocadas nos anos 1990.

Um exemplo pode vir da própria política de desenvolvimento rural da Europa, uma vez que, conforme Guimarães (2013), a principal inspiração para a Política de desenvolvimento territorial rural brasileira foi o LEADER, que ocorreu em vários países da

União Europeia. Algumas características na estruturação da política são bem semelhantes com a brasileira, tais como o estabelecimento de estratégia por uma zona/territórios (Europa), e territórios (Brasil); uma abordagem de baixo para cima (*bottom-up*), com diferenças que no programa brasileiro as estruturas de execução financeira ficaram a cargo do poder público principalmente. Mas algumas características apresentadas por Comunidades Europeias (2006) nos parecem essenciais para a política brasileira, como a formação de uma instância gestora com um grau de autonomia, no caso europeu é o Grupo de Ação Local (GAL), que tem grandes diferenças das instâncias territorial no Brasil. Assim,

os GAL podem ser criados especificamente para obtenção do apoio Leader ou ser baseados em parcerias previamente existentes. Dispondo de uma equipa de profissionais e do poder de tomada de decisões, os GAL representam um modelo de organização susceptível de influenciar positivamente a elaboração de políticas. (...) Os GAL decidem a direcção e o conteúdo da estratégia local de desenvolvimento rural e tomam decisões quanto aos diferentes projectos a financiar. Os pagamentos são com frequência realizados por uma autoridade de pagamento, que gere o financiamento público, e não pelo próprio GAL, com base na selecção de projectos feita pelo GAL (COMUNIDADES EUROPEIAS, 2006, p. 10-11).

Os GALs têm uma certa autonomia de escolher os projetos que melhor se adequam ao Território, sua formação prescinde de profissionais que trabalham no GAL, mas isso não tira o protagonismo das pessoas que vivem no lugar. Isso falta nos Colegiados Territoriais, uma maior autonomia não só de escolha, mas de execução de proposta, o que, certamente, tornariam as atividades desta instância mais atrativas. Porém, para isso ocorrer tem que haver uma mudança na estrutura de execução orçamentária brasileira.

Outro fato considerado uma característica do LEADER são as ações integradas e multissetoriais.

A iniciativa Leader não é um programa de desenvolvimento sectorial; a estratégia local de desenvolvimento deve ter uma base multisectorial, integrando vários sectores de actividade. As acções e projectos contidos em estratégias locais devem estar relacionados e ser coordenados como um todo coerente (COMUNIDADES EUROPEIAS, 2006, p. 13).

No caso do PRONAT e sua execução no Território Trairi, percebe-se a falta de um planejamento estratégico, no sentido do uso do recurso do PROINF, por exemplo, pois os empreendimentos não têm ligação entre si.

A importância de se pensar a ligação dos projetos fortalece mais o desenvolvimento rural e territorial, uma vez que, se os projetos elaborados no Território formam uma rede, o

horizonte é mais amplo, uma vez que se tem uma cadeia produtiva fortalecida e com maiores chances de chegar a novos mercados ou de conquistas sociais importantes para a comunidade.

Por fim, entende-se que o desenvolvimento territorial brasileiro, através do PRONAT, possibilitou uma coesão de várias instituições, porém, o arranjo institucional na normativa brasileira não permite que, de fato, se tenha um desenvolvimento territorial colocado a partir das escolhas do território (“dos de baixo”), assim, a política territorial precisa de mudanças para conceder aos territórios uma maior autonomia e poder de decisão.

7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações no cenário político social brasileiro, nos últimos 30 anos, são acompanhadas pelo crescente interesse da sociedade de participar de todos os momentos das políticas públicas, a partir da identificação do problema, sua inserção na agenda, elaboração de programas, implementação de políticas, a avaliação das políticas e a eventual correção da ação. O ciclo das políticas públicas parece perfeito, porém cada sociedade tem uma singularidade que modifica a ação do poder público de implementar alguma política.

A participação da população em algum mecanismo de controle social nas políticas públicas ainda é bastante tímida. A experiência com esta pesquisa mostrou que nos pequenos municípios do Rio Grande do Norte, normalmente, uma mesma pessoa participa de vários espaços políticos, isso demonstra que a consciência política participativa é baixa entre a população, principalmente dos municípios com predomínio de características rurais.

Neste sentido, esta tese buscou analisar PRONAT, enquanto uma política de desenvolvimento territorial, que tem por base a participação social, nos territórios rurais, a criação de instâncias territoriais fora dos entes federativos, que pode ser considerada uma inovação, configurando assim uma política descentralizada. Também, averiguou-se a dinâmica dos territórios e a relação com políticas públicas realizadas nestes espaços, buscando compreender se existe uma integração territorial, ou se ainda mantinha-se a estrutura setorial de pensar o rural de uma maneira não integradora. Outro fato analisado foi até que ponto os territórios rurais e suas instâncias colegiadas tem legitimidade política e poder de decisão?

A base empírica desse estudo foi estado do Rio Grande do Norte, que tem, historicamente, tratado o desenvolvimento rural a partir do apoio de organismo financeiros internacionais, que, de certa maneira, tiveram o poder de regular o território potiguar, uma vez que em seus contratos eram presentes elementos que modificavam a estrutura de execução das políticas no âmbito estadual.

Soma-se a isto o fato de que a política no território potiguar a mais de meio século é dominada por três grupos de famílias, que ficam num rodízio em várias escalas do poder, ora no executivo nacional ou municipal (nos principais municípios do Estado), sempre figurando com representações no poder legislativo em todas as instâncias. São esses mesmos grupos que foram e são responsáveis pela execução dos projetos de desenvolvimento rural ao longo de quase cinquenta anos.

Até o fim da década de 1990, a lógica de desenvolvimento rural era pautada na escala local, circunscrita nas comunidades rurais e nos municípios. De maneira semelhante, mesmo o

Rio Grande do Norte já tendo iniciativas mais horizontais de execução de políticas públicas, onde os projetos tinham uma lógica de atender a demanda das comunidades rurais, que organizadas em associações conseguiam estruturar projetos para captar os recursos, todavia, os próprios financiadores avaliam que tais projetos não conseguiram superar a pobreza que se encontrava no espaço rural do estado.

No espaço rural potiguar há um grande número de associações, que foram criadas, na década de 1990, com o principal objetivo de arrecadar recursos financeiro, sem de fato executar um trabalho associativo, isso ficou comprovado com o mapeamento das instituições produtivas e associações do estado, realizado por ocasião da realização das metas do projeto RN-Sustentável. Mas além do problema de ordem administrativa, essas associações que apenas buscavam recursos financeiros afastaram as pessoas da discussão sobre política públicas para o rural.

Foi neste cenário, de maior concentração da pobreza, que o espaço rural potiguar inicia o século XXI, semelhante as demais regiões do Nordeste brasileiro. Isso despertou no Governo Federal, principalmente a partir do ano 2003, a preocupação com criação e a expansão de programa de combate à pobreza e a fome. Através da transferência de renda direta as pessoas, tal ação conseguiu mudar substancialmente o quadro de pobreza em todo o Brasil, principalmente nas áreas rurais, possibilitando um aumento no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal em todo território brasileiro.

No Governo do Presidente Lula houve um significativo aumento de investimento nos setores sociais, pois, existia um acúmulo de reivindicações das organizações e movimentos sociais, que pautavam uma maior participação na política. De forma igual, as organizações ligadas ao campo, reivindicavam uma política nacional que articulasse as iniciativas locais, que pudessem propor mudanças e não ficasse presa a circunscrição municipal. É neste contexto que surgiu o PRONAT, uma política de Governo, que objetivou criar instâncias de governanças territoriais para o desenvolvimento rural, que delimitou Território Rurais, espaços que foram compostos de vários municípios.

É importante considerar que o PRONAT está inserido no chamado social-desenvolvimentismo, que é caracterizado pela retomada do Estado como protagonista do desenvolvimento. Diferente do nacional-desenvolvimentismo, esse novo momento tem em sua base a formação de um mercado interno forte, a diminuição da pobreza. Poderia assim dizer que o PRONAT foi pensado como uma forma de oposição ao capitalismo? Não, esse programa de governo, tem em sua base a organização dos agricultores e sua inserção no

mercado, fato evidenciado pela presença recorrente do tema das compras institucionais (PAA, PNAE) nos Colegiados Territoriais.

Outro fato é que, dentro da própria estrutura de assessoria exercida por Universidades aos Território Rurais, há a presença do Assessor Territorial de Inclusão Produtiva, este que tem por objetivo orientar aos agricultores e instituições a acessar as políticas de capacitação, de vendas entre outras. O agricultor familiar potiguar ainda se encontra desorganizado, para participar de um sistema de vendas institucionalizada como o PAA ou o PNAE, pois na pesquisa se percebeu que são poucos os agricultores que participam de tais políticas, muitos nem conhecem e outros alegam que o preço de compra do produto é muito abaixo, comparado ao praticado pelo mercado. Mesmo com a política de compra institucional, que estabelece um valor mínimo ao alimento, mas muitos agricultores ainda são reféns de atravessadores, que desvalorizam o preço de compra do produto agrícolas.

