



# As Experiências dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial no Brasil

## Editorial

O Problema de Ser Talentoso, mas Não Conseguir Inovar

## Dossiê

As Experiências dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial no Brasil

## Artigos

Atuação do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial no Território Rural Vale do Rio Pardo: desafios enfrentados e perspectivas

Avaliação da participação social dos membros do Colegiado territorial das Águas Emendadas

Análise da Gestão Social nos Espaços de Discussões do Codeter do Território Central de Rondônia

Gestão participativa do colegiado territorial Sertão São Francisco - Pernambuco

Mulheres no Território de Identidade Rural Zona da Mata Rondoniense: Caminhos para uma participação efetiva e democrática

Análise do empoderamento da sociedade civil no Território Rural Sul Sergipano por meio da Análise Estratégica

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Território da Cidadania do Baixo Tocantins (Pará)

Agroecologia e Agricultura Familiar: Contribuição das Organizações Sociais para a Segurança Alimentar e a Comercialização Solidária

## Debate

Repensar as estratégias de desenvolvimento territorial no Brasil, um desafio conjunto para governos, sociedade civil e universidades. Debate com Arilson Favareto, José Emilio Guerrero Ginel e Catia Grisa

Copyright © 2015 by Centro de Pesquisa em Gestão, Inovação e Sustentabilidade da Universidade de Brasília. É permitida a reprodução dos artigos desde que se mencione a fonte.

## UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Reitora: Márcia Abrahão Moura

## CENTRO DE PESQUISA EM GESTÃO, INOVAÇÃO E SUSTENTABILIDADE

Diretor: Alexandre Maduro-Abreu

## REVISTA EM GESTÃO, INOVAÇÃO E SUSTENTABILIDADE

Editores Responsáveis: Alexandre Maduro-Abreu, Antônio Nascimento Jr. e Roberto Góes Ellery Jr.

Editores Convidados do Dossiê: Mireya E. Valencia Perafán e Mário Ávila

Editoras Executivas: Gabriela Litre e Patrícia Guarnieri

Administração do Site: BCE / UnB

Edição: Editora IABS

Diagramação e Projeto Gráfico: Rodrigo Torres / Toro Criativo

Revisão textual: Stela Máris Zica

Periodicidade: semestral

Sistema de avaliação: *double blind peer-review*

Divulgação: eletrônica

Endereço para submissão de artigos:

<http://periodicos.unb.br/index.php/regis>

Endereço para correspondência do CPGIS:

Campus Universitário Darcy Ribeiro

Prédio da FACE – CEP: 70910-900

55 (61) 3107-0884

55 (61) 3107-0877

E-mail: [cpgis.unb@gmail.com](mailto:cpgis.unb@gmail.com) | Site: [www.cpgis.unb.br/](http://www.cpgis.unb.br/)

---

Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade – Centro de Pesquisa em Gestão, Inovação e Sustentabilidade da Universidade de Brasília, v. 3, n. 1 (2017). – Brasília

Semestral

ISSN-e 2447-7648

Gestão, Inovação e Sustentabilidade. Universidade de Brasília. Centro de Pesquisa em Gestão, Inovação e Sustentabilidade.

CDU 005

304

---





# Sumário / Table of Contents

## EDITORIAL / EDITORIAL

- O Problema de Ser Talentoso, mas Não Conseguir Inovar / *The Problem With Being Talented, but Not Able to Innovate*  
 Por / By Alexandre Maduro-Abreu e Gabriela Litre..... 6  
<http://dx.doi.org/10.18472/ReGIS.v3n1.2017.28045>

## DOSSIÊ / DOSSIER

- As Experiências dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial no Brasil / *The Experience of the Rural Extension Units in Brazil's Territorial Development*  
 Por / By Mireya E. Valencia Perafán, Mário Avila ..... 9  
<http://dx.doi.org/10.18472/ReGIS.v3n1.2017.28046>

## ARTIGOS / ARTICLES

- Atuação do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial no Território Rural Vale do Rio Pardo: desafios enfrentados e perspectivas / *The Performance of the Extension Unit for Territorial Development of the Rural Territory of the Rio Pardo Valley, Brazil*  
 Por / By Taciane Lais da Silva, José Antonio Kroeff Schmitz, Marcos Botton Piccin .....14  
<http://dx.doi.org/10.18472/ReGIS.v3n1.2017.25643>
- Avaliação da participação social dos membros do Colegiado territorial das Águas Emendadas / *An Evaluation of the Social Participation Level of the Members of the Territorial Council of Águas Emendadas, Brazil*  
 Por / By Alberto Abadia dos Santos Neto, Mario Ávila ..... 26  
<http://dx.doi.org/10.18472/ReGIS.v3n1.2017.25635>
- Análise da Gestão Social nos Espaços de Discussões do Codeter do Território Central de Rondônia / *An Analysis of the Social Management of the Codeter Discussion Spaces in Rondônia's Central Territory*  
 Por / By Tânia Olinda Lima, Clodoaldo Oliveira Freitas, Eliane Silva Leite, Bruna Érica Oliveira, Greice Leite Freitas.....49  
<http://dx.doi.org/10.18472/ReGIS.v3n1.2017.25538>
- Gestão participativa do colegiado territorial Sertão São Francisco - Pernambuco / *Participatory Management of the Sertão São Francisco Territorial Council – Pernambuco, Brazil*  
 Por / By Flaviane Maria Florencio Monteiro Silva, Danielle Moraes Amorim, Francisco Assis Filho, Xenusa Pereira Nunes, Lígia Carvalho, Ruth Moraes N Amorim , Lúcia Marisy Souza Ribeiro Oliveira..... 71  
<http://dx.doi.org/10.18472/ReGIS.v3n1.2017.25668>

Mulheres no Território de Identidade Rural Zona da Mata Rondoniense: Caminhos para uma participação efetiva e democrática / *Women in the Rural Identity Territory in the Zona da Mata Rondoniense: Pathways for a Democratic and Effective Participation*

Por / *By* José das Dores de Sá Rocha ..... 85

<http://dx.doi.org/10.18472/ReGIS.v3n1.2017.25469>

Análise do empoderamento da sociedade civil no Território Rural Sul Sergipano por meio da Análise Estratégica / *An Analysis of the Empowerment of Civil Society in the Rural Territory of Southern Sergipe Through A Strategic Analysis*

Por / *By* Marcos Aurélio Santos da Silva, Neíza Cristina Santos Batista, Sonise dos Santos Medeiros, Deise Maria de Oliveira Galvão.....101

<http://dx.doi.org/10.18472/ReGIS.v3n1.2017.25642>

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Território da Cidadania do Baixo Tocantins (Pará) / *The Food Acquisition Programme (PAA in Portuguese) in the Citizenship Territory of Lower Tocantins, Pará State, Brazil*

Por / *By* Lucia Daiane Copetti, Francinei Bentes Tavares, Miqueias Calvi.....119

<http://dx.doi.org/10.18472/ReGIS.v3n1.2017.25627>

Agroecologia e Agricultura Familiar: Contribuição das Organizações Sociais para a Segurança Alimentar e a Comercialização Solidária / *Agroecology and Family Farming: The Contribution of Social Organizations to Food Security and Solidarity-Based Markets*

Por / *By* Elizeth Marques de Souza, Franquismar Marciel Souza, Francinei Bentes Tavares, Miquéias Freitas Calvi .....140

<http://dx.doi.org/10.18472/ReGIS.v3n1.2017.25640>

## DEBATE / DEBATE

Repensar as estratégias de desenvolvimento territorial no Brasil, um desafio conjunto para governos, sociedade civil e universidades. Debate com Arilson Favareto, José Emilio Guerrero Ginel e Catia Grisa / *Re-thinking Brazil's Territorial Development Strategies, a Joint Challenge for Governments, the Third Sector and Universities Along / A Debate with Arilson Favareto, José Emilio Guerrero Ginel e Catia Grisa.*

Por / *By* Mireya E. Valencia Perafán e Mário Avila ..... 163

<http://dx.doi.org/10.18472/ReGIS.v3n1.2017.28047>

## Editorial / Editorial

# O Problema de Ser Talentoso, mas Não Conseguir Inovar

## The Problem With Being Talented, but Not Able to Innovate

Por Alexandre Maduro-Abreu<sup>a</sup> e Gabriela Litre<sup>b</sup>

<sup>a</sup>Professor Adjunto IV do Departamento de Administração e Diretor do Centro de Pesquisa em Gestão, Inovação e Sustentabilidade – CPGIS/ Universidade de Brasília – UnB, Brasília, Brasil. Editor Responsável, Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade (ReGIS)  
E-mail: maduro@unb.br

<sup>b</sup>Pesquisadora do Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS,/ Universidade de Brasília – UnB, Brasília, Brasil. Editora Executiva, Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade (ReGIS)  
E-mail: gabrielalitre@yahoo.com

<http://dx.doi.org/10.18472/ReGIS.v3n1.2017.28045>

Na mais recente versão do Índice Nacional de Inovação, elaborado pela Universidade de Cornell, em colaboração com a escola de negócios Insead e a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), o Brasil ficou na 69ª posição mundial. O estudo está baseado em dezenas de medições que incluem o número de solicitações de patentes de novas invenções, os avanços na área de educação e a facilidade para fazer negócios em cada país.

O resultado é ruim, se considerarmos que o Brasil estava na 47ª posição, em 2011, e se observarmos o fato de que nosso país ficou em sétimo lugar na América latina, apesar da importância da sua economia: com exceção do México, os demais têm economias inferiores em tamanho. Na América latina, o Chile ocupou 46º lugar, México (58º), Colômbia (65º), Uruguai (67º), Brasil (69º), Peru (70º), Argentina (76º), Equador (92º), El Salvador (103º) e Bolívia (106º). Além disso, nenhum país latino-americano está entre as 17 nações em desenvolvimento descritas como “estrelas da inovação”.

O Índice Nacional de Inovação analisou 130 economias do mundo inteiro. A Suíça continuou como líder da lista, pelo sétimo ano consecutivo. No ranking, as economias de países desenvolvidos (ou alto rendimento, como o índice as classifica) ocupam 24, das 25 primeiras posições do ranking. Em segundo lugar, aparece a Suécia, que estava na mesma colocação no ano passado, em terceiro, os Países Baixos (que estavam em 9º lugar, no ranking de 2016), seguido pelos Estados Unidos, que mantiveram o mesmo quarto lugar alcançado na medição passada.

A lista da inovação não inclui países latino-americanos entre as 25 nações mais inovadoras do mundo - apesar de Brasil, México e Argentina, se encontrarem entre as 25 maiores economias do mundo. Nações da África, do Leste europeu e do Sudeste Asiático estão avançando mais rapidamente na área de produção de novos bens e serviços para o desenvolvimento do que a gente.

A China foi o único país emergente (considerada pelo ranking como uma economia de rendimento médio) a aparecer entre as 25 primeiras posições. Esse país asiático saltou da 25ª posição, conquistada no levantamento do ano passado, para a 22ª posição este ano.

Por que uma região como a América latina, e um país como o Brasil, que produzem tantos talentos individuais em suas universidades e empresas, não conseguem um maior destaque na área da inovação? Nosso subcontinente gerou algumas das pessoas mais talentosas e criativas do mundo, como os futebolistas Neymar e Messi, o prêmio Nobel de Literatura Mario Vargas Llosa, o Papa Francisco, o presidente do M.I.T. – frequentemente classificada como a melhor universidade do mundo – Rafael Reiff, entre outros.

Por que, apesar do tamanho da economia brasileira, a produção de patentes de novas invenções continua sendo mínima? Juntando todos os países da América latina e do Caribe, foram solicitadas em 2016, 1.400 patentes internacionais. Isso é menos do que 10% das 15.560 novas patentes internacionais solicitadas somente pela Coreia do Sul, segundo dados da OMPI.

Existem várias hipóteses para tentar explicar o problema de ser talentoso, mas não conseguir inovar. Muitos mencionam as crises políticas nacionais, incluídos os escândalos por corrupção. Economistas afirmam que o problema é que o Brasil, assim como o restante da América latina, sofre de um excesso de regulações governamentais e tem escasso capital de risco para financiar ideias de pessoas talentosas. Outros especialistas dizem exatamente o contrário: que América latina precisaria de uma maior intervenção governamental para produzir maior inovação. Esses últimos citam como exemplo o fato de a Coreia do Sul e Israel investirem 4.2% do seu produto bruto interno em pesquisa e desenvolvimento de novos produtos, sendo que na América latina a média de investimento nessa área é de somente 0.5%. Finalmente, tem quem culpa um fato cultural: a falta de tolerância ao fracasso que teríamos os latino-americanos, sendo que a maioria das inovações só acontecem após longas listas de erros e fracassos.

A Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade (ReGIS), editada pelo CPGIS, da FACE, oferece nesse novo número (o seu quarto desde a sua criação, há dois anos) mais um grão de areia para pensarmos com criatividade sobre os problemas da sustentabilidade do Brasil, a partir da perspectiva da inovação e da gestão. O presente número oferece um dossiê intitulado “As experiências dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial no Brasil”, coordenado pelos editores convidados: Professora Mireya E. Valencia Perafán e Mário Ávila, da Universidade de Brasília.

Ao longo dos oito artigos do dossiê, diversos autores exploram as trajetórias, desafios, conquistas e desdobramentos da aplicação dos núcleos de extensão rural no Brasil e na região. Ainda que sem um balanço oficial, as perspectivas são alentadoras: a maioria dos trabalhos descreve um fértil espaço de interações gerado para a promoção de inovações, a diminuição das desigualdades e a promoção da soberania, da segurança alimentar, da cidadania, da inclusão e da participação social.

De outro lado, a descontinuidade dessas mesmas ações, por ocasião das mudanças políticas e econômicas ocorridas no Brasil, gera perguntas sobre o futuro da inovação institucional para a gestão territorial no Brasil, um campo que, como vimos no começo deste Editorial, ainda gera inúmeros desafios.

Para discutir as consequências desse novo cenário político-institucional do desenvolvimento territorial no Brasil, os editores do dossiê convidaram três renomados especialistas sobre desenvolvimento territorial: Catia Grisa, Professora no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da UFRGS, Arilson Favaretto, Professor na Universidade Federal do ABC (Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território), e José Emilio Guerrero Ginel, Professor da Escola Técnica Superior de Engenheiros Agrônomos e de Montes da Universidade de Córdoba (Espanha) e coordenador do Programa Interuniversitário de Doutorado “Engenharia Agrícola, Alimentar, Ambiente e Desenvolvimento Rural Sustentável” (ver biografias detalhadas nesta Seção).

Os debatedores aportaram seus olhares sobre um conjunto de eixos temáticos, que incluíram os atributos e ganhos da abordagem territorial - em particular aqueles mais evidentes na experiência brasileira-, uma avaliação pessoal sobre como estas trajetórias ficaram comprometidas com o desmantelamento do programa dos territórios rurais e suas opiniões sobre o futuro da abordagem territorial. Também foi debatida a dificuldade para institucionalizar os arranjos que esta abordagem propõe e, por fim, o papel que jogam as universidades e os institutos federais no desenvolvimento dos diversos territórios rurais brasileiros.

Boa leitura e um ótimo 2018!

Alexandre Maduro-Abreu  
*Editor Responsável, ReGIS e Diretor, CPGIS*

Gabriela Litre  
*Editora Executiva, ReGIS*

## Dossiê / Dossier

# As Experiências dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial no Brasil

## The Experience of the Rural Extension Units in Brazil's Territorial Development

Mireya E. Valencia Perafán<sup>a</sup>

Mário Avila<sup>b</sup>

<sup>a</sup>Professora, Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária/FAV  
Núcleo de Pesquisa em Gestão Territorial do CPGIS/FACE  
Universidade de Brasília (UnB), Brasília, Brasil  
Diretora Presidente da Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento  
Territorial –RETE  
Email: mireya@unb.br

<sup>b</sup>Professor, Programa de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural  
Programa de Pós Graduação em Gestão Pública  
Universidade de Brasília (UnB), Brasília, Brasil  
E-mail: avila@unb.br

<http://dx.doi.org/10.18472/ReGIS.v3n1.2017.28046>

O enfoque do desenvolvimento territorial na América Latina e, em particular no Brasil, é referência no planejamento de políticas públicas e na orientação de ações voltadas para o desenvolvimento rural com o intuito de reduzir as desigualdades e promover o respeito à diversidade, solidariedade e justiça social.

Organismos internacionais, governos nacionais e subnacionais, instituições de ensino e pesquisa e organizações da sociedade civil são alguns dos exemplos que se mobilizaram e mobilizam ao longo das duas últimas décadas com o objetivo de promover inovações, diminuir as desigualdades e garantir soberania, segurança alimentar, cidadania, inclusão e participação social. Ao mesmo tempo, a descontinuidade das ações, por ocasião das mudanças políticas ocorridas na América latina em geral, e no Brasil em particular, junto com o exíguo engajamento real da muitas das entidades do poder público envolvidas, geram descrédito sobre a política territorial e abrem perguntas sobre a efetividade real da inovação institucional para a gestão territorial.

No caso brasileiro, as mais recentes iniciativas fomentadas pelo Governo Federal estiveram relacionadas com as chamadas para a estruturação dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETs), nascidos de parcerias entre o extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e ligados às instituições públicas de ensino superior. Sua finalidade era a de promover ações junto aos espaços de gestão nos territórios rurais existentes no país.

Se bem esses núcleos atuaram com diferentes estratégias e metodologias, todos compartilharam o objetivo maior de dar continuidade à política de desenvolvimento territorial instituída no Brasil desde 2003. Pela extinção do MDA, como de sua política de desenvolvimento territorial, muitos dos Núcleos suspenderam suas atividades no primeiro semestre de 2017. Mas, há alguns deles que foram absorvidos pelas universidades e continuam acompanhando e assessorando o funcionamento de Colegiados Territoriais para aperfeiçoar o processo de gestão da estratégia de desenvolvimento territorial. Os Colegiados Territoriais são institucionalidades representativas dos territórios rurais que contam com a participação do poder público e da sociedade civil.

Como esse dossiê demonstra, apesar de o balanço geral ser positivo, os NEDETs ainda enfrentam múltiplos desafios, como o descrédito dos atores sociais frente à política territorial, atrelado à falta de continuidade e de planejamento das atividades desenvolvidas pelos Colegiados Territoriais e à fragmentação das ações territoriais desenvolvidas. De maneira pontual, relatam-se aspectos que limitam a operação dos Colegiados como são a falta a sistematização da informação (arquivos) apresentando o histórico e discussões das reuniões realizadas em muitos dos territórios (o que dificulta o processo de democratização dos Colegiados) e a efetivação real das atividades dos cronogramas anuais de muitos de estas instâncias. De outro lado, identificam-se aspectos que comprometem a execução da política pela delicada construção de interesses comuns à toda a comunidade e a complexidade da abordagem territorial do desenvolvimento que implica mudança, não só de práticas, mas de visões de mundo.

Sugere-se aprofundar nos estudos sobre as dinâmicas territoriais que permitam identificar os fatores que facilitam a coesão territorial e, em soma, melhoram as condições de vida das populações rurais.

Várias destas questões foram abordadas no III Congresso Internacional Gestão Territorial para o Desenvolvimento Rural, realizado na Universidade de Brasília - UnB em novembro de 2016. Deste evento, organizado pela Rede de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial – RETE ([rete.inf.br](http://rete.inf.br)) as Redes de gestão territorial de Colômbia e México, o Centro de Pesquisa em Gestão, Inovação e Sustentabilidade – CPGIS, da Universidade de Brasília, e a Rede de Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural em América Latina Rede -PP-AL, surgiu a ideia de elaborar este dossiê com o objetivo de organizar e de apresentar, de maneira crítica e original, reflexões, experiências e análises sobre os espaços territoriais e os NEDETs.



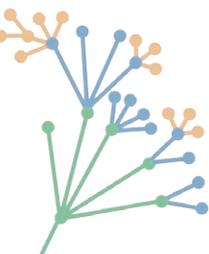
Nesse sentido, o presente dossiê, coordenado pelos professores Mireya E. Valencia Perafán e Mário Avila da Universidade de Brasília e integrantes da Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial (RETE), oferece contribuições ligadas às universidades e institutos de ensino, pesquisa e extensão no desenvolvimento territorial, os NEDETs e suas experiências. Análises focadas na dimensão da gestão social para o desenvolvimento territorial, a implementação de políticas públicas como, por exemplo, as compras institucionais, bem como as contribuições ligadas ao meio ambiente e agroecologia nos territórios, entre outros, receberam especial relevância.

Desta forma o Dossiê inclui oito artigos científicos que sistematizam diversas experiências dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETs) em territórios rurais.

O primeiro deles faz uma descrição dos NEDETs e como esta ação se estruturou ao interior do Programa Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais que era liderada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do extinto Ministério de Desenvolvimento Agrário. Neste texto seus autores, Taciane Lais da Silva, José Antônio Kroeff Schmitz, Marcos Botton Piccin, estudam a atuação do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial no Território Rural Vale do Rio Pardo (TR-VRP) e identificam os desafios enfrentados e perspectivas. Entre eles vale destacar o risco que implica a descontinuidade da política territorial e a fragilidade na composição do Colegiado Territorial pela baixa articulação com outras organizações e iniciativas no território que vajah além do segmento da agricultura familiar. De outro lado, os autores ressaltam que o trabalho feito para elaborar o plano territorial gerou fortalezas que apontam a possível continuidade de ações coletivas.

Depois deste primeiro artigo o Dossiê apresenta uma sequência de cinco trabalhos que abordam uma das principais dimensões das políticas com enfoque territorial, qual é a participação social. O primeiro deles, "Avaliação da participação social dos membros do Colegiado territorial das Águas Emendadas", da autoria de Alberto Abadia dos Santos Neto e Mário Lúcio de Ávila, parte da premissa que é necessário conhecer as dinâmicas particulares dos territórios rurais para avançar na caracterização de dimensões como a da participação social. Os autores reconhecem a experiência no território de Águas Emendadas como um espaço que permitiu a liberdade de expressão e posicionamento de um conjunto articulado de atores institucionais públicos e privados oferecendo a possibilidade de escolha de um conjunto de investimentos e de ações estratégicas para o conjunto de municípios que integram o território. Junto com isto, os autores identificam que a maneira como o território vem se constituindo, apresenta divergências de interesses não territorialmente pensados. As sinergias são limitadas e as identidades restringem-se às instituições dos estados (MG e GO) e o Distrito Federal.

De outro lado, as análises feitas no território Central de Rondônia pelos autores Tânia Olinda Lima, Clodoaldo Oliveira Freitas, Eliane Silva Leite, Bruna Érica Oliveira e Greice Leite Freitas, mostram que os Colegiados Territoriais fortalecem a expressão da territorialidade, enquanto sentido de pertença, ao considerar e envolver a



sociedade e seus meios de convivência no planejamento e gestão das políticas públicas. Em este segundo artigo, analisa-se a gestão social como o compartilhamento da responsabilidade pelos destinos do território entre população e Estado e, à luz dessa definição, identificam como segmentos do território, em particular os agricultores familiares, conseguiram articular parcerias para o desenvolvimento de projetos produtivos. Apesar destes avanços os autores chamam atenção sobre o risco que estas ações correm pela descontinuidade da política e pela falta de instrumentos que fortaleçam as capacidades locais.

A gestão social também é analisada pelos autores do artigo "Gestão participativa do colegiado territorial Sertão São Francisco -PE e sua contribuição no desenvolvimento territorial rural do semiárido pernambucano". Neste trabalho, Flaviaine Maria Florêncio Monteiro Silva, Danielle Moraes Amorim, Francisco Assis Filho, Xenusa Pereira Nunes, Lígia Carvalho, Ruth Moraes N Amorim e Lúcia Marisy Souza Ribeiro Oliveira, entendem os colegiados territoriais como importantes espaços políticos para o desenvolvimento rural sustentável do Brasil, mas alertam sobre a baixa participação da sociedade civil organizada na estrutura do colegiado como a pouca participação do poder público nas plenárias para tomada de decisões e deliberações.

O quarto artigo que aborda a temática da participação social fala das Mulheres no Território de Identidade Rural Zona da Mata Rondoniense: Caminhos para uma participação efetiva e democrática. O autor deste trabalho, José das Dores de Sá Rocha, visa compreender a participação das mulheres nesse território a partir da percepção delas da própria política territorial, a perspectiva de gênero propiciada pela política e dos resultados do planejamento rural participativo, especificamente, no que diz respeito à vinculação das associações de mulheres na estratégia territorial. Um ponto favorável identificado pelo autor é a constituição de um comitê de mulheres como resultado de um longo trajeto de mobilização. Para Sá Rocha, falar da política territorial é falar de uma nova proposta de democracia, na qual as instituições aproximam-se dos sujeitos de maneira a buscar a melhor tomada de decisão.

Por fim, e fechando este bloco de artigos sobre a participação social nos territórios rurais, os autores Marcos Aurélio Santos da Silva, Neíza Cristina Santos Batista, Sonise dos Santos Medeiros e Deise Maria de Oliveira Galvão, estudam o empoderamento da sociedade civil no Território Rural Sul Sergipano por meio de uma análise estratégica constatando que houve alteração das principais relações de interdependência entre os atores sociais das respectivas representações que compõem a estrutura do colegiado, como também que houve baixa participação de outras categorias da população rural que não fazem parte desse colegiado.

Os dois últimos artigos deste dossiê abordam uma temática muito cara ao desenvolvimento rural, diretamente ligada com as ações com enfoque territorial e que abre a discussão para as chamadas políticas públicas de terceira geração para o desenvolvimento rural brasileiro. Trata-se da segurança alimentar analisada a partir da implementação de uma política pública como o Programa de Aquisição de



Alimentos (PAA) e, de outro lado, analisada desde a agroecologia e a agricultura familiar.

O artigo “O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Território da Cidadania do Baixo Tocantins (Pará)”, elaborado por Lúcia Daiane Copetti, Francinei Bentes Tavares e Miquéias Freitas Calvi, é um dos resultados de um projeto de maior abrangência que tem como objetivo ao monitoramento e avaliação de políticas públicas para gestão de territórios na Amazônia paraense. Para os autores, o PAA no território de Baixo Tocantins pode chegar a ser um instrumento com um papel estratégico no abastecimento dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição, na educação alimentar e promoção de hábitos alimentares saudáveis, na inclusão produtiva e na promoção da produção sustentável. Mas, para avançar neste sentido se faz necessário vencer desafios como são o desconhecimento do Programa, a falta de alinhamento entre as instituições governamentais, principalmente os municípios, e frágil organização dos agricultores familiares e da sua produção.

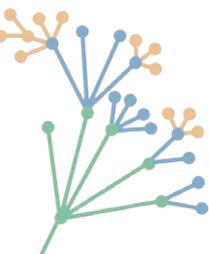
O oitavo artigo deste dossiê discute a contribuição das organizações sociais para a segurança alimentar e comercialização solidária com base em princípios agroecológicos no território de Baixo Tocantins -Pará. Os autores desta pesquisa, Elizeth Marques de Souza, Franquismar Marciel Souza, Francinei Bentes Tavares, Miquéias Freitas Calvi, constataram que as organizações pesquisadas podem ser vistas como exemplos de ações de transformação social, e que podem ser replicadas em outras associações, cooperativas e escolas, visando a melhoria dos hábitos alimentares e fazer uma contribuição ao debate em torno dos princípios agroecológicos que podem ser adotados localmente.

Finalmente, três renomados especialistas do campo do desenvolvimento territorial foram convidados para analisar os impactos das rupturas institucionais e políticas recentes no Brasil na trajetória das políticas públicas para o desenvolvimento rural com enfoque territorial. Assim, participaram do rico Debate que fecha o presente número de ReGIS a Professora no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da UFRGS, Catia Grisa, o Professor da Universidade Federal do ABC (Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território), Arilson Favareto, e o Professor da Escola Técnica Superior de Engenheiros Agrônomos e de Montes da Universidade de Córdoba (Espanha) e coordenador do Programa Interuniversitário de Doutorado “Engenharia Agrícola, Alimentar, Ambiente e Desenvolvimento Rural Sustentável”, José Emilio Guerrero Ginel.

Desejamos a todos uma boa leitura!

Cordialmente,

Os Editores Convidados



# Atuação do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial no Território Rural Vale do Rio Pardo: desafios enfrentados e perspectivas

## The Performance of the Extension Unit for Territorial Development of the Rural Territory of the Rio Pardo Valley, Brazil

Taciane Lais da Silva<sup>a</sup>

José Antonio Kroeff Schmitz<sup>b</sup>

Marcos Botton Piccin<sup>c</sup>

<sup>a</sup>Doutoranda do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional da  
Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).  
Santa Cruz do Sul/ RS  
tacianelaisdasilva@gmail.com

<sup>b</sup>Professor Adjunto Universidade Estadual do Rio Grande do Sul.  
Santa Cruz do Sul/ RS  
joseschmitz@gmail.com

<sup>c</sup>Professor Adjunto da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)/ Departamento de  
Educação Agrícola e Extensão Rural. Santa Maria/ RS  
marcospiccin@gmail.com

<http://dx.doi.org/10.18472/ReGIS.v3n1.2017.25643>

Recebido em 10.05.2017

Aceito em 04.09.2017

ARTIGO - DOSSIÊ

### RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar a atuação do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) no Território Rural Vale do Rio Pardo, localizado em Rio Grande do Sul (RS), no que se refere ao planejamento e ações que visem o Desenvolvimento Rural do Território. A ferramenta metodológica para colher os dados empíricos deste estudo de caso foi a denominada matriz Fortalezas, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças (FOFA), outros dados primários foram coletados na realização de reuniões. A política territorial, recentemente implementada no Território Rural Vale do Rio Pardo, impulsionou o exercício de planejamento e articulação de políticas onde quase não existiam antecedentes de articulações

intermunicipais. No entanto, com impeachment da Presidenta Dilma, o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais ficou ameaçado, pois o fato da política territorial não ser uma política de Estado compromete a construção de ações em longo prazo.

**Palavras-chave:** Territórios Rurais; Políticas de Estado; Políticas de Governo; Atores Sociais.

## ABSTRACT

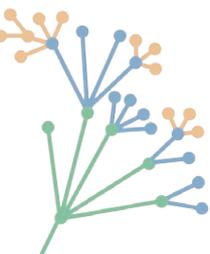
*The objective of this article is to analyze the performance of the Extension and Territorial Development Unit (NEDET) in the Vale do Rio Pardo Rural Territory, concerning the planning and actions that aim at the rural development of the territory. The methodological tool to gather the empirical data of this case study was the Strengths, Opportunities, Weaknesses and Threats (SWOT) analysis. Additionally, primary data were collected during the meetings. Territorial policy has been only recently implemented in the Vale do Rio Pardo Rural Territory, yet it has managed to be successful in promoting planning and policy articulation in regions where almost no previous tradition of inter-municipal articulation existed. However, with the impeachment of former Brazilian President Dilma, the Program of Sustainable Development of Rural Territories was threatened, mainly because the fact that territorial policy is not considered a State policy, but a governmental one, thus compromising the continuity of actions in the long term.*

**Keywords:** Rural Territories; State policies; Government policies; Social actors.

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo analisar a atuação do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) no Território Rural Vale do Rio Pardo (RS), no que se refere ao planejamento e ações que visem o Desenvolvimento Rural do Território. O NEDET faz parte de uma estratégia governamental em parceria com universidades públicas para dar apoio à organização dos atores sociais com intuito de superar a setorização da execução das políticas públicas nos Territórios Rurais. Isso porque, nas últimas décadas, houve um significativo aumento das políticas públicas no Brasil, principalmente com forte caráter social. Essa trajetória brasileira de construção da agenda de políticas públicas foi impulsionada pela transição democrática a partir do final da década de 1980 (MELO, 1999).

Nos últimos anos observa-se um aumento na quantidade de estudos sobre análise das políticas públicas no Brasil. Esses estudos apontam para o entendimento da política pública como um campo multidisciplinar, no qual envolve várias áreas do conhecimento como sociologia, ciência política e economia, entendendo que a teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade (SOUZA, 2006). Para Celina Souza (2006, p.26) po-



lítica pública pode ser resumida: “como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (...) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (...)”. É o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade. Estas políticas são de responsabilidade do Estado quanto à execução e manutenção a partir de processo de tomada de decisões que abranja órgãos públicos e diferentes entidades e agentes da sociedade, relacionada à política implementada.

Diante disso, é necessário entender o que são políticas de governo e políticas de Estado. Almeida (2016) conceitua políticas de governo como sendo aquelas em que o Executivo delibera num decurso bem mais simples de formulação e execução de ações com intuito de atender os requerimentos da própria agenda política. Neste processo cabe à compreensão de cada gestão de governo manter ou não essas políticas, como é o caso da Política de Desenvolvimento Territorial. Já as políticas de Estado abrangem as burocracias de outras instâncias do Estado, passando pelo parlamento ou outras agências de debate. Isso depois de ter tramitado por várias esferas da máquina Estatal, onde passou por estudos técnicos, análises de impacto, simulações, repercussão econômica e cálculo de custo-benefício da política que vai ser posta em execução. Esse processo é bem mais demorado, pois geralmente incide em esferas mais amplas da sociedade. Isso garante sua execução mesmo trocando a gestão com outros projetos de governo.

Desde 2003 o governo brasileiro tem adotado o recorte territorial para articulação de políticas públicas destinadas ao meio rural (DELGADO; LEITE, 2015). A partir daí se começa a implementação de políticas públicas com abordagem territorial, dentre as quais destacam-se a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), do Ministério da Integração Nacional; os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); e o Programa Territórios da Cidadania (PTC), sob a responsabilidade da Casa Civil da Presidência da República, as quais são políticas de governo.

Nesse contexto, o Território se apresenta como uma estratégia para a discussão e a construção do desenvolvimento rural, caracterizado como um processo de inclusão produtiva via a articulação de políticas públicas destinadas ao meio rural, e considerado como um espaço que vai além da delimitação geográfica, devendo colocar em evidência a participação social e a intersetorialidade na estruturação, no desempenho e na proposição de políticas públicas (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2015).

Neste período, a política agrícola para a agricultura familiar foi fortalecida com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) junto ao MDA. Ela foi criada no ano de 2003, por meio do PRONAT e implementada através da criação dos Territórios Rurais em praticamente todas as regiões do país, passou a trabalhar especificamente com a promoção da política de Territórios Rurais no Brasil com



o objetivo de promover o protagonismo dos atores sociais para a governança do desenvolvimento de seus Territórios e também potencializar os impactos e os resultados obtidos através da política territorial (DELGADO; LEITE, 2015).