O PRONAT criou os Territórios Rurais e as Instâncias Territoriais de Governança, que podem ser representados por Colegiados, Fóruns ou outras denominações, utilizando de uma abordagem territorial, onde prevê a participação das esferas sociais, representadas pela sociedade civil, o poder público e o mercado. Porém, observando a dinâmica nos Territórios do Rio Grande do Norte, não se percebe a participação destas três esferas. Diante dessa constatação surge a questão: porque? Consideramos algumas razões: i) falta de institucionalidade da política; ii) pauta setORIZADA ao rural; iii) os colegiados têm se configurado com espaço de discussão/consulta, mas sem o poder de decisão.

Quando se fala em falta de institucionalidade, remete-se aqui a fragilidade na elaboração da política, que no caso do PRONAT foi constituída por uma via tortuosa, ou seja, através da criação de um programa orçamentário de Governo, o de número 1334 do PPA 2004-2007. O problema é que por essa via não se estrutura uma política de fato, deixando-a sempre a mercê da vontade política dos legisladores, uma vez que o Orçamento depende dessa instância. Assim, o PRONAT foi criado, mas não o institucionalizaram no sistema político brasileiro, foi uma mudança operacional em um setor, de um ministério. Diante disso, efetivamente se adicionou mais um elemento, entre outros, na política para a agricultura familiar, não realizando assim grandes modificações, simplesmente uma adição a uma estrutura.

Considera-se que o PRONAT e seus propósitos deveriam ser instituídos por meio de Leis, pois parte de sua fragilidade está no facultativo da participação do poder público. Semelhante ao que ocorre nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, os Colegiados Territoriais precisavam de tal ossatura legal. Mas só a institucionalização não

garantiria uma efetivação das políticas, uma vez que existem outros componentes importante a ser considerados. Mas se existisse uma vinculação que um aparato de políticas e programas só poderiam ser implementadas se houvesse a deliberação do território, tornaria este espaço mais atrativo e valorizado.

Ao mesmo tempo tal imperativo pode ir ao encontro do pacto federativo, uma vez que poder-se-ia criar um espaço deliberativo não instituído na estrutura federal. Cabe o governo pensar que tipo de recurso seria necessário a deliberação dos Colegiados Territoriais, atualmente apenas o PROINF requisita dos Colegiados Territoriais a deliberação do projeto e do proponente. Porém no âmbito institucional, esse programa de apoio está inserido na DDT (antiga SDT), que o realiza através de Convênios junto as Instituições Públicas, que se tornam as proponentes e executoras, que legalmente não é necessário a presença do Colegiado para a sua efetivação.

Acredita-se que a legitimidade institucional dos Colegiados Territoriais seja necessária para impelir a participação do poder público e incentivar o maior número de organizações da sociedade civil. Mas, não adianta legitimar um espaço político sem definir quais políticas serão objetos de deliberação. Isso é outro fato comum que acontece nos Território Rurais do RN e foi observado no Território do Trairi. Utiliza-se o espaço dos Colegiados para a realização de conferências, encontros ou outros tipos de eventos, que deveriam ter a presença de outras instituições, que não sejam estritamente ligadas ao rural/campo, porém estas não estão presente, em virtude de perceberem que o Colegiado só é para discutir política da agricultura.

Um outro elemento observado, que se apresenta como entrave a uma maior participação nos Colegiados foi a construção de uma pauta setorizada para o rural. Nas pesquisas feitas durante a construção deste trabalho, observou em vários documentos oficiais a ideia que nos Territórios Rurais deveriam constituir um espaço de debate que envolvesse a todos os sujeitos, aqueles do campo e os da cidade. Porém, na prática não é isso que se verifica, as instituições urbanas que mais participam dos colegiados territoriais no RN são as Instituições de Ensino, Secretária de Agricultura, Emater, Sindicatos dos Trabalhadores Rurais. Percebe-se assim que são instituições que estão na cidade, mas tem foco direto ou indiretamente nas atividades rurais. Poucos são os territórios que tem presença de instituições sem ligação com o rural, tais como a Câmara de Dirigentes Lojistas, a exemplo do Território Seridó.

Se na sua criação o PRONAT previa a participação de instituições urbanas nos Colegiados Territoriais, na prática as dinâmicas das pautas realizadas não são atraentes as

esferas do mercado e nem a sociedade civil urbana. Suas discussões são ligadas ao rural, tais como programas de assistência técnica, projetos produtivos, educação do campo, PRONATEC Campo, sucessão rural, entre outros. Mas, há também uma pauta mais diversificada como as discussões sobre economia solidária e artesanato; juventude e direitos; direitos e empoderamento das mulheres. Mesmo tendo uma pauta diversificada, o principal grupo mobilizado são de pessoas ligadas as atividades rurais.

Se pensarmos que o território se dá a partir de seu uso e esse uso envolve os mais diversos segmentos da sociedade, uma instância de Governança não pode ser setorizada, assim, a própria lógica de uma política territorial se dissolve, pois seria ir contra a própria ideia da totalidade do espaço. Não se pode entender que a abordagem territorial se dá a partir da participação de um grupo que representa um setor da sociedade circunscrito em um espaço delimitado.

A abordagem territorial nasceu a partir da experiência da Terceira Itália, onde diversas pequenos industriais, no seu conjunto, conseguiram fortalecer o seu segmento produtivo, dinamizando o território e gerando empregos. Ressalta-se que mesmo com setores diferentes as pequenas industriais, em seu conjunto, se complementavam. Isso nos traz uma lição, que o território tem que ser entendido como um conjunto de atividades diferenciadas que resulta numa coesão territorial, refletindo diretamente na sociedade.

Outra razão que inviabiliza a participação mais expressiva do poder público, do mercado e de outros setores da sociedade civil é a falta de poder decisório dos Colegiados Territoriais. A partir da observação e do acompanhamento das atividades do Colegiado Territorial do Trairi, percebeu-se que muitas pautas levadas a discussão não conseguiam ter uma finalização, pois era necessário o poder de definir alguma coisa. As principais deliberações efetivadas pelo Colegiado não tinham o caráter decisório, mas se configuravam em convites para outras instituições explicar determinadas situações ou problemas no Território.

O poder de decisão é algo imperativo do Território, pois a construção de tal espaço requer a autonomia e o poder. No caso do Território Trairi, não há nenhuma institucionalidade legal, ou seja, o Colegiado não se configura juridicamente como uma associação, não é uma pessoa jurídica. De maneira geral as instâncias de governanças têm se configurado como espaço de discussões e de controle social de políticas públicas. Só este fato já é positivo, pois quanto mais pessoas discutirem a política e fiscalizarem os atos dos governantes, melhor será a aplicação dos recursos nos municípios.

Mas, os Colegiados Territoriais lidam diretamente com uma política de caráter espacial e de um setor produtivo, que é a agricultura. Neste sentido, é necessário que tal instância tivesse em seu arranjo político poder decisório e uma maior legitimação perante outros órgãos políticos.

A experiência com o PRONAT, para o desenvolvimento rural, foi e vem sendo positiva. Considera-se que as políticas públicas mais próximas da população precisavam de um aparato espacial. Isso a criação dos Territórios conseguiu fazer, pois muitas Unidades Federativas estão se utilizando do desenho territorial para constituir os espaços de planejamento. O próprio estado do Rio Grande do Norte, fez isso com o PPA 2016-2019, de maneira participativa, consultando a população dos territórios. Mas, percebe-se ainda a sobreposição de territórios no planejamento das principais secretarias de Estado, onde cada uma tem sua definição da área de atuação, isso faz com que um Território tenha, às vezes, duas regionais da Emater ou da Educação estadual, trazendo um transtorno, principalmente quando se discute essas políticas.

No âmbito federal, o PRONAT veio diminuindo de importância a partir de 2010, com uma série de problemas vinculados ao repasse de recurso público a instituições privadas, por outro lado, a execução de programa de redistribuição de renda, tais como o Bolsa Família e o Programa Brasil sem Miséria, tiraram o foco do governo em pensar um desenvolvimento considerando o espaço brasileiro e suas desigualdades, uma vez que tais programas não atraem para uma discussão efetiva sobre as políticas públicas.

Mesmo que a partir de 2013/2014 o extinto MDA, através de editais de extensão voltados para instituições de ensino superior, para assessorar os territórios, a capacidade geral do governo não possibilitou uma efetividade de ações, principalmente a partir das eleições de 2014, onde a oposição ao Governo do PT iniciou um ataque, por meio de um sistema que vinculou o legislativo, a imprensa e o judiciário, que vão desembocar no processo de impeachment da Presidente Dilma Rousseff em maio de 2016.

Todo esse processo ocasionou um desmonte da estrutura do MDA, suas atribuições foram divididas em várias secretarias, ocasionando um desmantelamento da política de desenvolvimento rural. Tal estratégia de desmonte do MDA foi a forma encontrada pelo então governo de afastar os movimentos sociais das instâncias políticas ligadas diretamente a execução de políticas públicas.

Todavia, os Territórios Rurais ainda estão em vigor, as assessorias das universidades possibilitaram vários trabalhos acadêmicos, que podem facilitar o entendimento do rural brasileiro e os meios para o seu desenvolvimento, de maneira a diminuir as desigualdades. Por

fim, defende-se que a legitimação institucional possibilitará a discussão de uma verdadeira política de desenvolvimento territorial, onde as mais diferentes esferas da sociedade possam participar. Dessa forma, as instâncias territoriais de governança, com poder de decisão, é um meio de colocar num mesmo espaço o poder público e a sociedade civil, em busca de políticas que efetivem uma melhoria na qualidade de vida da população.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 2007, 1026p.

ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. **Estud. av.** [online]. São Paulo, vol.15, n.43, pp. 121-140, 2001.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012

ANDRADE, Manuel Correia. **A terra e o homem no nordeste**: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste. 8. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

ANTAS JR, Ricardo Mendes. A norma e a técnica como elementos constitutivos do espaço geográfico: considerações sobre o ressurgimento do pluralismo jurídico. In: SOUZA, M. A., de (Org.), **Território Brasileiro**: usos e abusos. Campinas, Edições Territorial. 2003. Cap. 4, pp. 77 – 92.

ANTAS JR. Ricardo Mendes. **Território e Regulação: espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito**. São Paulo: FAPESP: Associação Editorial Humanitas, 2005, 248p.

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 31, p. 44-66, jun. 1996.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 14 n. 40, p. 111- 140, jun. 1999.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, 18(2), p. 17-26, 2004.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, nº 1, p.43-64, Jun. 2008.

AZEVEDO, Francisco F. Desigualdade socioeconômica do Rio Grande do Norte: dos ciclos tradicionais à segregação socioespacial contemporânea. In: COSTA, Ademir A.; LOCATEL, Celso D. **(Re)pensando o território e a cidadania: desafios da geografia no Rio Grande do Norte** (org). Natal: EDUFRN, 2013, pp.73 – 102.

AZEVEDO, Francisco F. Reestruturação Produtiva no Rio Grande do Norte. **Mercator**, Fortaleza, v. 12, número especial (2). p. 113-132, set. 2013b.

BANCO MUNDIAL. **Documento de avaliação de projeto para uma proposta de empréstimo no valor de US\$ 360 milhões ao Estado do Rio Grande do Norte com a garantia da República Federativa do Brasil para o “Projeto Integrado de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte”**. Datado de 20 de maio de 2013.

Disponível:

<<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/651601468006312394/pdf/PAD2390P1264520x0382124B00PUBLIC0.pdf>>. Acesso: 03 de set. de 2016.

BARRIL GARCIA, A. **Desarrollo rural – concepto, institucinalidad y politicas en el 2001**. Santiago de Chile: IICA, 2002.

BEAUD, Michel. **História do Capitalismo de 1500 até nossos dias**. São Paulo: Brasiliense, 1987, p. 402.

BENKO, Georges. **Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI**. São Paulo: Hucitec, 2002.

BENKO, Georges. Mundialização da Economia, Metropolização do Mundo. **Revista do Departamento de Geografia**. São Paulo. n. 15,p.45–54, 2002b.

BIANCARELLI, André. Recomendações para o avanço do Pensamento social-desenvolvimentista. CAVALCANTI, Ceres (coord). **Desafios ao desenvolvimento brasileiro: uma abordagem social-desenvolvimentista**. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos: 2013, cap. 3, pp. 45-66.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. Bauru, SP: EDIPRO, 2001, p. 192.

BONNAL, Philippe; CAZELLA, Ademir Antonio; DELGADO, Nelson Giordano. Contribuições ao estudo do desenvolvimento territorial rural: reflexões metodológicas a partir

do caso brasileiro. **Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales.** [Online]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 30 de noviembre de 2012, Vol. XVII, nº 1002. Disponível: <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-1002.htm>>. Acesso: 01 de nov. de 2016.

BOSCARIOL, Renan Amabile; COCCO, Rodrigo Giral di; AMORIM, Wagner Vinicius. A Teoria do Desenvolvimento Desigual e Combinado e a Geografia. **Revista Geografia & Pesquisa.** Ourinhos/SP. v. 3, n. 1, p. 7-22 - 2009.

BRACERAS, Fidel Maria; MATOS FILHO, João; MENEZES, Sebastião Francisco de; FAGUNDES, Lúcia Margaret; OLIVEIRA, Lea Da Silva. **A Experiência do PCPR no Rio Grande do Norte: Relatório de implementação** (1997 – 2002). Natal: IICA, 2002, p.114. Disponível: <<http://www.iica.org.br/Docs/Publicacoes/PublicacoesIICA/AExperienciaPCPR-IICA-RN.pdf>>. Acesso: 01 de set. de 2016.

BRANDÃO, Carlos A. **Território e desenvolvimento:** as múltiplas escalas entre o local e o global. 2.ed. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2012.

BRASIL – Lei de Diretrizes Orçamentárias – **Glossário.** Portal da Transferência do governo Federal. Disponível: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/glossario/DetalheGlossario.asp?letra=t>>. Acesso: 15 de out. de 2016.

BRASIL, MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Mais Brasil: PPA 2012-2015 : Relatório Anual da avaliação : ano base 2012.** SPI. Brasília : MP/SPI, 2013. 5v., 343p.

BRASIL, MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório Anual de Avaliação:** Ministério de Desenvolvimento Agrário. Brasília, 2007, 90p. (Caderno 16, exercício 2007, ano base 2006 do plano plurianual 2004-2007).

BRASIL, MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório Anual de Avaliação:** Ministério de Desenvolvimento Agrário. Brasília, 2008, 101p. (Caderno 16, exercício 2008, ano base 2007 do plano plurianual 2004-2007).

BRASIL, MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório Anual de Avaliação:** Plano Pluri Anual 2008 – 2011: exercício 2012: ano base 2011. Brasília: MP/SPI, 2012, 329 p.

BRASIL, MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório Anual de Avaliação:** Ministério de Desenvolvimento Agrário. Brasília, 2009, 90p. (exercício 2009, ano base 2008 do plano plurianual 2008-20012).

BRASIL, MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: **Relatório de avaliação:** plano plurianual 2008-2011 : exercício 2012 : ano base 2011. Brasília: MP/SPI, 2012, 2 v, 320.

BRASIL. **Decreto de 24 de novembro de 2011.** Altera o Decreto de 25 de fevereiro de 2008, que institui o Programa Territórios da Cidadania. Diário Oficial da União. 25 de novembro de 2011.

BRASIL. **Decreto de 25 de fevereiro de 2008.** Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Diário Oficial da União, 26 de fevereiro de 2008.

BRASIL. **Decreto nº 91.179, de 1º de abril de 1985.** Dispõe sobre a definição da estratégia de desenvolvimento rural para pequenos produtores, e a criação do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural, no âmbito do programa de Desenvolvimento da Região Nordeste - Projeto Nordeste. Diário Oficial da União, 02 de abril de 1985, página 5699.

BRASIL. **Decreto nº 4.723, de 6 de junho de 2003.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 9 de junho de 2003.

BRASIL. **Decreto nº 5.033, de 5 de abril de 2004.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 6 de março de 2004.

BRASIL. **Decreto nº 6.813, de 3 de abril de 2009.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 3 de março de 2009.

BRASIL. **Decreto nº 7.255, de 4 de agosto de 2010.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do

Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 5 de agosto de 2010.

BRASIL. **Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Diário Oficial da União, 12 de agosto de 2004.

BRASIL. **Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012.** Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Diário Oficial da União: 19 de janeiro de 2012.

BRASIL. MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015: ano base 2013.** Brasília: SPI/MP., 2014. 2v., 309p.

BRESSER- PEREIRA. Luiz Carlos. Do Antigo ao Novo Desenvolvimentismo na América Latina. **Textos para Discussão – FGV.** São Paulo. nº 274, pp.1-38, nov. 2010.

BRESSER- PEREIRA. Luiz Carlos. Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico. **Revista de Economia Política**, vol 36, nº 2 (143), pp 237-265, abril-junho/2016

BRITTO, Jorge. **Características Estruturais dos Clusters Industriais na Economia Brasileira - Nota Técnica nº 29/00.** Rio de Janeiro. UFF: s/d, 2000. Disponível: < www.ie.ufrj.br/redesist/P2/textos/NT29.PDF>. Acesso: 21 de ago. de 2016.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais.** São Paulo, n. 61, p. 25 - 52, 1º semestre de 2006.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina.** 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e Política:** Território, escalas de ação e instituições. 2.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

CAVALCANTE, Pedro. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. **RAP**, Rio de Janeiro, 45(6), p. 1781-1804, nov./dez. 2011.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia.** São Paulo: Ed. Ática, 2000. 567p.

CLAVAL, Paul. **Epistemologia da Geografia.** Florianópolis: Ed. da UFSC, 2011, 406p.

CLEMENTE, Evandro César. **O Programa de Microbacias no contexto do desenvolvimento rural da região de Jales-SP**. 2011. 339 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente, 2011.

CLEMENTE, Maria do Livramento M. O algodão e a vida urbana. **Economia política do desenvolvimento**. Maceió, vol. 3, Edição Especial, p. 71-80, ago. 2010.

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. **CHAMADA CNPq/MDA/SPM-PR Nº 11/2014 - Apoio à implantação e manutenção de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial**. Brasília. [s.n.], 2014, 36p.

COMUNIDADES EUROPEIAS. **A Abordagem LEADER**: Um guia básico. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2006. Disponível em: <http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/leader/2006_pt.pdf>. Acesso: 06 de out. de 2015.

CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável **Resolução nº 97 de 20 de março de 2014**. Altera o Anexo Único da Resolução 94, de 23 de maio de 2013, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 28 de maio de 2013.

CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Resolução nº 94 de 23 de maio de 2013**. Incorpora territórios ao Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 28 de maio de 2013.

CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Resolução nº 33 de 18 de agosto de 2003**. Estabelece procedimentos operacionais as ações de Assistência Financeira a Projetos de Infraestrutura e Serviços Públicos Municipais no apoio ao desenvolvimento de territórios rurais, por intermédio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Diário Oficial da União, 18 de agosto de 2003.

COPIRN – CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DO RIO GRANDE DO NORTE. **Projeto Técnico**: Apoio na Estruturação de Unidades de Serviços de Inspeção Sanitária no Território do Alto Oeste Potiguar. 2015, p.14. Disponível em: <<https://www.convenios.gov.br/siconv/ConsultarProposta/ResultadoDaConsultaDePropostaD>

etalharProposta.do?idProposta=997363&destino=&idConvenio=508407>. Acesso: 19 de out. de 2016

DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança Territorial e desenvolvimento: introdução ao tema. In:_____. **Governança Territorial e desenvolvimento**: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond, 2011, pp. 15-38.

DELGADO, Guilherme C. A questão Agrária no Brasil, 1950 – 2003. In: JACCOUD, Luciana; SILVA, Frederico Barbosa [et al.]. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPE, 2005. cap. 2. p. 51 – 90.

DEUBEL, André Noel Roth. **Políticas Públicas**: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2002.

DIAS, Marcelo Miná. **Extensão rural para qual desenvolvimento?** 2007. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/o/886332>>. Acesso em 14/09/2016.

DUARTE, Vilmar Nogueira. Desenvolvimento equilibrado versus Desenvolvimento desequilibrado: uma breve revisão das principais teorias. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 17, n. 31, p. 194-205, jan./jun. 2015.

FAISSOL, Speridião. **O espaço, território, sociedade e desenvolvimento brasileiro**. Rio de Janeiro: IBGE, 1994.

FAVARETO, Arilson da Silva. **Paradigmas do Desenvolvimento Rural em Questão – Do Agrário ao Territorial**. 2006. 220 f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

FAVARETO, Arilson. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”. **Estudos Avançados**. São Paulo. Vol.24 no.68, pp. 299-319, 2010

FAVARO, Jorge Luiz. **Geografia da Política de Desenvolvimento Territorial Rural**: Sujeitos, Institucionalidades, Participação e Conflitos no Território da Cidadania Paraná Centro. 2014, 380f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, PR, 2014.

FEIJÓ, Ricardo Luis Chaves. **Desenvolvimento econômico**: modelos, evidências, opções políticas e o caso brasileiro. São Paulo: Atlas, 2007, p. 264.

FERNANDES, Maria José Costa. Dinâmica sócio-econômica da reforma agrária e dos assentamentos rurais no território potiguar. **Anais**. Encontro Nacional de Geografia Agraria, XIX, São Paulo, 2009, pp. 1 – 26.

FORBELONI, Jacimara Villar. **Políticas públicas de economia solidária: uma avaliação do PCPR II na Microrregião de Angicos do Rio Grande do Norte**. 2014. 220 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Nata, 2014.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à pratica da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.21, 211-259, junho de 2000.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009, p. 234.

FURTADO, Edna, M.; ROCHA NETO, João M.; CRUZ, Heloisa, Mayara dos S.; SILVA, Rafael V. de M.; MEDEIROS, Tereza C. de A. Uma análise das consequências econômicas do turismo: da cidade de Natal para além do estado do Rio Grande do Norte. In: COSTA, Ademir A.; LOCATEL, Celso D. (org). **(Re)pensando o território e a cidadania: desafios da geografia no Rio Grande do Norte**. Natal: EDUFRN, 2013, pp.103 – 126.

GALLO, Fabricio. Elementos da formação territorial brasileira: a federação nacional como evento geográfico. **Boletim Campineiro de Geografia**, v. 4, n. 1, 2014, pp. 27-43.

GHESTI, João Paulo; SILVA, Sandro Pereira. A Abordagem Territorial Do Programa LEADER Na Europa e sua Transferência Institucional ao Contexto Latino-Americano: Uma Análise Crítica. **Boletim regional, urbano e ambiental**, Brasília, n. 14, p. 219-231, jun. 2016.

GOMES, Maiara da Silva; STEINBERGER, Marília; BARBOSA, Renan Paixão. O potencial político da categoria ‘território usado’. In: STEINBERGER, M. **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013, pp.65-88.

GOTTMANN, Jean. A evolução do conceito de território. **Boletim Campineiro de Geografia**. Campinas, SP. v.2,n.3, p. 523 – 545, 2012.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Edital de Manifestação de Interesse N° 001/2014** – Projeto RN Sustentável: Chamada Pública de Apoio A Subprojetos Socioambientais (PSA). Natal. 2014a. Disponível: <<http://www.rnsustentavel.rn.gov.br>>. Acesso: 09 de set. de 2016

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Edital de Manifestação de Interesse N° 002/2014** – Projeto RN Sustentável: chamada pública de apoio a empreendimentos econômicos solidários e da agricultura familiar. Natal. 2014b. Disponível: <<http://www.rnsustentavel.rn.gov.br>>. Acesso: 09 de set. de 2016

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Edital de Manifestação de Interesse N° 003/2014** – Projeto RN Sustentável: chamada pública de apoio a subprojetos de bandas filarmônicas para a juventude. Natal. 2014c. Disponível: <<http://www.rnsustentavel.rn.gov.br>>. Acesso: 09 de set. de 2016

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Edital de Manifestação de Interesse N° 004/2015** – Projeto RN Sustentável: chamada pública de apoio ao registro/alvará sanitário das agroindústrias oriundas da agricultura familiar. Natal. 2015. Disponível: <<http://www.rnsustentavel.rn.gov.br>>. Acesso: 09 de set. de 2016

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Manual Operativo**: primeira revisão do manual operativo do projeto RN Sustentável aprovado pelo Banco Mundial em 10 de maio de 2013. Datado de Julho de 2013. Disponível: <www.rnsustentavel.rn.gov.br/.../193205ab6f34b19e62e7a7b87d3b5fa6.pdf>. Acesso em 03 de set. de 2013.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Projeto de Redução da Pobreza Rural do Rio Grande Do Norte (PCPR – II) Estudo De Desempenho Físico (EDF)**. Natal, 2005. Disponível: <<http://www.iica.org.br/Docs/Publicacoes/PublicacoesIICA/ProjetoReducaoPobrezaRural-PCPRII-RN.pdf>>. Acesso: 08 de set. de 2015

GRAZIANO José; MARC Jean; BIANCHINI Valter. **José Graziano, Jean Marc e Bianchini debatem O Brasil Rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento**.

Brasília : Ministério do Desenvolvimento Agrário / Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/ Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2001.110p.

GUIMARÃES. Marcelo Duncan Alencar. **Desenvolvimento Rural: Territórios e Redes**. 2013, 278f, Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro – Seropédica, RJ, 2013.

HARVEY, David. Notas hacia una teoría del desarrollo geográfico desigual. **GeoBaires. Cuadernos de Geografía**. p.1-54. 2007. Disponível: <http://sgpwe.izt.uam.mx/files/users/uami/mcheca/teoria_geografica/LECTURA_26bis.pdf>. Acesso: 19 de jul. de 2016.

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2005

HARVEY, Davir. O "novo" imperialismo: acumulação por espoliação. In: PANITCH, L e COLIN, L. (orgs). **Socialist register 2004: o novo desafio imperial**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciências Sociais – CLASCO, 2006.

HOUAISS. **Dicionário Houaiss Eletrônico da Língua Portuguesa**. Versão 3. S/L : Editora Objetiva: 2009

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agrícola de 1960 – Ceará – Rio Grande do Norte**. Rio de Janeiro: IBGE, 1960.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário do Rio Grande do Norte em 1970**. Rio de Janeiro: IBGE, 1970.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário do Rio Grande do Norte em 1975**. Rio de Janeiro: IBGE, 1975.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário do Rio Grande do Norte em 1980**. Rio de Janeiro: IBGE, 1983.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário do Rio Grande do Norte em 1995/1996**. Rio de Janeiro: IBGE, 1997.

Instituto de Assessoria à Cidadania e ao Desenvolvimento Local Sustentável - I.D.S. **Ações:** Contratos de Maior Relevância. 2015. Disponível: <<http://idsbrasil.org.br/acoes/>>. Acesso: 05 de setembro de 2015.

KATO, Karina; ZIMMERMANN, Silvia Aparecida; WESZ JUNIOR, Valdemar João. Gestão de Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Contexto De Novas Institucionalidades. In.: BUARQUE, Sérgio C.; KATO, Karina; ZIMMERMANN, Silvia Aparecida; WESZ JUNIOR, Valdemar João. **Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial**. Brasília: IICA, 2012b. cap. II, p. 42-58.

KATO, Karina; ZIMMERMANN, Silvia Aparecida; WESZ JUNIOR, Valdemar João. Marco Jurídico normativo para o Desenvolvimento Rural com enfoque Territorial. In.: BUARQUE, Sérgio C.; KATO, Karina; ZIMMERMANN, Silvia Aparecida; WESZ JUNIOR, Valdemar João. **Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial**. Brasília: IICA, 2012. Cap. IV, p. 77-93.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, 637p.