Percebe-se que o programa vinha tomando amplitude; no Rio Grande do Sul, por exemplo, atingiu o total de 18 Territórios Rurais. Em torno de 400 municípios gaúchos estão incluídos nos Territórios, o que significa mais de 80% do Território do estado (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2015). Porém, em 2016, quando a estratégia de adoção territorial para a execução de políticas públicas estava tomando maior dimensão, ocorreu o *impeachment* da Presidenta Dilma<sup>1</sup>, deixando uma série de inquietações com relação ao destino e continuidade da política territorial. Tendo isso em vista, é pertinente analisar a atuação do NEDET junto ao Colegiado do Território Rural Vale do Rio Pardo e a situação de insegurança aos agentes envolvidos com a conjuntura que se desenrolou a partir do referido impeachment.

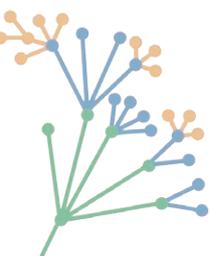
A ferramenta metodológica utilizada para colher os dados empíricos foi a denominada matriz Fortalezas, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças (FOFA), balizada sobre as quatro Dimensões da Sustentabilidade – 1. Socioeconômica, 2. Sociocultural e Educacional, 3. Político Institucional e 4. Ambiental. A FOFA foi realizada em todas as sete microrregiões do Território. Além disso, outros dados primários foram coletados por meio entrevistas e caderno de campo na realização de reuniões com os atores sociais para discutir a proposta e articular a mobilização das entidades que envolvem a sociedade civil e poder público. Em cada uma das microrregiões foram realizadas plenárias para construção da matriz FOFA. Posteriormente foram realizadas duas grandes plenárias macrorregionais, uma Norte e outra Sul, para a discussão e construção de propostas para a construção do Plano Territorial. Durante o trabalho de campo foram analisadas as atividades diárias do trabalho de assessoria e articulação entre as entidades que compõe o território, fazendo análises de reuniões, encontros e assembleias do colegiado territorial. Todos os dados empíricos foram analisados e utilizados para avaliar a atuação do NEDET junto ao Território.

Este artigo está organizado em três seções, além da introdução e das considerações finais. Na segunda seção se caracterizará o território do Vale do Rio Pardo. Na terceira seção se analisará a constituição e os desafios da atuação do NEDET. Na quarta seção se refletirá sobre os impactos causados pela incerteza de continuidade da política territorial.

## 2. O CASO DO TERRITÓRIO VALE DO RIO PARDO

O Território Rural Vale do Rio Pardo, doravante denominado apenas por TRVRP, possui um histórico peculiar com relação à demanda por ser reconhecido enquanto tal pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e por tornar-se integran-

<sup>1</sup> O impeachment da Presidenta Dilma foi aprovado pela maioria da Câmara dos Deputados pela acusação de crime de responsabilidade por emitir decretos de crédito suplementar no ano de 2015. Para seus defensores tratou-se de um golpe parlamentar porque o procedimento administrativo do qual foi acusada havia também sido realizado por presidentes anteriores.

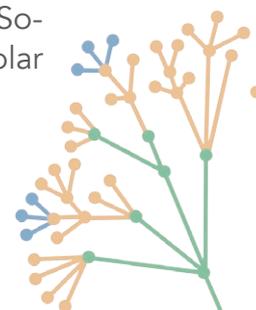


te do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT). Para alcançar tal propósito, as lideranças de onze municípios da região do Vale do Rio Pardo, em novembro de 2011, reuniram-se para formalizar o Pré-Território Vale do Rio Pardo. A intensão era o de pressionar o MDA para a criação do mesmo. Entre as organizações presentes estavam 23 representantes da sociedade civil e 16 do poder público (SCHMITZ, 2014).

Porém, somente em janeiro de 2013, o MDA reconheceu o Vale do Rio Pardo como Território Rural, estabelecendo-o com uma delimitação geográfica diferente da pretendida pelas entidades que o haviam reivindicado. A nova delimitação juntou duas macrorregiões distintas: a região Sul (referente ao Vale do Rio Pardo propriamente dito) e a região Norte (referente à região do Alto da Serra do Botucaraí) para compor um único Território. Esse novo recorte espacial, de certa forma, desmobilizou todo o trabalho de articulação, de organização e de captação de dados da região, ocasionando um forte desinteresse entre os representantes das diversas entidades em dar continuidade ao trabalho, em vista do entendimento de que não existiam inter-relações nem identidade suficientes entre as organizações para compor um único Território (SCHMITZ, 2014).

Portanto, com esse novo arranjo territorial, hoje o TRVRP é composto por 28 municípios, os quais são: Alto Alegre, Barros Cassal, Boqueirão do Leão, Campos Borges, Candelária, Ernestina, Espumoso, Fontoura Xavier, Gramado Xavier, Herveiras, Ibirapuitã, Itapuca, Mato Leitão, Mormaço, Nicolau Vergueiro, Pantano Grande, Passo do Sobrado, Rio Pardo, Santa Cruz do Sul, São José do Herval, Sinimbu, Soledade, Tio Hugo, Vale do Sol, Vale Verde, Venâncio Aires, Vera Cruz e Victor Graeff. Juntos somam uma população de 429.236 habitantes, apresenta área total de 12.790,21 km<sup>2</sup> (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, 2015). É importante considerar que a região Sul do atual TVRP é fortemente baseada na Agricultura Familiar e Camponesa e tem sua base produtiva principalmente voltada para a cultura do tabaco e seu sistema integrado de produção. Já na região Norte, a cultura agrícola predominante é a soja, mesmo junto à agricultura familiar.

Com a intenção de fortalecer, dar suporte à organização e articulação das políticas públicas para agricultura familiar, o MDA lançou em 2014 a chamada pública CNPq/MDA/SPM-PR N° 11/2014 para apoio à implantação e manutenção de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial, os NEDETs. O objetivo foi o de contratar por dois anos uma assessoria para área de inclusão produtiva e outra para área da gestão social, em parceria com as universidades públicas, considerando uma “solução possível” para assessorar nas questões relacionadas aos repasses de recursos. Para a constituição dos NEDETs, no TRVRP a proponente do projeto foi a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), com unidade em Santa Cruz do Sul. O principal desafio do NEDET Vale do Rio Pardo foi trabalhar as temáticas do desenvolvimento sustentável em meio às dificuldades de coesão territorial entre os atores. O NEDET Vale do Rio Pardo tinha como meta principal construir o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PTDRSS) do TRVRP. Com o propósito e desafio de abranger e contemplar



toda a pluralidade de atores sociais existentes, o desafio era o de fazer da diversidade uma potencialidade para o desenvolvimento do Território.

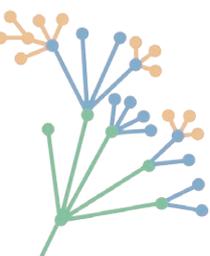
Nesse contexto, cabe considerar a atual instabilidade institucional que vive o Brasil com o impeachment. O MDA, ministério responsável por toda a política de Territórios Rurais, foi extinto e transformado em secretaria de governo, o que acaba deixando uma série de questionamentos e incertezas quanto aos rumos que serão dados à política territorial. Portanto, o objetivo deste artigo é analisar a atuação do NEDET no TRVRP, no que se refere ao planejamento e ações que visavam o Desenvolvimento Rural do Território, tendo em vista o fato de ser uma política de governo, deste modo, vulnerável à troca de comando do Poder Executivo.

### **3. OS DESAFIOS NA CONSTITUIÇÃO DO NEDET**

Com o desafio de contemplar a pluralidade de atores sociais do Território, utilizou-se a estratégia da subdivisão do Território Rural Vale do Rio Pardo (TRVRP) em duas macrorregiões (Norte e Sul) para mobilização dos atores em plenárias microrregionais. Essas macrorregiões estavam compostas por conjuntos de municípios denominados de microrregiões.

Essa estratégia de divisão em microrregiões permitiu a mobilização e participação de um maior número de atores sociais nas instâncias de decisão do Território. Por meio de plenárias menores, com um nível de identidade maior, aumentou o compromisso dos atores na construção do TRVRP. Isso permitiu que pudessem entender como se dá o processo de construção de demandas a partir de diálogos e planejamentos que ultrapassam as fronteiras dos seus municípios, e que é possível pensar ações em parcerias com instituições vizinhas a partir de suas realidades. Segundo Veiga (2002) é necessário superar a visão setorializada dos planejamentos que se baseiam na dicotomia rural-urbano, buscando-se assim uma melhor inter-relação entre os diferentes segmentos sociais que compõe a região.

A mobilização dos atores sociais foi um esforço coletivo do colegiado territorial, instância que congregava representantes de várias organizações e que tomava as decisões referentes às políticas públicas a serem desenvolvidas. Nesse contexto, o trabalho do NEDET procurava construir interlocução entre as diversas entidades para que superassem possíveis divergências e desarticulação, com vistas à construção do PTDRSS. As quatro dimensões que balizavam o debate a partir da ferramenta denominada matriz de Fortalezas, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças (FOFA), também provocavam os atores a pensar ações integradas a outros ministérios que aportavam políticas públicas referentes ao tema. Porém, essas ações em sua maioria foram planejadas com metas a médio e longo prazo. Os espaços de reuniões e debates promovidos no TRVRP colocaram os atores sociais em diálogo para discutirem suas realidades, bem como, para formularem propostas que objetivassem alcançar o desenvolvimento rural com projetos que viabilizem a sustentabilidade do Território. Alguns atores, como representantes dos quilombolas, das mulheres e de jovens, participaram pela primeira vez de reuniões que tiveram



o objetivo de pensar ações de desenvolvimento com seus interesses considerados. De certa forma, essa mobilização gerou expectativas e esperança de poder demandar políticas públicas adequadas a realidade regional.

Há duas regiões distintas em um mesmo território, mas existem algumas pautas mais gerais que são comuns e que “maquiam” as divergências, as quais são: demanda por políticas públicas específicas para agricultura familiar, especialmente voltada à comercialização dos produtos dos agricultores; pouco acesso à internet e à telefonia móvel; visualizam o turismo rural como uma potencialidade regional e salientam a necessidade de melhores condições de infraestrutura nas estradas municipais. Essas são algumas das principais pautas que geralmente são levantadas nas atividades do Colegiado Territorial e que são convergentes no TRVRP como um todo.

Contudo, na maioria dos debates e construção do planejamento observou-se que as percepções dos atores locais e regionais pertencentes a cada uma das macrorregiões percebem pontos fortes (Fortalezas e Oportunidades) e fracos (Fraquezas e Ameaças) distintos em cada realidade. Na macrorregião Sul os pontos fortes observados foram: existência de várias associações atuantes na região, como Associação Gaúcha Pró-Escolas Famílias Agrícolas e Associação Sta Cruzense de Movimento dos Pequenos Agricultores; possibilidade de formação de novas lideranças locais; política de comercialização nos mercados institucionais funcionando; várias agroindústrias familiares estruturadas; agricultores com produção orgânica; patrulha agrícola bem estruturada nos municípios; acesso a crédito para agricultura familiar; aumento da participação da mulher nos espaços das organizações; articulação em agroecologia; fortalecimento das unidades de produção familiar; aumento do número de feiras para a comercialização direta dos produtos; boas estruturas nas escolas municipais; creches a partir dos seis meses de idade; parceria entre entidades da área da educação; riqueza cultural da região; os jovens estão retornando ao campo após se qualificarem; a organização para a coleta seletiva de lixo. São alguns dos pontos fortes salientados pelos atores locais durante a construção da matriz FOFA.

Os pontos fracos da região Sul foram principalmente: poucas cooperativas; deficiência na gestão das unidades de produção familiar; destinação de recursos sem planejamento, deslegitimando as prioridades levantadas em fóruns de participação popular (o caso das emendas parlamentares); dependência do complexo fumageiro, pois é a principal fonte de renda da maioria das famílias agricultoras da região sul; pouca organização social; fragilidades sobre formação para a sociedade quanto a educação ambiental; poucas opções de lazer; falta de acesso à escola técnica e superior; a cultura do machismo; alto índice de toxicodependência no meio rural; alto índices de abuso infantil no meio rural; ausência de auxílio no transporte escolar para nível superior; falta de tratamento de esgoto no meio rural.

Na região Norte, os principais pontos fortes foram: atuação de organizações e entidades como a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) e Sindicato de Trabalhadores Ruais (STR); o fortalecimento de espaços participativos



como o conselho agropecuário ligado as Prefeituras Municipais; organização de associação de municípios da região norte a Associação dos Municípios do Alto da Serra do Botucaraí (AMASB); a existência e atuação do consórcio intermunicipal o Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal dos Municípios do Alto Jacuí e Alto da Serra do Botucaraí (COMAJA); união e parceria entre as entidades; a execução de chamadas públicas de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER); O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) voltado ao campo; a existência de instituições de ensino como a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) e polo da Universidade Aberta do Brasil (UAB), entre outras universidades próximas; gastronomia; disponibilidade de água potável e nascentes.

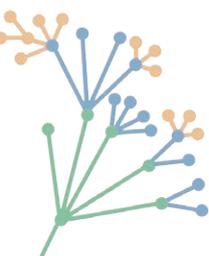
Os pontos fracos que se destacam como mais relevantes da região Norte são: a diminuição da participação popular dentro das entidades; falta de formação de novas lideranças; carência de planejamento em longo prazo; baixo comprometimento político com as demandas da agricultura familiar; dificuldades para que se tenha sucessão rural; má gestão na execução de projetos; interesses particulares atrapalham a organização política na região; dependência tecnológica na produção agrícola, pois mesmo agricultura familiar possui sua principal fonte de renda vinculada a monocultura da soja e trigo; pouca mão de obra disponível no meio rural; falta de segurança no meio rural; deficiência na comercialização dos produtos oriundos da agricultura familiar; necessita de reestruturação da bacia leiteira; falta política de preço; insegurança com políticas de Governo e não de Estado; problemas com desmatamento e queimadas sem fiscalização; uso de agrotóxicos nas monoculturas de forma exagerada causando contaminação das nascentes.

Todos esses pontos levantados mostram as diferentes demandas e peculiaridades existentes nas duas macrorregiões do TRVRP. Apontando dessa forma, para uma atuação dupla do NEDET, em praticamente dois territórios. De fato essas diferentes realidades exigem um acompanhamento diferenciado e mobilização de atores sociais que possam ser sujeitos da construção coletiva de seu respectivo Território e das políticas públicas que a este são demandadas.

#### **4. IMPACTOS DA INSTABILIDADE NAS PERSPECTIVAS ALMEJADAS PELO TERRITÓRIO**

O Governo Federal adotou o recorte territorial a partir de 2003 com o objetivo de evitar a setorização das políticas públicas destinadas ao meio rural. A abordagem territorial permite que os atores sociais possam protagonizar o debate, articular e monitorar a execução das políticas públicas através dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETERs).

Na implementação da abordagem territorial do desenvolvimento rural, os NEDETs tiveram um papel fundamental atuando junto aos Colegiados. Esse papel se efetivou com o assessorando na gestão social, na inclusão produtiva e na mediação de debates utilizando métodos e tecnologias sociais para construção e desenvol-



vimento das potencialidades regionais com intuito de articular as políticas públicas em torno das principais demandas identificadas nos territórios. Vale considerar nesse processo que a ação do NEDET é reflexo da agenda política e das orientações governamentais. Porém, essa articulação em microrregiões para planejar a ação dos atores sociais ajudou, sobretudo, a motivar a participação para construção do plano, mas também a desenvolver expectativas nos atores envolvidos.

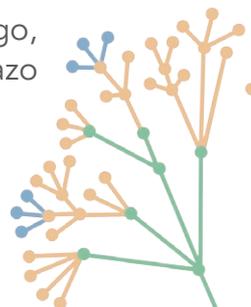
Por se tratar de uma política de governo, cuja execução está atrelada às ações da Gestão do Poder Executivo, o PRONAT corre riscos pela mudança de orientação na condução das políticas públicas. As ações desenvolvidas criaram expectativas entre os agentes sociais do território. A desarticulação desse trabalho pode resultar não só em uma desmobilização do processo já realizado, mas ter consequências negativas na cultura e educação política, pois acaba por deslegitimar os processos de construção de ações coletivas de desenvolvimento.

No mesmo período de realização das plenárias microrregionais, nas quais estavam acontecendo os debates para a formulação de propostas para a construção do Plano Territorial, ocorreu o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff. Isso prejudicou o processo de mobilização dos atores sociais, pois um dos primeiros atos do atual Presidente da República foi acabar com o MDA, o que gerou insegurança quanto à continuidade das ações. Nas reuniões de planejamento, muitas vezes, se escutava declarações como: “de que adianta virmos aqui planejar ações se nem sabemos se vai ter política de desenvolvimento territorial amanhã”. Essa percepção comprometia o processo de construção do plano, pois mesmo que ressaltando a importância de toda trajetória e organização no Território, a frustração com as expectativas gerava um sentimento de incerteza nos atores sociais.

Por outro lado, mesmo em uma conjuntura política desfavorável, TRVRP obteve êxitos na construção de seu primeiro PTDRSS, a pesar de suas peculiaridades com relação à identidade cultural, estrutura econômica e organização social ser bastante diferenciada, como argumentado anteriormente. A grande incógnita será quanto à execução das ações planejadas no PTDRSS, pois juntamente com a extinção do MDA também se esgotaram os recursos para a manutenção das assessorias aos colegiados.

Além disso, durante o processo de elaboração do mesmo foi possível observar que os atores sociais conseguiram desenvolver um sentimento de pertencimento ao TRVRP. Mesmo com tantas incertezas, algumas declarações dos integrantes do Núcleo Diretivo do Colegiado do referido território afirmavam: “precisamos garantir que nossa articulação enquanto instituições permaneçam entrosadas em projetos coletivos, porque é isso que faz de nós um Território”. Essas declarações demonstravam maturidade sobre a necessidade de pensar ações de desenvolvimento em conjunto, no sentido de ter uma trajetória de experiências e entender o processo de construção desse fórum.

Nos resultados analisados pela metodologia mencionada no início deste artigo, observou-se com clareza os anseios por políticas de curto, médio e longo prazo



planejadas pela base social do Território, com a intenção da melhoria da qualidade de vida. Esses resultados puderam ser percebidos nas propostas elaboradas nas plenárias microrregionais e posteriormente debatidas e priorizadas nos encontros macrorregionais. Pode-se observar nessas temáticas a demonstração de anseios dos atores sociais pertencentes ao Território por políticas que vão além de questões essencialmente agrícolas, mas que são necessárias para reprodução social dessas famílias. Essas famílias visualizam nas políticas públicas uma ferramenta de intervenção e melhorias nas suas condições de vida.

Com o material do PTDRSS em mãos e todo o significado que este tem para os atores sociais envolvidos ao longo do processo, há uma expectativa de continuidade ao trabalho que vem sendo realizado neste fórum. Mas permanece a sensação de direitos ameaçados pelos atuais governantes e incertezas com relação às políticas públicas, especialmente as destinadas à agricultura familiar.

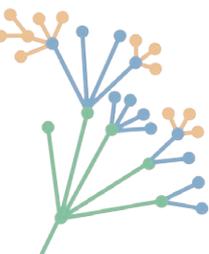
## **5. QUAL DESTINO DO TERRITÓRIO VALE DO RIO PARDO?**

Levando-se em conta que a política territorial tem um recente histórico de implementação no TRVRP, uma primeira observação que pode ser feita é que parece que os atores sociais sentem a necessidade de discutir políticas que tenham abrangência estrutural. Em geral, como colocam os autores Delgado, Bonnal e Leite (2007), pode-se intuir que a política do MDA foi exitosa em impulsionar o exercício de planejar e articular política em regiões onde quase não existiam antecedentes de articulações intermunicipais.

No entanto, a repentina mudança de governo em nível federal e a subsequente extinção do MDA, criam um questionamento: será este também é o fim da política territorial no país? O referido impacto refletiu inevitavelmente na base social dos territórios, pois o fato de a política territorial não ser uma política de Estado ameaça comprometer a construção de ações concretas que possibilitem o desenvolvimento rural sustentável pensado a curto, médio e longos prazos.

Contudo, é fato que a trajetória de construção do PTDRSS contribuiu para articulação regional e estimulou o debate para um planejamento coletivo. Resta saber se este vai contribuir para diminuição da setorização do acesso a recursos públicos e se os atores de fato irão priorizar projetos coletivos. Mas, diante deste contexto, vale considerar o que Favareto (2010) aponta com relação às fragilidades da composição dos CODETERs, pois isso remete à necessidade de articulações com outras organizações e com outras iniciativas, alertando sobre o risco da descontinuidade da política territorial, o que levaria a falência desses Colegiados.

Diante desta conjuntura de instabilidade, em decorrência das incertezas inevitáveis em razão da crise política e econômica que vive o país, mergulhado neste processo cíclico e recorrente do capitalismo mundial, chega-se à conclusão de que, a curto prazo, a forma mais coerente de manter a articulação de políticas públicas territorializadas e os atores sociais mobilizados consiste na manutenção das assessorias aos CODETERs, bem como, na transformação da política territorial em



uma política de Estado. Dessa forma, a médio e longo prazo poderia ser possível ampliar a autonomia dos atores sociais, destacando potencialidades regionais que possam estimular o sentimento de pertencimento, buscando a legitimidade de seu protagonismo e a efetividade da abordagem territorial no processo de desenvolvimento rural sustentável.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, P.; **Sobre políticas de governo e políticas de Estado: distinções necessárias**. Instituto Millenium, 2016. Disponível em: <http://www.institutomillennium.org.br/artigos/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado-distincoes-necessarias/>. Acesso em 03 dez. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). 2015. **Perfil Territorial**. Elaboração: CGMA.

CAVALCANTE, J. S. B. et al. O PTC à luz da história recente das Relações da sociedade brasileira com o seu mundo rural. In: \_\_\_\_\_. **Lá no território: um olhar cidadão sobre o Programa Territórios da Cidadania**. Recife: Editora UFPE; [Brasília]: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2014.

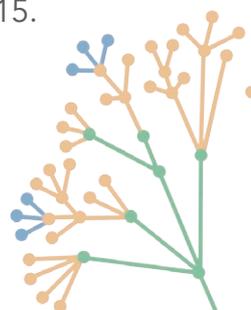
DELGADO, N.; BONNAL, P.; LEITE, S. **Desenvolvimento Territorial: Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais**. Convênio IICA – OPPA/CPDA/UFRRJ. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: [http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento\\_territorial-Articulacao\\_de\\_politicas\\_publicas\\_e\\_atores\\_sociais.pdf](http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento_territorial-Articulacao_de_politicas_publicas_e_atores_sociais.pdf). Acesso em: 03 dez. 2016.

DELGADO, N.; LEITE, S. O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

FAVARETO, A. **As tentativas de adoção da abordagem territorial do desenvolvimento rural – lições para uma nova geração de políticas públicas**. RAÍZES, Campina Grande, 2010. v. 28, p. 52-62.

MELO, M.; Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sérgio (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Sumaré, 1999. v. 3, p. 59-100.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA/ Secretária de Desenvolvimento Territorial – SDT. **Relatório de Balanço Programa NEDET**. Brasília, 2015.



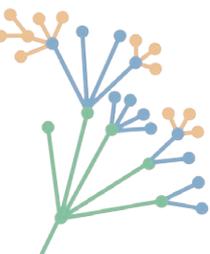
\_\_\_\_\_. **Rio Grande do Sul homologa 11 novos territórios rurais.** Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portalmda/noticias/riograndedosulhomologa11novoster-rit%C3%B3rios-rurais#sthash.xqcuWwhy.dpuf>. Acesso em: 30 nov. 2016.

SCHMITZ, J.A.K. **Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial do Vale do Rio Pardo.** Projeto apresentado à Chamada Pública CNPq/MDA/SPM-PR N° 11/2014 - Apoio à implantação e manutenção de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial. Santa Cruz do Sul. 2014. 48p. Disponível em: <http://territoriovrp.com.br/wp-content/uploads/2016/05/Projeto-N%C3%BAcleo-Extens%C3%A3o-Desenvolvimento-Territorial-do-Vale-do-Rio-Pardo-RS-2014.pdf>. Acesso em 06 fev. 2017.

SOUZA, C. **Políticas Públicas:** uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n° 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf> Acesso em: 30 ago. 2017.

TERRITÓRIO VALE DO RIO PARDO. 2016. Disponível em: <http://territoriovrp.com.br/sobre-o-territoriovrp/abrangencia>. Acesso em: 06 fev. 2017.

VEIGA, José Eli da. **Cidades imaginárias:** o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Autores Associados, 2002.



# Avaliação da participação social dos membros do Colegiado territorial das Águas Emendadas

## An Evaluation of the Social Participation Level of the Members of the Territorial Collegiate of Águas Emendadas, Brazil

Alberto Abadia dos Santos Neto<sup>a</sup>

Mário Avila<sup>b</sup>

<sup>a</sup>Professor substituto da Universidade de Brasília, Faculdade UnB Planaltina  
Brasília, DF, Brasil  
E-mail: albertounbagro@gmail.com

<sup>b</sup>Professor Adjunto da Universidade de Brasília, Faculdade UnB Planaltina  
Brasília, DF, Brasil  
E-mail: unbavila@gmail.com

<http://dx.doi.org/10.18472/ReGIS.v3n1.2017.25635>

Recebido em 10.05.2017

Aceito em 22.08.2017

ARTIGO - DOSSIÊ

### RESUMO

A política territorial, adotada a partir do ano de 2003, no Brasil, tem uma trajetória que instiga inúmeras pesquisas e debates com foco no desenvolvimento rural. Há consensos de que são necessários inúmeros ajustes da política. Entretanto, é preciso conhecer mais sobre a dinâmica de cada território e elaborar estudos que possam fornecer, com mais clareza, informações das especificidades territoriais do país. Logo, esse estudo tem o objetivo de caracterizar a participação social no território das Águas Emendadas. Os resultados foram obtidos, com a análise de dados e informações coletados nos espaços coletivos do Colegiado, por meio de entrevistas, aplicação de questionários e observações participativas. A maneira como o território vem se constituindo, apresenta divergências de interesses não territorialmente pensados, não há sinergias e as identidades são limitadas entre as instituições dos estados (MG e GO) e o Distrito Federal.

**Palavras-chave:** Política territorial, águas emendadas, desenvolvimento rural, políticas públicas.

## ABSTRACT

*The territorial policy adopted since 2003 in Brazil has triggered new research and debates with a focus on rural development. There exists a consensus on the need to adjust the territorial policy. At the same time, it is important to acquire a deeper understanding of the specific dynamics of each individual territory, as well as to elaborate studies that might provide clear data about those specificities. In that regard, this article seeks to analyse the social participation level of the members of the Territorial Collegiate of Águas Emendadas, located in the Federal District of Brazil. Data was collected through interviews, surveys and participant observation. The ongoing constitution of the territory is revealing conflicting interests that have not been territorially shaped, as well as the lack of positive synergies and identities limited between the institutions of the States (Minas Gerais and Goiás) and the Federal District (DF).*

**Keywords:** Territorial policy, Águas Emendadas, rural development, public policies

## 1 INTRODUÇÃO

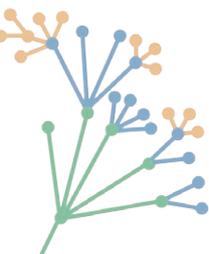
O desenvolvimento territorial rural prevê relações sociais e institucionais complexas, cujo objetivo principal prevê a participação da sociedade civil organizada no processo decisório, o que constitui um grande desafio. A política de desenvolvimento com enfoque territorial, em execução pelo governo brasileiro, desde o ano de 2003, através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT tem provocado debates sobre o desenvolvimento na academia, nas organizações governamentais e na sociedade civil organizada.

A política territorial, adotada no Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) é uma estratégia que funciona como um dinamizador de execução de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural. Primeiro, por contribuir para a criação de um recorte de municípios que tenham identidades pela proximidade e demandas em comum, e, segundo, por preconizar e incentivar a participação social como um motor importante para a implementação das políticas públicas.

O PRONAT visa promover o fortalecimento das redes sociais de cooperação nos territórios rurais, especialmente daqueles que atuam em representação dos agricultores familiares, dos assentados da reforma agrária e de outras populações rurais tradicionais.

A abordagem territorial, pode contribuir para a implementação de políticas públicas com foco no fortalecimento da agricultura familiar, pois facilita o processo de apropriação a partir da participação desses agricultores e de um conjunto de instituições de apoio, presentes nos estados e municípios do nosso país.

Inevitavelmente, interesses difusos, por parte das instituições e atores sociais, com-



põem o contexto de implementação das ações previstas pelo PRONAT, sendo assim, a política territorial pode ficar apenas na promessa de prover um arranjo institucional para viabilização de outras políticas voltadas para o desenvolvimento rural, pois, esses interesses, podem ser determinados por coalizões que buscam vantagens para grupos específicos, com foco em vantagens econômicas ou mesmo por posições de destaque nas arenas públicas (ÁVILA, 2011).

Infelizmente, a perspectiva do desenvolvimento territorial ainda se encontra só no âmbito do discurso acadêmico e governamental, trata-se de uma incorporação sem a devida mudança institucional capaz de sustentar a inovação que ela deveria significar (FAVARETO, 2010).

A partir das experiências e atuação no âmbito do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial da Universidade de Brasília, foi possível acompanhar as ações e atividades do Colegiado Territorial das Águas Emendadas (COTAE), esse estudo se baseou em resultados obtidos mediante aplicação de entrevistas semiestruturadas, observações participativas e aplicação de questionários junto aos membros deste colegiado. Essas técnicas foram fundamentais para gerar uma aproximação com os diversos atores do território e se mostraram suficientes para coletar dados e informações que pudessem caracterizar o perfil da participação social nesse colegiado.

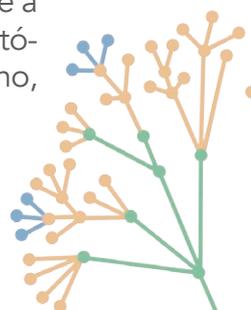
O objetivo principal do artigo é caracterizar o nível e principais características da participação social no território das Águas Emendadas, visto que a operacionalização efetiva e adequada da política territorial depende diretamente da participação e do interesse social.

Foram identificadas falhas desde o processo de sensibilização e mobilização social por parte dos principais atores institucionais que compõem o território das Águas Emendadas até as falhas com relação à grande rotatividade de membros do COTAE, bem como a reduzida compreensão, por parte destes membros, sobre a importância e objetivos da política territorial que, por muitas vezes, é entendida apenas como uma fonte de recurso financeiro para compra de máquinas e equipamentos e construção de infraestruturas nos municípios.

Sendo assim, o artigo abordará nas próximas seções, a evolução do conceito de território no Brasil e as necessidades de participação social que se mobilizam para viabilizar o desenvolvimento rural. Por fim, serão apresentados os principais resultados das pesquisas realizadas junto aos membros do COTAE e as contribuições que essa experiência pode trazer para facilitar o aperfeiçoamento das estratégias de desenvolvimento territorial no país com foco nas especificidades desse território.

## **2. TERRITÓRIO E OPERACIONALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO RURAL POR MEIO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

O período de surgimento do conceito de território tem por base as formulações de Friedrich Ratzel, no contexto histórico da unificação alemã em 1871, e, concomitante à institucionalização da geografia como disciplina nas universidades europeias. O território, para ele, é uma parcela da superfície terrestre apropriada por um grupo humano,



coletividade esta que teria uma necessidade imperativa de um território com recursos naturais suficientes para sua população, recursos que seriam utilizados a partir das capacidades tecnológicas existentes. E, mais importante, o conceito de território "ratzeliano" tem por referencial o Estado. A contraposição a estas ideias vem, sobretudo, dos trabalhos do geógrafo francês Paul Vidal de La Blache – a escola francesa de geografia conhecida como possibilista – que se efetivaram no final do século XIX e início do século XX, trabalhos que tinham a noção de região como contraponto ao de território (SCHNEIDER E TARTARUGA, 2004).

Muito tempo depois, ainda segundo Schneider e Tartaruga (2004), da decretação do declínio dos estudos sobre território, esse volta a ser debatido na década de 1970. O autor norte-americano Jean Gottmann retoma a discussão sobre o conceito de território. Autor que centraliza sua abordagem no significado do território para as nações, e sustenta que a relação das pessoas com o seu território se apresenta de diversas formas geográficas, políticas e econômicas.

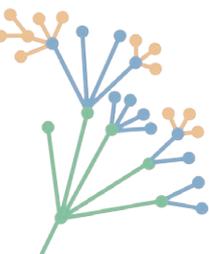
Para Silveira (2011), a cada momento histórico, o território de um país pode ser visto como um campo de forças que operam de forma dinâmica. Também são importantes as ações humanas, isto é, o comportamento no território das pessoas, das instituições, das empresas, determinando um dinamismo que varia segundo sua origem, sua força, sua intencionalidade, seus conflitos. O território usado é uma arena na qual fatores de todas as ordens, independentemente da sua força, muitas vezes, de forças desiguais, contribuem à geração de situações.

Para Abramovay (2005), a noção do território favorece o avanço nos estudos das regiões rurais, ao menos, em três dimensões básicas:

- 1 – A noção de território convida para que abandone a noção estritamente setorial, que considera a agricultura como único setor e os agricultores como únicos atores;
- 2 – A natureza teórica dos estudos são ampliados já que os territórios não se definem por limites físicos e sim pela maneira como se produz, em seu interior, a interação social.
- 3- A noção de território impede a confusão entre crescimento econômico e processos de desenvolvimento.

O estudo empírico dos atores e de suas organizações torna-se absolutamente crucial para compreender situações localizadas. Estes atores provêm de vários setores econômicos, e possuem origens políticas e culturais diversificadas. Um dos principais problemas das organizações territoriais de Desenvolvimento Rural está na sua imensa dificuldade de ampliar sua composição social, além da presença dos representantes da agricultura. Processos de cooperação entre municípios podem ser um meio de atenuar a propensão das organizações territoriais, em adquirir, na prática, um perfil de caráter setorial. A abordagem territorial de desenvolvimento estimula o estudo dos mecanismos de governança pública subjacentes à composição e à atuação dos conselhos de desenvolvimento (ABROMOVAY, 2005).

Ao definir território, deve-se levar em consideração a interdependência e a inseparabilidade entre a materialidade, que inclui a natureza e o seu uso, que inclui a ação



do homem, ou seja, o trabalho e a política. Também devem ser considerados os fixos (imóveis) e os fluxos (móveis). Os primeiros são, geralmente, constituintes da ordem pública ou social, enquanto os fluxos são formados por elementos públicos e privados (SANTOS & SILVEIRA, 2001).

Para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), (Brasil, 2003), o território é entendido como um espaço físico com a interação de pessoas e instituições.

“O território é um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam 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” (BRASIL, 2003).

Uma noção híbrida e múltipla do conceito de território pode ser concebida a partir da imbricação de múltiplas relações de poder, do poder mais concreto das relações econômico-políticas ao poder mais simbólico das relações de ordem mais estritamente cultural (HAESBAERT, 2004).