LISBOA, Josefa Bispo de. **A Trajetória do Discurso do Desenvolvimento para o Nordeste: políticas públicas na (dis)simulação da esperança**. 208 f, 2007, Tese (Doutorado em Geografia). Aracajú, Universidade Federal de Sergipe. 2007.

LOCATEL, Celso D. Densidade e rarefação da urbanização no Rio Grande do Norte - Brasil: o rural e o urbano como conteúdo do espaço In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS LATINO AMERICANO, XIII, 2013. Lima/Peru. **Anais....** Lima: s/d, 2013.

LOCATEL, Celso D. LIMA, Fernanda L. S. Territórios Rurais e Reestruturação Produtiva do Capital No Rio Grande Do Norte. **Revista Formação**, n.23, volume 1, 2016, p. 33 – 61.

LOCATEL, Celso D.; HESPANHOL, Antônio N. Mudança de paradigma e a nova concepção de desenvolvimento rural. In: ENCONTRO DE GRUPOS DE PESQUISA, 2, 2006, Uberlândia/MG, **Anais.....** Uberlândia/MG: UFU, 2002, p. 1-15. Disponível em:< w3.ufsm.br/engrup/iiengrup/pdf/t31.pdf>. Acesso: 08 de jun. de 2016.

LOCATEL, Celso Donizete. **Modernização da Agricultura, Políticas Públicas e Ruralidade**: Mudanças e permanências na dinâmica rural das microrregiões de Jales e de

Fernandópolis – SP. 2004. 411f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente/ SP, 2004.

LOCATEL, Celso. LIMA, Fernanda Laize Silva de. Mudar para manter: políticas agrícolas e o exercício do Poder na esfera federal no Brasil. In: **XIII Colóquio Internacional de Geocrítica**. Barcelona, 5-10 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2014/Celso%20Locatel.pdf>>. Acessado em: 28 de nov. 2015.

MANTEGA, Guido. Teoria da dependência revisitada: um balanço crítico. **EAESP/FGV/NPP - NÚCLEO DE PESQUISAS E PUBLICAÇÕES** – Relatório de Pesquisa nº 27, 1997, 84 p.

MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva M. **Fundamentos da metodologia científica**. 7.ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

MATOS FILHO, João. **A descentralização das políticas de desenvolvimento rural – uma análise da experiência do Rio Grande do Norte**. 2002. 258f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas/SP, 2002.

MATOS FILHO, João; CRUZ, Rogério P.; BRACERAS, Liliana L. R. de. **Projeto de Redução da Pobreza Rural do Rio Grande do Norte (PCPR – II)** - Estudo de Desempenho Físico (EDF). Natal: [s/n], 2005, p. 119. Disponível: <<http://www.iica.org.br/Docs/Publicacoes/PublicacoesIICA/ProjetoReducaoPobrezaRural-PCPRII-RN.pdf>>. Acesso: 18 de set. de 2016.

MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário. **Referências Para o Apoio ao Desenvolvimento Territorial**. Brasília: MDA, 2004.

MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário. **Sistema de Informações Territoriais – Territórios Rurais** (cadernos dos Estados). Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/caderno_estadual.php?ac=buscar&territorio=&regiao>. Acesso em 16/06/ 2015.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. PAC 2. 2014. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/pac2/>>. Acesso: 14/07/2015.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Portaria nº 38 de 15/05/2013 / MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário.** Definir os requisitos para incorporação de territórios ao Programa Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável de Territórios Rurais - PRONAT. Diário Oficial da União, 16 de maio de 2013.

MDA – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Projeto Dom Helder Câmara (PDHC):** Manual de Implementação do Projeto (MIP). Brasília: MDA, 2015, p. 30.

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável.** Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/ Condraf, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/NEAD, 2003, p. 36.

MENDOZA, Luís Gabriel M. As Escalas do Desenvolvimento (Geográfico) Desigual em David Harvey e Neil Smith. **Anai...I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território**, 2014. Rio de Janeiro. Porto Alegre: Editora Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014, p. 676-686

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg, FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. **Revista de Economia Política**, vol. 33, nº 2 (131), p. 222-239, abril-junho/2013.

MONTEIRO, Carlos Augusto. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. **Estud. av. [online]**. 2003, vol.17, n.48, pp. 7-20.

MONTENEGRO GOMÉZ, Jorge R. **Desenvolvimento em (des) construção: Narrativas Escalares sobre o desenvolvimento territorial rural.** 2006, 438 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente, 2006.

MORAES, Germana de Oliveira. O constitucionalismo ecocêntrico na América Latina, o bem viver e a nova visão das águas. **R. Fac. Dir.**, Fortaleza, v. 34, n. 1, p. 123-155, jan./jun. 2013.

MOREIRA, Emilia; TARGINO, Ivan. **Capítulos de Geografia agrária da Paraíba.** João Pessoa: Editora Universitária UFPB, 1997. 332p.

NAVARRO RODRÍGUEZ, Susana; LARRUBIA VARGAS, Remedios. Los programas LEADER II en le Provincia de Lálaga. Su cotribucion al desarrollo del espacio rural. **Bartica. Esdudios de Arte, Geografia e História.** Málaga, Espanha. n.22, p. 109-145, 2000.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NUNES, Emanuel M. SCHNEIDER, Sérgio. Reestruturação Agrícola, Instituições e Desenvolvimento Rural no Nordeste: a diversificação da agricultura familiar do Pólo Açúcar-Mossoró (RN). **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 44, n. 3, p. 601-626, jul-set. 2013.

OFFE, Claus. **The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation**. Tradução de Lindijane de Souza Bento Almeida. Natal, 2003 (não publicado).

ORTEGA, Antonio César. **Territórios deprimidos**: desafios para as políticas de desenvolvimento rural. Uberlândia, MG: EDUFU; Campinas, SP: Alínea, 2008

PEIXOTO, Marcus. **Extensão Rural no Brasil** – Uma Abordagem Histórica da Legislação. In: Consultoria Legislativa do Senado Federal (texto para discussão nº 48). Brasília: Senado, 2008, p. 49.

PEREIRA José Maria Dias. Uma breve história do desenvolvimentismo no Brasil. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p.121-141, jul.-dez. 2011.

Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território da Cidadania Potengi/RN. Brasília: MDA, 2010. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/download.php>>. Acesso em 03/04/2014.

Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território Rural Trairi/RN. Brasília: MDA, 2011. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/download.php>>. Acesso em 03/04/2014.

PRZEWORSKI, Adam. **O Estado e a economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

RADOMSKY, Guilherme Francisco Waterloo. Desenvolvimento, Pós-Estruturalismo e Pós-Desenvolvimento: A crítica da modernidade e a emergência de “modernidades” alternativas. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**, vol. 26, nº 75, p.148-162, fev. 2011.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder..** São Paulo: Ática, 1993, 270p.

RAMBO, Anelise G.; BASTIAN, Lillian; KRONE, Evander E.; CONTERATO, Marcelo A.; SCHNEIDER, Sergio. Apreendendo dinâmicas territoriais de desenvolvimento por meio da análise escalar: um estudo do PROINF e das emendas parlamentares no Território Rural Zona Sul do Rio Grande do Sul. **ACTA Geográfica**, Boa Vista, Ed. Esp. Geografia Agrária, 2013. p.103-132

RATZEL, Friedrich. O povo e o seu território. In MORAES, Antonio Carlos Robert. **Ratzel**. São Paulo: Atica, 1990. Cap. 3, p.73-82.

REIS JÚNIOR, Dante Flávio da Costa. Valores e circunstâncias do pensamento geográfico brasileiro: a geografia teórica ponderada de Speridião Faissol. **GEOGRAFIA**, Rio Claro, SP, v. 31, n. 3, p. 481-504, set./dez. 2006.

REIS JÚNIOR, Dante Flávio da Costa; CAMARGO, José Carlos Godoy. Neopositivismo na Geografia brasileira: parafraseando o pensamento de Speridião Faissol (1923-1995). In: GERARDI, Lucia Helena de Oliveira (organizadora). **Ambientes: estudos de Geografia**. Rio Claro, SP: Programa de Pós-graduação em Geografia – UNESP ; Associação de Geografia Teórica – AGETEO, 2003, cap. 14, p. 223 -234.

RIBEIRO JUNIOR, José Arnaldo dos Santos. Neil Smith e o Desenvolvimento Desigual do Capitalismo. **Revista Percurso – NEMO**. Maringá, v. 6, n. 1 , p. 35- 62, 2014.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Pequena reflexão sobre as categorias da teoria crítica do espaço: território usado, território praticado. In: _____. **Por uma sociologia do presente: Ação, Técnica e Espaço**. Vol.3. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 141 – 152.

RIST, Gilbert. **El desarrollo: historia de una creencia occidental**. Madrid, Espanha: Catarata, 2002, p.288.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Román. El desarrollo rural como paradigma teórico. In: _____. PÉREZ CORREA, Edelmira. **Espacios y desarrollos rurales: una visión múltiple desde Europa y Latinoamérica**. Gijón/ Espanha: trea, 2004, pp. 9-22.