O território é produzido espaço-temporalmente pelas relações de poder estabelecidas por um determinado grupo social. Dessa forma, pode ser temporário ou permanente e se efetiva em diferentes escalas, portanto, não apenas naquela convencionalmente conhecida como o “território nacional” sob gestão do Estado-Nação (SAQUET, 2004).

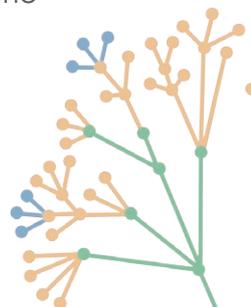
Nessa mesma linha, Solinís (2009, p. 269) conceitua território de maneira objetiva e direta, apesar de concordar que o conceito pode se tornar ambíguo frente às diferentes disciplinas que o discute.

“O território é um construto histórico-social, possuidor de uma qualidade necessária e resultante do processo que o produz; ele se refere de maneira aberta a relações concretas, materializadas, localizadas, enraizadas” (SOLINÍS, 2009, p. 269).

À medida que o conceito de território passa a ser mais bem discutido e com contribuição de diferentes correntes de pensadores, começam a surgir conceitos complementares que assumem a ideia de que os territórios são lugares que gradualmente se formam, a partir de pessoas e instituições que se inter-relacionam.

Nesse sentido, nasce a noção de territorialidade que, segundo Sack (1986) apud Rossi (2013), pode ser uma poderosa estratégia geográfica para controlar pessoas e coisas por meio do controle da área. Territorialidade é uma primária expressão geográfica de poder social. São os meios pelos quais sociedade e espaços estão inter-relacionados.

Para Gil (2004), o território não é produzido de maneira isolada. Ele decorre das articulações estruturais e conjunturais a que esses indivíduos ou grupos sociais estão submetidos numa determinada época, tornando-se, portanto, intimamente ligado ao tempo e ao modo de produção vigente. Este aspecto processual de formação do território constitui a territorialização.



Portanto, é possível concluir, a partir dos estudos de Saquet (2004), Solinís (2009) e Gil (2004), que a territorialização (processo de formação) de um espaço se dá a partir da interação de pessoas e instituições que criam um território (com suas próprias características econômicas, sociais e culturais) em que se expressa sua territorialidade (identidade: normas e controle social).

Os estudos rurais beneficiam-se da abordagem territorial e estimulam a percepção de que o meio rural vai muito além da agricultura e que a compreensão de sua dinâmica exige que se analise a maneira como nele interagem os diferentes atores sociais e institucionais.

Por exemplo, as comunidades de agricultores agroecológicos têm um forte vínculo de consciência territorial, de compreensão de sua existência ligada à natureza e ao sentido da vida. Apresentam, por sua vez, rupturas com territorialidade moderna pela ressignificação de sua produção agrícola, de ser orientada por um valor ético-ecológico-comunitário e não absolutamente mercantil (HEIDRICH, 2003).

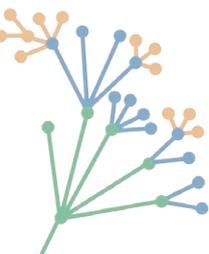
A partir da definição de Heidrich (2003), pode-se definir que o desenvolvimento rural, está atrelado ao entendimento da noção de pertencimento aos espaços geográficos, que poderão caracterizar territórios bem orientados para a ampla noção da necessidade da conservação e uso adequado dos recursos naturais, a importância das dinâmicas sociais e culturais, expressas pela relação estabelecida com respeito aos limites e às potencialidades do meio ambiente, bem como facilita fluxos econômicos mais equitativos e adequados às necessidades das populações que compõem esses territórios.

Sendo assim, vale ressaltar o papel da agricultura familiar nesse contexto, uma produção caracterizada pela sua diversidade, com o trabalho de homens e mulheres que lutam pelo seu sustendo e, ao mesmo tempo, abastecem as feiras livres, centrais de distribuição, supermercados e restaurantes.

Para Ploeg (2014), é a agricultura familiar que carrega a capacidade de criar práticas agrícolas altamente produtivas, sustentáveis, simples, flexíveis, inovadoras e dinâmicas. Tendo em conta todas essas características, a agricultura familiar pode contribuir significativamente para a soberania, e segurança alimentar e nutricional.

“A agricultura familiar pode fortalecer o desenvolvimento socioeconômico de diversas maneiras, criando empregos e gerando renda. Pode elevar o grau de resiliência econômica, ecológica e social das comunidades rurais. Pode também gerar postos de trabalho atrativos para grande parte da sociedade, assim contribuindo consideravelmente para a emancipação de suas parcelas mais oprimidas. A agricultura familiar pode ainda favorecer a manutenção de belas paisagens e da biodiversidade (PLOEG, 2014).”

Os atores e instituições de implementação e execução de políticas públicas (sobretudo das que preconizam a abordagem territorial) para o fortalecimento da agricultura familiar deveriam incentivar a maior participação e capacidade de gestão social por parte dos agricultores familiares. Isso geraria uma nova perspectiva sobre como superar ou proibir, de acordo com os conhecimentos tradicionais, desses agricultores, as atuais tecnologias produtivas que são extremamente insustentáveis.



Infelizmente, Ávila, et al. (2009) apontam que, no caso do território das Águas Emendadas, são os técnicos de ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural) que aparecem como maiores freios ao processo de territorialização, no sentido da promoção do protagonismo social. Estes, que supõem serem os responsáveis pela mediação dos processos, acabam disputando exclusividade de recursos (competências técnicas para elaboração de projetos, informações privilegiadas) e dominando os agricultores num processo de cooptação e disputa por legitimação de projetos.

Trabalhar a perspectiva territorial pode contribuir para o desenvolvimento rural, garantindo a necessidade de entendimento de todos os fatores e dimensões que formam os territórios rurais brasileiros, portanto, é de suma importância compreender e promover modelos de desenvolvimento alinhados às necessidades de manutenção do homem no campo para a produção de alimentos.

Até porque, conforme Perafán & Oliveira (2013) chamam atenção, os territórios cumprem funções de inclusão espacial, de promoção do protagonismo social, de integração de políticas e de ampliação da cooperação federativa, ou seja, é importante explorar as qualidades do território como unidade de planejamento de políticas públicas que busquem facilitar os processos de desenvolvimento rural.

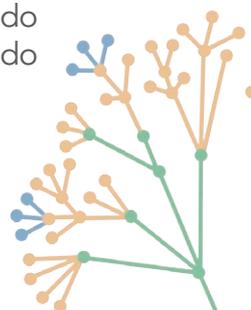
Segundo Ploeg et al. (2000), o desenvolvimento rural seria uma tentativa de reconstrução das bases econômicas, sociais e ambientais, e das próprias unidades familiares, em face das limitações e lacunas intrínsecas do paradigma produtivista. Em síntese, o desenvolvimento rural representaria uma possibilidade de ir além da modernização técnico-produtiva, apresentando-se como uma estratégia de sobrevivência desenvolvida por unidades familiares rurais que buscam, por meio de seu esforço e disposições, incrementar as possibilidades de garantir sua reprodução.

Nesta abordagem do desenvolvimento rural, ganha relevância o papel dos agricultores, que passam a orientar suas práticas produtivas não mais segundo o padrão "agricultor-empresário profissional", mas, crescentemente, para o modelo de um agricultor-camponês, que é autônomo, domina tecnologias, toma decisões, controla e gerencia processos, enfim, decide sobre seu modo de viver e trabalhar (PLOEG et al., 2000).

Apesar dessas linhas de pensamento, a noção de desenvolvimento rural continua a ser uma definição complexa e multifacetada, passível de ser abordada por perspectivas teóricas das mais diversas (SHNEIDER, 2004).

Mesmo assim, Schneider (2004), conceituou, de modo amplo, o desenvolvimento rural como um processo que resulta de ações articuladas, que visam induzir mudanças socioeconômicas e ambientais no âmbito do espaço rural para melhorar a renda, a qualidade de vida e o bem-estar das populações rurais. Dadas as especificidades do espaço rural determinadas pelos condicionantes sociais, econômicos, climáticos e tecnológicos, o desenvolvimento rural refere-se a um processo evolutivo, interativo e hierárquico quanto aos seus resultados, manifestando-se nos termos dessa complexidade e diversidade no plano territorial.

Utilizando as ideias defendidas por Sen (2010), o desenvolvimento começa por um processo de alargamento das liberdades reais de que uma pessoa detém, trazendo para o contexto do rural brasileiro, é possível destacar que os movimentos sociais do



campo foram importantes para a ampliação dos espaços de participação ao longo das últimas décadas.

Sendo assim, esse estudo corrobora com a ideia de que a participação social pode ser entendida como “o processo mediante o qual as diversas camadas sociais têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada” (SATIRA BEZERRA AMMANN, apud BORDENAVE, 1992, p. 25).

A participação social é o principal motor para impulsionar a melhoria da política territorial brasileira, pois, conforme apontam os estudos de Saquet (2004), Solinís (2009) e Gil (2004), a territorialização (processo de formação) de um espaço se dá a partir da interação de pessoas e instituições que criam um território (com suas próprias características econômicas, sociais e culturais) em que se expressa sua territorialidade (identidade: normas e controle social).

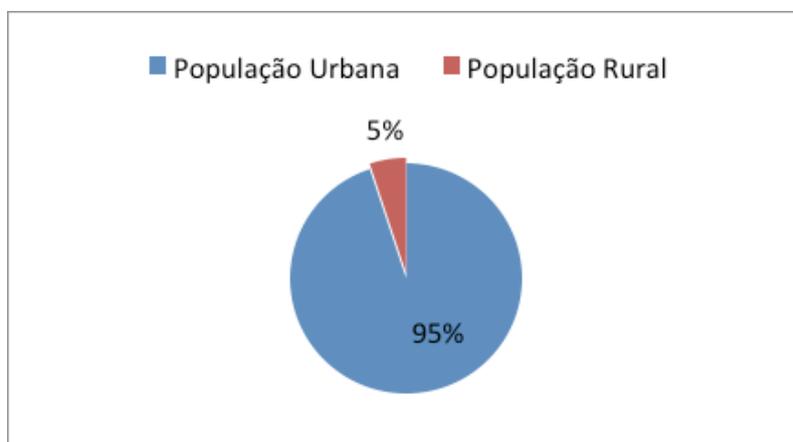
As próximas seções são dedicadas a compreender a dinâmica e as especificidades do território rural e da cidadania das Águas Emendadas, que apresenta diferentes forças de poder por meio de diversos atores e instituições.

### 3. O TERRITÓRIO RURAL E DA CIDADANIA DAS ÁGUAS EMENDADAS

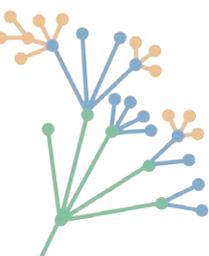
O Território rural e da cidadania das Águas Emendadas está localizado na região Centro-Oeste, abrangendo o Distrito Federal e sete municípios do Goiás (Água Fria de Goiás, Cabeceiras, Formosa, Mimoso de Goiás, Padre Bernardo, Planaltina de Goiás e Vila Boa) e em parte da região Sudeste, representada por três municípios de Minas Gerais (Buritis, Cabeceira Grande e Unaí).

O território perfaz uma superfície de, aproximadamente, 37.600 km<sup>2</sup>, com uma população estimada de 3.281.314 habitantes (IBGE, 2015), em área de nascentes de três Grandes Regiões Hidrográficas brasileiras: a do São Francisco, a do Tocantins e a do Paraná. Por isso, o nome Águas Emendadas.

Gráfico 01 – Estimativa da divisão da população entre Urbana e Rural no território das Águas Emendadas



(Fonte: CGMA/SDT, 2015).



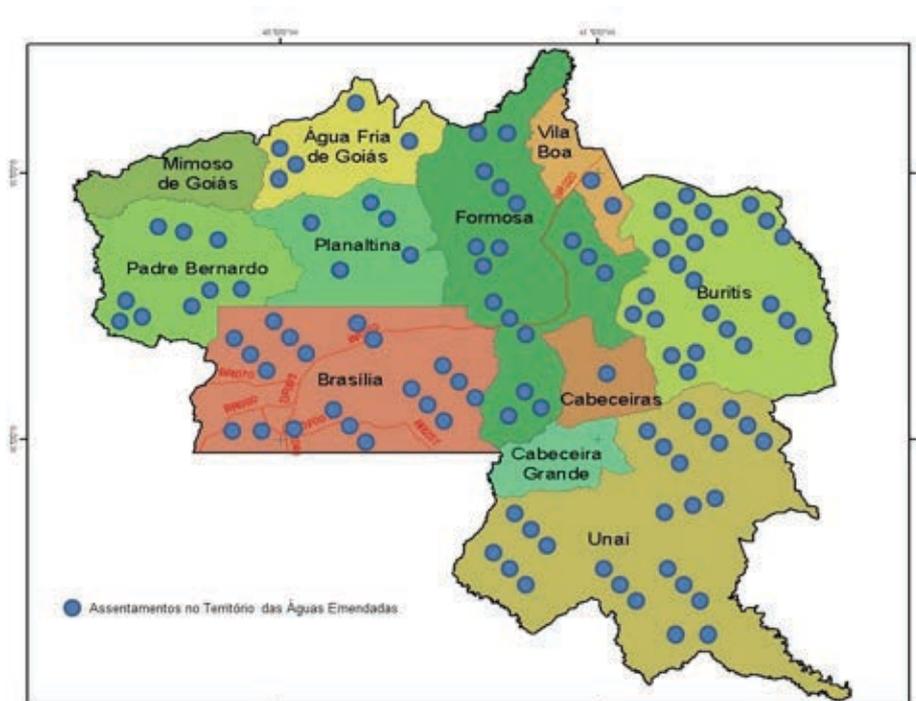
O território possui um caráter predominantemente urbano (gráfico 01), com pressão crescente sobre a oferta de serviços de infraestrutura social básica, como saneamento, abastecimento de água, educação e saúde; sendo que os fluxos migratórios crescentes, a alta dependência econômica dos municípios em relação ao Distrito Federal e a baixa capacidade de arrecadação destes com reflexos negativos sobre a oferta de serviços públicos ressaltam a importância de ações cooperativas entre os municípios integrantes do território (NEAGRI/UnB, 2011).

A agropecuária tem papel relevante na economia do território. Contrastam a existência de estabelecimento da agricultura patronal e da agricultura familiar. A agricultura patronal ocupa o solo do território com culturas de grãos e pastagens artificiais. Já a fruticultura e a horticultura, ficam a cargo da agricultura familiar com áreas menores, segundo informações do Plano de Desenvolvimento Territorial do território (PTDRS, 2006).

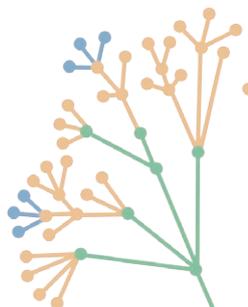
Ainda, de acordo com o (PTDRS, 2006), a agricultura varia desde a de subsistência até a de grandes culturas de cereais, principalmente soja, milho e feijão. As grandes culturas comerciais dependem da irrigação do tipo pivô central, tendo a lavoura se expandido sobre o Cerrado.

De acordo com os dados mais atuais do IBGE, de 2010, o território contava com 10.108 estabelecimento de agricultura familiar, o que ocupava cerca de 27 mil pessoas nesses estabelecimentos. Os assentamentos de reforma agrária têm expressividade no território (figura 01).

Figura 01: Distribuição dos assentamentos de reforma agrária no Território das Águas Emendadas, ano de 2015.



Fonte: dados do INCRA SR-28, elaborado pelos autores.



No território, os assentamentos de reforma agrária têm expressiva importância. Em 2015, foram registrados 109 assentamentos, com capacidade para 7.500 famílias. O município de Unaí-MG é o que mais concentra assentamentos, sendo 26, seguido por Buritis-MG, com 24, o Distrito Federal (Brasília), com 20, e Formosa-GO, com 17 assentamentos. Somente os municípios de Mimoso do Goiás e Cabeceira Grande-MG não têm nenhum assentamento. É importante lembrar que não estão sendo considerados os assentamentos da política de crédito fundiário, pois não foram identificados registros.

O território das Águas Emendadas conta com poucas investigações científicas e estudos mais aprofundados sobre a sua dinâmica, é muito comum que pesquisadores sobre o tema definam o território como complexo e com relações conturbadas devido às dificuldades de interação entre três unidades da federação.

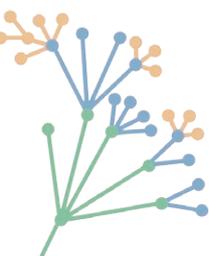
O primeiro aspecto, que justifica essa complexidade no território, tem a ver com o próprio conceito de território. Tanto na dimensão político-administrativa quanto na dimensão cultural, o território não possui características comuns que permita uma unidade territorial. O segundo, resultante do primeiro, é o fato de ser o único território do país que se encontra vinculado a três estados da federação. Considerando os históricos problemas do federalismo brasileiro, as dificuldades de articulação política do poder público estadual no que diz respeito às ações para o território são ainda maiores (ÁVILA, 2011; BALESTRO, et al., 2012).

O aspecto da complexidade da região tem a ver com o que se poderia chamar de dependência de trajetória de relações de poder profundamente assimétricas, de desenraizamento dos grupos sociais que ensejam uma baixa cultura associativa e criam sérios obstáculos para a construção de ações coletivas. Isso é particularmente verdadeiro quando se considera o funcionamento do próprio Colegiado do Território das Águas Emendadas (COTAE). De acordo com Balestro, et al., (2012), as relações no COTAE não estão criando as condições para dar organicidade ao desenvolvimento do território, pelos seguintes fatores:

- Apenas alguns dos segmentos da sociedade civil organizada estão envolvidos com o processo, dificultando a constituição e legitimidade do colegiado;
- A presença não é constante, tanto dos atores governamentais quanto dos atores da sociedade civil;
- Os representantes da sociedade civil carecem de recursos econômicos e sociais (redes de apoio técnicas e políticas) para sustentar as atividades necessárias;
- Os espaços oficiais de decisão estão assumindo um papel secundário. Se a Plenária do COTAE é o espaço oficial de decisões do Território, a EMATER-DF e a Secretaria de Agricultura do DF são os locais onde estão concentrados os técnicos e atores que decidem as discussões que ocorrerão na Plenária.

No COTAE a indefinição da identidade e as dificuldades existentes para a participação no processo de comunicação interna, entre os atores do colegiado, vêm restringindo a oferta de bens e serviços públicos (BALESTRO et al., 2012).

Diante disso, em seguida, serão analisadas as percepções dos membros do COTAE



sobre os principais aspectos que devem ser considerados ao se discutir a capacidade de união e participação destes ao longo da história do colegiado.

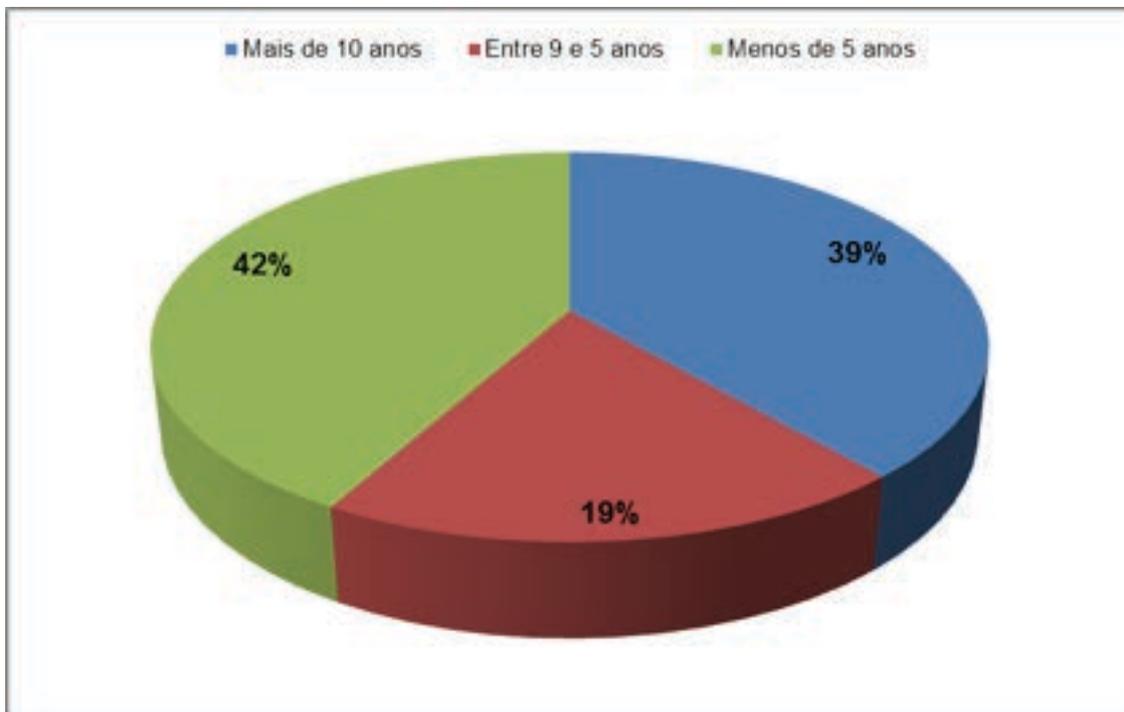
### 3.1.O COLEGIADO TERRITORIAL DAS ÁGUAS EMENDADAS (COTAE)

Analisar a percepção, sobre o território, por parte dos membros do COTAE é fundamental para compreender suas motivações e articulações no âmbito do colegiado, com esse objetivo foram aplicados 31 questionários, o que representou uma amostra de 38% dos 82 membros atualmente considerados em sua listagem oficial. A aplicação do questionário ocorreu durante uma plenária, realizada em Fevereiro de 2016. A amostra se constituiu por, pelo menos, um representante de cada município que compõe o território.

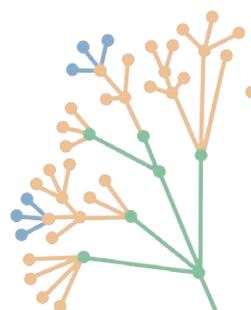
A maioria dos entrevistados foram homens, sendo apenas três mulheres. Foram 16 pessoas que representaram entidades da sociedade civil organizada e 15 que representaram os órgãos de governo. Apenas um membro, que representa uma prefeitura municipal, tinha menos de 29 anos, ou seja, o único jovem, de acordo com o estatuto da juventude. Por fim, nenhum dos entrevistados se enquadra no grupo de povos e comunidades tradicionais.

Inicialmente, os membros do COTAE foram questionados sobre o tempo que participam do colegiado, ou seja, desde que ano estão acompanhando as ações e discussões no âmbito do colegiado territorial, conforme apresenta o gráfico 02.

Gráfico 02: Tempo como membro do COTAE



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa

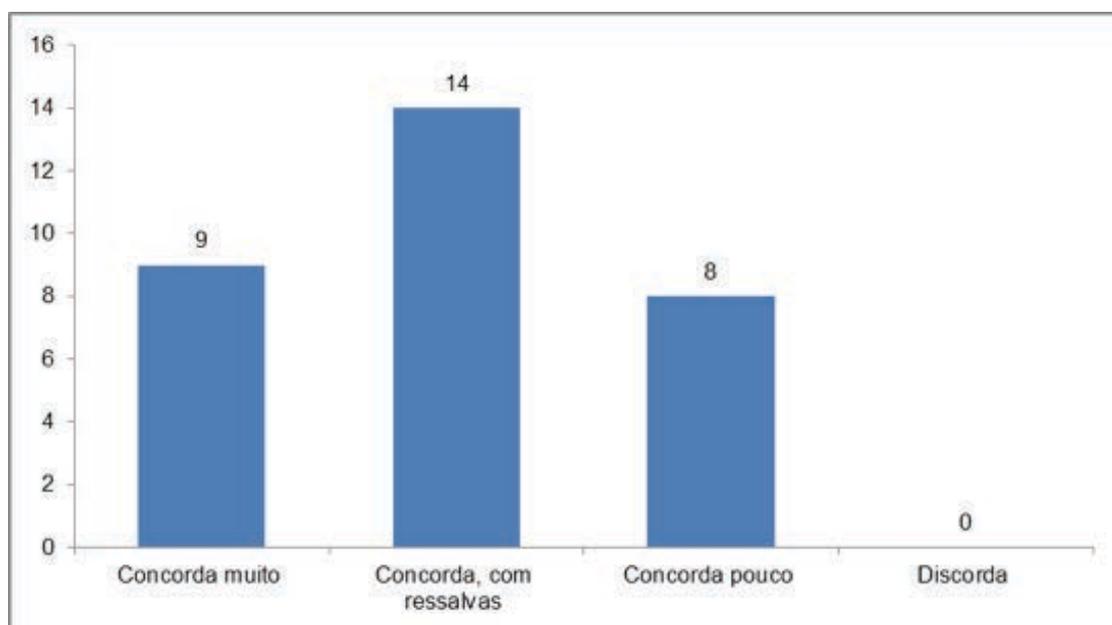


A maioria dos representantes das entidades têm menos de cinco anos de participação no colegiado. Entre os anos de 2012 e 2014, o colegiado teve dificuldades com relação a sua assessoria. Foram recorrentes, entre os participantes mais antigos, falas como: “*eu pensei que esse negócio de território tinha acabado*” [fala de um representante da sociedade civil]. Na verdade, esse período contou com o trabalho voluntário de um técnico que fez mobilizações, mas diante das limitações não conseguia avanços significativos.

Entre os participantes com mais de 10 anos, ou seja, bem do início do colegiado, é expressivo o número de representantes do governo, no caso das prefeituras e das unidades da EMATER. Com destaque para aqueles que são de Unai-MG e Formosa-GO. Os representantes dos movimentos sociais apresentaram uma maior rotatividade.

Sobre a participação nas discussões do colegiado, os participantes da plenária foram indagados se eles consideram a participação dos membros adequada (gráfico 03).

Gráfico 03: Considera adequada a participação nas discussões do COTAE



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa

Dos 31 respondentes, nenhum discordou da afirmação, mas grande parte disse concordar (14 pessoas), mas, com ressalvas. Ou seja, um quantitativo expressivo de pessoas, quase 50% da amostra, não está plenamente satisfeita com o nível de participação dos membros. Dentre eles, oito pessoas dizem concordar pouco que a participação dos membros seja adequada. Os demais entrevistados, nove, disseram concordar muito com essa afirmação.

Com relação ao reconhecimento sobre o papel que a participação social tem para promover o desenvolvimento rural, os entrevistados foram indagados sobre o quanto concordam com essa questão. Conforme pode ser observado no gráfico 04.

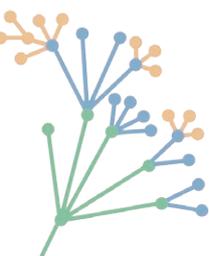
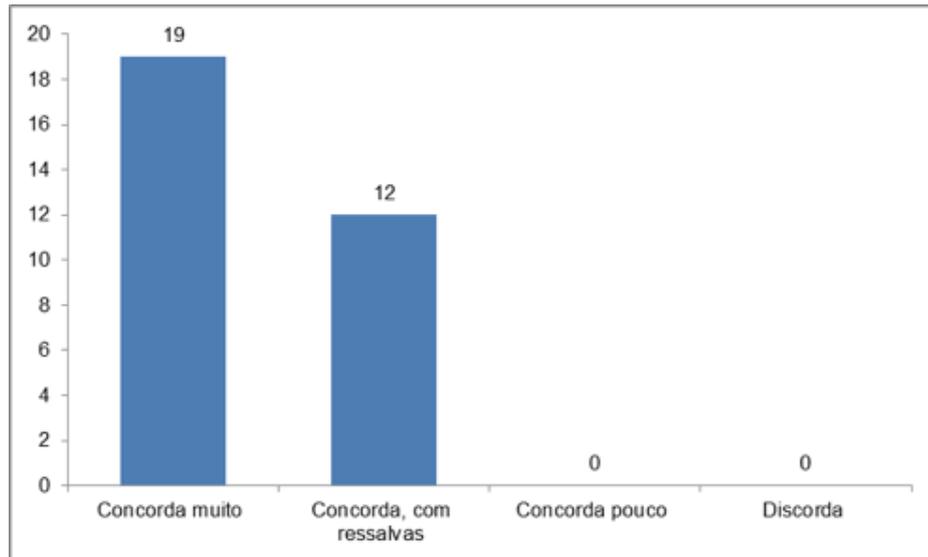


Gráfico 04: A participação no colegiado pode facilitar o desenvolvimento rural do território



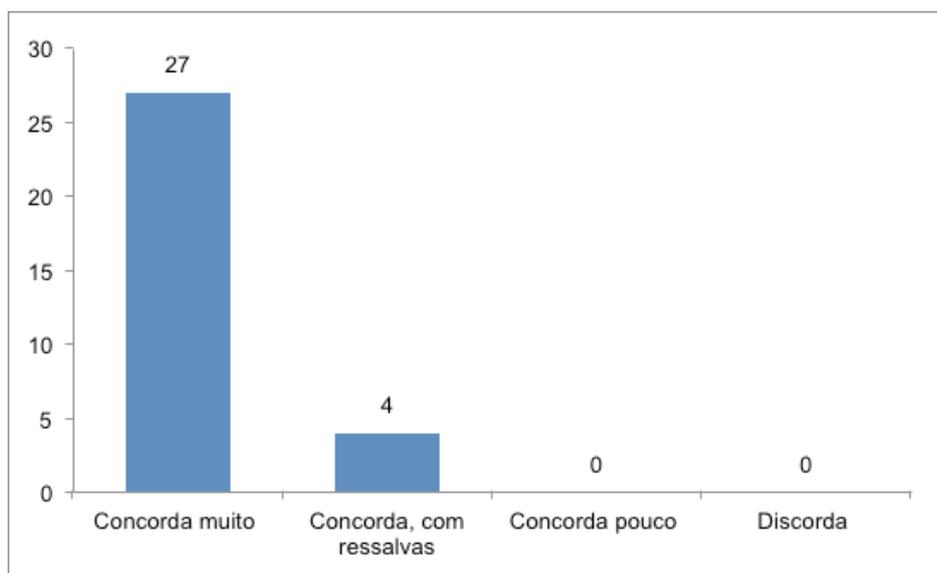
Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa

Para 61% dos respondentes a participação viabiliza melhores condições para o rural do território se desenvolver, enquanto 39% tem alguma ressalva sobre essa afirmação. As opções de resposta: concorda pouco e discorda, não foram consideradas por nenhum dos respondentes.

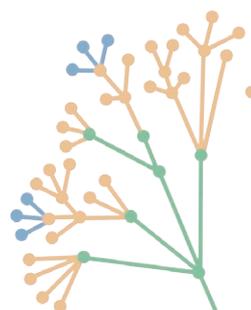
Dessa forma, é possível confirmar que as pessoas que participam dessas discussões, no âmbito do colegiado, têm uma boa percepção sobre a proposta da política territorial, do ponto de vista da participação. Por outro lado, as motivações para essa participação são as mais diversas, conforme já apontado por Ávila (2011) e Balestro (2012), como os interesses difusos por parte de técnicos de ATER, por exemplo.

Sobre como se dá essa participação, em termos de interesse, é possível notar que está muito orientado pelo viés de pensar benefícios, principalmente com relação ao Programa de financiamento de projetos em infraestrutura (PROINF). O foco dos membros, geralmente, é exclusivo e para o seu próprio município.

Gráfico 05: Participa pensando em beneficiar seu município



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa



Expressivamente, 87% da amostra de membros do colegiado, confirmam que participam pensando em benefícios para o seu município (gráfico 05). Essa evidência demonstra um sentido que muitas vezes restringe o pensamento de ampliação das possibilidades para a definição de estratégias mais integradas ao território como um todo.

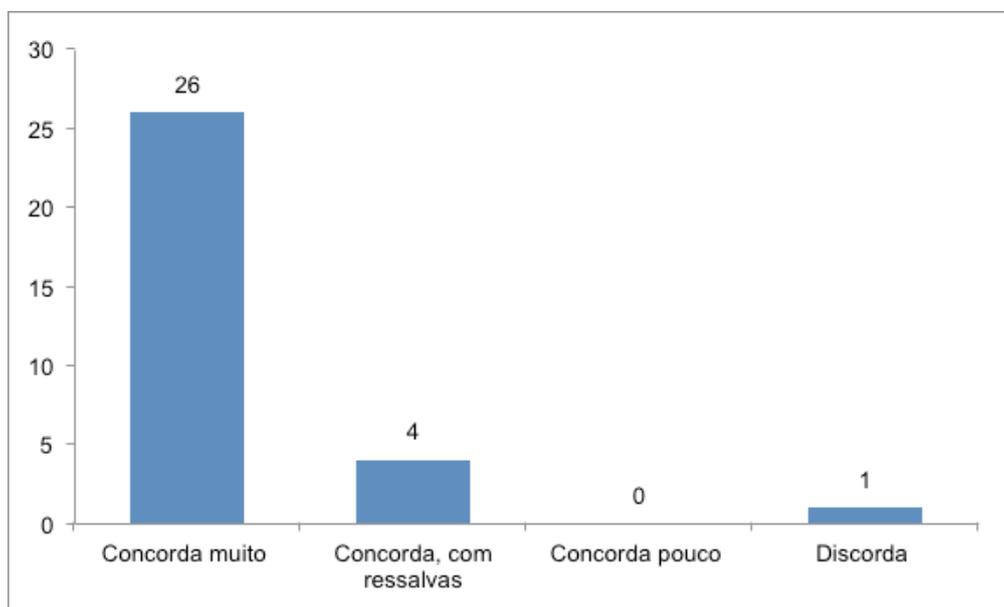
Esse pensamento pode estar atrelado à forma como o PROINF é executado nesse território. Infelizmente, por muitas vezes, os projetos de investimento em infraestrutura acabam se personalizando em oportunidades que as prefeituras têm para obter investimentos para seus municípios.

Esse cenário confirma a necessidade de se promover um desenvolvimento territorial rural a partir da participação social, que implica na coletividade de instituições e atores sociais para elaborarem projetos comuns aos territórios, mas a maioria dos problemas vem, justamente, do déficit de projetos comuns, ou seja, da incapacidade para fazer emergir esses projetos para os territórios.

O PROINF é o grande chamariz para a participação nas plenárias do colegiado, *“toda vez que se convoca uma reunião para debater PROINF sempre vem mais gente”* diz um dos membros do colegiado.

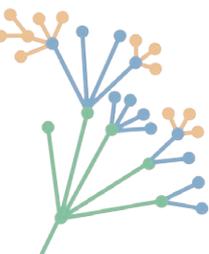
Isso se confirma, quando a afirmação é sobre os recursos financeiros destinados para os territórios, a maioria dos membros acredita que a motivação para a participação se dá pela ampliação de recursos financeiros a serem investidos no território.

Gráfico 06: Se houver mais recursos financeiros para os projetos terá mais participação no território



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa

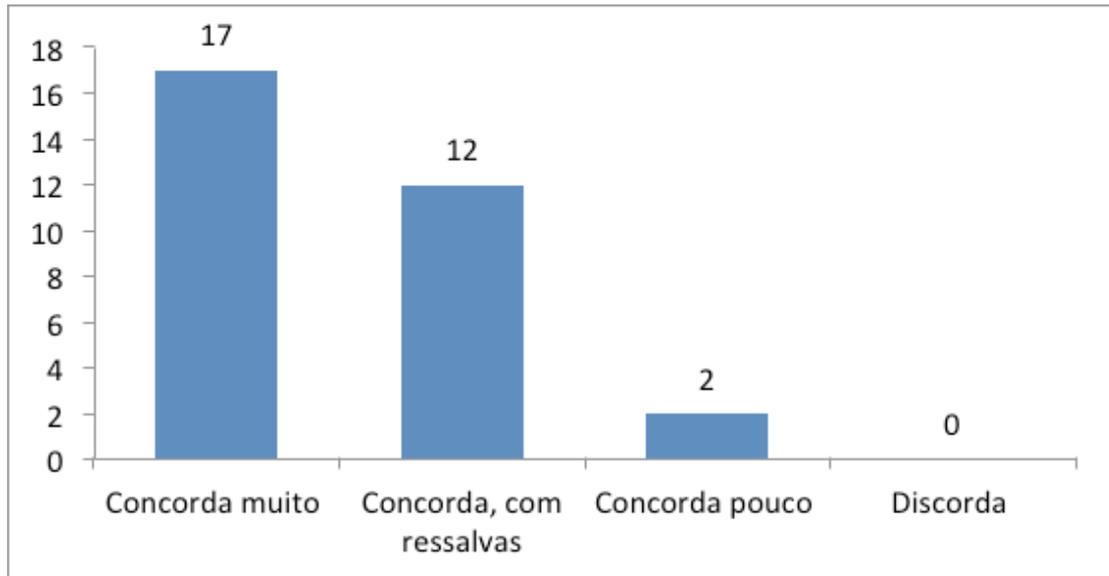
Para 84% dos membros a ampliação de recursos financeiros significa motivar mais participação nas plenárias e demais discussões do território das Águas Emendadas (gráfico 06). É importante salientar que a questão trata de forma geral, ou seja, seria interessante qualificar mais informações sobre os modos e interesses de participação



dessas pessoas. Mas os recursos financeiros são o principal fator que chama a atenção das lideranças de cada município, seja do poder público ou da sociedade civil.

Sobre o foco da política territorial na agricultura familiar, foi interessante questionar os representantes do COTAE sobre a concordância ou não com relação aos benefícios gerados para o segmento (gráfico 07).

Gráfico 07: A agricultura familiar é beneficiada pela política territorial



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa

Para 17 membros, a afirmação de que a agricultura familiar é beneficiada pela política territorial, é algo que pode ser representado com muita concordância, entretanto existe um número expressivo de membro que têm ressalvas sobre essa afirmação. *“A gente teve investimentos nos últimos anos em todos os municípios, mas tem muita coisa parada, sem funcionar e isso não dá para entender”* [fala de um representante da sociedade civil]. Essa fala remete aos chamados “elefantes brancos” construídos com recursos do PROINF, os exemplos que podem ser citados são uma Agroindústria construída na Escola Agrícola de Unaí-MG, que é pouco utilizada e o próprio Centro de Comercialização e Capacitação da Agricultura Familiar, instalado na Central de Abastecimento de Brasília-DF, que foi utilizado pelo colegiado, pela primeira vez, em fevereiro de 2016, depois de mais de 10 anos em construção.

Sobre as relações interpessoais, os membros do COTAE estão divididos entre concordar muito que, existe sim uma relação baseada na confiança, os que concordam com alguma ressalva e os que concordam pouco (gráfico 08).

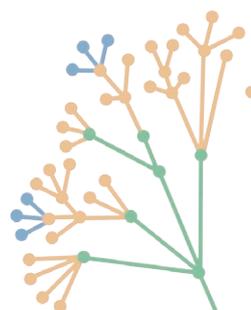
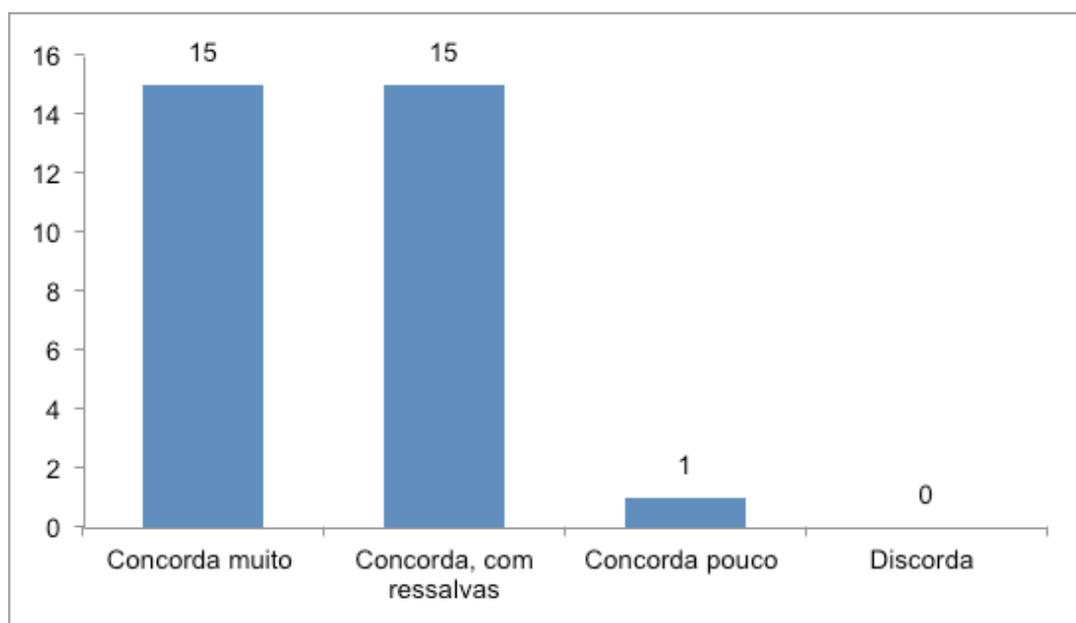


Gráfico 08: Existe uma relação de confiança entre os membros do COTAE



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa

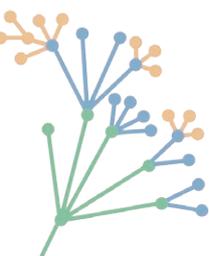
A existência de conflitos de interesses é naturalmente percebida no COTAE, mais uma vez, parte expressiva dessas discussões está em torno da definição de uso dos recursos financeiros do PROINF, principalmente na fase de levantamento das propostas de projetos.

Sobre essa questão dos conflitos em torno do PROINF é possível relatar, uma experiência no acompanhamento de uma plenária que ocorreu no primeiro trimestre de 2016, isso se faz importante para ilustrar o contexto do COTAE.

Foi lançada uma chamada especial do PROINF com foco em atender projetos de investimentos para atividades de agricultoras familiares. A exigência básica foi que o colegiado tivesse um comitê de mulheres já estabelecido, a partir disso, a assessoria do COTAE, que estava sob responsabilidade do Núcleo de Desenvolvimento Territorial da Universidade de Brasília (NEDET-UnB), fez a divulgação da chamada e assessorou na articulação das informações no território.

A primeira dificuldade encontrada foi confirmar se o território já tinha ou não, antes de 2016, um comitê de mulheres estabelecido, segundo informações obtidas junto ao núcleo diretivo do território, foi confirmado que já existia, mas com uma nomenclatura diferente, definida como câmara temática de mulheres do território.

Logo, a SDT foi consultada e confirmou que poderia aprovar em plenária a mudança da nomenclatura, para atender as especificidades do edital. A partir disso começaram os esforços para cumprir os prazos estabelecidos pelo edital.



Em menos de um mês, os membros do colegiado tiveram que pensar em possíveis projetos. Toda essa situação, em específico, gerou os seguintes conflitos:

- Os técnicos da EMATER e prefeituras solicitaram um registro formal de que o prazo, entre o lançamento do edital e o encerramento para a submissão das propostas, foi extremamente reduzido;
- As mulheres presentes, na plenária, não recordavam sobre a existência da câmara temática de apoio às mulheres, o coordenador precisou relembrar alguns fatos, mas não havia registro formal (atas) sobre tal comitê;
- A orientação na plenária é que poderiam ser submetidos três projetos diferentes à SDT, totalizando um montante de R\$ 300.000,00, mas, no edital, estava previsto apenas um projeto no valor de R\$ 100.000,00. Um técnico da EMATER-GO chamou a atenção para isso, mas a coordenação do COTAE disse que tentaria fazer a submissão dos três projetos, pois havia essa possibilidade, o fato causou estranheza entre os presentes;
- A própria coordenação do território apresentou três propostas previamente discutidas, entre membros de Formosa-GO, Buritis-MG e do Distrito Federal. Diante disso, os representantes de outros municípios se sentiram prejudicados, alegando não ter havido tempo para discutir melhor os projetos que são importantes para tais municípios. Ficou evidenciada a vontade de se discutir e submeter outras propostas, mas sem o tempo necessário para isso, já que o prazo para o encerramento do edital era muito próximo. A plenária foi realizada em uma terça-feira e o prazo limite era na sexta-feira da mesma semana.

Diante de todos os impasses e conflitos gerados, o resultado final foi que a plenária concordou com os três projetos apresentados, devido ao prazo do edital, mas com todas as manifestações de insatisfação e desmotivação com o colegiado territorial.

O procedimento, após a aprovação em plenária, é que os proponentes, no caso pessoas jurídicas, submetam as propostas para análise da SDT.

Trata-se de uma dinâmica que tem muitos gargalos e precisa ser melhor organizada, devido as fragilidades da participação dos representantes, principalmente da sociedade civil organizada, esses processos são truncados e a transparência fica prejudicada.

Outra questão importante a se investigar, entre os membros do colegiado, foi sobre os assentamentos de reforma agrária do território.

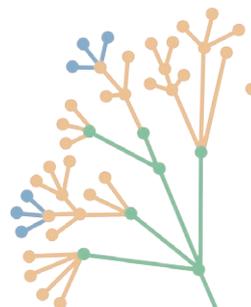
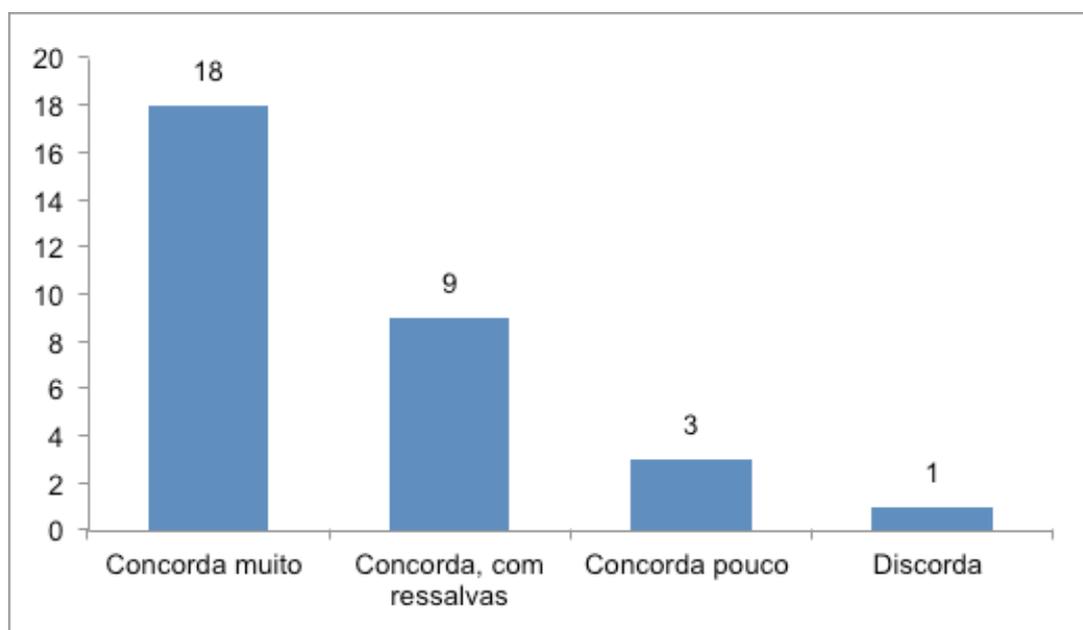


Gráfico 09: Os assentamentos de reforma agrária são um importante espaço para integração de políticas públicas



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa

Conforme observado no (gráfico 09), 18 dos 31 membros entrevistados, concordam muito que os assentamentos de reforma agrária são um importante espaço para a integração de políticas públicas, de acordo com os dados do INCRA o território conta, atualmente, com 109 assentamentos, ou seja, trata-se de um público expressivo de agricultores familiares que têm muitas demandas para se estruturarem.

Porém, 13 membros têm ressalvas, concordam pouco ou discordam da afirmação apresentada no gráfico 09, ao longo das observações e entrevistas, com os membros do colegiado, foi possível identificar que existe certa resistência aos movimentos sociais protagonistas na luta pela reforma agrária, principalmente com relação ao MST, de maneira mais evidente em Buritis-MG e em Unaí-MG, daí o fato dos técnicos da EMATER-MG e até do STR Unaí não concordarem muito com a ideia de que os assentamentos devem ser entendidos como um recorte facilitador para integrar um conjunto de políticas públicas com foco no fortalecimento da agricultura familiar.

Por fim, antes de encerrar essa seção, foi importante questionar os membros do CO-TAE sobre o que eles percebem com relação à comercialização dos produtos da agricultura familiar, para ilustrar essa questão optamos por colocar em evidência o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Inicialmente, o foco foi a comercialização em geral (gráfico 10).

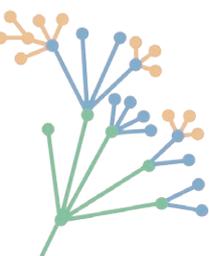
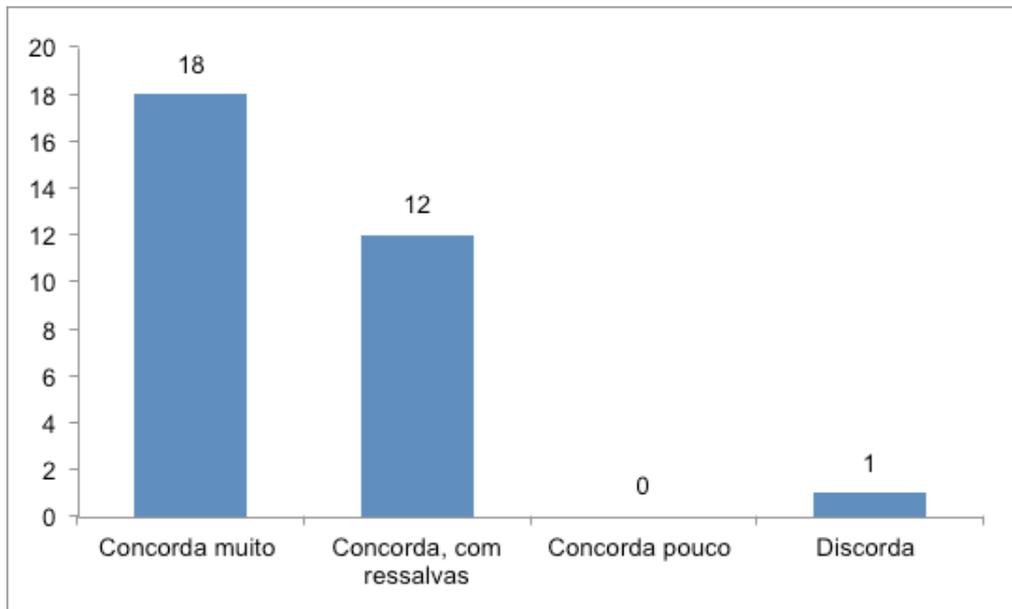


Gráfico 10: A comercialização é o principal gargalo da agricultura familiar no TAE



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dados da pesquisa

A maioria, dos membros entrevistados, concorda muito que a comercialização é o principal gargalo da agricultura familiar do território, ou seja, 58% têm essa percepção.

Os demais, que representam os 42% que, ou concordam com ressalvas ou apenas um que discorda, defendem que o grande problema é a ATER e o crédito rural. *“Não adianta eu ter oportunidade de mercado se eu não conseguir produzir”*, foi uma das falas que ilustra bem essa opinião, e isso vem das experiências dos representantes diretos dos agricultores familiares, ou seja, presidentes de associações de produtores de assentamentos e presidentes de sindicatos dos trabalhadores rurais.

Os agricultores têm muito interesse pelo Mercado da Agricultura Familiar do Centro de Capacitação e Comercialização (CCC) do território, localizado em um importante centro comercial que é a Central de Abastecimento (CEASA-DF), em Brasília, mas, ao mesmo tempo, é importante reconhecer que uma parte expressiva de agricultores familiares do território têm dificuldades diversas, de logística, de organização e continuidade da produção, de disponibilidade de água para a produção no período da seca, entre outros fatores. Essa combinação de fatores, os prejudica a acessar importantes canais de comercialização, como o do CCC.

Na mesma perspectiva, o resultado apontado no gráfico 11, tem o impacto desse pensamento que acaba por influenciar as percepções sobre o PAA.

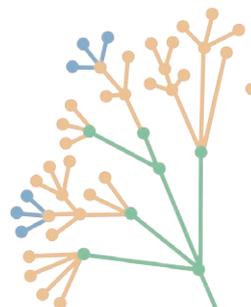
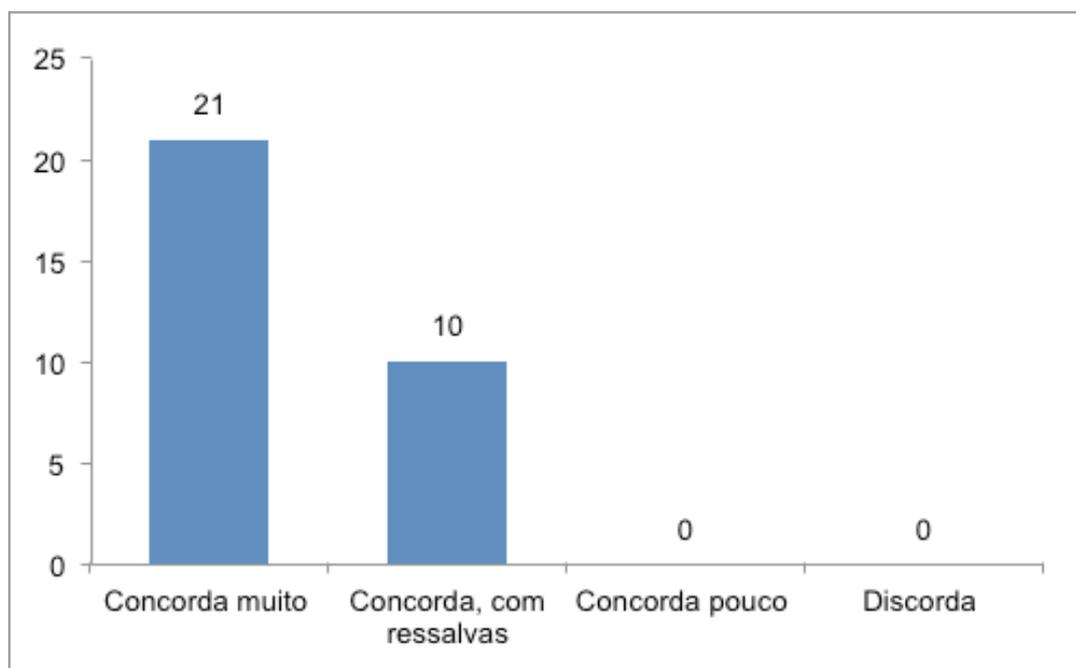


Gráfico 11: O PAA é importante para o desenvolvimento do TAE



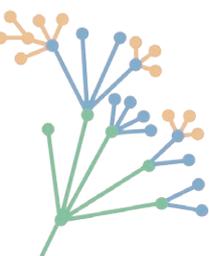
Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa

O PAA é um programa reconhecidamente importante pelos membros do colegiado, apenas 32% deles concordam, mas fariam ressalvas sobre a importância do PAA para o desenvolvimento do território das Águas Emendadas. A maioria, 68%, concorda muito com essa importância.

Entre as ressalvas, está o fato da reduzida disponibilidade de recursos, principalmente para os municípios do estado de Goiás. *"É muita burocracia para vender uma cota muito pequena de produtos, isso desmotiva"*, ponderou um dos representantes dos agricultores.

No geral, o PAA, é um programa bastante aceito pelo colegiado, o que ratifica as concepções deste estudo de que é importante buscar uma maior integração das políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar. Em termos de aceitação, os objetivos e propostas do PAA podem, inclusive, favorecer as discussões e a participação mais ativa e qualificada dos representantes das instituições que compõem o COTAE, para além do PROINF, por exemplo.

Enfim, todas essas informações aqui articuladas são variáveis importantes a serem consideradas nos demais estudos, que ainda podem ser feitos no contexto do território das Águas Emendadas. É certo que o atual contexto político brasileiro, para o período (2016-2018), se modificou drasticamente, as novas análises e estudos sobre a política territorial deverão evidenciar melhor quais os impactos dessa nova conjuntura.



## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes de tudo, o COTAE representa uma conquista no sentido da ampliação da liberdade de expressão e posicionamento de um conjunto articulado de atores institucionais públicos e privados, isso contribui para o desenvolvimento, conforme proposto por Sen (2010), pois apareceram possibilidades de escolhas, de investimentos em infraestruturas, de coordenação de ações estratégicas para um conjunto de municípios, mesmo que isso ainda careça de melhorias, vários tipos de restrições políticas e sociais foram vencidos. É um caminho, ainda que muito embrionário, para o desenvolvimento desse território.

O ambiente para as discussões, no âmbito do COTAE, precisa trilhar caminhos para amadurecer seus processos e assim tornar os diálogos mais fáceis e menos exclusivos, todos podem contribuir, independente de níveis de formação, entidades que representam, ou município que residem, até porque os assuntos que interessam a todos não podem ser decididos por poucos. Se o COTAE reproduzir essa marginalização, que infelizmente ocorre, tende a perder sua capacidade de contribuir e de atender os requisitos da política territorial.

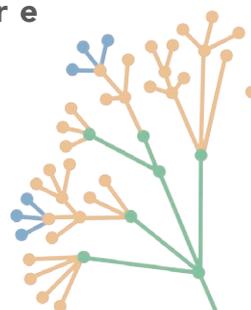
O espaço de participação social constituído pelo COTAE tem grande relevância política e econômica, e isso é um requisito excelente para esses espaços, sobretudo para o setor da agricultura familiar no território. A agricultura familiar tem grande capacidade de fortalecer o desenvolvimento socioeconômico, Ploeg (2014), mas para o desenvolvimento territorial rural se concretizar é preciso abandonar esse viés estritamente setorial, Abramovay (2005), e assim ampliar os debates e interações com outras categorias do meio rural e, principalmente, questões relacionadas à interação rural-urbano.

A maneira como o território rural das Águas Emendadas vem se constituindo, deixa de forma mais evidente as divergências de interesses de grupos distintos que se constituem por interesses não territorialmente pensados, não há consensos, as identidades são limitadas entre as instituições dos estados (MG e GO) e o Distrito Federal. As identidades e a coesão social e cultural definidas pelo governo como características distintivas dos territórios não se configuram de forma evidente no território.

Por fim, o atual contexto político (2016-2018) determinou mudanças expressivas no curso e na evolução das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar no Brasil, a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário foi uma grande ruptura, entretanto é preciso subsidiar a população rural e os seus movimentos sociais com dados e informações científicos que confirmem a importância do desenvolvimento rural, participativo e territorialmente pensado, nesse sentido, esse estudo pode contribuir para tanto. Para futuros estudos, recomenda-se um trabalho comparativo entre diferentes territórios, na busca por soluções inovadoras para os problemas e desafios enfrentados pela política territorial.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos estudos territoriais. In.: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. (Orgs.) **Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária**. Ed. Alínea, 2005.



ÁVILA, M. L. **Ação pública territorializada de desenvolvimento rural: O caso do Território das Águas Emendadas**. 2011. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS). Universidade de Brasília. Brasília.

ÁVILA, M. L. de; SABOURIN, E. P.; DUARTE, L. M. G.; MASSADIER, G. ATER e desenvolvimento territorial: Uma análise crítica. **Revista de Extensão e estudos Rurais**. v. 1, n. 2, p. 427-448, jul/dez. 2011.

BALESTRO, M. V.; BOTELHO, FILHO, F. B.; GHESTI, J. P. **Desafios da política pública na construção territorial: o caso do Território Águas Emendadas no Programa Territórios da Cidadania**. 5º Encontro da Rede de estudos Rurais, Brasília, 2012.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é Participação**. (7ª ed.) São Paulo: Editora Brasiliense, (Coleção Primeiros Passos, nº 95), 1992.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). **Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável**. Brasília, DF: MDA/SDT, CONDRAF. 2003.

FAVARETO, A. **As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva – uma década de experimentações**. v.1, n.2, p.47-63, jan-abr e maio–ago, 2010.

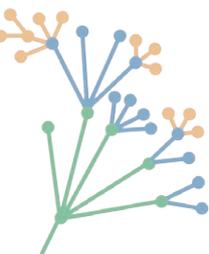
GIL, Izabel Castanha. Territorialidade e Desenvolvimento Contemporâneo. In: **Revista NERA**, Ano 7, n.4. Janeiro/Julho, 2004.

HAESBAERT R., Des-caminhos e perspectivas do Território. In.: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. (Orgs.). **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**, 2004.

HEIDRICH, A. L. **Território, Integração Socioespacial, Região, Fragmentação e Exclusão Social**. 2003.

NEAGRI. Núcleo de Estudos Agrários (Universidade de Brasília). **Relatório da Célula de acompanhamento do Desenvolvimento Territorial e das ações do Programa Territórios da Cidadania no Território das Águas Emendadas (DF/GO/MG)**. Brasília, DF. 2011.

PERAFÁN, M. E.; OLIVEIRA, H. **Território e Identidade**. Coleção Políticas e Gestão Cultural. Governo do Estado da Bahia, Salvador, 2013.



PLOEG, J. D.; RENTING, H.; BRUNORI, G.; KNICKEL, J. M.; MARSDEN, T.; ROEST, K.; SEVILLA-GUZMÁN, E.; VENTURA, F. Rural development: from practices and policies towards theory. **Sociologia Ruralis**, v. 40, n. 4, p. 391-408, 2000.

PLOEG, J. D. Dez qualidades da Agricultura Familiar. **Revista Agriculturas**. n. 01, Rio de Janeiro, fev. 2014.

PTDRS. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território Águas Emendadas**. Brasília-DF, 2006.

ROSSI, R. A perspectiva territorial no debate das políticas públicas: Contribuições a partir da problematização geográfica. **GeoGraphos**. Alicante: Grupo Interdisciplinario de Estudios Críticos y de América Latina (GIECRYAL) de la Universidad de Alicante, vol. 4, nº 33, p. 34-51; 2013.

SAQUET, M. A. O território: diferentes interpretações na literatura italiana. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. **Território e Desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

SANTOS, M.; SILVEIRA M. L. **O Brasil: Território e Sociedade no início do Século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

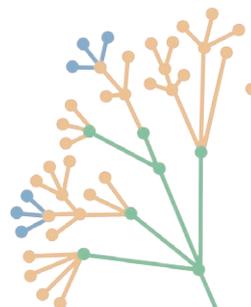
SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 6, nº 11, jan/jun, p. 88-125; 2004.

SCHNEIDER, S.; TARTARUGA, I. Território e Abordagem Territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. In: **Revista de Ciências Sociais**. Campina Grande: n. 1 e 2, jan-dez 2004.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade** / Amartya Sen; tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. — São Paulo : Companhia das Letras, 2010.

SILVEIRA M. L. Território usado: Dinâmicas de Especialização, Dinâmicas de Diversidade. **Ciência Geográfica**; Bauru; vol. XV; Jan./Dez.; 2011.

SOLINÍS, G. O que é o território ante o espaço?. In. RIBEIRO, M. T. F.; MILANI, C. R. S. (Orgs.). **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: O território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Salvador: EDUFBA, 312 p. 2009.



# Análise da Gestão Social nos Espaços de Discussões do Codeter do Território Central de Rondônia

## An Analysis of the Social Management of the Codeter Discussion Spaces in Rondônia's Central Territory, Brazil

Tânia Olinda Lima<sup>a</sup>

Clodoaldo Oliveira Freitas<sup>b</sup>

Eliane Silva Leite<sup>c</sup>

Bruna Érica Oliveira<sup>d</sup>

Greice Leite Freitas<sup>e</sup>

<sup>a</sup>Mestranda do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Rondônia. Porto Velho, Roraima, Brasil  
E-mail: tania.engpesca@gmail.com

<sup>b</sup>Professor Adjunto do Departamento de Engenharia de Pesca. Universidade Federal de Rondônia – UNIR. Campus de Presidente Médici, Roraima, Brasil  
E-mail: clodoaldo@unir.br

<sup>c</sup>Professora Adjunta do Departamento de Engenharia de Pesca, Universidade Federal de Rondônia – UNIR. Presidente Médici, Roraima, Brasil  
E-mail: esilva2308@gmail.com

<sup>d</sup>Mestranda do Programa de Desenvolvimento Sustentável e Extensão da Universidade Federal de Lavras. Lavras, Brasil  
E-mail: bruna\_ericadeoliveira@hotmail.com

<sup>e</sup>Assessora territorial de mulheres e jovens no Colegiado do Território da Cidadania Central. Universidade Federal de Rondônia – UNIR. Presidente Médici, Roraima, Brasil  
E-Mail: greice.freitas@hotmail.com.br

<http://dx.doi.org/10.18472/ReGIS.v3n1.2017.25538>

Recebido em 02.05.2017

Aceito em 25.08.2017

ARTIGO - DOSSIÊ

### RESUMO

Gestão social é o compartilhamento da responsabilidade pelos destinos do território entre população e o Estado. A pesquisa buscou analisar a gestão social no espaço atual do Codeter no Território Central da Cidadania de Rondônia – TCCRO,

assim como os desafios e principais gargalos enfrentados pelos atores sociais para que essa política seja efetivada. O método de pesquisa se baseou na aplicação de questionários com 41% dos membros efetivos do Codeter, abordando: legitimidade do espaço territorial, processo de aprendizagem, políticas públicas, sentimento de pertencimento, entre outros. O processo de aprendizagem como resultado da participação no Colegiado, em relação alguns aspectos possuem gargalos quanto à execução, ajuste ou orientação de Políticas Públicas de acordo com as realidades do território. Todavia, estes espaços fortalecem a expressão da territorialidade, enquanto sentido de pertença, ao considerar e envolver a sociedade e seus meios de convivência no planejamento e gestão das políticas públicas.

**Palavras-chave:** Espaço Territorial. Política Pública. Colegiados Territoriais.

## ABSTRACT

*Social management is the sharing of responsibility for the destinations of the territory between population and state. The research sought to analyze the social management in the current space of Codeter in the Central Territory of the Citizenship of Rondônia - TCCRO, as well as the challenges and main bottlenecks faced by social actors for this policy to take effect. The research method was based on the application of questionnaires with 41% of Codeter members, addressing: territorial legitimacy, learning process, public policies, feeling of belonging, among others. The learning process as a result of participation in the Collegiate, in relation to some aspects has bottlenecks regarding the implementation, adjustment or orientation of Public Policies according to the realities of the territory. However, these spaces strengthen the expression of territoriality, as a sense of belonging, in considering and involving society and its means of coexistence in the planning and management of public policies.*

**Keywords:** Territorial Space. Public policy. Related searches.

## 1 INTRODUÇÃO

A governança territorial reflete o conjunto de iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais. Neste sentido, o processo de desenvolvimento territorial em Rondônia, iniciou-se em julho de 2003, com a proposta única, que era somente de "Território Rural", posteriormente criou-se os Territórios da Cidadania, cabendo a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário – SDT/MDA o desenvolvimento das ações como forma de propor uma estratégia de apoio ao desenvolvimento sustentável da região.

Os debates atuais sobre território e desenvolvimento territorial reúnem múltiplas visões que configuram uma realidade complexa, em permanente transforma-



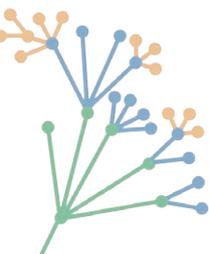
ção, reflexo das dinâmicas físicas, socioeconômicas e culturais do contexto local (GEHLEN e RIELLA, 2004). Entendido tanto como resultado do processo histórico quanto a base material e social das ações humanas, o território, visto como uma totalidade é um campo privilegiado para a análise, na medida em que, de um lado, nos revela a estrutura global da sociedade e, de outro lado, a própria complexidade do seu uso (SANTOS et al., 2004).

Os estudos de Abramovay (2000, 2003, 2006) são referências importantes no que diz respeito à complexificação da abordagem analítica do desenvolvimento territorial. Para o autor, os territórios não são apenas receptáculos neutros onde os atores estabelecem relações, sendo, portanto, sua estrutura política e organizacional, um elemento de relevância na conformação das dinâmicas neles sediadas. Com base nas contribuições teóricas da nova sociologia econômica, Abramovay (2006) propõe que os territórios sejam estudados a partir da noção de campos de Bourdieu (2000), ou seja, como espaços estruturados de posições onde agentes com interesses diversos estão em concorrência.

Nessa perspectiva, o território pode ser interpretado como resultado de um processo de apropriação econômica, ideológica e política do espaço por grupos que se dão uma representação particular deles mesmos, de sua história (DI MÉO, 1998). O território, segundo Abramovay (2003, p. 89), “representa uma trama de relações estabelecidas, de raízes históricas, de configurações políticas e de identidades que assumem um papel ainda pouco conhecido em matéria de desenvolvimento econômico”. A construção social da territorialidade só existe quando há interação entre os indivíduos, sendo ela uma tentativa de um grupo de indivíduos, por meio de suas ações, controlar e influenciar pessoas, fenômenos e relações. Neste sentido, o contexto social que estabelece o conteúdo humano para o território e sem esse conteúdo territorial, o conceito de território fica restrito às suas dimensões espaciais medidos pela dimensão geográfica (SACK, 1980).