ROMANO, Roberto. A crise da universidade no governo FHC. **Motrivivência**. Ano XI, n. 12, pp. 11- 35, mai. 1999.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato social**. São Paulo: Abril, 1978.

SARDINHA, Edson; CAMARGO, Renata. Alves, Rosado, Maia: as três famílias que dominam a política potiguar. **Tribuna do Norte**. Natal, 5 abri. 2011. Blog do Heitor Gregório. Disponível em: <<http://blog.tribunadonorte.com.br/heitorgregorio/alves-rosado-maia-as-tres-familias-que-dominam-a-politica-potiguar/>>. Acesso: 05 jan. 2017.

SALAMA, Pierre; DESTREMAU, Blandine. **O Tamanho da Pobreza**: economia política da distribuição de renda. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 1999, 160p.

SAMPAIO, Andrea Borges de Faria. Desenvolvimento Econômico e a Formação de Distritos Industriais: O Caso da Terceira Itália. **FACEF Pesquisa**. Franca, SP. v.5, n.3, p.7-14, 2002.

SANTANA, Vitor L. **Atraindo o Pork**: Que fatores explicam a execução das emendas orçamentárias no Brasil?. 2011. 91f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política).- Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4.ed. São Paulo: Edusp, 2009 [1996], 384p.

SANTOS, Milton. **Da Totalidade ao Lugar**. São Paulo: EDUSP, 2008.

SANTOS, Milton. O Dinheiro e o Território. **Geographia**. n.1. Ano.1, pp.7-13, 1999.

SANTOS, Milton. O retorno do território. **Observatorio Social de América Latina**. Buenos Aires, n.16, Ano 6, p.250-260 jun.2005. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/D16Santos.pdf>>. Acessado em: 13 de jun. 2014.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SCHNEIDER, Sérgio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, vol 30, nº 3 (119), pp 511-531, julho-setembro/2010.

SCHNEIDER, Sergio; TARTARUGA, Iván G. Peyré: Território e Abordagem Territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. **Raízes: Revista de Ciências Sociais**. Campina Grande/ Paraíba, Universidade Federal de Campina Grande, vol. 23, nº 01 e 02, p.99-117, jan - dez 2004.

SCHNEIDER; Sergio; MATTEI, Lauro; CAZELLA Ademir Antonio. Histórico, Caracterização e Dinâmica Recente do Pronaf -Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004, p. 21-50.

SCHNEIDER; Sergio; MATTEI, Lauro; CAZELLA Ademir Antonio. Histórico, Caracterização e Dinâmica Recente do Pronaf -Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004, p. 21-50.

SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial; MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Gestão Territorial do Plano Safra: Estratégia de Efetivação de Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural**. Brasília: s/d. 2014.

SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial, MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Relatório De Gestão do Exercício de 2011**. Brasília: MDA, 2012, 256p. Disponível em: < <http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/auditorias>>. Acesso: 03/06/2015.

SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial, MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Orientações e Reflexões para a Constituição e Funcionamento dos Colegiados Territoriais**. Brasília: MDA, 2009a, 21p.

SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial, MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Relatório de Gestão do Exercício de 2008**. Brasília: MDA, 2009b, 194p. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/auditorias>>. Acesso: 03/06/2015.

SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial, MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Relatório de Gestão do Exercício de 2012**. Brasília: MDA, 2013, 334p. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/auditorias>>. Acesso: 03/06/2015.

SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial, MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário. **Chamamento Público SDT/DIP 01/2013 - Seleção Pública de propostas de Apoio a Infraestrutura em Territórios - PROINF 2013**. Brasília: [s.n.], 2013.

SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial, MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário. **Manual Operacional do Proinf 2014 Ação Orçamentária de Apoio a Infraestrutura em Territórios Rurais**. Brasília: [s.n.], 2014.

SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial, MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais**. Brasília: SDT/MDA, 2005.

SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial, MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Relatório de Gestão do Exercício de 2008**. Brasília: MDA, 2009b, 194p. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/auditorias>>. Acesso: 03/06/2015.

SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial, MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Relatório de Gestão do Exercício de 2012**. Brasília: MDA, 2013, 334p. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/auditorias>>. Acesso: 03/06/2015.

SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial/ MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário. **Sistema de Informações Territoriais – Territórios Rurais (cadernos dos Estados)**. 2008. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/caderno_estadual.php?ac=buscar&territorio=&regiao>. Acesso em 16/06/ 2015.

SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial/ MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário. **Perfil Territorial**. Maio. De 2015. Disponível: <<http://sit.mda.gov.br/download.php>>. Acesso: 01 de jun. 2014.

SE – Secretaria Executiva, MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Relatório de Gestão do Exercício de 2013**. Brasília: MDA, 2013, 899p. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/auditorias>>. Acesso: 03/06/2015.

SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO (Senplades). **Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017**. Quito, Ecuador: SENPLADES, 2013.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Letras, 2010, p. 461.

SILVA, José Graziano. **O que é questão agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1990

SILVA FILHO, José Rodrigues da. **História da Arquidiocese de Natal**. Maio de 2014. Disponível: <<http://arquidiocesedenatal.org.br/especiais/historia>>. Acesso: 08/09/2016.

SILVEIRA, Manuela Monarcha Murad da. Desenvolvimento X Buen Vivir: Concepções de Natureza e Tensões Territoriais no Equador Plurinacional. **Revista Geográfica de América Central** - Número Especial EGAL 2011. Costa Rica, p. 1-17, II Sem. 2011.

SILVEIRA, María Laura. Globalización y territorio usado: imperativos y solidariedades. **CUADERNOS DEL CENDES**. Ano 25. Nº 6, p. 1 -19, Set – Dez. 2008.

SIMON, Silvana Aline Soares. De Bretton Woods ao plano Marshall: a política externa norte-americana em relação à Europa (1944-1952). **Relações Internacionais no Mundo Atual**, Curitiba, v.2, n. 14, p.24-47, 2011,

SMITH, Neil. **Desenvolvimento Desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1988.250 p.

SOUZA, Luciana da Costa e. Democracia: Representativa, Deliberativa ou Participativa? O Espaço dos conselhos neste debate. **Saber Acadêmico**, São Paulo, n. 10, p. 120 – 131, dez. 2010.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. Território, Soberania e Mundo Novo. In: Ciclo de Debates sobre Políticas Macroeconômicas - Alternativas Para O Brasil, 1999, Belo Horizonte, **Anais...** Belo Horizonte: Assembléia Legislativa, 1999. p.3-10.

SOUZA. Marcelo J. L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná E.; GOMES, Paulo C.da C.; CORRÊA; R.L. (orgs). **Geografia: Conceitos e Temas**. 7.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. p.77-116.

STEINBERGER, M. (org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE, 2006.

STEINBERGER, Marília. A inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território. In: _____ . **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013, pp.31-64.

VALADÃO, Rodrigo Borges **A definição de norma jurídica na teoria pura do direito**. 2008. 132 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

VEIGA, José Eli da. A face territorial do desenvolvimento. **Interações: Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. Vol. 3, N. 5, p. 5-19, Set. 2002.

VEIGA, José Eli da. Neodesenvolvimentismo: quinze anos de gestação. **São Paulo em Perspectiva (Seade)**, São Paulo, v.20, n.3, p. 1-25, jul.-set. 2006.

VEIGA, José Eli da. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. **Estudos Avançados**. São Paulo. 15 (43), p. 101- 119, 2001^a

VEIGA, José Eli da. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília: Convênios FIPE – ICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001b.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Gênese da abordagem territorial no Brasil. In: CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa; WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel; NIEDERLE, Paulo André (organizadores). **Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil /**. – Recife: Editora UFPE, 2014, cap. 3, pp.79- 102

WEIGAND JR., Ronaldo; VIANA Cristine Ferreira Gomes; SHIKI, Simone de Faria Narciso; DUNCAN Marcelo; ENÉIAS, Lidiane. **Experiências Brasileiras de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável**. In: I Fórum Internacional Território, Desenvolvimento Rural e Democracia. 16 a 19 de novembro de 2003, Fortaleza, CE, p. 1-40.

ANEXOS

Anexo - A

Questionário enviado pela SDT/MDA sobre os investimentos do PROINF nos Territórios.

06/08/2015

LimeSurvey - Avaliação dos Projetos de Investimento

Avaliação dos Projetos de Investimento

Instrumento para avaliação dos projetos de investimentos financiados pelo PROINF.
Bem Vindo!