A representatividade no colegiado dos territórios é um elemento preponderante para o entendimento de diversos desafios enfrentados no processo de desenvolvimento rural. Pode-se identificar a presença massiva da representação da sociedade civil, o que influencia tanto na elaboração das ações territoriais quanto na execução destas ações. Esta assimetria na representação aparece como uma das causas da ausência e do desinteresse das instâncias governamentais (DIAS, 2008).

Os movimentos sociais, em geral, têm resistência em se aproximar do poder público para discutir o território e a gestão compartilhada das infraestruturas, conforme Florisbelo (2005, p. 81), “falta diálogo entre os atores locais.” Outra problemática é o desconhecimento por parte dos representantes do colegiado sobre os documentos oficiais da política e os documentos do próprio território. A qualidade de espaço público propositivo se compromete, gerando, de certa forma, uma acentuada relação de poder dentro do colegiado, propiciando àqueles que possuem maior conhecimento, ou “capital político” uma maior capacidade de influenciar nas decisões.



Neste contexto, o artigo busca analisar a gestão social no espaço atual do Codeter no Território Central da Cidadania de Rondônia – TCCRO, assim como os desafios e principais gargalos enfrentados pelos atores sociais para que essa política seja efetivada.

## 2. A GESTÃO SOCIAL E AS DISCUSSÕES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS

O Programa Territórios da Cidadania – PTC, foi lançado em 2003, no mesmo ano em que foi lançado o programa, constitui-se o Território Central em Rondônia. O objetivo desse programa federal é fomentar o desenvolvimento sustentável e solidário dos Territórios rurais, por meio do apoio à organização e fortalecimento institucional dos atores sociais locais, e promover a gestão participativa, o fortalecimento da agricultura familiar e o controle social das políticas de desenvolvimento sustentável e solidário (MDA, 2005).

Com o processo de democratização no Brasil, várias mudanças ocorreram nas relações entre Estado e Sociedade, que tiveram impactos diretamente sobre as políticas pensadas para a minimização das desigualdades sociais. Entre os vários aspectos que passaram a ser repensados está a relação estabelecida entre o estado e a sociedade na construção de políticas públicas, com a perspectiva da participação direta da sociedade nas decisões a serem tomadas sobre as políticas a serem definidas. Com a promulgação da Constituição de 1988, a sociedade brasileira passa a ter que exercer outro papel perante o Estado. Com a constituição cidadã, surge de maneira enfática, o papel do cidadão junto aos poderes públicos (TENÓRIO, 2008).

Esse cenário contribui para o estabelecimento de condições que propiciam o envolvimento da sociedade no sentido de partilhar com o Estado a tarefa de formular e executar políticas públicas. A sociedade civil atualmente está inserida nas políticas públicas brasileira, não apenas como controle social, atua no processo de elaboração, execução e controle.

No entanto, a discussão de gestão social ganhou contornos mais nítidos a partir dos processos de democratização e descentralização político-administrativo. O processo de democratização tem como elemento a percepção da possibilidade da inovação, entendida como participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em processos de tomadas de decisão. Em geral, este processo implica a inclusão de temáticas até então ignoradas pelo sistema político, a redefinição de identidades e vínculos e o aumento da participação em nível local, possibilitando uma gestão pública com a participação da sociedade civil (SANTOS; AVRITZER, 2002).

A criação de espaços públicos de participação permitiu a introdução de mecanismos e instrumentos que viabilizaram a participação dos cidadãos nas decisões acerca de políticas públicas. Soma-se a isso a possibilidade do que se denomina de gestão social. Encontra-se entre os teóricos brasileiros contemporâneos (TE-



NÓRIO, 1998; 2008) de maior expressão nas pesquisas sobre o tema da gestão social, que este conceito tem sido usado para identificar as mais variadas práticas sociais de diferentes atores. Esta literatura sinaliza para a discussão do conceito de cidadania deliberativa, focando na constituição de espaços de participação onde a sociedade assuma uma postura ativa, na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas (TENÓRIO, 1998).

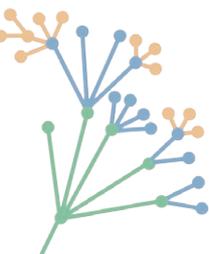
A gestão social, que tem relação mais direta com a participação de diferentes agentes que estejam presentes em cada território, propõe um processo através do qual o conjunto dos atores sociais de um território se envolve não só nos espaços de deliberação e consulta das políticas para o desenvolvimento, mas sim, e mais amplamente, no conjunto de iniciativas que vão desde a mobilização desses agentes e fatores locais até a implementação e avaliação das ações planejadas, passando pelas etapas de diagnóstico, de elaboração de planos, de negociação de políticas e projetos. Gestão social implica, assim, um constante compartilhamento da responsabilidade pelos destinos do território (MDA, 2005).

O referencial dessa gestão está fundamentado nos “critérios do desenvolvimento sustentável, da autonomia e da participação” (MDA, 2005, p. 7). Além disso, essa gestão teria por princípio “processos ascendentes, com claro protagonismo dos agentes locais” (p. 10), cuja concepção extrapola a instrumentalização da prática participativa voltada ao controle de alocação de investimentos públicos. Ao contrário, “em governos não-liberais, a participação popular reduz-se ao engajamento em tarefas, com o povo contribuindo com sua força de trabalho na realização de obras que não são por ele propostas nem decididas” (HERCULANO, 2006, p. 146).

Portanto, o que se objetiva com a gestão social é “que as forças sociais dos territórios desempenhem, em processos concentrados de organização dos fatores locais, o mesmo papel de destaque que elas têm na vida real desses espaços” (MDA, 2005, p. 10).

Contribuindo, assim, para orientar de forma mais competente a definição das prioridades sociais e alocação de recursos do orçamento público. Pois, na prática, tendo em vista as características do sistema de produção de estatísticas públicas no Brasil, é raro dispor de indicadores sociais que contemplem critérios básicos de qualidade para uso rotineiro na gestão social em nível territorial (JANUZZI, 2002 apud SIQUEIRA et al., 2014). Este quadro é ainda agravado pelo desconhecimento dos gestores e da sociedade civil sobre o acesso a dados secundários brutos disponíveis em portais públicos, o que pôde ser evidenciado em experiências recentes do Codeter Litoral RS (COELHO-DE-SOUZA et al., 2015).

Outro fator que contribui para as dificuldades de implementação de iniciativas de gestão é a falta de compreensão do poder público, que não veem estas oportunidades como uma ferramenta de desenvolvimento local. Verificou-se o fato de que muitas prefeituras adentraram nesses programas como um meio para obtenção de recursos, não visualizando a potencialidade do processo de Desenvolvimento



Territorial para lidar com a questão do desenvolvimento (COELHO-DE-SOUZA et al., 2014).

O conceito de desenvolvimento territorial pode ser entendido como um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentado na potencialização dos capitais e recursos (materiais e imateriais) existentes no local, com vistas à dinamização econômica e à melhoria da qualidade de vida de sua população (DALLABRIDA e BÜTTENBENDER, 2008).

Essa discussão a respeito do desenvolvimento territorial já vem sendo introduzida no meio acadêmico e por formuladores de políticas públicas no Brasil a partir da década de 90 do século passado, e é precedido pela discussão em torno do desenvolvimento sustentável e de outras categorias a ele correlatas, como desenvolvimento local sustentável, desenvolvimento rural sustentável, entre outras. Nesse contexto aparece um elemento considerado central nesse processo, o da participação social, considerado central nas propostas direcionadas à promoção do denominado desenvolvimento sustentável (JARA, 1998).

No caso específico dos desafios relacionados ao processo de descentralização das políticas públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento rural sustentável, estes ainda são grandes e complexos, principalmente pela necessidade de se atender às especificidades e as diferenças culturais dos vários grupos e povos existentes no país. Considerando essa problemática, no ano de 2003, o governo Lula, mediante a SDT/MDA, iniciou uma política de “promoção de desenvolvimento dos territórios rurais”. Nesse mesmo ano iniciou-se a execução dessa política cujas ações estão ligadas ao Programa Nacional de Apoio aos Territórios Rurais - PRONAT, inserido no Plano Plurianual (2004-2008) (TEIXEIRA DA ROCHA e FILIPPI, 2008).

Como parte desta estratégia, MDA passou a apoiar a criação de territórios de identidade, definido pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário – Condraf (2005, p. 2) como

um espaço físico, geograficamente determinado, não necessariamente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizados 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.

Ao tornar um determinado espaço em território para implementação de uma política social de investimentos públicos, o MDA, por exemplo, ativou, ao mesmo tempo, um processo de territorialização (designando regras, normas e institucionalidades desejadas) e também a possibilidade de instituição de “territorialidades”, que se sobrepõem e interagem com outras já constituídas, ou seja, trata-se de um recurso (e de um “capital”) estratégico disponibilizado aos atores envolvidos pela política, que delimita fronteiras que, por sua vez, afetam o acesso da população



local aos recursos e aos supostos benefícios da ação pública “territorial” (FREITAS, et al., 2010).

Em ambos os casos, estabelece-se um conjunto de regras, por meio das agências que operacionalizam a política e pela pluralidade de atores que vivem e atuam no território, ao qual o próprio estado delega poder relativo para realizar a governança dos recursos disponíveis e alocados.

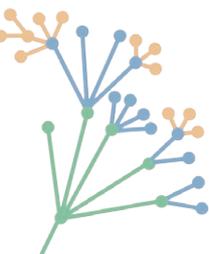
No caso do Programa Territórios da Cidadania, oficializado em 2007, a institucionalidade territorial está fundamentalmente composta, como nos Territórios Rurais de Identidade, por representantes do estado e da sociedade civil, com uma composição de participação que se assemelha a deste último, no entanto há uma diferença importante. Nos Territórios da Cidadania, a distribuição entre os participantes do estado e da sociedade civil deve ser em princípio paritária, de modo que sua orientação exige uma composição ampliada em relação aos que são os colegiados formados nos Territórios Rurais de Identidade, ou seja, nos Territórios da Cidadania a recomendação é de que a presença do estado seja maior do que nos Territórios Rurais de Identidade, e que se expresse por meio da participação mais intensa de representantes das três esferas de governo (federal, estadual e municipal) (DELGADO e LEITE, 2011).

O processo de desenvolvimento territorial em Rondônia se iniciou em julho de 2003, até esse tempo a proposta era somente de “Território Rural,” cabendo a SDT/MDA o desenvolvimento das ações. Neste mesmo ano foram homologados pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável de Rondônia – CEDRS os Territórios da Cidadania Madeira-Mamoré, Vale do Jamari e Central. Em 2007, foram os Territórios da Cidadania Rio Machado e Território Rural Vale do Guaporé, finalizando o processo, em 2011, com a constituição dos Territórios Rurais Zona da Mata e Cone Sul.

Portanto, o objetivo de gestão social e desenvolvimento têm a ver com a construção das possibilidades de desenvolvimento no território. Visa a definição e a implementação coletivas de uma estratégia de desenvolvimento territorial e tem como um de seus instrumentos principais, no caso brasileiro, a elaboração e a aprovação de um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS que, além de um diagnóstico do território e da definição de uma estratégia de desenvolvimento para este, deve elaborar um portfólio de projetos que permita a implementação dessa estratégia de desenvolvimento (DELGADO e GRISA, 2015).

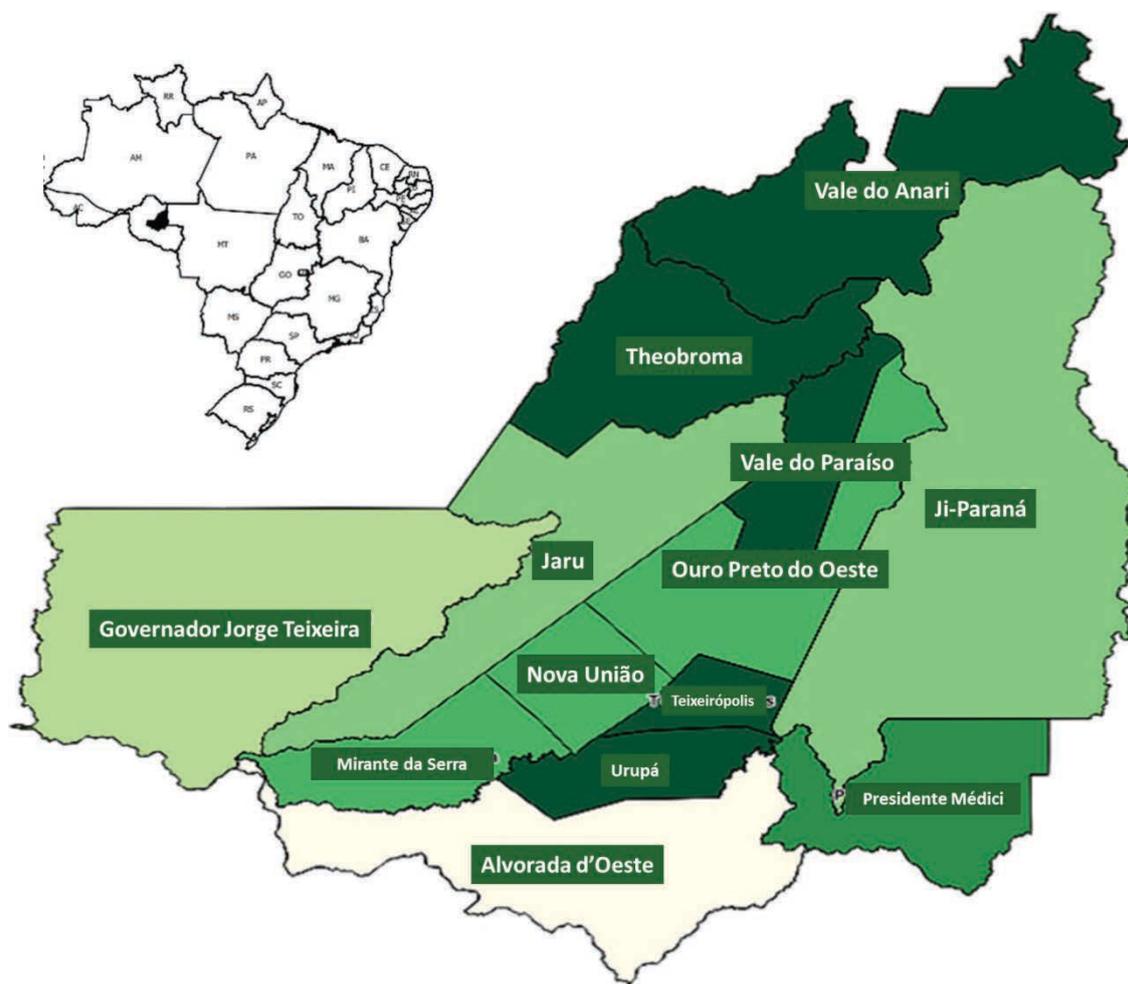
### 3. METODOLOGIA

O Território Central da Cidadania de Rondônia – TCCRO foi um dos primeiros a serem homologados no estado de Rondônia (Figura 1), para a constituição e institucionalização do território rural na política da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, quando foi elaborado o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural



Sustentável – PTDRS. Tanto o PTDRS quanto o Estudo Propositivo definiram como eixos temáticos: (i) produção, trabalho e renda; (ii) meio ambiente; (iii) transporte e comercialização; (iv) saúde e saneamento; (v) educação, cultura e lazer; e (vi) moradia, energia, comunicação e segurança. Estes eixos temáticos foram elaborados diante das necessidades e prioridades levantadas pelos atores do território. Uma das propostas destes eixos e dos documentos é refletir no adensamento da relação entre estes atores e também provocar a reflexão de ações que sejam coniventes com a realidade e com a proposta de desenvolvimento regional e não setorial.

Figura 1 – Território Central com destaque para os municípios constituintes



Fonte: MDA, 2016.

O método utilizado foi o quali-quantitativo, por meio da aplicação de questionários, de modo que o Codeter do TCCRO é constituído por 78 (setenta e oito) membros, a amostragem para a entrevista foi de 41%, este percentual esta relacionado ao quantitativo de membros presentes nas reuniões no momento da pesquisa, portanto os resultados apresentados estão relacionados as respostas deste percentual amostrado. Os temas abordados na pesquisa foram: legitimidade do espaço territorial, repartição equilibrada do poder público e sociedade civil, reno-



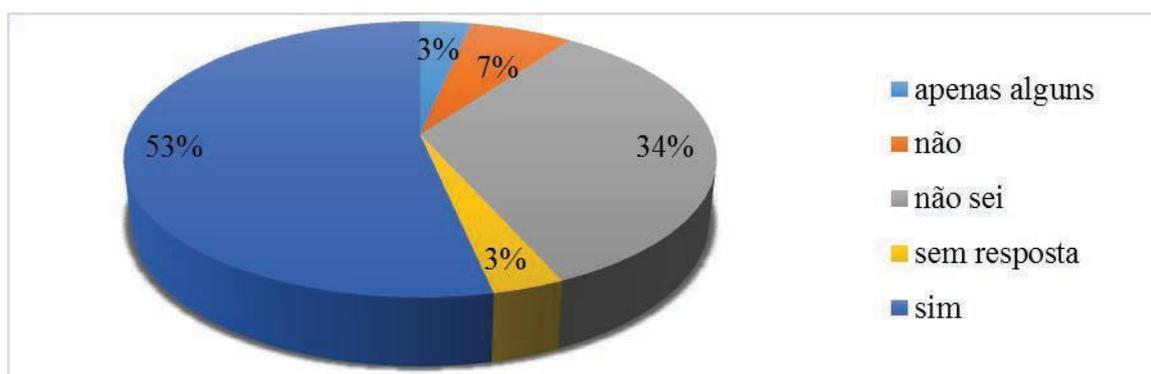
vação de lideranças no território, processo de aprendizagem, políticas públicas, sentimento de pertencimento e evolução de impactos no Codeter.

A coleta foi realizada durante as reuniões ordinárias do Codeter/TCCRO, e consistiu em duas etapas: I – Breve síntese dos objetivos da pesquisa, metodologia de coleta de dados e projeção dos questionários para conhecimento dos membros; II – Entrega dos questionários juntamente com uma caneta e leitura das questões de pergunta a pergunta. Esta segunda etapa é de fundamental importância, pois entre os atores sociais existem aqueles com pouca escolaridade e com idade avançada, evitando constrangimentos, além de esclarecer as questões duvidosas. Estes dados são oriundos de pesquisas realizadas pelo Projeto Núcleo de Desenvolvimento Sustentável do Território Central da Cidadania para Jovens e Mulheres da Floresta Amazônica – Rondônia (NEDET/UNIR/CNPq/MDA/SPM-PR).

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

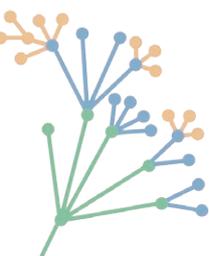
A pesquisa mostrou que 53% dos membros do Codeter considera o Colegiado Territorial como um espaço legítimo (reconhecido e importante) para o desenvolvimento territorial, em função do aprimoramento das lutas e demandas alcançadas. Todavia, 34% não conhece o papel do espaço territorial assim como os resultados alcançados nas discussões do Codeter, devido muitos delegados estarem iniciando há pouco tempo no espaço territorial, fato que ocorre em função da mudança política municipal, pois, tem gestor que apoia a participação outros não, causando esta rotatividade com novos participantes (Figura 2).

Figura 2 – Legitimidade do espaço territorial pelo Codeter.



Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

O espaço territorial dentro das discussões entre os atores sociais é um momento para definir planos de desenvolvimento do território; identifica necessidades; pactua a agenda de ações; promove a integração de esforços; discute alternativas para o desenvolvimento do território; e exerce o controle social do Programa (DECKERT, 2012). Portanto, os membros do Codeter são de fundamental importância

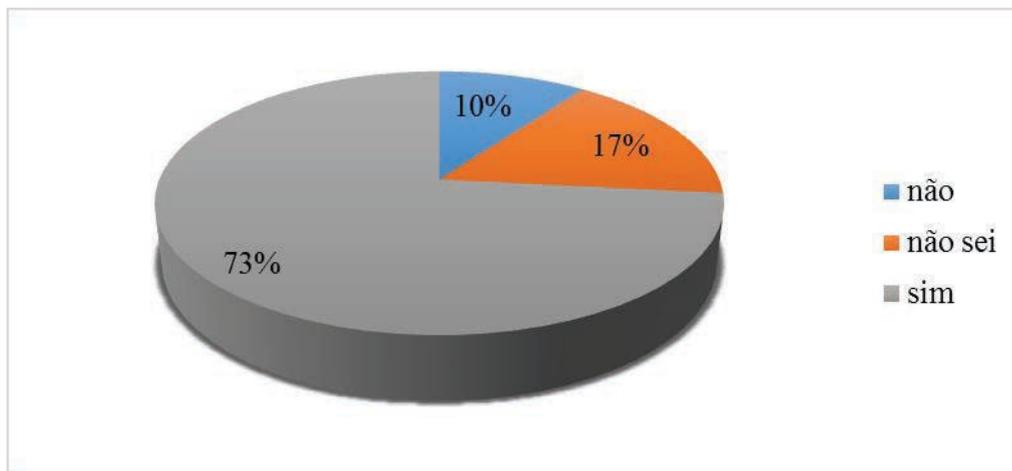


neste processo, no entanto ao passo que este não compreende seu papel nesta discussão ou não verifica resultados alcançados a partir destes diálogos pode ser verificado o enfraquecimento da política territorial, pois esta não conseguirá mais alcançar seus objetivos que é o planejamento e execução de ações conjuntas para o desenvolvimento do território.

Alcantara (2013) corrobora com este fato ao analisar o processo de elaboração e implantação das ações territoriais para a promoção do desenvolvimento no colegiado do território de Alagoas, que elementos como a alta rotatividade de membros causam um enfraquecimento da credibilidade do Codeter, assim como ausências nas reuniões e dificuldades de mobilização.

No entanto, mesmo com este gargalo a pesquisa aponta que 73% dos atores sociais pertencentes ao Codeter obtiveram, a partir de sua participação no Colegiado Territorial, benefícios para as suas entidades ou instituições (Figura 3).

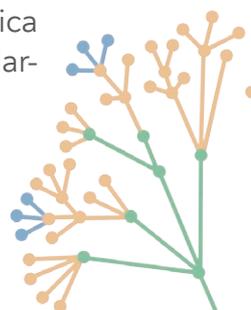
Figura 3 – Benefícios para as entidades e instituições pela participação dos atores sociais no Codeter.



Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

Todavia, é importante levar em consideração que ao remeter a eficácia e à efetividade dos projetos apoiados pelo Pronat, verificou-se que por ausência de planejamento alguns projetos financiados pela Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais – Proinf, que são recursos financeiros destinados a implantação de ações que potencializam a identidade territorial, a gestão social e o fortalecimento da agricultura familiar para gerar resultados de desenvolvimento sustentável nos territórios rurais, sendo operacionalizada pela SDT/MDA, por meio de parcerias com estados, municípios e participação da sociedade para o apoio a aquisição de equipamentos e a construção de infraestrutura para a produção, beneficiamento, escoamento e comercialização de produtos da agricultura familiar (MDA, 2015).

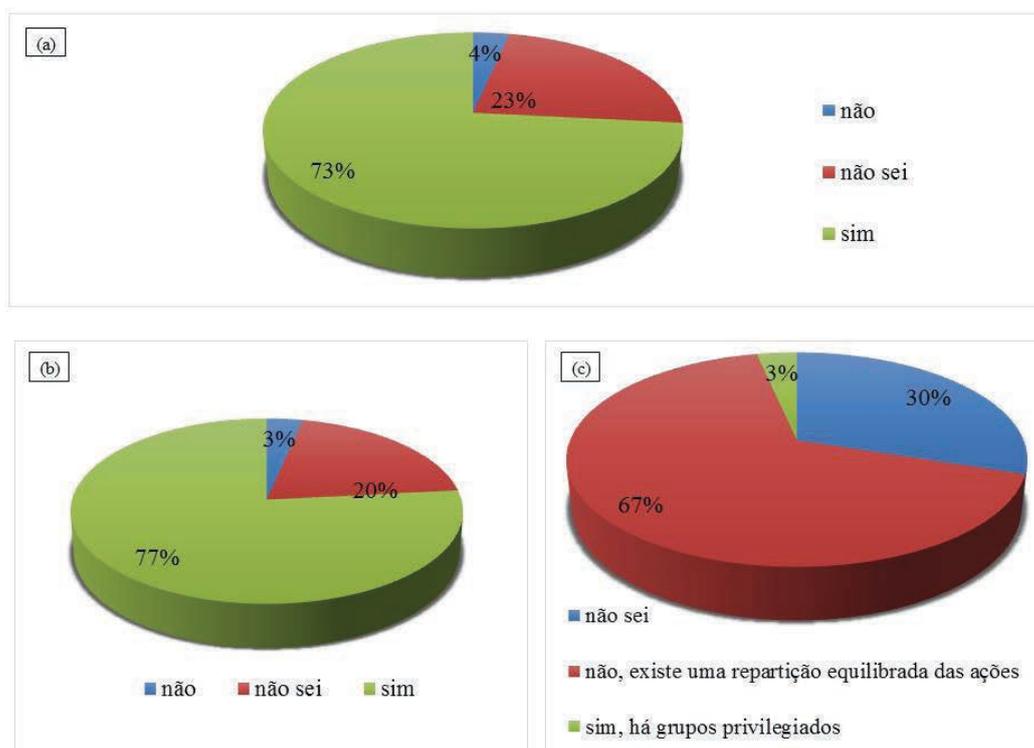
No Território Central de Rondônia os projetos adquiridos por esta política pública se encontram sucateados, no Sudeste Paraense, Raposa Serra do Sol e São Mar-



cos, e Sertão Ocidental, muitos projetos ainda não tinham sido iniciados, alguns se encontravam em atraso e outros estavam paralisados (MDA, 2015). Ademais, alguns projetos já concluídos não estavam em funcionamento, são subaproveitados, ou foram “desviados” de seus objetivos iniciais ou do público beneficiário a que eram destinados (ZIMMERMANN et al., 2014). Problemas de gestão, regularização dos projetos e de precariedade dos mecanismos existentes e da capacidade real do colegiado em exercer sua função ou papel de gestão social territorial são algumas das razões para tanto no TCCRO.

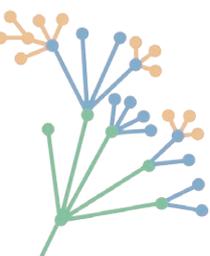
Os dados mostram que 73% afirmam que o Colegiado possibilitou uma repartição mais equilibrada do poder político no Território (Figura 4a), 77% destacam que o processo desenvolvido pelo Colegiado possibilitou uma renovação das lideranças no território (Figura 4b), e ainda 67% mencionam que as ações do Colegiado não privilegiam apenas um grupo específico do território (Figura 4c).

Figura 4 – (a) Repartição equilibrada do poder político; (b) Renovação de lideranças; e (c) Privilégio de grupos específicos.



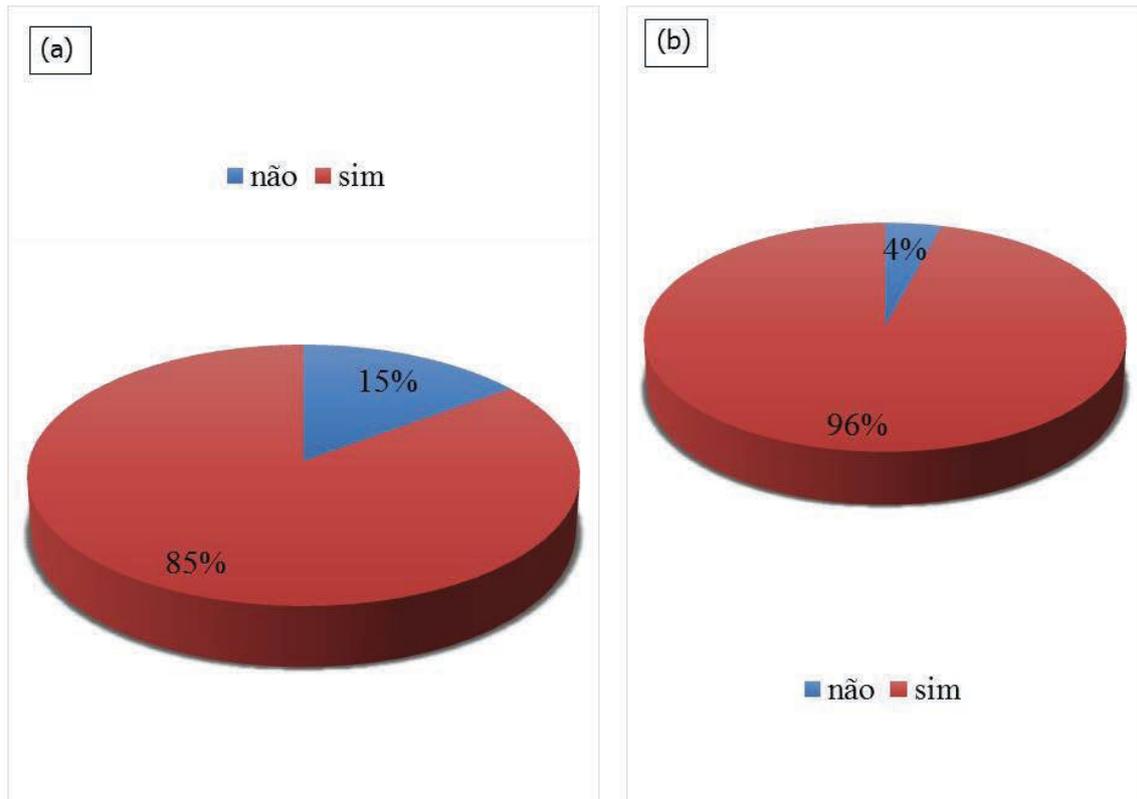
Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

O Território se torna, então, um instrumento político com duplo objetivo: a) criar as condições de uma participação da sociedade civil rural à elaboração das políticas públicas; b) reequilibrar as capacidades desiguais das várias faixas sociais e econômicas da própria sociedade rural para fazer ouvir sua voz e tomar em conta suas reivindicações (CAVALCANTI et al., 2014).



A pesquisa evidencia que 85% dos atores sociais que participam do Colegiado têm um sentimento de pertencimento ao território (Figura 5a), e 96% mencionam que fazer parte do Colegiado contribuiu para mudar a maneira de pensar e agir (Figura 5b).

Figura 5 – (a) Sentimento de pertencimento no Território; (b) Mudança na maneira de pensar e agir dos delegados.



Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

Quanto a auto avaliação do Codeter no processo de aprendizagem como resultado de sua participação no Colegiado em relação aos aspectos destacados na tabela 1, pode-se verificar uma visão mais clara dos desafios do Território, capacidade de resolver problemas, capacidade de intercâmbios de experiências e troca de conhecimentos como também apresentando uma maior média, já a capacidade de planejamento territorial e apropriação da gestão social como instrumento para a implementação de políticas públicas está entre as menores médias.

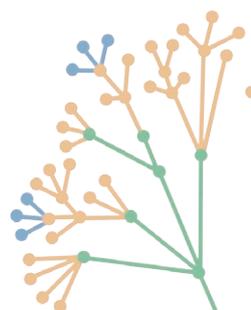


Tabela 1 – Resultado da participação no processo de aprendizagem no Colegiado.

Nº	RESULTADO	MÉDIA *
1	Apropriação da gestão social como instrumento para implementação das políticas públicas	6,4
2	Diálogo com o poder público	6,6
3	Visão mais clara dos desafios do Território	7,2
4	Melhor compreensão das dinâmicas atuais do território	7,0
5	Entendimento das políticas públicas	7,0
6	Entendimento das percepções dos grupos de interesse	6,6
7	Capacidade de negociar	6,5
8	Capacidade de definir, implementar e avaliar projetos	6,5
9	Capacidade de intercâmbios de experiências e trocas de conhecimento	7,1
10	Capacidade de lidar com conflitos	6,6
11	Capacidade de planejamento territorial	6,2
12	Capacidade de expressão em público	6,6
13	Capacidade de relação interpessoal	6,7
14	Capacidade de respeitar regras ou normas pactuadas coletivamente	7,0
15	Capacidade de resolver problemas	7,2

Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

\*Média entre os valores de 0,0 a 10,0, considerando 0,0 péssimo e 10,0 excelente.

Quanto à questão que avalia em que o Colegiado Territorial influenciou na execução, ajuste ou orientação das Políticas Públicas para se adaptar à realidade do território, políticas estas destacadas na tabela 2, verifica-se que existem gargalos por parte do Colegiado, pois a maioria das médias está abaixo de 6,0 (seis), principalmente quanto PAC - Programa de Aceleração do Crescimento, Seguro Safra, Terra Legal e SUASA - Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, sendo que estes ficaram todos abaixo de 5,0.

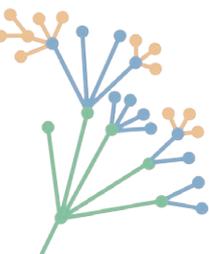


Tabela 2 – Influência do Colegiado na execução das Políticas Públicas.

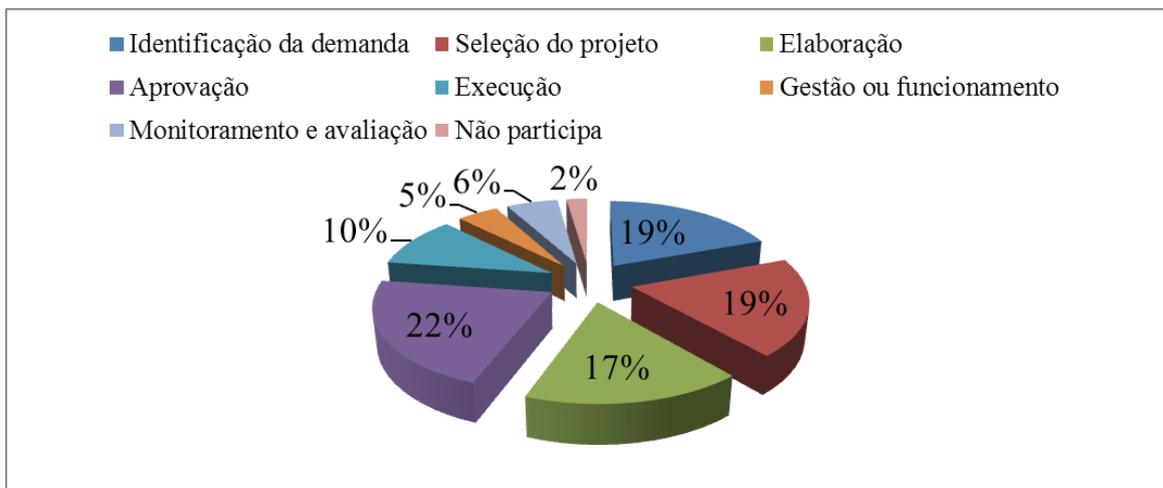
Nº	POLÍTICAS PÚBLICAS	MÉDIA*
1	Agroecologia	6,2
2	Cooperativismo	5,9
3	Educação no Campo	5,5
4	MCMV - Programa Minha Casa minha Vida	6,2
5	PAA - Programa de Aquisição de Alimentos	6,2
6	PGPM-BIO - Política de Garantia de Preço Mínimo para os Produtos da Sociobiodiversidade	5,3
7	PNDTR - Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural	5,9
8	PROINF - Ação Orçamentária de Apoio a Infraestrutura em Territórios Rurais	6,5
9	PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar	6,3
10	SUASA - Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária	4,9
11	ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural	6,5
12	Crédito Fundiário	5,9
13	Luz para Todos	6,2
14	Microcrédito Orientado	6,0
15	PAC - Programa de Aceleração do Crescimento	4,4
16	PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar	6,6
17	PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária	5,6
18	PRONATEC - Programa de Acesso à Formação Profissional, Técnica, Tecnológica e Emprego	6,6
19	Seguro Safra	4,6
20	Terra Legal	4,8

Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

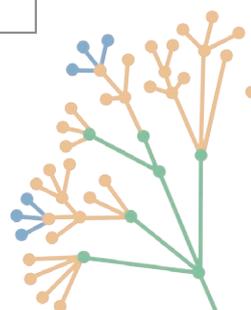
\*Média entre os valores de 0,0 a 10,0, considerando 0,0 péssimo e 10,0 excelente.