Há 55 perguntas neste questionário

IDENTIFICAÇÃO GERAL

Quadro com informações para identificação do entrevistador

[P1]Nome do entrevistador

Por favor, coloque sua resposta aqui:

[P2]E-mail do entrevistador

Por favor, coloque sua resposta aqui:

[P3]Data de aplicação do questionário

Favor informar uma data:

06/08/2015

LimeSurvey - Avaliação dos Projetos de Investimento

PERFIL DO ENTREVISTADO

Quadro com informações para identificação do entrevistado

[P4]Sexo

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ Feminino
☐ Masculino

[P5]Faixa Etária

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ 18 a 19
☐ 20 a 24
☐ 25 a 29
☐ 30 a 34
☐ 35 a 39
☐ 45 a 49
☐ 50 a 54
☐ 55 a 60
☐ 64 a 69
☐ acima de 70

[P6]Entrevistado

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ Beneficiários do Empreendimento
☐ Membro do Colegiado
☐ Gestor Público responsável pelo Empreendimento

[P7]UF

Por favor, coloque sua resposta aqui:

[P8]Município

Por favor, coloque sua resposta aqui:

[P9]Categoria Social em que o entrevistado pode ser incluso

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ Gestor público
☐ Agricultor familiar
☐ Povos e comunidades tradicionais

06/08/2015

LimeSurvey - Avaliação dos Projetos de Investimento

- ☐ Integrante de grupos de mulheres
- ☐ Juventude
- ☐ Outros

06/08/2015

LimeSurvey - Avaliação dos Projetos de Investimento

IDENTIFICAÇÃO DO EMPREENDIMENTO

Quadro com informações para identificação do empreendimento

[P10]Identifique projetos relevantes que estejam vinculados ao empreendimento em avaliação neste questionário:

Por favor, coloque sua resposta aqui:

Um Empreendimento pode ser composto por vários projetos que o complementam. O entrevistador deve pesquisar quais projetos estão vinculados ao Empreendimento escolhido.

[P11]Código de Operação do Contrato:

Por favor, coloque sua resposta aqui:

Identifique os Códigos de Operação do Contrato dos projetos relacionados ao Empreendimento. Para esta identificação utilize os dados fornecidos pela SDT/MDA. Em caso de dúvida, entre em contato.

[P12]UF

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ AC
- ☐ AL
- ☐ AM
- ☐ AP
- ☐ BA
- ☐ CE
- ☐ DF
- ☐ ES

06/08/2015

LimeSurvey - Avaliação dos Projetos de Investimento

- ☐ GO
☐ MA
☐ MG
☐ MS
☐ MT
☐ PA
☐ PB
☐ PE
☐ PI
☐ PR
☐ RJ
☐ RN
☐ RO
☐ RR
☐ RS
☐ SC
☐ SE
☐ SP
☐ TO

Informe a UF de localização do empreendimento

[P13]Município

Por favor, coloque sua resposta aqui:

Informe município de localização do empreendimento.

[P14]Território

Por favor, coloque sua resposta aqui:

Informe o Território de localização do empreendimento.

[P141]Latitude

Por favor, coloque sua resposta aqui:

Informe a localização do projeto

[P142]Longitude

Por favor, coloque sua resposta aqui:

Informe a localização do projeto

[P15]Finalidade

06/08/2015

LimeSurvey - Avaliação dos Projetos de Investimento

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ Ambiental
- ☐ Comercialização
- ☐ Infraestrutura Social
- ☐ Produção
- ☐ Processamento
- ☐ Beneficiamento

[P16]Produto

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ Abatedouros
- ☐ Açude
- ☐ Adutora
- ☐ Agroindústria
- ☐ Atracadouro/embarcadouro
- ☐ Bacia de contenção de águas pluviais e Barraginhas
- ☐ Barragem
- ☐ Biblioteca
- ☐ Caminhão
- ☐ Canal de irrigação
- ☐ Casa Familiar Rural
- ☐ Central de comercialização
- ☐ Centro de capacitação
- ☐ Cisterna
- ☐ Entrepasto comercial/Central de abastecimento
- ☐ Equipamentos agrícolas – patrulha agrícola
- ☐ Equipamentos de informática
- ☐ Escola Rural
- ☐ Estação de bombeamento
- ☐ Feiras
- ☐ Hortas comunitárias
- ☐ Limpeza de açude/barragens/barreiro
- ☐ Mata-burro
- ☐ Mobiliário
- ☐ Passagem molhada
- ☐ Pavimentação/manutenção/conservação de estradas vicinais
- ☐ Poço artesiano
- ☐ Ponte/pontilhão/passarela
- ☐ Recuperação de curso de água

06/08/2015

LimeSurvey - Avaliação dos Projetos de Investimento

- ☐ Reservatório/cisterna
- ☐ Sedes Administrativas (colegiados, associações, cooperativas e etc)
- ☐ Sistema de drenagem
- ☐ Trator
- ☐ Unidade demonstrativa
- ☐ Vala/valeta
- ☐ Veículos passeio
- ☐ Veículos utilitários
- ☐ Viveiro de mudas
- ☐ Banco de Sementes
- ☐ Equipamentos
- ☐ Centro Cultural
- ☐ Galpão/Usina Reciclagem
- ☐ Barcos
- ☐ Motos
- ☐ Câmara Fria

Informe o produto

[P17]Cadeia

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ Adubo
- ☐ Apicultura
- ☐ Artesanato
- ☐ Avicultura
- ☐ Biocombustíveis
- ☐ Borracha
- ☐ Bovinocultura de Corte
- ☐ Bovinocultura Leiteira
- ☐ Cafeicultura
- ☐ Cana-de-açúcar
- ☐ Cotonicultura (algodão)
- ☐ Doces, Compotas, geléias e derivados
- ☐ Embutidos
- ☐ Floricultura
- ☐ Fruticultura
- ☐ Mandiocultura
- ☐ Maricultura
- ☐ Olerícolas
- ☐ Ovinocaprinocultura de Corte

06/08/2015

LimeSurvey - Avaliação dos Projetos de Investimento

- ☐ Ovinocaprinocultura Leiteira
- ☐ Panifícios (Panificação)
- ☐ Piscicultura
- ☐ Plantas medicinais e fisoterápicos
- ☐ cadeia (cadeia_descricao)s agroecológicos
- ☐ Sementes
- ☐ Turismo
- ☐ Florestas
- ☐ Várias
- ☐ _Não se aplica
- ☐ Algodão

Informar a cadeia.

[P18]Ano

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ 2003
- ☐ 2004
- ☐ 2005
- ☐ 2006
- ☐ 2007
- ☐ 2008
- ☐ 2009
- ☐ 2010
- ☐ 2011
- ☐ 2012
- ☐ 2013
- ☐ 2014
- ☐ 2015

Informe o ano de contratação do projeto

06/08/2015

LimeSurvey - Avaliação dos Projetos de Investimento

PLANEJAMENTO

Informações sobre a fase de planejamento do projeto

[P19]Este empreendimento está indicado/presente em algum instrumento de planejamento do território?

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐ Plano de Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS)
- ☐ Plano Territorial de Cadeias Produtivas (PTCP)
- ☐ Plano Safra Territorial (PST)
- ☐ Estudos de Potencialidades Econômicas (EPE)
- ☐ Não foi indicado em nenhum instrumento de planejamento
- ☐ Não sabe
- ☐ Outros:

[P20]Qual a origem do empreendimento?

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐ Demanda espontânea dos beneficiários
- ☐ Ofertado pela SDT/MDA
- ☐ Emenda Parlamentar
- ☐ Demanda do Colegiado
- ☐ Demanda de Prefeituras
- ☐ Não sabe
- ☐ Outros:

[P21]Qual o papel do colegiado territorial na definição dos componentes do empreendimento?

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐ Prepara a proposta
- ☐ É consultado
- ☐ Avalia a proposta
- ☐ Aprova
- ☐ Coadministra o Empreendimento
- ☐ Nenhum
- ☐ Não sabe
- ☐ Outros:

[P22]Em caso de resposta positiva à questão anterior, indique os critérios utilizados para a elegibilidade dos beneficiários do empreendimento:

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

06/08/2015

LimeSurvey - Avaliação dos Projetos de Investimento

- ☐ Nível de renda
- ☐ Potencial produtivo
- ☐ Gênero / promoção de autonomia econômica às mulheres
- ☐ Integração / inclusão produtiva de comunidades tradicionais
- ☐ Grupos etários / emancipação da juventude rural
- ☐ Participação de instâncias colegiadas
- ☐ Participação em associações / cooperativas
- ☐ Beneficiários da reforma agrária
- ☐ Agricultor familiar
- ☐ Não houve critérios definidos previamente
- ☐ Não sabe
- ☐ Outros:

[P23] Houve participação dos beneficiários na elaboração do empreendimento?

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não sabe

[P24] Quais tipos de atividades foram planejadas para serem atendidas pelo empreendimento?

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐ Produtiva
- ☐ Educacional
- ☐ Saúde
- ☐ Infraestrutura social
- ☐ Infraestrutura produtiva
- ☐ Institucionais
- ☐ Culturais
- ☐ Esportivas e recreativas
- ☐ Assistenciais
- ☐ De comunicação/informação
- ☐ De informação
- ☐ Direito e Cidadania
- ☐ Não sabe
- ☐ Outros:

[P25] Quais são os tipos de organizações apoiadas pelo empreendimento?

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐ Produtores em geral

06/08/2015

LimeSurvey - Avaliação dos Projetos de Investimento

- ☐ Grupos produtivos de mulheres
- ☐ Grupos produtivos de povos e comunidades tradicionais
- ☐ Grupos produtivos de jovens
- ☐ Cooperativas
- ☐ Prestadoras de serviços
- ☐ Associações
- ☐ Público do Programa Brasil sem Miséria
- ☐ Não apoia organizações
- ☐ Não sabe
- ☐ Outros:

[P26]Indique a instância gestora do empreendimento:

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐ Governo do Estado
- ☐ Governo municipal
- ☐ Associação
- ☐ Cooperativa
- ☐ Sindicatos
- ☐ Movimento sociais
- ☐ Consórcio de municípios
- ☐ Não sabe
- ☐ Outros:

06/08/2015

LimeSurvey - Avaliação dos Projetos de Investimento

EXECUÇÃO DO EMPREENDIMENTO

Informações sobre a fase de execução do projeto

[P27]Em sua percepção, indique abaixo a situação do projeto:

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ Contratado e não iniciado
- ☐ Em execução normal
- ☐ Paralisadas
- ☐ Atrasadas
- ☐ Adiantada
- ☐ Concluída
- ☐ Não sabe avaliar

[P28]Indique qual é a porcentagem aproximada de execução do empreendimento.