O Codeter/TCCRO é capaz de desempenhar em plenária o papel de identificação de demanda e seleção de projetos, ambos 19%; de elaborar 17%; e aprovar 22% dos projetos financiados pelo Proinf, como aponta a figura 6.

Figura 6 – Papel desempenhado pela Plenária do Colegiado em relação aos projetos financiados pelo Proinf.



Fonte: Dados da pesquisa, 2016.



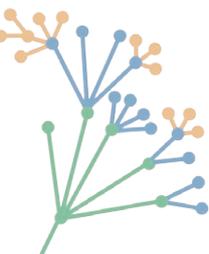
Estes resultados posicionam o Proinf como importante instrumento indutor dos processos de inclusão produtiva, de geração de trabalho e renda e de autonomia econômica de famílias e empreendimentos da agricultura familiar. O Proinf está vinculado ao Pronat, Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, de modo que a gestão da ação e apoio aos projetos está estruturada no desenvolvimento rural sustentável e na participação dos colegiados territoriais para a definição dos projetos e demandas nos territórios.

Estudos apontam as fragilidades e limitações das experiências de espaços públicos de participação social no meio rural. Os estudos vinculados aos CMDRS apontam o caráter estritamente normativo, a incapacidade de agrupar a diversidade de atores sociais, a falta de interesse dos agricultores e suas organizações, e principalmente, a restrição de sua atuação à agricultura familiar, sua fragilidade em gerenciar os recursos públicos (oriundos de programas e políticas governamentais) e formular projetos de financiamento viáveis e adequados à realidade local (FAVARETO e DEMARCO, 2004).

Desde a implantação do Proinf na SDT, em 2004, o programa já disponibilizou recursos na ordem de R\$ 1,9 bilhões em todo o país, para Rondônia o investimento alcançou R\$ 72.203.814,28 com um total de 419 projetos. No Território Central entre os anos de 2003-2014 foram investidos pelo Proinf o recurso no valor de R\$ 21.944.448,67 com 112 projetos, todavia devido à ausência de planejamento muitos então paralisados (SDT, 2015).

Este problema verificado no Território Central é corroborado por Abramovay (2001, p. 124), pois “os projetos elaborados para acessar recursos governamentais têm um caráter de lista de compras”, quando deveriam apresentar propostas estratégicas para promover a valorização dos recursos e oportunidades existentes na região. Para o autor, o problema é oriundo do próprio processo de descentralização que se reflete no funcionamento destes espaços públicos, pois, não existe dificuldade de transferir regras formais, estruturas administrativas e procedimentos burocráticos do governo federal para o plano local. Desse modo, não se transfere de forma imediata “valores, comportamentos, coesão social e, sobretudo, a confiança entre os indivíduos que os estimulem a tomar, em conjunto, iniciativas inovadoras” (ABRAMOVAY, 2001, p. 124). Isso já traduz o risco de que os conselhos e colegiados existam apenas como meras formalidades de obtenção dos recursos públicos.

Uma questão que se coloca é saber como está desenhado o processo de gestão social das políticas públicas de desenvolvimento rural na abordagem territorial e quais desafios têm sido enfrentados pelos atores sociais neste processo. Levantar essas questões se justifica pelo argumento de estas iniciativas governamentais representarem importante novidade diante da trajetória histórica das políticas aplicadas ao meio rural brasileiro, portanto merecem ser estudadas para que estes instrumentos da democracia possam ser aprimorados (FAVARETO e SCHRODER, 2007).



Quanto à avaliação da influência do Colegiado a respeito da melhoria do diálogo entre os atores sociais; Relação com outras redes existentes (Rede de Agroecologia, Rede Nacional de Colegiados Territoriais, Outras); e Relações de cooperação entre os atores locais as médias foram, respectivamente 6,9; 6,7; e 6,7.

Estas redes de diálogo e cooperação visam fortalecer a política territorial contribuindo para o desenvolvimento do campo e da cidade, pois, as instituições devem ser firmadas numa rede de apoio mútuo, beneficiando os atores sociais que delas dependem, auxiliando para o acesso a políticas públicas, disseminação do conhecimento, tecnologia, educação, saúde, lazer, entre outras necessidades básicas para a comunidade em geral, todavia, o observado na pesquisa numa escala de 0 a 10, pode-se notar que há necessidade de intensificar o diálogo entre os representantes do Codeter e estes outros agentes.

Todavia, esse não é um desafio apenas da política territorial, mas da sociedade como um todo. Não apenas o Estado tem exibido dificuldades para atuar nesse sentido, mas as próprias organizações sindicais e movimentos sociais demonstram fragilidades para estabelecer um diálogo mais amplo com determinados segmentos. Muitas organizações da agricultura familiar revelaram, no período recente, inúmeras dificuldades para dialogar com agricultores vinculados, por exemplo, às comunidades tradicionais e aos povos tradicionais (NIEDERLE, 2014).

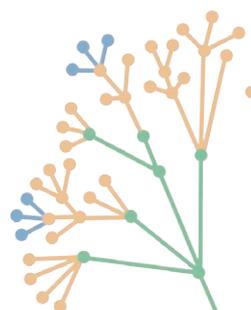
De maneira geral quanto à evolução dos impactos no Colegiado no decorrer do tempo a média ficou entorno de 7,2 a 7,9, respectivamente para territorialização de políticas públicas e sentimento de pertencimento ao território, dados destacados na tabela 3.

Tabela 3 – Evolução dos impactos no decorrer do tempo no Território Central.

Nº	IMPACTOS	MÉDIA*
1	Legitimidade do Colegiado frente à sociedade	7,5
2	Aprendizagem dos membros do Colegiado	7,5
3	Territorialização de Políticas Públicas	7,2
4	Laços Sociais	7,4
5	Sentimento de pertencimento ao território	7,9
6	Qualidade de vida da população	7,5

Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

\*Média entre os valores de 0,0 a 10,0, considerando 0,0 péssimo e 10,0 excelente.



Mesmo apresentando uma média regular numa escala de apreciação entre 0 e 10, pode-se perceber que os membros do Codeter possuem um sentimento de pertencimento nos espaços de diálogos, pois buscam por meio do diálogo expor sua realidade, anseios e vivências para que possam conjuntamente buscar mecanismos de desenvolvimento territorial, tanto econômico, quanto ambiental e socialmente.

Por isso, Pecqueur (2005, p. 12) traz para a discussão o território sob duas perspectivas: O "território dado" e o "território construído". O primeiro trata apenas da delimitação de um espaço geográfico, de uma região como forma de garantir a criação de um território institucional. A criação do território seria induzida por fins político-institucionais. O segundo refere-se à constituição do território como resultado de um processo de construção pelos atores locais, ou seja, este espaço territorial de discussão deve ser sentido e percebido pelos atores sociais como o reflexo da sua vida e luta, onde podem compartilhar aprendizagens e vivenciar problemas e conquistas.

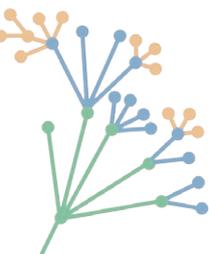
## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Núcleo Diretivo do Território Central vem tentando implementar uma gestão participativa da sociedade civil e poder público, entretanto, este processo de aprendizagem como resultado da participação no Codeter possui problemas relacionados a rotatividade de membros, dificuldades na execução, ajustes e orientação de políticas públicas adaptadas a realidade do Território Central, dificuldade de diálogo entre os atores sociais, com outras redes institucionais (Rede de Agroecologia, Rede Nacional de Colegiados Territoriais, Outras) e Relações de cooperação entre os atores locais, todos estes fatores contribuem para o enfraquecimento do Codeter e perda de credibilidade pela sociedade civil e pública.

Todavia, estes espaços fortalecem a expressão da territorialidade, enquanto sentido de pertença, ao considerar e envolver a sociedade e seus meios de convivência no planejamento e gestão das políticas públicas, no entanto, estas devem continuar sendo vivenciadas e investigadas para serem cada vez mais percebidas e aprimoradas.

Portanto, os atores territoriais, em especial os agricultores familiares, têm construído estratégias a ponto de conseguir articular parceria no sentido de estruturar cadeias produtivas territoriais da agricultura familiar, resultado mostrado pela média 7,5 da avaliação do impacto do colegiado no decorrer do tempo (tabela 3).

Fica, no entanto a preocupação quanto à continuidade do Programa Territórios da Cidadania, dada a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário, nesta atual conjuntura política, mesmo com a vinculação do programa nos demais ministérios, pois, a gestão ficava a cargo do MDA em sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT, portanto, preocupa que a valorização do território, considerado como espaço privilegiado para a promoção do desenvolvimento, utilizando suas potencialidades no contexto de uma mobilização e articulação dos parceiros e atores



sociais, considerados capazes de definir formas promissoras de desenvolvimento neste nível local, seja perdida ou menosprezada.

Desta maneira a gestão social nos espaços de discussões territoriais deve ser fortalecida pela formação de competências locais. Portanto para fortalecer e garantir o processo de gestão social dos territórios deve ser formado em cada um deles os Conselhos de Desenvolvimento Territorial Sustentável – Codeters, ou seja, espaços públicos compostos paritariamente por representantes do poder público local e da sociedade civil. Eles são as instâncias maiores de deliberação no território no que diz respeito a ações prioritárias de desenvolvimento rural sustentável, com o objetivo principal de compartilhar o poder de decisão e possibilitar o “empoderamento”<sup>2</sup> dos atores sociais no sentido de desenvolver as habilidades coletivas necessárias, de acordo com as realidades locais de cada Território.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

\_\_\_\_\_. **Conselhos além dos limites**. Estudos Avançados, São Paulo, v.15. n. 43, p.121-140, 2001.

\_\_\_\_\_. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2003.

\_\_\_\_\_. **Para una teoria de los estudios territoriales**. In: MANZANAL, Mabel; NEIMAN, Guillermo; LATTUADA, Mario. Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios. Buenos Aires: Ciccus, 2006. p. 51-70.

ALCANTARA, F. V. **Gestão social nos territórios rurais: limites e possibilidades do agreste de Alagoas**. 2013. 281 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão. 2013.

BOURDIEU, P. **Les structures sociales de l'économie**. Paris: Seuil, 2000.

BRONZO, C. **Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo**. Revista Planejamento e políticas públicas, Brasília, n. 35, dez. 2010. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

2 Empoderamento como processo e resultado das políticas sociais é entendido como uma categoria-síntese para se referir à ampliação da capacidade de escolhas dos indivíduos, que ocorre quando se tem acesso a ativos que, em interação sinérgica entre si, permitem a incorporação de indivíduos e grupos no universo da cidadania (BRONZO, 2010).



CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa; WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel; NIEDERLE, Paulo André. **Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil.** – Recife: Editora UFPE, 2014. 437 p.

COELHO-DE-SOUZA, G. **Fortalecimento do Desenvolvimento Territorial no Estado do Rio Grande do Sul: Constituição dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial do Litoral e Campos de Cima da Serra.** Projeto submetido ao Edital CNPQ/MDA/SPM-PR nº 11/2014. PGDR/UFRGS: Porto Alegre, 2014.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. Resolução CONDRAF nº 52 de 16 de fevereiro de 2005. **Aprova Recomendações do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF para as Institucionalidades Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável.** Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/condraf/arquivos/view/resolu-es-condraf/52>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

DALLABRIDA, V. R.; BÜTTENBENDER, P. L. (2008). **Gestão e Desenvolvimento Territorial: Análise de Algumas Experiências de Governança.** In: Anais do IV Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, UNISC, Santa Cruz do Sul/RS/Brasil.

DECKERT, C. T. **A gestão social no território da cidadania noroeste colonial do Rio Grande do Sul.** 2012. 117 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2012.

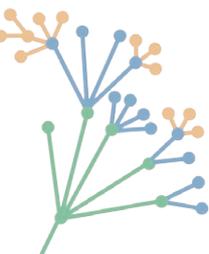
DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. **Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores.** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 431-473. mar. 2010/ago. 2011.

DELGADO, N. G.; GRISA, C. **Governança Territorial, Dinâmica Institucional e Protagonismo Social Territorial: Revisitando um Percorso Metodológico seguido pelo Oppa/CPDA no marco dos Estudos Territoriais.** Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade – Brasília, v. 1, n. 1, p. 48-66, dez. 2015.

DI MÉO, G. **Géographie sociale et territoires.** Paris, Nathan: 1998.

DIAS, M. M. **Relatório qualitativo do processo de desenvolvimento territorial: território médio rio doce.** MDA/SDT e PLURAL, Viçosa-MG, 2008.

EVANS, P. **Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades, e o desenvolvimento deliberativo.** Sociologias, Porto Alegre, v. 5, n. 9, p. 20-63, jan./jun. 2003.



FAVARETO, A. DEMARCO, D. **Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma análise dos CMDR em cinco estados brasileiros.** In: SCHNEIDER, Sergio et al. (Orgs.) Políticas públicas e participação social no Brasil rural. Porto Alegre: UFRGS (Séries estudos rurais), 2004.

FAVARETO, A.; SCHRODER, M. **Do território como "ator" ao território como "campo": uma análise da introdução da abordagem territorial na política de desenvolvimento rural no Brasil.** In: XLV Congresso da SOBER: conhecimento para agricultura do futuro. Anais... Londrina, PR, 22 a 25 de julho de 2007.

FLORISBELO, G. R. **Estudo propositivo da base econômica territorial: Território Médio Rio Doce.** MDA/SDT, Viçosa-MG, 2005.

FREITAS, A. F. et al. **O programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais: a indução de territorialidades à ação pública.** Revista Perspectivas em Políticas Públicas, v. 3, p. 27-58, 2010.

GEHLEN, I.; RIELLA, A. **Dinâmicas territoriais e desenvolvimento sustentável.** Revista Sociologias, Porto Alegre, v. 6, n. 11, p. 20-26, jan./jun. 2004.

HERCULANO, S. **Em busca da boa sociedade.** Niterói: EdUFF, 2006.

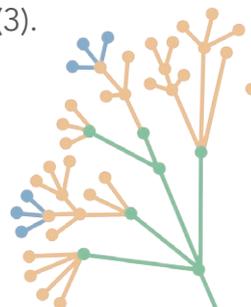
JARA, C. J. **A Sustentabilidade do Desenvolvimento Local.** Brasília: IICA: Recife: Secretaria de Planejamento do estado de Pernambuco. SEPLAN, 1998.

MDA. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria de Desenvolvimento Territorial SDT. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: guia para o planejamento.** Documento de Apoio N° 02. Brasília, novembro de 2005.

\_\_\_\_\_. **Informações Territoriais – Mapas Territoriais.** 2016. Disponível em: <<http://portaldosnedets.info/site/mapas/>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Manual Operacional do PROINF 2015.** 2015. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_383/Manual%20Proinf%202015\\_0.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_383/Manual%20Proinf%202015_0.pdf)>. Acesso em: 23 ago. 2017.

NIEDERLE, P. A. **Política local e a trama das relações de poder no desenvolvimento territorial.** Recife: Editora UFPE, 2014. E-Book. ISBN 978-85-415-0482-9. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_img\\_248/Participacao,%20territ..%20diagrama%C3%A7%C3%A3o%20-%20e-book%20\(3\).pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_248/Participacao,%20territ..%20diagrama%C3%A7%C3%A3o%20-%20e-book%20(3).pdf)>. Acesso em: 23 ago. 2017.



PECQUEUR, Bernard. **O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul**. Campina Grande, Raízes, 2005, v. 24, n. 1 e 2, p. 10–22, jan./dez. 2005.

SACK, R. **Human territoriality: theory and history**. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

SANTOS, B. S.; ALVRITZER, L. **Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). Democratizar a democracia. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002. p. 39-82.

SANTOS, M. et al. **O papel ativo da geografia: um manifesto**. In: BRANDÃO, Maria A. Milton Santos e o Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. p. 253-26.

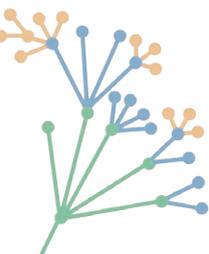
SDT, Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Balço de Gestão Ministério do Desenvolvimento Agrário 2015-2016 - Resultados das Ações da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT**. 2016. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_img\\_21/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%202015.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_21/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%202015.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2017.

SIQUEIRA, A. et al. **Observatório Socioambiental em Segurança Alimentar e Nutricional: análise dos indicadores de produção de alimentos em nível municipal no Rio Grande do Sul**. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL IHU, 15, 2014, São Leopoldo. Anais... São Leopoldo: Unisinos, 2014. Trabalhos científicos.

SIQUEIRA, A. Processos estaduais relacionados aos territórios: Interação do CONSEA com a Política Territorial in COELHO-DE-SOUZA et al. **Relatório parcial de atividades (fevereiro à maio/2015)**. Projeto “Fortalecimento do Desenvolvimento Territorial no Estado do Rio Grande do Sul: Constituição dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial do Litoral e Campos de Cima da Serra”. PGDR/UFRGS: Porto Alegre, 2015.

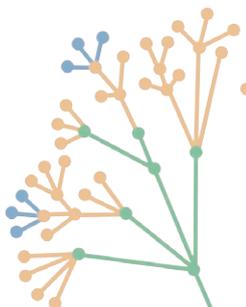
TEIXEIRA DA ROCHA, M. R.; FILIPPI, E. E. **Política para o desenvolvimento dos territórios rurais no Brasil: propostas e fundamentos**. In: Seminario Internacional de Desarrollo Rural - Configuraciones de los Territorios Rurales en el Siglo XXI, 4, 2007, Bogotá. Anales del VI Seminario Internacional de Desarrollo Rural.... Bogotá (Colômbia), 2008.

TENÓRIO, F. G. **Gestão social: uma perspectiva conceitual**. RAP, Rio de Janeiro, v. 32, n.5, set/out. 1998.



\_\_\_\_\_. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado.** 3 ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008.

ZIMMERMANN, S. A. et al. **Desenvolvimento territorial e políticas de enfrentamento da pobreza rural no Brasil.** Revista de Geografia Agrária, v. 9, n. 17, p. 540-573, abr., 2014.



# Gestão Participativa do Colegiado Territorial Sertão São Francisco (Pernambuco) e sua Contribuição no Desenvolvimento Territorial Rural do Semiárido Pernambucano

## Participatory Management of the Sertão São Francisco Territorial Collegiate – Pernambuco, Brazil, and its Contribution to the Territorial Rural Development of the Semiarid Region of Pernambuco, Brazil

Flaviane Maria Florencio Monteiro Silva<sup>a</sup>

Danielle Morais Amorim<sup>b</sup>

Francisco Assis Filho<sup>c</sup>

Xenusa Pereira Nunes<sup>d</sup>

Lígia Carvalho<sup>e</sup>

Ruth Morais N Amorim<sup>f</sup>

Lúcia Marisy Souza Ribeiro Oliveira<sup>g</sup>

<sup>a</sup>Mestranda em extensão Rural pela Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF. Petrolina/PE - flaviane.silva@univasf.edu.br

<sup>b</sup>Doutoranda no Departamento de Sistemas Agrícolas - Esalq/USP. Piracicaba/SP - nielymorais@gmail.com

<sup>c</sup>Professor na Faculdade São Francisco de Juazeiro – FASJ. Juazeiro/BA - frasfil6@gmail.com

<sup>d</sup>Bolsista CNPq na Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF. Petrolina/PE - xenusa.nunes@gmail.com

<sup>e</sup>Bolsista Capes da Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF. Petrolina/PE - ligiauneb@gmail.com

<sup>f</sup>Servidora Pública, Assistente da Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF. Petrolina/PE - ruth.amorim@univasf.edu.br

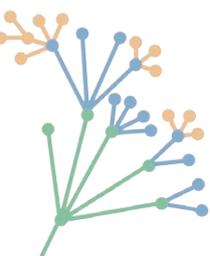
<sup>g</sup>Pró-Reitora da Universidade Federal do Vale do São Francisco; Coordenadora geral do Projeto Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial Petrolina – Pernambuco - lucia.oliveira@univasf.edu.

<http://dx.doi.org/10.18472/ReGIS.v3n1.2017.25668>

Recebido em 15.05.2017

Aceito em 11.09.2017

ARTIGO - DOSSIÊ



## RESUMO

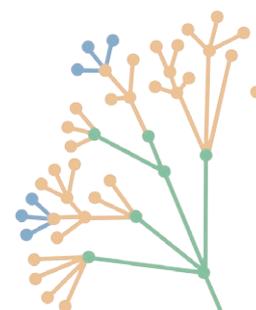
Os Colegiados Territoriais (CODETERs), são importantes espaços políticos de decisão participativa das organizações sociais vinculadas ao processo desenvolvimento rural sustentável do Brasil. Nesse espaço pode-se realizar discussão, planejamento, controle social, deliberação de ações do território relacionado à infraestrutura, educação, cultura, saúde, produção agrícola e animal, contribuindo com o desenvolvimento sustentável da região. Objetivando analisar a participação social no Colegiado Territorial Sertão São Francisco-PE (COSERFRAN-PE) e a contribuição deste Colegiado no desenvolvimento rural da região, foi realizada uma pesquisa sobre gestão social participativa dos CODETERs, dando-se ênfase na pesquisa documental do COSERFRAN-PE. Com base nesta análise de dados, constatou-se uma pequena representação, no COSERFRAN-PE, da sociedade civil organizada por município, como também uma baixa representação e participação do poder público nas plenárias. Essa baixa representatividade impacta, negativamente, na tomada de decisões e deliberações, dificultando uma plena gestão participativa e desenvolvimento significativo deste Território.

**Palavras-chave:** Agricultura Familiar, Território. Desenvolvimento Rural, Sustentabilidade.

## ABSTRACT

*The Colegiados Territoriais (CODETERs, in Portuguese) are important political spaces for participatory decision-making of the social organizations linked to the sustainable rural development process in Brazil. In this space, discussion, planning, social control, deliberation of actions of the territory related to infrastructure, education, culture, health, agricultural and animal production contributing to the sustainable development of the region are conducted. This work aims to analyse the social participation of the Collegiate Territorial Sertão São Francisco- Pernambuco (COSERFRAN-PE, in Portuguese) as well as the contribution of the Collegiate to the rural development of the region. A research about social and participative management in CODETERs was conducted, with a focus on documentary research on the COSERFRAN-PE. Based on this data analysis, a low representation of the organized civil society by municipality in the COSERFRAN was observed, as well as a low representation and participation of the public authority in the plenaries. This low level of representation negatively impacted on the decision-making and deliberations processes, thus hampering the achievement of a significant participative management and development in this territory.*

**Keywords:** Family farming, Territory, Rural Development. Sustainability



## 1 INTRODUÇÃO

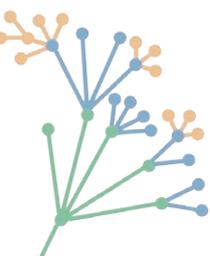
Nas últimas décadas o Estado brasileiro passou por um processo de descentralização político-administrativa, o que promoveu o desenvolvimento de espaços institucionais de relacionamento entre Estado e sociedade civil, potencializando os meios práticos de gestão de políticas públicas (Freitas et al., 2012). Tal descentralização teve início no final dos anos 1980, aprofundando-se por volta de 1990 (Delgado et al., 2007), quando as experiências nacionais de desenvolvimento territorial ganharam maior expressão devido ao contexto de crise vivenciado na época (ORTEGA, 2007).

Nesse contexto, iniciou-se um processo de redemocratização e descentralização político-administrativo do país, no qual novas formas de gestão promoveram a formulação e implementação de políticas públicas, visando a redução das desigualdades socioeconômicas (SANTOS et al., 2016).

A preocupação com o futuro das populações rurais provocou mudanças nas políticas públicas destinadas à agricultura familiar e pela primeira vez foi realizada a identificação das potencialidades e dos entraves dos agricultores familiares. Foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, tendo como principais metas: i) o combate à pobreza rural; ii) a criação de novas oportunidades de trabalho e renda para as pessoas do campo; e iii) o fortalecimento da identidade das comunidades rurais. Este ministério, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, inicia em 2003 o processo de conformação de territórios rurais. Neste período foram criados órgãos colegiados (CIAT, CODETER) que objetivaram incentivar e fortalecer os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural – CEDRs e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDRs. Também foi criado o CONDRAF, como órgão colegiado integrante do MDA, incorporando comunidades quilombolas, indígenas e pescadores artesanais como membros participantes, com voz e voto nas Comissões Temáticas que têm como foco de planejamento e gestão, o Território Rural (SAYAGO, 2007).

A política territorial desenvolvida amparou-se no tripé: i) organização e participação da sociedade civil através da formação de redes sociais territoriais de formação e capacitação; ii) fortalecimento institucional inspirado na construção de políticas articuladas e; iii) gestão compartilhada entre o setor público e o setor privado na busca do desenvolvimento rural (SAYAGO, 2007).

A abordagem territorial, como uma política pública para o desenvolvimento rural no Brasil, ocorreu com a implantação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT, no âmbito da SDT/MDA (BORGES FILHO et al., 2011). Essa abordagem territorial criada visava integrar espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas. Para tanto, foram definidos conjuntos de municípios com características ambientais e econômicas em comum, com identidade e coesão social, cultural e geográfica. Esse agrupamento propiciou o planejamento de ações governamentais as quais objetivavam promover o desenvolvimento dessas regiões, o contribuir para diminuir o êxodo rural, bem como superar as desigualdades regionais (BRASIL, 2008).



Tonet (2008, p. 29) relata que o desenvolvimento local sustentável depende de uma multiplicidade de fatores, entre eles, os econômicos, sociais e políticos, e que o meio rural deve se aproximar de uma dinâmica territorial, que valorize a identidade local, os recursos naturais, o capital humano e social existentes.

No cenário de desenvolvimento utilizando-se uma abordagem territorial, o desenvolvimento de políticas públicas mudou a perspectiva de planejamento da escala municipal para uma escala territorial, constituindo-se em uma mudança que refletiu a valorização das potencialidades rurais e modos de vida dos agricultores, considerando, assim, o rural para além do olhar setorial, tendo os agricultores familiares como um público específico valorizado (FREITAS, 2016).

O Programa Territórios da Cidadania (PTC), implantado em 2008, objetivava superar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio da estratégia de desenvolvimento rural sustentável. O rural é percebido como espaço de potencialidades em todas as dimensões do desenvolvimento e não apenas do econômico. A partir do apoio a atividades produtivas, cidadania e direitos e infraestrutura reconheceram-se novos atores políticos e sociais e as suas demandas por serviços públicos, bens naturais, incremento nos rendimentos, logística e garantia de direitos, incluindo aí as mulheres, a juventude e os povos e comunidades tradicionais (CAVALCANTI et al., 2014).

No contexto atual, a gestão social dos Territórios da Cidadania é realizada por meio de três instâncias, sendo elas, o Comitê Gestor Nacional; Comitê de Articulação Estadual e o Colegiado Territorial que, segundo a resolução nº 48 e 52 do CONDRAF, é responsável pela articulação de ações, visando a gestão e o planejamento da região de forma coletiva, com inclusão social e pluralidade, monitoramento de políticas, fortalecimento das institucionalidades territoriais, bem como a construção de redes possibilitadoras da interação e integração territorial, além da execução de medidas que priorizem a participação de grupos, anteriormente marginalizados como os indígenas, quilombolas, produtoras rurais, entre outros (SANTOS et al., 2016).

A gestão dos territórios, promovida pelos Colegiados Territoriais, os torna responsáveis pelos processos tanto de gestão estratégica, quanto de gestão social, podendo-se constatar que nos processos de desenvolvimento territorial, tanto os aspectos operativos como políticos estão fortemente ligados, reconhecendo que ao se focar na gestão social, os colegiados também realizam, processos mais dinamizadores de ações sociais e políticas, capazes de aumentar a capacidade dos atores territoriais para o fortalecimento da cidadania. Assim, a gestão social favorece a aproximação entre as organizações públicas e as entidades da sociedade civil, e promove o comprometimento para com as estratégias e definições dos territórios (OLIVEIRA, et al., 2013).

Segundo Faveretto (2010), com a implementação de políticas de desenvolvimento territorial houve uma acentuada redução da pobreza, redução da desigualdade, o país experimentou um crescimento econômico continuado; porém, no caso das regiões rurais brasileiras especificamente, ainda precisa-se trabalhar fortemente as políticas sociais para que os resultados positivos se repitam e seus efeitos sejam marcantes e efetivos. Para isso precisa-se promover a atualização dos dispositivos



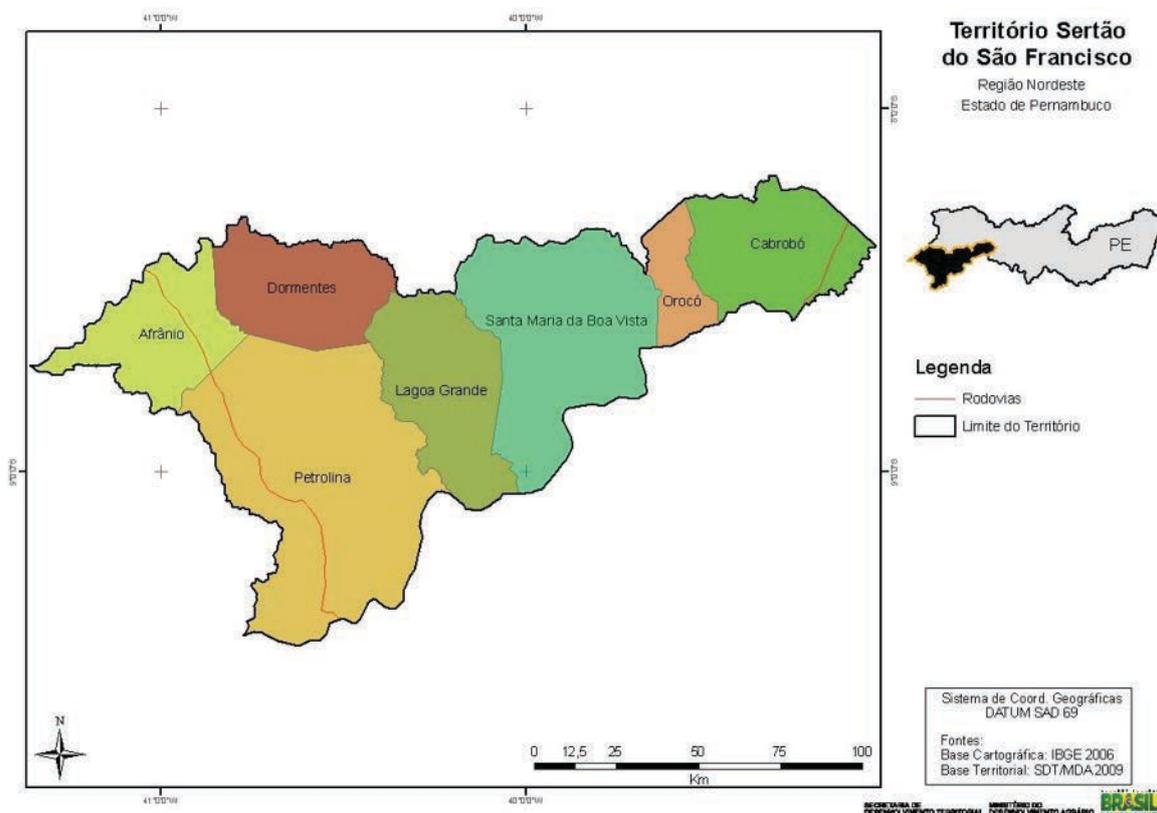
institucionais numa direção coerente e que o futuro das regiões rurais possa ser pensado em novas bases de relação entre sociedade, natureza e economia.

Nesse sentido, este trabalho objetiva analisar a composição e gestão participativa dos representantes da sociedade civil e de entidades públicas do Colegiado Territorial Sertão São Francisco-PE e a contribuição deste Colegiado para o Desenvolvimento Territorial Rural do Semiárido Nordestino.

## 2. PERFIL TERRITORIAL

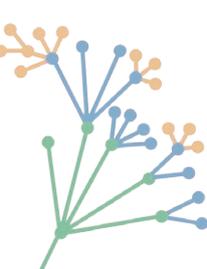
O Território do Sertão do São Francisco Pernambuco (Figura 1), localiza-se na região Nordeste do Brasil, no Semiárido Pernambucano. Abrange uma área de 14.682,2 km<sup>2</sup>, representando aproximadamente 14,89% da área total do Estado, que é de 98.588,3 km<sup>2</sup>. É composto por sete municípios: Afrânio, Cabrobó, Dormentes, Lagoa Grande, Orocó, Petrolina e Santa Maria da Boa Vista, os quais estão distribuídos na Mesorregião do São Francisco e localizados na Microrregião de Petrolina, sendo considerada, na classificação política do Governo do Estado de Pernambuco, como região RD – Região de Desenvolvimento do Sertão do São Francisco (MDA/Brasil, 2011).

Figura 1: Mapa do Território Sertão São Francisco-PE.



Fonte: MDA/Brasil, 2011

Na região do Território Sertão São Francisco-PE, o Rio São Francisco é sua principal potencialidade, sendo alvo de políticas públicas utilizadas como ferramentas de



desenvolvimento que foram aceleradas pela implantação dos perímetros irrigados como o Projeto Senador Nilo Coelho, entre os municípios de Petrolina e Juazeiro. Assim, as últimas décadas foram marcadas pelo desenvolvimento da fruticultura irrigada e pela reorganização fundiária, como resultado das intervenções públicas federais, contribuindo com a valorização e crescimento da agricultura familiar na região (MDA/Brasil, 2011).

O Território possui um clima definido, segundo Koeppen, como semiárido, com chuvas irregulares concentradas entre novembro e abril, com precipitação média anual de 300 a 400 mm na região de Juazeiro/Petrolina. Alcança índices de 2.000 mm de evapotranspiração anual, resultando num déficit hídrico variando de 1.200 a 1.600 mm. Os índices de temperatura apresentam pouca oscilação no ano, mantendo valores médios próximos dos 27°C (MDA/Brasil, 2011).

De acordo com os dados do Censo do IBGE 2000-2010, apresentados na Tabela 1, observa-se crescimento populacional em todos os municípios, principalmente Petrolina, constituindo-se como município polo da região. Observa-se nesse período um aumento geral da população do território em 27.41%. Na população rural houve um acréscimo de 22.84% que pode estar associado, não só a um aumento populacional, mas a uma maior permanência do homem no campo, incentivado pelas políticas de desenvolvimento territorial implantadas a partir de 2003 pelo SDT/MDA.

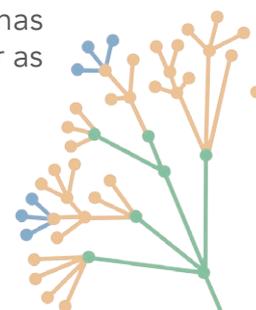
Tabela 1. Dados populacionais obtidos dos Censos Demográficos do IBGE 2000 e 2010.

Município	Área (km <sup>2</sup> )	2000			2010		
		Pop. Total (hab.)	Pop. Urbana (hab.)	Pop. Rural (hab.)	Pop. Total (hab.)	Pop. Urbana (hab.)	Pop. Rural (hab.)
Afrânio	1,490.60	15,007	3,985	11,022	17,586	5,861	11,725
Cabrobó	1,657.71	26,733	15,759	10,974	30,873	19,798	11,075
Dormentes	1,537.64	14,421	3,835	10,586	16,917	6,004	10,913
Lagoa Grande	1,848.90	19,120	8,652	10,468	22,760	10,416	12,344
Orocó	554.76	10,823	3,572	7,251	13,180	4,617	8,563
Petrolina	4,561.87	218,336	166,113	52,223	293,962	219,215	74,747
Santa Maria da Boa Vista	3,001.18	36,740	13,960	22,780	39,435	14,876	24,559
<b>Total</b>	<b>14,652.66</b>	<b>341,180</b>	<b>215,876</b>	<b>125,304</b>	<b>434,713</b>	<b>280,787</b>	<b>153,926</b>

Fonte: IBGE, Censo Demográfico (2000); Censo Demográfico (2010).

A organização social nos Colegiados Territoriais se dá por meio de diversas instâncias representativas dos múltiplos segmentos das organizações governamentais dos níveis municipal, estadual e federal, e organizações não-governamentais representando a sociedade civil organizada. São constituídos pelo Plenário, Núcleo diretivo e Câmaras temáticas, sendo o plenário é seu órgão de deliberação máxima, responsável pela tomada decisões; o Núcleo Diretivo responsável pelos encaminhamentos realizados em plenário e as Câmaras Temáticas responsável pelas demandas técnicas (SANTOS et al, 2016).

O Colegiado Territorial Sertão do São Francisco-PE é um órgão colegiado, de nível deliberativo máximo do Território, formado por atores sociais representantes de organizações da sociedade civil, dos agricultores familiares e do poder público nas suas diferentes esferas. Este tem como principais objetivos identificar e discutir as



demandas da região, encaminhando-as em forma de medidas, projetos ou políticas, apoiando a socialização entre as entidades do território, buscando incentivar a sustentabilidade e a inclusão social, visando o pleno desenvolvimento do Território Sertão São Francisco-PE.

Esta instância colegiada segue o estabelecido pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF, tendo em sua composição no mínimo de 50% das vagas ocupadas por representantes da sociedade civil organizada e máximo de 50% de representantes do governo (Freitas et al., 2012), podendo, segundo seu regimento interno, ser formado por no mínimo 25% de entidades públicas e no máximo de 75% de entidades civis. Na atualidade, o colegiado é composto por 13 entidades públicas e 32 representantes da sociedade civil organizada que representam os municípios que compõem o Território Sertão São Francisco-PE.

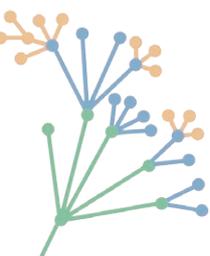
### **3. NÚCLEO DE EXTENSÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SERTÃO DO SÃO FRANCISCO – PE**

Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (Nedets), formados por professores e pesquisadores de instituições públicas de ensino superior, em parceria com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), atuam como importantes assessores dos CODETERs, por meio de projetos de extensão e de pesquisa. Esses profissionais realizam, nos territórios ações de extensão e pesquisa, envolvendo o assessoramento, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas, de desenvolvimento rural e de inclusão produtiva. Assim, os Nedets podem contribuir na identificação das dificuldades e desafios para o desenvolvimento Territorial, no apoio na organização dos CODETERS e fortalecimento da gestão participativa dos Colegiados Territoriais.

O Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial Sertão do São Francisco – PE, (Nedet-PE), é coordenado pela Universidade Federal do Vale do São Francisco em Petrolina-PE. A equipe Nedet, formada pelo Coordenador Geral, Coordenador do Núcleo e assessores de Gênero (ATGE), Inclusão Produtiva (ATIP) e Gestão Social (ATGS), assessoraram, durante cerca de dois anos, atividades realizadas pelo COSERFRAN-PE e pelo Núcleo Diretivo, objetivando promover, em cada município do Território Sertão São Francisco Pernambuco (TSSF-PE), o empoderamento dos grupos produtivos, bem como dos grupos de jovens, mulheres e povos tradicionais. Através desse assessoramento foi possível promover a difusão de metodologias e tecnologias sociais, através de cursos, palestras e apoio a conferências, realizar a elaboração e envio de projetos para concorrer a editais, discutir políticas públicas e auxiliar na reestruturação do COSERFRAN-PE, estimulando mobilização dos atores sociais do poder público e da sociedade civil deste território.

### **4. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DA GESTÃO SOCIAL DO COSERFRAN-PE**

Nos dois anos de assessoria e apoio às atividades do Colegiado Territorial Sertão do São Francisco-PE, (COSERFRAN-PE), foi possível obter um balanço da participação dos atores sociais, sejam eles representantes de entidades públicas ou da



sociedade civil organizada, além de conselhos e sindicatos, no planejamento e articulações desta instância colegiada.

A análise da gestão participativa das entidades públicas e da sociedade civil permitiu verificar a participação dos atores sociais público e civis, por município, que compõe o COSERFRAN-PE, seu poder de análise, discussão participativa e deliberativa e se esta gestão participativa trouxe avanços para o território, contribuindo com o desenvolvimento rural da região.

Para análise da participação das entidades representantes dos municípios nas plenárias do COSERFRAN-PE a metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica para aprofundamento no tema da gestão social participativa e, principalmente a análise dos documentos do COSERFRAN-PE que abrangeram atas, listas de frequência e relatórios durante o período de 2015 a 2016, assim como, documentos produzidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial – Nedet.

A análise da contribuição da gestão participativa do COSERFRAN-PE para o Desenvolvimento Territorial Rural da região também foi realizada através de pesquisa bibliográfica e documental (atas, relatórios, documentos produzidos pelo MDA), buscando-se informações referentes a contribuição da gestão participativa nas discussões, tomada de decisões, participação e aprovações de projetos que impactaram positivamente e trouxeram benefícios para região.

Posteriormente à coleta dos dados e sistematização, utilizou-se da estatística descritiva para análise percentual da frequência de participação de cada entidade nas plenárias. Calculou-se a participação por grupo (associações, cooperativas, sindicatos, entidades públicas e demais entidades) chegando a um percentual representativo e a média geral de participação das entidades públicas e civis, agrupadas em sociedade civil organizada e em conselhos e sindicatos.

## 5. ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL DO COSERFRAN-PE

A análise da gestão participativa dos atores sociais do COSERFRAN permitiu conhecer, no período avaliado, o nível de participação dos representantes da sociedade civil e entidades públicas no planejamento, análise e implementação de ações, programas e políticas públicas relevantes para o desenvolvimento e fortalecimento do Território. A participação da sociedade e do poder público nas tomadas de decisão relacionadas aos Territórios é indispensável para atingir seu desenvolvimento rural sustentável (SDT/MDA, 2005).

Durante os anos de 2015-2016 ocorreram seis plenárias, eventos de caráter deliberativo, nas quais foi crucial a presença dos representantes das entidades públicas ou da sociedade civil organizada. Nessas plenárias, com o apoio do Nedet/UNIVASF, foi realizada a revisão do regimento interno, a renovação das entidades civis e públicas para recomposição do Colegiado, a recomposição do núcleo diretivo, reativação ou criação das câmaras temáticas, sendo também discutidas polí-



ticas públicas, participação dos municípios em editais (Proinf, Fundo Casa, Espaço Mulher com Vida), demandas específicas por município, participação em eventos do Território (Conferencia Territorial de ATER, ENAFA- Encontro da agricultura Familiar e Feira de Mulheres dos Territórios, Evento Estadual de Mulheres), cursos de capacitação, além de serem realizadas palestras para fundamentar temas discutidos, principalmente em relação ao fortalecimento da Agricultura Familiar como estratégia para se alcançar um maior desenvolvimento Territorial Rural do semiárido brasileiro.

Em virtude do que se é tratado e decidido nas plenárias, é essencial que haja uma maior participação das entidades Públicas e Civas que compõem o colegiado, legitimando esse espaço de discussão e deliberação participativa. Segundo Cavalcanti et al., (2014 p. 38), os membros da sociedade rural contemporânea desenvolvem estratégias complexas na busca de recursos, apoios, informações, conselhos, mantendo relações com entidades públicas e da sociedade civil (sindicatos, organizações não governamentais, igrejas, empresas privadas, associações e cooperativas ) e representações do poder público, em especial do poder local, com o objetivo de encontrar meios e caminhos que lhes abram espaço de atuação, podendo alcançar não apenas a satisfação de necessidades imediatas, a melhoria da qualidade de vida, o acesso a recursos produtivos, a realização de projetos geradores de renda, mas também reivindicações de reconhecimento social e a afirmação de identidade cultural.

A representação das entidades públicas no COSERFRAN-PE (Figura 2) no biênio 2015-2016 foi baixa em relação a importância destas entidades na discussão, apoio e deliberações que venham a fortalecer as decisões e suprir as demandas territoriais. Com base nos registros das plenárias ocorridas, foi observado uma participação assídua da UNIVASF e do Instituto de Pesquisa Agrônômica de Pernambuco – IPA, com 100% de presença (figura 2). Dentre as entidades públicas que se fizeram mais presentes estão as com sede no município de Petrolina, fato que pode estar associado a esse município ser um polo na região do Vale do São Francisco, concentrando um maior número de instituições públicas. Há representação com baixa frequência da maioria das prefeituras dos municípios integrantes do COSERFRAN-PE, fato que pode estar associado ao período das eleições municipais.

A presença constante da Univasf nas atividades do COSERFRAN-PE demonstrou seu compromisso na implementação do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (Nedet) no Território Sertão do São Francisco Pernambuco. O IPA, entidade do governo do estado voltada para pesquisa, assistência técnica e extensão rural deu sua contribuição e apoio nas atividades do colegiado, apresentando 100% de frequência. A política de Assistência Técnica Rural para Agricultura familiar foi um tema bastante recorrente nas plenárias, necessitando de um constante debate em busca da melhoria desta política pública para os territórios.

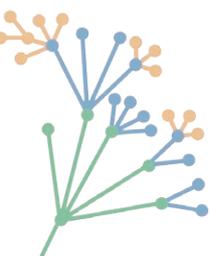
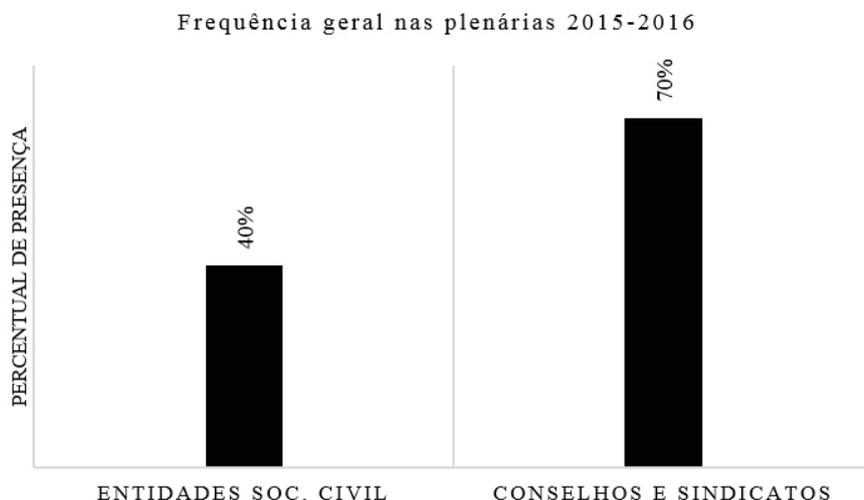


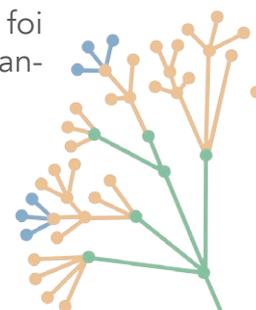
Figura 2. Frequência geral de participação das entidades públicas nas plenárias 2015-2016



Avaliando-se as listas de frequência e atas das plenárias no período citado, foi constatado que as entidades públicas que participavam eram geralmente as mesmas, e os representantes públicos e civis de Cabrobó foram os últimos a fazer parte da recomposição do COSERFRAN-PE. Embora tenha sido observada uma baixa representação das entidades que abrangem os municípios do TSSF-PE, estas entidades públicas participavam de forma efetiva das discussões e decisões nas plenárias, principalmente as relacionadas a elaboração de projetos (Proinf), demandas técnicas (cursos, palestras) e apoio a eventos do Território (Conferência Territorial de ATER, Evento Estadual de Mulheres). Das entidades públicas participantes do COSERFRAN-PE, seguindo seu regimento interno, 05 faziam parte do Núcleo Diretivo (UNIVASF, IF-Sertão, Secretaria Estadual da Mulher, IPA e Prefeitura de Lagoa Grande), participando de forma mais efetiva das discussões e demandas do TSSF-PE que eram levadas para discussão e deliberações nas plenárias.

As entidades da sociedade civil constituem importantes instituições que representam e discutem as demandas dos seus municípios, trazendo grande contribuição para o controle social do Território. Segundo Santos et al. (2016, p. 15), o protagonismo social se reflete na participação dos representantes da sociedade e sua diversidade nas tomadas de decisão, anteriormente restrita apenas ao governo, mas no estado democrático, incorporado a partir da constituição de 1988, compartilhando a gestão local, municipal, territorial com a sociedade civil organizada e permitindo o aprimoramento de ações bem como de decisões no território.

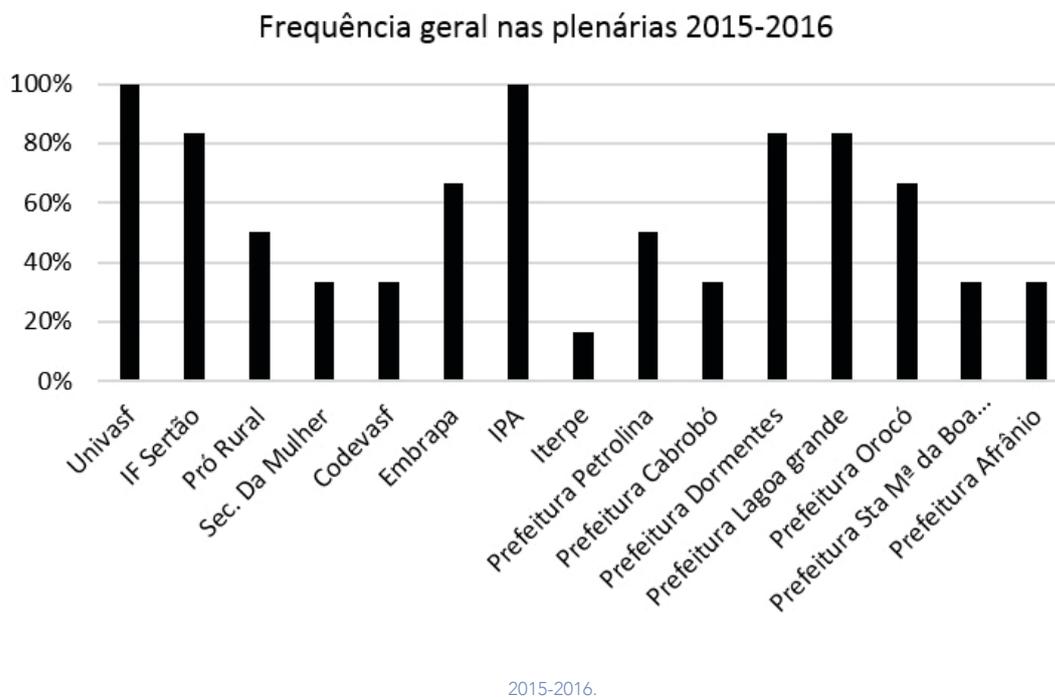
No território Sertão do São Francisco Pernambuco, a representação da sociedade civil, por meio das associações e cooperativas de produtores das diferentes cadeias produtivas da região, além dos representantes dos movimentos sociais, ainda é baixa, sendo verificado nas seis plenárias que ocorreram entre 2015-2016, uma participação maior dos Sindicatos dos trabalhadores Rurais (Figura 3). Na análise documental (Atas e lista de frequência) e também através de levantamento de informações através de meios de comunicação como e-mail e whatsapp foi verificada uma baixa mobilização das entidades civis por parte dos representan-



tes dos municípios no Núcleo Diretivo, sendo registrado ausência de municípios, como Afrânio, Santa Maria da Boa Vista e Cabrobó, em algumas plenárias realizadas em 2015-2016.

Uma grande desmotivação que levou a desmobilização na participação das plenárias foi observada após o período das eleições municipais, onde houve mudança dos representantes dos municípios em todas as instâncias do COSERFRAN-PE. As mudanças no Governo Federal, o cenário político de incertezas e diminuição de recursos para as políticas públicas de fortalecimento da Agricultura Familiar também gerou descontentamento e desmotivação na gestão participativa do COSERFRAN-PE.

Figura 3. Representação da frequência geral de participação das entidades da sociedade civil nas plenárias



No período avaliado constatou-se representação dos sindicatos dos trabalhadores rurais de todos municípios que compõem o Território Sertão São Francisco-PE. No entanto observou-se uma baixa representação dos Conselhos Municipais, havendo apenas representantes do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e Conselho Municipal de Políticas Públicas da Juventude. Em relação as demais entidades civis como associações, comunidades, ONGs, assentamentos, não foi observado, nos documentos consultados, regularidade de participação nas plenárias. Os representantes de movimentos sociais, STR e Conselhos Municipais foram os que mais participaram das discussões e deliberações nas plenárias, contribuindo para discussão participativa e tomada de decisões.

Segundo Santos et al., (2016), a gestão social tem uma grande relevância na tomada de decisões, realizando um estreitamento de relações com o Estado e ge-



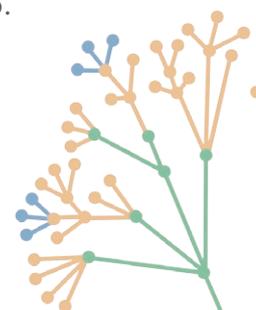
rando a aproximação do poder público para que haja uma melhor efetivação das políticas públicas, devendo a sociedade exercer o seu protagonismo no processo de decisão e deliberação de ações que objetivem a melhoria da qualidade de vida e do desenvolvimento socioeconômico da região, uma vez que esses atores possuem o conhecimento da realidade e dos problemas em seu entorno, favorecendo a eficiência administrativa na implantação de políticas públicas.

Cavalcanti et al., (2014 p. 224), avaliado as dinâmicas sociais no Território Sertão São Francisco-PE, na sua primeira década de existência, relata que o Programa de Territórios da Cidadania permitiu um acesso à informação que as comunidades ainda não tinham vivenciado, proporcionando uma nova capacidade de controle sobre as decisões em assuntos que afetam as comunidades e sobre condições de realização das ações decididas. Uma consequência positiva desta dinâmica criada pelo Programa Territórios foi a tomada de consciência por parte das comunidades rurais, sua maior mobilização e protagonismo frente aos poderes estabelecidos. Mas, além dessa dimensão informativa, as reuniões dos fóruns e do Colegiado criaram a oportunidade de encontrar vários protagonistas nesse cenário local e de tecer com eles laços com potenciais aliados. Nesta primeira década de avaliação, embora tenham sido limitados os resultados obtidos em termos de realizações concretas, o PTC funcionou como um fator positivo numa dinâmica de reequilíbrio e de recomposição das relações de forças entre as entidades da sociedade civil, representando as comunidades rurais marginalizadas e as instituições do poder público.

No período de 2015-2016, embora ainda pequenas, as atividades que contribuíram com a realização de ações positivas para o TSSF-PE, que impactarão no desenvolvimento deste território a médio ou longo prazo, relacionaram-se a atualização do COSERFRAN-PE (revisão do regimento interno, a renovação das entidades civis e públicas para recomposição do Colegiado, a recomposição do núcleo diretivo, reativação ou criação das câmaras temáticas); discussão sobre políticas públicas, norteando e empoderando os atores sociais; elaboração de projetos e aprovação em editais com obtenção de recursos para os municípios (Proinf, Fundo Casa, Espaço Mulher com Vida); apoio na participação em eventos do Território (Conferência Territorial de ATER, ENAFA- Encontro da agricultura Familiar e Feira de Mulheres dos Territórios, Evento Estadual de Mulheres); cursos de capacitação e realização de palestras contribuindo com a formação técnica dos atores sociais do TSSF-PE. Essas ações poderiam ser muito mais significativas se houvesse a participação de um maior número e maior assiduidade dos representantes das entidades públicas e sociedade civil dos municípios que compõem o TSSF-PE.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Território São Francisco Pernambuco é um território da cidadania com muitas potencialidades. A discussão e o planejamento de ações, o acesso a políticas públicas no âmbito territorial têm promovido mudanças político, econômica e social nos municípios que o compõem, contribuindo para o desenvolvimento rural no semiárido, bem como para o fortalecimento da agricultura familiar no território.



No entanto, ainda é baixa a representatividade da Sociedade Civil Organizada e entidades Públicas no COSERFRAN-PE, considerando-se o número de municípios integrantes do Território. Essa baixa representatividade impacta, negativamente, na tomada de decisões e deliberações, dificultando uma plena gestão participativa e desenvolvimento significativo do Território.

No Território Sertão do São Francisco Pernambuco o capital social precisa ser ampliado, a gestão social deve ser executada mais fortemente para a conquista e execução de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural sustentável do território.

## 7. REFERÊNCIAS

BORGES FILHO, E. L.; OLIVEIRA, V. P.; BRANCO, G. **A Percepção da Família sobre as Condições de Vida no Território Rural do Agreste Meridional de Pernambuco**. In: 49º Congresso da SOBER - Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Anais...Belo Horizonte, MG. 2011. Brasil

BRASIL. **Territórios da cidadania**. Ministério do Desenvolvimento Agrário. 2008. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/3638408.pdf>>. Acesso em: 06 abr. 2017.

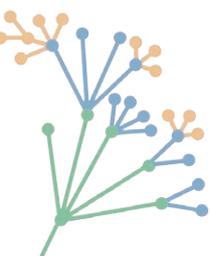
CAVALCANTI, J. S. B. et al. **Dinâmicas Sociais no Território Sertão do São Francisco-PE**. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, P. A. (Org.) *Participação, Território e Cidadania: Um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil*. Recife: Editora da UFPE, 2014. p. 153-236.

DELGADO, N. G.; BONNAL, P.; LEITE, S. P. **Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais**. Convênio IICA – OPPA/CPDA/UFRRJ. Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura. Rio de Janeiro. Dez. 2007.

FAVARETO, ARILSON DA SILVA. **Um balanço das políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: uma década de experimentações**. *Desenvolvimento em Debate (INCT/PPED)*, v. 1, p. 47-63, 2010.

FREITAS, A. F. Por uma abordagem relacional do desenvolvimento territorial rural. **Revista de economia e sociologia rural**. Brasília, v.54, n.4, out/dez, 2016.

FREITAS, A. F.; FREITAS, A. F.; DIAS, M. M. O Colegiado de Desenvolvimento Territorial e Gestão Social de Políticas Públicas: O caso do Território Serra do Brigadeiro, Minas Gerais. **Revista de Administração pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1201-233, set/out. 2012.



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território do Sertão do São Francisco**. SDT/MDA, 2011. Disponível em:< [http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs\\_qua\\_territorio083.pdf](http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio083.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2016.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO / SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL - MDA/SDT. **Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais (Documentos Institucionais, 2)**, 2005, Brasília.

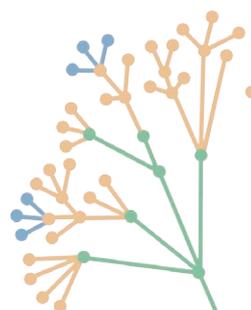
OLIVEIRA, C. D.; PERAFÁN, M. E.; CONTERATO, M. A. Percepção de atores sociais sobre gestão estratégica e gestão social no âmbito da Política de Desenvolvimento Territorial no Brasil. **DRd – Desenvolvimento Regional em debate Ano 3**, n. 2, p. 154-175, jul./dez. 2013.

ORTEGA, A. C. Desenvolvimento territorial rural no Brasil: limites e potencialidades dos Consads. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Rio de Janeiro, v. 45, n.2, p. 275-300, abr/jun, 2007.

SANTOS et al., Governança Territorial e Participação Social: Análise do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Baixo Amazonas – Pará. In: IX CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2016, Brasília, **Anais...** Disponível em:<<https://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-21-02.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

SAYAGO, D. Os Conselhos de Desenvolvimento Territorial: entre a participação e a representação. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 9-21, 2007.

TONET, R M. Algumas sugestões sobre o novo papel da Extensão rural frente ao desenvolvimento local sustentável. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 38, n. 10, 2008.



# Mulheres no Território de Identidade Rural Zona da Mata Rondoniense: Caminhos para uma participação efetiva e democrática

## Women in the Rural Identity Territory of the Zona da Mata Rondoniense: Pathways towards the Democratic and Effective Participation of Women Associations

José das Dores de Sá Rocha<sup>a</sup>

<sup>a</sup>Departamento de Engenharia Florestal – Universidade de Rondônia.  
Nova Morada, Rondônia  
E-mail: josedesa@unir.br

<http://dx.doi.org/10.18472/ReGIS.v3n1.2017.25469>

Recebido em 28.04.2017  
Aceito em 24.09.2017

ARTIGO - DOSSIÊ

### RESUMO

O presente artigo tem como objetivo compreender a participação das mulheres no Território de Identidade Rural Zona da Mata Rondoniense a partir de três elementos, quais sejam: apresentar a política territorial às mulheres e extrair sua reação em relação à política; buscar reflexões acerca das relações de gênero propiciadas pela política territorial – fato que implica na presença da mulher nos espaços públicos; e, por último, analisar os resultados construídos a partir do Diagnóstico Rural Participativo – DRP, com a realização da oficina temática intitulada “Caminhos para uma participação efetiva das associações de mulheres no Território de Identidade Rural da Zona da Mata”, que demonstrou um conjunto de desafios enfrentados pelas mulheres rurais para participarem da política territorial no Território de Identidade Rural Zona da Mata Rondoniense.

**Palavras-chave:** Mulheres, Política Territorial, Diagnóstico Participativo.

## ABSTRACT

*The present article aims at understanding the participation of women in the Territory of Rural Identity Zona da Mata Rondoniense in Brazil. The analysis includes three main elements: to discuss a territorial policy which targets rural women and to evaluate the reaction of women in relation to that policy; to reflect on the gender relations promoted by the territorial policy and finally, to analyse the results obtained through a Participatory Rural Diagnosis (DRP, in Portuguese), with the implementation of a thematic workshop titled "Pathways towards an Effective Participation of Women's Associations in the Territory of Rural Identity of the Zona da Mata". Our research put in evidence a set of challenges faced by rural women to participate in the territorial policy in the Territory of Rural Identity Zona da Mata Rondoniense.*

*Keywords: Women, Territorial Policy, Participative Diagnosis.*

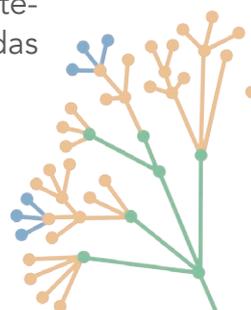
## 1 INTRODUÇÃO

Os territórios rurais são frutos de uma política pública do Governo Federal intensificada no ano de 2003 a partir da criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e do Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial (PRONAT), ligados ao extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – que incorporou a dinâmica de desenvolvimento territorial ao Estado brasileiro.

Para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, grande propulsor da política territorial, a definição de território deve compreender os seguintes conceitos:

[...] um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam 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. (BRASIL,2003, p. 4).

Dessa forma, pode-se entender que, o território, como política pública, envolve um comprometimento tanto em âmbito local quanto regional. Assim, tornar-se membro da política territorial fica a cargo dos municípios, os quais deverão se articular conforme suas dinâmicas econômicas, sociais e culturais, uma vez que essa é iniciativa pautada em escolhas (MIRANDA,2012).As abordagens que versam sobre a discussão territorial, constituem a práxis e os próprios elementos do desenvolvimento. Para Miranda (2012, p. 125), o desenvolvimento territorial é "um ambiente em construção e em conflito", e então, não deve ser constituído apenas como uma estratégia e/ou ferramenta do Estado, servindo para atender seus interesses, mas sim um instrumento para a maior participação social nas tomadas das decisões governamentais.



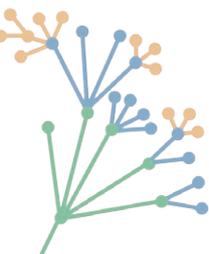
No que diz respeito ao conceito de desenvolvimento, o qual orienta a política territorial, Navarro (2001) elenca os dois momentos de destaque que o conceito de desenvolvimento passou nos últimos 50 anos. Até o final da década de 1970, a ideia de desenvolvimento, calcada no ideário do progresso, lema do governo militar, alimentava esperanças de uma vida melhor e estimulava iniciativas inovadoras. Em um segundo momento, a partir dos anos 1990, a agricultura volta a ser discutida, principalmente no debate sobre as consequências negativas provocadas pela Revolução Verde. No Brasil há um grande anseio, especialmente por setores da academia, por uma (re)valorização da sociedade rural, relacionando os modos de vida e as atividades produtivas, as formas culturais e as organizacionais (NAVARRO, 2001). Esse processo surge como elemento de novas percepções de desenvolvimento, pautadas nos princípios da sustentabilidade, em contraposição ao modelo de desenvolvimento rural implementado nos anos 1960 e 1980 – e, em muito, derivado dos princípios que convergiram para o acordo da Conferência Eco-92.

Para Miranda (2012), a ideia de desenvolvimento sempre esteve atrelada às noções de crescimento, evolução e maturidade como a resolução dos problemas da agricultura. Na abordagem territorial, o desenvolvimento não torna-se apenas uma ação isolada de entidades públicas e, sim, uma mobilização dos agentes locais para pensar e planejar ações futuras - uma ferramenta para acessar projetos e estruturas próprias, para, com isso, alcançar melhorias sociais e econômicas. Dessa forma, as ações territoriais se tornam “a capacidade desenvolvida no coletivo de pensar, compreender e agir coordenadamente” (DUNCAN, 2013, p. 123), o mecanismo de decompor e se apropriar, coletivamente, das dimensões que permeiam o meio rural.

A política territorial no estado de Rondônia é manifestada pela composição de sete territórios ativos, também reconhecidos pela administração do governo do estado. Três deles são Territórios da Cidadania, quais sejam: Central, Madeira Marmoré e Vale do Jamari e quatro de Identidade Rural: Zona da Mata, Cone Sul, Vale do Guaporé e Rio Machado.

O Território de Identidade Rural Zona da Mata (TZM) foi homologado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) no ano de 2011. O TZM é composto por sete municípios, a saber: Alto Alegre dos Parecis, Alta Floresta D'Oeste, Castanheiras, Nova Brasilândia D'Oeste, Novo Horizonte do Oeste, Rolim de Moura e Santa Luzia D'Oeste.

Segundo o regimento interno do Colegiado do Território, o TZM é constituído por um colegiado territorial composto por enviados de todos os municípios, com representação partilhada entre a sociedade civil e o poder público. A representatividade da sociedade civil (associações, cooperativas, Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, movimento dos pequenos produtores rurais) é formada por um mínimo de 50% e, os órgãos governamentais (poderes executivos, legislativos e judiciários) de no máximo 50%. Para essa composição de colegiado, existe um ponto fundamental explícito no regimento, qual seja, o de que deve haver paridade de gê-



nero. O colegiado territorial é dotado de plena autonomia para deliberar sobre sua agenda, suas pautas prioritárias e suas estratégias de acompanhamento das políticas públicas (Resolução 48 e 52 CONDRAF).

No presente artigo, pretende-se compreender a participação das mulheres rurais nas ações desenvolvidas pelo colegiado do Território de Identidade Rural Zona da Mata (TZM). Para tanto, as fontes utilizadas para a construção da pesquisa foram o estatuto do colegiado do TZM, as atas das reuniões do colegiado e também o diagnóstico participativo, o qual foi aplicado durante a realização da oficina temática "*Caminhos para uma participação efetiva das associações de mulheres no Território de Identidade Rural da Zona da Mata*".

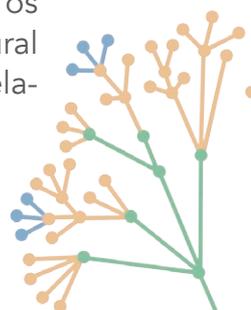
Esta pesquisa foi norteadada pelo aporte teórico da pesquisa participante. Segundo Brandão (1984), a pesquisa participante deve estar pautada na perspectiva de envolvimento a partir de uma realidade social, dando-se início a pesquisa partir da observação participante, seguindo duas etapas: a primeira, observação das dinâmicas que ocorrem em determinado espaço social, com base nas dinâmicas dos sujeitos; a segunda, a necessidade de um envolvimento direto com as atividades dos sujeitos da pesquisa, a partir de uma participação efetiva em suas ações (BRANDÃO, 1984).