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ Menos de 20%
- ☐ De 20% a 40%
- ☐ De 41% a 60%
- ☐ De 61% a 80%
- ☐ Mais de 80%
- ☐ Não sabe

[P29]Como você descreve o processo de gestão na execução do empreendimento?

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐ Não há um processo de gestão caracterizado
- ☐ É realizado pelo proponente
- ☐ É realizado pelos beneficiários
- ☐ Conjuntamente, entre os beneficiários e o proponente
- ☐ A partir da articulação entre colegiado, proponente e beneficiários
- ☐ Não sabe

[P30]Há acompanhamento de execução do empreendimento por quem?

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ Beneficiário
- ☐ Colegiado territorial
- ☐ Caixa Econômica Federal
- ☐ Outros

06/08/2015

LimeSurvey - Avaliação dos Projetos de Investimento

[P31] Houve necessidade de ajustes no momento de execução do empreendimento?

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não sabe

[P32] Em caso de resposta positiva à questão anterior, quais foram os mecanismos utilizados para ajustar a execução do empreendimento?

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐ Reprogramação de atividades
- ☐ Ajustes em componentes do projeto
- ☐ Ajustes orçamentários
- ☐ Mudança de participantes
- ☐ Renegociação de acordos
- ☐ Não sabe
- ☐ Outros:

[P33] Caso a execução do empreendimento não esteja concluída, qual(is) o(s) motivo(s)?

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐ Proponente não cumpriu as cláusulas suspensivas
- ☐ Proponente não atendeu a contrapartida acordada na proposta
- ☐ Baixa capacidade de monitoramento e controle social dos projetos.
- ☐ Ausência de infraestrutura como vias de acesso, transporte, energia elétrica e outros itens.
- ☐ Motivo de força maior, como intempéries e outras situações que fogem ao controle humano.
- ☐ Não sabe
- ☐ Não se aplica
- ☐ Outros:

[P34] Há parcerias para a implementação do empreendimento? Em caso de resposta positiva, identifique as parcerias.

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não sabe
- ☐ Não se aplica

Comente aqui sua escolha:

06/08/2015

LimeSurvey - Avaliação dos Projetos de Investimento



Caso a resposta for Sim, então então informar no quadro abaixo as parcerias.

FUNCIONAMENTO

Informar caso a situação do projeto esteja concluída.

[P35]Qual a situação do empreendimento?

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ Funcionando
- ☐ Não funcionando

Informar somente se a situação do projeto for concluída.

[P36]Em sua avaliação, qual a proporção de capacidade instalada do empreendimento?

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ Menos de 40%
- ☐ De 40% a 60%
- ☐ De 60% a 80%
- ☐ De 80% a 100%
- ☐ 100% com necessidade de ampliação
- ☐ Não sabe

[P37]Se o empreendimento estiver relacionado a alguma cadeia produtiva, que tipo de ações são realizadas para o seu fortalecimento?

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐ Participação em acordos da cadeia produtiva
- ☐ Participação em feiras
- ☐ Negociação entre fornecedores do produto
- ☐ Acordos entre fornecedores e clientes
- ☐ Incentivos fiscais, tecnológicos e/ou institucionais
- ☐ Estudo de cadeia
- ☐ Produção de material promocional da cadeia
- ☐ Vinculação de empreendimentos econômicos solidários
- ☐ Venda à mercados institucionais
- ☐ Assistência técnica (privada ou pública)
- ☐ Acesso à crédito
- ☐ Não contempla nenhuma ação
- ☐ Não sabe
- ☐ Outros:

[P38]Indique até três resultados gerados pelo empreendimento:

Por favor, coloque sua resposta aqui:

06/08/2015

LimeSurvey - Avaliação dos Projetos de Investimento

[P39]O empreendimento não está funcionando, mas:

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ Ele já funcionou, mas está desativado
- ☐ Ele nunca funcionou
- ☐ Não sabe

[P40]Indique os motivos que o impedem de funcionar

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐ Falta matéria prima
- ☐ Empreendimento incompleto
- ☐ Produtores(as) desinteressados(as)
- ☐ Abandono gradativo da atividade pelos(as) produtores(as)
- ☐ Alteração da atividade econômica da região ou da cadeia produtiva
- ☐ Impeditivos relacionados à legislação ambiental
- ☐ Falta de articulação da rede de produtores
- ☐ Dificuldade de escoar a produção
- ☐ Dificuldades de acesso a crédito
- ☐ Ausência de assistência técnica
- ☐ Problemas sanitários, como, ausência de equipamentos obrigatórios em abatedouros
- ☐ Estruturas construídas em local inadequado que dificultam acesso, transporte de matérias-primas e comercialização
- ☐ Não sabe
- ☐ Outros:

[P41]O colegiado identificou alternativas para colocá-lo em funcionamento?

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não sabe

[P42]Indique as ações que poderão garantir o funcionamento do empreendimento.

Por favor, coloque sua resposta aqui:

06/08/2015

LimeSurvey - Avaliação dos Projetos de Investimento



06/08/2015

LimeSurvey - Avaliação dos Projetos de Investimento

IMPACTO

Informações para avaliação do impacto do empreendimento

[P43]Indique as atividades econômicas que foram promovidas pelo empreendimento:

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐ Avicultura
- ☐ Bovinocultura
- ☐ Suinocultura
- ☐ Apicultura
- ☐ Ovinocaprinoicultura
- ☐ Pesca e aquicultura
- ☐ Produção florestal
- ☐ Beneficiamento de produtos
- ☐ Artesanato
- ☐ Turismo rural
- ☐ Serviços tecnológicos
- ☐ Agricultura
- ☐ Biodiesel
- ☐ Extrativismo
- ☐ Não sabe
- ☐ Outros:

[P44]Os beneficiários estão sendo atendidos em que proporção em relação ao previsto pelo empreendimento?

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ Até 40%
- ☐ De 40 a 60%
- ☐ De 60 a 80%
- ☐ de 80 a 100%
- ☐ Acima do número de beneficiários previsto
- ☐ Não sabe

[P45]O empreendimento atende a qual público?

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐ Agricultores familiares
- ☐ Assentados da reforma agrária
- ☐ Mulheres
- ☐ Jovens

06/08/2015

LimeSurvey - Avaliação dos Projetos de Investimento

- ☐ Povos e comunidades tradicionais
- ☐ Silvicultores
- ☐ Extrativistas
- ☐ Outros:

[P46]Como você classifica os impactos da abrangência do empreendimento?

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐ Territorial
- ☐ Municipal
- ☐ Grupos de Municípios (consórcios municipais)
- ☐ Apenas na comunidade
- ☐ Bioma
- ☐ Não sabe

[P47]Em caso de o empreendimento ter apenas abrangência municipal, produtores de outros municípios usufruem dos ganhos do mesmo?

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não sabe

[P48]Utilizando a escala abaixo – onde 1 representa a pior situação e 5 a melhor – avalie o quanto o empreendimento melhorou a qualidade de vida dos beneficiários:

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5

[P49]Em relação à renda dos beneficiários, esta:

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ Diminuiu
- ☐ Não alterou
- ☐ Melhorou
- ☐ Melhorou muito
- ☐ Não sabe

[P50]Quais mudanças no território podem ser atribuídas à implementação do empreendimento?

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

06/08/2015

LimeSurvey - Avaliação dos Projetos de Investimento

- ☐ Melhoria da produção
- ☐ Agregação de valor
- ☐ Melhoria na comercialização
- ☐ Maior acesso a mercados (institucionais e privados)
- ☐ Melhoria nas condições ambientais
- ☐ Fortalecimento das organizações de base
- ☐ Coordenação institucional
- ☐ Inclusão social
- ☐ Melhoria nos níveis educacionais
- ☐ Melhoria na oferta de atividades culturais
- ☐ Não sabe
- ☐ Outros:

[P51]Para quais mercados o empreendimento comercializa?

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐ PAA
- ☐ PNAE
- ☐ Redes de Supermercado
- ☐ Supermercado
- ☐ Feiras Livres
- ☐ Pequenos mercados
- ☐ Outros:

[P52]A partir da implementação do empreendimento houve novos investimentos para o fortalecimento da atividade produtiva?

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não sabe

[P53]Em caso de resposta positiva, qual é a origem do investimento?

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐ Recursos próprios
- ☐ Recursos de programas municipais
- ☐ Recursos de programas estaduais
- ☐ Recursos de programas federais (ex: Pronaf)
- ☐ Recursos de programas das ONGs
- ☐ Recursos de programas das indústrias (integração com indústrias, cooperativas...)
- ☐ Outros:

06/08/2015

LimeSurvey - Avaliação dos Projetos de Investimento

Enviar questionário
Obrigado por ter preenchido o questionário.