Dessa forma, com base nas discussões propostas por Brandão (2007), a presente pesquisa tomou características de pesquisa participante, tendo em vista que ao longo da execução do projeto os autores também estiveram diretamente ligados às pessoas envolvidas - nesse caso, as mulheres rurais. Esse processo se deu com a contribuição de assessoria do colegiado territorial, assim como no planejamento e execução das oficinas temáticas, realizadas nos municípios que compõem o TZM. Dessa maneira, no decorrer da pesquisa, um processo de envolvimento entre pesquisadores e mulheres rurais foi vivenciado.

A metodologia utilizada durante a oficina "*Caminhos para uma participação efetiva das associações de mulheres no Território de Identidade Rural da Zona da Mata*", pautou-se nos princípios do Diagnóstico Rural Participativo (DRP), com dinâmicas e trabalhos de grupos realizados com todas as mulheres participantes -com destaque para os momentos nos quais as participantes tinham a liberdade para expressarem suas ideias. Conforme Verdejo (2010):

O Diagnóstico Rural Participativo (DRP) é um conjunto de técnicas e ferramentas que permite que as comunidades façam o seu próprio diagnóstico e a partir daí comecem a auto gerenciar o seu planejamento e desenvolvimento. Desta maneira, os participantes poderão compartilhar experiências e analisar os seus conhecimentos, a fim de melhorar as suas habilidades de planejamento e ação.

Para tanto, pautando-se na perspectiva da construção do Diagnóstico Rural Participativo (DRP), a oficina temática contou com espaço para apresentação sobre os conceitos fundamentais que orientam as ações do Território de Identidade Rural da Zona da Mata, construção do diagnóstico participativo, apresentação de rela-



tos de experiências das mulheres rurais e a construção da árvore de problemas, onde as participantes, a partir das suas vivências, expressavam os problemas enfrentados por elas nas suas vidas de mulheres rurais, envolvendo, questões sobre gênero, família, economia, lazer, etc. A oficina foi realizada nos municípios que compõem o TZM e teve a participação de 97 mulheres rurais.

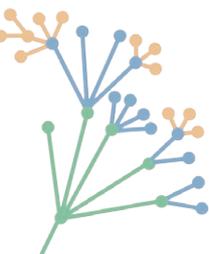
A etapa de mobilização das mulheres rurais para a participação nas oficinas ocorreu através da articulação entre o Núcleo de Extensão e Estudos em Desenvolvimento Territorial (NEDET), vinculado a Universidade Federal de Rondônia, e os articuladores locais do colegiado territorial. Os convites foram realizados através de conversas individuais, visitas às casas das agricultoras, parcerias com associações e com os Sindicatos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR). Outra estratégia de mobilização foi a confecção de cartazes para distribuição nas assembleias territoriais e em pontos estratégicos nos municípios, além da utilização de meios de comunicação como o rádio, a televisão local e a internet.

A partir desse referencial metodológico, que envolveu pesquisa participante, diagnóstico Rural Participativo (DRP), além da leitura dos documentos oficiais do Colegiado Territorial, foi possível adentrar às realidades complexas das mulheres rurais do Território de Identidade Rural da Zona da Mata. E então, através da participação das mulheres nas ações do colegiado territorial, tais como a oficina temática, foi possível ouvir e detectar suas demandas e os gargalos existentes que precisam ser superados para uma efetiva participação feminina no colegiado.

## A PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE RURAL ZONA DA MATA

Quando se propõe que mulheres ocupem espaços públicos e/ou políticos, é preciso analisar os papéis sociais que homens e mulheres ocupam na sociedade. Para tanto, é necessário que haja uma compreensão acerca da diferença entre sexo e gênero. Sexo está ligado aos aspectos biológicos, os quais são utilizados para distinguir o masculino do feminino. E o “conceito de gênero se refere as relações entre homens e mulheres, mulheres e mulheres, homens e homens.” (GOUVEIA & CAMURÇA, 1997 p.32). Dessa maneira, foi a partir do viés biológico dessas definições de feminino e masculino, que os papéis que caberiam ao homem ou a mulher foram socialmente construídos.

Historicamente, as relações entre homens e mulheres foram estabelecidas através de relações de poder. Tais relações foram moldadas com o passar do tempo e “há uma tendência de considerar muitos atributos de mulheres e homens como naturais, porém não passam de características socialmente construídas, trata-se de uma naturalização do social” (COUTINHO DE PAULA, 2015, p.42). As características socialmente construídas fazem com que homens e mulheres desenvolvam determinadas atividades e comportamentos, não porque nasceram homens e mulheres, mas, sim, porque foram educados para agirem de tal modo.



Essas definições que designam o lugar que as mulheres devem ocupar na sociedade interferem em todas as esferas de sua vida, seja no âmbito privado ou público. Um dos grandes pontos de discussão recai sobre a ideia de trabalho. Para muitos, o trabalho desenvolvido pelas mulheres no interior de suas casas não é considerado trabalho, mas, sim, uma obrigação, a qual está vinculada ao seu papel de mulher – uma característica socialmente construída. A afirmativa “*É obrigação de a mulher lavar, passar, cozinhar e cuidar dos filhos*” ainda é bastante recorrente.

No cotidiano das mulheres rurais não é diferente. Mesmo desempenhando tarefas iguais às dos homens, a mulher geralmente é vista como alguém que ajuda o seu companheiro na lavoura e/ou na pecuária, ou em outras atividades. Para Coutinho de Paula “[...] o trabalho doméstico das mulheres, sejam trabalhadoras urbanas ou rurais; corriqueiramente remete à ideia de ajuda, pois é um trabalho que não possui reconhecimento” (COUTINHO DE PAULA, 2015, p. 52). Para Miguel & Biroli (2014):

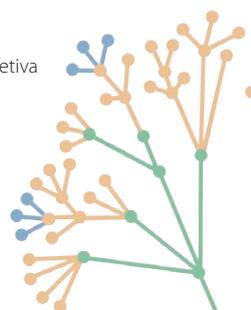
O âmbito das relações familiares e íntimas pode ser também o da distribuição desigual das responsabilidades sobre a vida doméstica e sobre as crianças, dos estímulos diferenciados que favorecem um maior exercício da autonomia no caso dos homens, e a obediência ou engajamento em relações que cultivam uma posição de dependência e subordinação para as mulheres (MIGUEL&BIROLI, 2014, p. 34).

As palavras de Miguel & Biroli são contundentes e facilmente observadas nos cotidianos familiares. Uma mulher rural, participante da oficina temática realizada durante esta pesquisa, ao responder o diagnóstico participativo, citou sua experiência, a qual se aproxima, e muito, das palavras dos autores. Em uma pergunta a respeito dos motivos que impossibilitariam sua participação nas reuniões do colegiado territorial e/ou das assembleias territoriais, ela respondeu, “[...] *é que o marido não apoia e [é] criança que estuda e [é] minha irmã deficiente que tenho que cuidar dela*”<sup>3</sup>. Fica explícito que as obrigações no âmbito da casa, tais como o não apoio do companheiro, tendem a desfavorecer a participação da mulher nas atividades do território. Assim, distribuição desigual de tarefas domésticas, tende, em sua maioria, a colocar a mulher em uma condição desfavorável à sua participação na vida pública e a manter incentivos para a ocupação do homem nesses espaços.

Gouveia e Camurça (1997), ao problematizarem os desafios que as mulheres enfrentam na participação de organizações que extrapolam os assuntos ligados ao ambiente familiar, destacam que:

[...] a política é uma coisa difícil para muitas mulheres porque, entre outras coisas, foram educadas para a vida privada, são tímidas quando estão em público, tem pouco treino para falar e reivindicar. Mas isso é assim não porque são do sexo feminino. É assim porque as relações de gênero formam o jeito de ser mulher e homem (GOUVEIA; CAMURÇA, 1997, p.20).

3 Informação retirada do diagnóstico participativo aplicado durante a realização da oficina temática Caminhos para uma participação efetiva das associações de mulheres no Território de Identidade Rural da Zona da Mata em 2015.



Dessa forma, quando mulheres rurais ocupam os espaços de decisões nos colegiados territoriais, elas estão, em um primeiro momento, rompendo com a estrutura hierárquica que as ensinou que não competia a elas estarem em tais espaços de decisão. Além disso, elas estão, em um segundo momento, redefinindo o lugar da mulher e o seu papel na sociedade, superando histórias de vidas pautadas na educação para o silenciamento sobre o público.

Sob a mesma perspectiva, os autores Miguel & Biroli (2014) apontam que:

Quando a organização das relações na vida privada constitui barreira a participação paritária de homens e mulheres na vida pública, fica reduzida a possibilidade de que as questões que se definem como relevantes a partir da experiência das mulheres na vida doméstica, como o cuidado com as crianças e os idosos e a violência e a dominação de gênero na família, ganhem visibilidade na agenda pública e nos debates políticos (MIGUEL & BIROLI, 2014, p. 34).

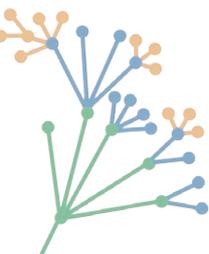
Esse ponto, destacado pelos autores, é de extrema relevância para a construção de ambientes mais cidadãos, pois, a não participação também silencia as demandas do mundo feminino. Em contrapartida, é evidente que a participação das mulheres na vida pública, descortina maiores discussões sobre suas demandas, anseios e problemas. Entram em debate o que outrora não se discutia, como, por exemplo, questões relacionadas a violência doméstica, desigualdades nas responsabilidades da casa e salariais e o próprio papel da mulher na sociedade, assim, questões que ocorrem na vida privada também são temas em âmbito público. Dessa forma, as relações em cada uma das esferas ganham novas experiências.

Nesses contextos de valorização do papel das mulheres, enquanto protagonistas, nas tomadas de decisões, algumas agendas no campo das políticas públicas têm sido criadas, justamente para consolidar maior participação de mulheres em debates públicos, na tomada das decisões, tal como é proposto pela política territorial. Entretanto, os contextos históricos e sociais que destacam para as mulheres os espaços do privado, ainda, em muito, são as barreiras para a ocupação de espaços de decisão política pelas mulheres. A partir dessa constatação, a partir da pesquisa participante nas reuniões do colegiado territorial, foi pensada uma oficina temática, com o objetivo maior de construir com as mulheres rurais mecanismos de fortalecimento para uma efetiva participação feminina no colegiado territorial.

## OFICINA TEMÁTICA: CAMINHOS PARA UMA EFETIVA PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE RURAL ZONA DA MATA

A oficina temática intitulada, "**Caminhos para uma participação efetiva das associações de mulheres no Território de identidade Rural Zona da Mata**" tornou-se duplamente propositiva. Primeiro, como proposta de encontro, pois pretendeu estabelecer uma discussão com o conjunto das mulheres rurais da região, a fim de apresentar o que é o TZMe o seu papel como política territorial<sup>4</sup>. A outra proposição, vinculada a oficina, foi a construção de um diagnóstico participativo,

<sup>4</sup> A oficina temática é uma das ações do Núcleo de Extensão e Estudos em Desenvolvimento Territorial- NEDET na tentativa de estabelecer estratégias para a efetivada participação das mulheres no território identidade da zona da mata rondoniense.



a partir das experiências das mulheres rurais, no qual fosse possível identificar suas demandas, dificuldades e relações com as políticas públicas disponibilizadas pelo Estado.

A articulação social para a realização das oficinas foi conduzida pelos membros do Território, principalmente pela figura dos articuladores locais<sup>5</sup> em seus respectivos municípios, juntamente com o NEDET, a partir da assessoria de Gênero. Aos articuladores locais coube a responsabilidade de escolha do local, data e horários visando a melhor logística para a participação das mulheres. À assessoria de Gênero, vinculada ao NEDET, coube a realização da oficina e dos trabalhos de divulgação. A mobilização das mulheres ficou sob responsabilidade de todos os envolvidos e ocorreu a partir de convites feitos nas residências das mulheres rurais, nos sindicatos e na Emater local. Os meios de comunicações, tais como programas de rádio, televisão e redes sociais também foram utilizados na ampliação do convite para as oficinas, tendo em vista que a proposta visava envolver a maior quantidade de mulheres.

Os articuladores locais<sup>6</sup> foram figuras chave para a efetivação e/ou não realização da oficina. A experiência de mobilização descortinou uma série de questões importantes para pensar a democracia participativa e as estratégias que as organizações devem/precisam traçar para conseguir a mobilização necessária para que o conjunto da população tenha as informações chave para compreender e então apoderar-se das políticas públicas. Observou-se que o processo de mobilização das mulheres para as oficinas demandou disponibilidade de tempo por parte dos articulares locais, entretanto tal disponibilidade é solidária, tendo em vista que esses sujeitos não recebem remuneração financeira por essa atividade. Nesse contexto, foi possível compreender diferentes perfis de articuladores locais, alguns acabaram não dando tanta atenção para as demandas e/ou contando com pouco tempo para as agendas territoriais – outros, por sua vez, dedicavam tempo e se empenhavam nas ações do território, detalhes que fizeram muita diferença na concretização da ação nos municípios.

Nos municípios nos quais o articulador esteve atuante, cumprindo com seu papel de elo entre o colegiado territorial e as articulações para ações vinculadas ao Território no município, o planejamento e a execução ocorreram conforme o esperado - com um local adequado para a realização da oficina, de modo que todas as participantes estivessem a vontade. A partir da boa atuação dos articulares locais, também foi possível envolver um número maior de mulheres rurais, o que tornou o debate mais propositivo. Entretanto, observou-se que, nos municípios nos quais o articulador local não cumpriu com sua função, houve atrasos e um número reduzido de mulheres. Em municípios nos quais não existe a figura do articulador local, seja pela sua não participação no TZM ou desarticulação do próprio município no apontamento de um articulador -realidade constatada em dois dos sete municí-

5 Indivíduos dos municípios que compõem o TZM, o qual tem como responsabilidade realizar a articulação e mobilização em seus municípios. Seja para a realização de eventos ou para a divulgação do TZM.

6 O articulado local é uma função atribuída, de forma voluntária, a um participante do Colegiado do Território para a promoção da mobilização social em seu município.



pios - não foi possível realizar a oficina, tendo em vista uma série de dificuldades de mobilização e articulação.

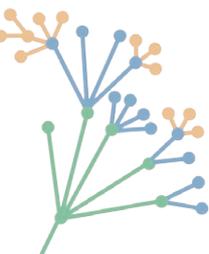
A oficina temática foi realizada em cinco municípios que compõem o TZM, sendo eles: Alto Alegre dos Parecis, Santa Luzia D'Oeste, Nova Brasilândia D'Oeste, Castanheiras e Rolim de Moura e contou com a participação de 97 mulheres rurais que contribuíram para a construção do diagnóstico participativo. Nos municípios de Novo Horizonte e Alta Floresta, não foi possível a realização das oficinas, tendo em vista as dificuldades na articulação local. A tabulação dos dados não foi feita por município, e sim pelo conjunto dos cinco municípios.

A idade das mulheres presentes nas oficinas foi, em média, 40,27 anos. A presença de mulheres jovens foi baixa, fato que é um reflexo do processo de envelhecimento do campo. A realidade observada no meio rural do TZM é de uma juventude que está saindo cada vez mais cedo do campo e indo para a cidade, principalmente as mulheres. O fechamento de muitas escolas rurais e a oferta do ensino médio somente na cidade é um dos fatores para esse abandono precoce do campo. As mulheres jovens que permanecem no campo acabam não tendo interesse em ocupar ambientes de discussões e debates, como nas associações, sindicatos ou até mesmo na comunidade da qual participam.

O diagnóstico foi composto por 18 questões, distribuídas entre objetivas e discursivas, as quais buscaram apresentar um panorama da mulher do meio rural, com perguntas sobre a idade de cada uma, tempo de residência na zona rural, conhecimento sobre a política territorial, demandas por cursos de formação, problemas e dificuldades enfrentadas, atividades produtivas empreendidas por elas, enfim, um arcabouço de questões para acessar a mulher rural do TZM.

Quando perguntadas sobre as organizações da qual participavam, 58,33% das mulheres afirmaram participar de alguma associação e, 41,67% disseram não fazer parte de nenhuma associação. Vale destacar que as associações rurais são mecanismos de resistência no meio rural, embora as associações estejam em um número bem reduzido se comparado ao passado, ainda são instrumentos de coletividade que possui força política para acessar políticas públicas. Segundo Schere-Warren & Hahn Lüchmann (2015), existe, nacionalmente, um processo de enfraquecimento dos movimentos sociais partir do início do século XXI e, conseqüentemente, um enfraquecimento das associações.

Uma das razões que motivaram o enfraquecimento das associações está diretamente ligada à compreensão da função de uma associação. Segundo relatos de mulheres participantes das oficinas, a participação delas nas associações é, muitas vezes, pautada em um caráter imediatista, na intenção de conseguir algum benefício - o que por vezes não é algo construído a partir de laços de pertencimento do indivíduo com determinadas demandas e discussões que fundam as organizações. Assim, após o acesso aos interesses, muitas deixam de participar, tendo em vista que não veem mais utilidade nas organizações.



As associações nas quais participam as mulheres que estiveram presentes nas oficinas, são, em sua maioria, mistas, ou seja, compostas por mulheres e homens. Na pergunta do diagnóstico a respeito da característica das associações, sendo elas mistas ou somente de mulheres, 52,57% das participantes não responderam. Isso é o reflexo da questão anterior que perguntava se as mulheres participavam ou não de associações - nela, 41,67 % das mulheres que participaram da construção do diagnóstico não eram atuantes em nenhuma associação. Dos 47,42% respondentes, 58,70% participam de associações mistas e 41,30% só de mulheres.

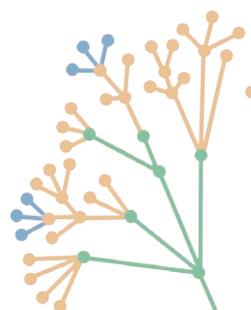
A participação de mulheres em associações mistas, tende, por vezes, a dar menos espaço para as demandas das mulheres. Um exemplo observado durante a realização da oficina no município de Alto Alegre contou com a presença de poucos homens. Quando estavam todos reunidos, homens e mulheres, muitas das mulheres não quiseram participar e debater determinados assuntos. Quando surgiram debates nessa ocasião, esses foram discutidos, em sua maioria, pelos homens. Entretanto, quando separadas para a construção do diagnóstico, o qual era direcionado exclusivamente às mulheres, percebeu-se que as discussões propostas tomaram outras perspectivas e tiveram uma maior participação<sup>7</sup> das mulheres.

Para compreendermos a participação da comunidade nas atividades realizadas pela associação, perguntamos qual o grau de participação da comunidade em tais atividades. 63,91% das mulheres deixaram de responder, fato atrelado, como já mencionamos, à não participação de algumas mulheres em associações, dificultando, assim, respostas mais específicas acerca das associações e de seus diferentes mecanismos de funcionamento. Das perguntas que foram respondidas, 45,70 % afirmaram que a participação da comunidade é boa, 31,42% disseram ter pouca participação, 14,28% disseram ser regular e 8,57% mencionam que várias famílias participam, o que nos leva a entender que a participação das atividades da associação atinge uma parcela da comunidade e não se fecham apenas em seus membros.

Quando perguntadas se desenvolvem atividades produtivas para a comercialização, 60 mulheres responderam que sim e 24 disseram que não e, outras 13 não responderam. Entre os principais produtos que elas descreveram comercializar estão as frutas, entre elas abacaxi, laranja, maracujá, legumes, verduras, leite e seus derivados.

Durante a realização das oficinas, procurou-se, também, compreender as demandas por cursos e espaços de discussões, os quais desejavam as mulheres rurais do TZM. Tal proposta surgiu da necessidade de apresentar ao colegiado territorial as demandas reais das mulheres. Quando perguntadas sobre o desejo de fazer algum curso, as respostas mais frequentes estavam relacionadas a cursos sobre produtos orgânicos, homeopatia, corte e costura, manicure e pedicure, leite e seus derivados.

<sup>7</sup> Caderno de campo observação durante a oficina realizada no município de Alto Alegre dos Parecis em 2015.



Com essas respostas evidenciou-se, durante a realização das oficinas, um conjunto de demandas das mulheres rurais – entretanto, a partir das análises das atas das reuniões de colegiado, essas demandas nunca foram identificadas. O que demonstra que, embora essas demandas existam, elas não estão sendo apresentadas nos espaços deliberativos do colegiado territorial. Vale ressaltar que o objetivo da política territorial é compreender as demandas das agricultoras e agricultores do campo e tomar decisões de caráter coletivo que possam suprir as necessidades, com o intuito de melhorar as condições de vida dos moradores do meio rural.

Sobre o acesso às políticas públicas por parte da associação, 63,77% das entrevistadas disseram que já acessaram e 36,23% disseram que não tiveram acesso. Foram citados o Programa de Aquisição de Alimentos(PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar(PNAE) no que diz respeito às políticas públicas que foram acessadas.

Além das políticas públicas via programas e projetos, também foram identificadas emendas diretas de parlamentares que destinam recursos às associações, sobretudo para a compra de equipamentos, veículos e/ou construção para o atendimento das demandas das associações. Os parlamentares, por sua vez, atendem seus colégios eleitorais no meio rural via repasse de emendas para aquisição de máquinas e implementos, os quais são os elementos mais caros dentro do processo produtivo. Esse processo, dependendo da forma de atuação dos parlamentares, pode desmobilizar o trabalho coletivo dos colegiados e fazer com que prevaleça a prática da política de favores, vez que recursos os públicos deveriam ser canalizados pelos órgãos do executivo, e os parlamentares dedicar-se-á a legislação.

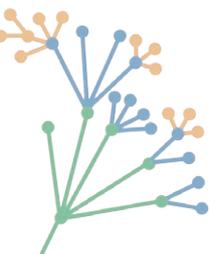
Um dado importante referente a utilização das políticas públicas, é o acesso das mulheres ao PRONAF Mulher<sup>8</sup>, apenas 9,20% disseram que já acessaram e 90,80% disseram que não. Essa informação indica o quão ainda estão distantes as políticas estruturantes de efetivação da autonomia da mulher rural.

## AS MULHERES NO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE RURAL ZONA DA MATA

Em dezembro de 2014, quando foi iniciada a assessoria do NEDET ao colegiado territorial, foi realizada uma assembleia geral do TZM. Nessa reunião 23 pessoas compareceram, das quais apenas 08 mulheres. Face à constatação da escassa participação das mulheres nas assembleias territoriais, a proposta do NEDET foi compreender as motivações para esse fenômeno e, desse anseio, surgiu a proposta para a realização da oficina temática “Caminhos para uma participação efetiva das associações de mulheres no Território de identidade Rural Zona da Mata”.

O objetivo da oficina era compreender se as mulheres rurais dos municípios que compõem o TZM conheciam a proposta da política territorial. Para tanto, durante a oficina, uma das perguntas do diagnóstico participativo era: «Você conhece ou já participou do Território de Identidade Rural Zona da Mata?». Das respondentes,

8 PRONAF- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, que possui algumas modalidades dentre elas uma específica destinada à mulher.



8,60% disseram que já conheciam ou já tinham ouvido falar do território e 91,40% informaram que não tinham conhecimento da política territorial. Esse dado alavanca uma série de reflexões acerca da realidade do TZM, no âmbito da mobilização da sociedade civil na região.

As bases da Política Territorial é proporcionar ambientes coletivos frutíferos para a tomada de decisões a partir de uma ampla participação social, de maneira que as reais demandas dos sujeitos do campo sejam discutidas. Entretanto, a realidade revelada, a partir da pesquisa participante realizada, é de uma baixa presença da sociedade civil, dada, em muito, pelo desconhecimento da política territorial, dessa forma, o colegiado territorial é ocupado principalmente por órgãos públicos ligados ao tema rural. Vale destacar as contribuições de algumas instituições públicas nos debates territoriais, entre elas a Emater<sup>9</sup>. Entretanto, o espaço do território precisa ser ocupado pela sociedade civil -sendo as associações, sindicatos e movimentos sociais, os grandes protagonistas dessa política. Caso contrário, esse espaço continuará sendo ocupado pelas instituições públicas que permanecerão elegendando suas demandas e prioridades para a agenda territorial.

A política de desenvolvimento territorial na Zona da Mata Rondoniense precisa de amadurecimento, tanto na sua importância para o meio rural, quanto nas suas demandas prioritárias. O número expressivo de mulheres que não sabiam da existência do TZM revela uma realidade complexa de lacunas entre as estruturas e os sujeitos: a política territorial deveria ser feita e construída pelos sujeitos do mundo rural, entre eles homens e mulheres, jovens, idosos, crianças para que o debate seja amplo e consiga agregar os interessados durante as assembleias territoriais, a fim de construir demandas de políticas públicas para todos e todas.

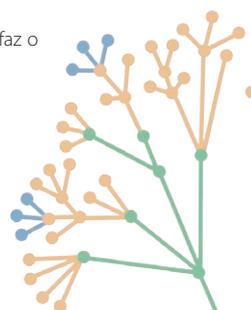
Quando perguntado às mulheres participantes da oficina o que as impossibilitava de participarem das reuniões do TZM, 56 não responderam. Das 41 respostas, 48,78% alegaram a falta de divulgação e comunicação como principal fator para a não participação das reuniões territoriais, 19,51% elegeram a falta de transporte, 17,07% disseram que é a falta de interesse e 14,63 % atribuíram a ausência devido as tarefas do dia-a-dia.

No tocante à falta de transporte, é importante compreender a dinâmica das mulheres que residem nomeio rural, pois a distância de suas residências dos locais de realização das assembleias acaba dificultando a participação. Durante as oficinas, uma mulher sugeriu: “[Para] muitas é a falta de transporte, faça a reunião segunda ou sexta que tem caminhão de linha<sup>10</sup> <sup>11</sup>, ou seja, uma proposta de adequação das agendas, estabelecendo dias de reunião a partir da disponibilidade de transporte nas linhas. A partir das observações realizadas ao longo de dois anos de pesquisa, não foi constatada nenhuma iniciativa dos membros do colegiado territorial para criação de estratégias efetivas/práticas para a participação das mulheres nas assembleias e demais reuniões. Ao analisar tais questões, ficou evidente que são

9 Empresa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Rondônia.

10 Caminhão de linha, também conhecido como pau de arara, é um meio de transporte que, alternadamente entre os dias da semana, faz o trajeto da zona rural – cidade – zona rural. Ainda utilizado por muitos como principal meio de locomoção até a cidade

11 Informação verbal.



pequenas/novas estratégias que propiciarão as condições para a participação das mulheres nas reuniões territoriais, entretanto, para compreender tais pequenas/novas estratégias é fundamental que elas, as mulheres, sejam ouvidas.

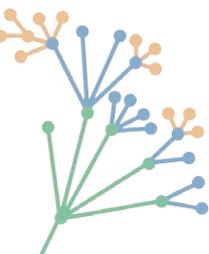
Por inúmeros fatores, a política territorial no TZM tem enfrentado dificuldades de efetivação, dentre esses fatores, podemos citar, o que consideramos de grande relevância: a falta de divulgação da política aos atores do meio rural. Identificamos que o principal instrumento de divulgação das ações territoriais tem sido a visita às entidades de base do meio rural, como sindicatos e associações, além da manutenção de um blog e o envio de e-mail para quem já participou de reuniões. Entretanto, mesmo com essas estratégias de mobilização ainda existem muitas lacunas sobre o conhecimento da política territorial e, fator que gera pouca participação das mulheres e homens do meio rural, que justamente, não participam por não conhecerem.

Dentro da organização do colegiado territorial são criados comitês, a partir de temáticas aglutinadoras, estando entre os comitês do TZM o de inclusão produtiva educação. Desde a sua criação em 2010, havia o desejo da criação, junto às mulheres, do Comitê de Mulheres, tendo em vista a compreensão da importância desse espaço para as reivindicações femininas. Entretanto, como observamos na reunião de dezembro de 2014, a pouca articulação feminina nas reuniões inviabilizava a constituição do Comitê de Mulheres. Nesse contexto, foi pensada e organizada a oficina temática «Caminhos para uma participação efetiva das associações de mulheres no Território de identidade Rural Zona da Mata”, com o objetivo final que almejava a articulação das mulheres para criação do comitê, além de tornar-se um instrumento de divulgação da política territorial, como também espaço para ouvir as mulheres sobre temáticas que permeiam acesso as políticas públicas e também os seus cotidianos no meio rural: associações rurais, produção, gênero, família, participação política, etc.

E assim, na assembleia territorial realizada no dia 20 de maio de 2016, em Novo Horizonte do Oeste, após a realização da oficina em cinco municípios, a reunião contou com a presença de 25 mulheres do total de 48 participantes. A participação das mulheres legitimou e demandou a criação do Comitê de Mulheres do Território de Identidade Rural da Zona da Mata no mesmo dia, composto, inicialmente, por seis mulheres dos municípios de Alto Alegre dos Parecis, Alta Floresta e Rolim de Moura. Dentre elas, estão agricultoras rurais e indígenas que já participam de associações e movimentos sociais.

O objetivo do Comitê de Mulheres é estabelecer debates, mobilizar a participação das mulheres rurais e apresentar junto ao colegiado territorial as demandas levantadas e construídas no âmbito do comitê, criando assim um espaço no qual as mulheres rurais possam discutir e debater seus interesses. Segundo Butto et al., (2014):

[...] À proposta de formar os Comitês se fundamenta na ideia de criar espaços coletivos para as mulheres compreenderem as dinâmicas de funcionamen-



to do território e influenciarem, com suas análises e propostas, as diferentes instâncias da gestão. Assim, os comitês não se propunham nem a ser novas instâncias, nem a sobrepor as dinâmicas já existentes e muito menos a apenas garantir uma participação quantitativa das mulheres (BUTTO et al., p. 56 2014).

É necessário que haja, não somente a implementação do comitê para as mulheres rurais, mas, também, a construção de um espaço de caráter efetivo, como afirmam Miguel & Biroli (2014):

[...]Não basta eliminar as barreiras formais à inclusão, concedendo acesso a voto ou direitos iguais. É necessário incorporar expressamente os grupos marginalizados no corpo político, "empurrá-los" para dentro, rompendo a inercia estrutural que os mantém afastado dos espaços decisórios (MIGUEL&BIROLI, 2014.p.97).

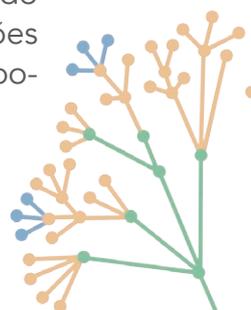
A efetivação do comitê de mulheres no TZM é de suma importância para alcançar as demandas específicas das mulheres. Nesse aspecto, a oficina temática "*Caminhos para uma participação efetiva das associações de mulheres no Território de identidade Rural Zona da Mata*" cumpriu seu papel, qual seja, de ser um momento de apresentação da política territorial, de sua finalidade, importância e relação com as mulheres rurais - com destaque para a importância de um comitê de mulheres efetivo, o qual represente as mulheres rurais do TZM.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Território de Identidade Rural da Zona da Mata ainda é muito recente e enfrenta diversas dificuldades, principalmente no que diz respeito à mobilização e à divulgação da política territorial nos municípios que o compõe. Existe uma lacuna a ser preenchida no espaço do território, especialmente a respeito da participação da sociedade civil, sobretudo das mulheres, nas assembleias.

A ausência, nas ações do colegiado do território, dos movimentos sociais, das associações, dos sindicatos de trabalhadores e trabalhadoras rurais é frequente, fato que acaba contribuindo para o enfraquecimento do território, tendo em vista os pressupostos que o fundam. Dessa forma, um espaço que deveria ser ocupado por atores rurais, levantando suas demandas para um bem viver no campo, acaba sendo ocupado por instituições públicas- as quais, por vezes, direcionam os debates e as demandas para suas próprias necessidades e, conseqüentemente, também a aplicação dos recursos para sanar suas demandas.

A realização da oficina temática "*Caminhos para uma participação efetiva das associações de mulheres no Território de identidade Rural Zona da Mata*", foi significativa para indicar caminhos no intuito de superar as lacunas entre o colegiado territorial e as mulheres do território. Esse se tornou um momento de discussões acerca da política territorial e das apresentações de demandas, tais como a dispo-



nibilização de cursos de formação e das dificuldades enfrentadas pelas mulheres rurais. Assim, falar de política territorial também é falar sobre uma nova proposta de democracia, na qual as instituições aproximam-se dos sujeitos de maneira a buscar a melhor tomada de decisão. Entretanto, tal objetivo só será alcançado através de uma ampla mobilização dos protagonistas do campo, caso contrário corre-se o risco de essa ser mais uma política pública com pouca ramificação em sua base.

A implantação do comitê de mulheres, realizado após meses de oficinas nos municípios que compõem o TZM, foi a materialização de um longo trajeto de mobilização. Esse comitê é um dos primeiros passos importantes dados do território, pois possibilita uma maior e efetiva participação das mulheres, proporcionando novas discussões e debates, trazendo para a pauta as reais necessidades das agricultoras na trajetória de uma efetiva participação das mulheres nas ações do território de identidade rural da Zona da Mata rondoniense.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **Reflexões sobre como fazer trabalho de campo**. SOCIEDADE E CULTURA, V. 10, N. 1, JAN./JUN. 2007, P. 11-27.

BRASIL. Ministério de desenvolvimento agrário. **Referências para o Desenvolvimento territorial sustentável** Brasília: CONDRAF/NEAD, 2003.

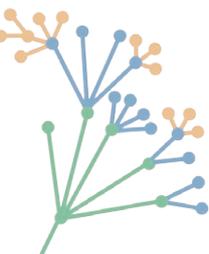
BUTTO, Andréa; FARIA, Nalu; HORA, Karla; DANTAS, Conceição; NOBRE, Mirian. (Orgs.) **Mulheres rurais e autonomia: formação e articulação para efetivar políticas públicas nos Territórios da Cidadania**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2014

COUTINHO DE PAULA, Larissa Araújo. **Contribuições e limitações das políticas públicas para o fortalecimento das agricultoras: o caso da Organização de Mulheres do Assentamento Tucano (OMAT) em Euclides da Cunha (SP)**. Dissertação de Mestrado – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e tecnologias. Presidente Prudente, 2015.

DUNCAN, Marcelo. **Desenvolvimento Rural: Territórios e Redes**. 2013. 287 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Seropédica, RJ. 2013.

GOUVEIA, Taciana; CAMURÇA, Silvia. **O que é Gênero**. Recife. 1ª edição: SOS-CORPO Gênero e cidadania, 1997.

MDA/SDT/CONDRAF. **Referências para um programa territorial de desenvolvimento rural sustentável**. Brasília, IICA, Documento do trabalho, versão de setembro de 2003.



MIGUEL, Luís Felipe; BIROLI, Flavia. **Feminismo e política**. São Paulo. 1 edição: Boitempo,2014.

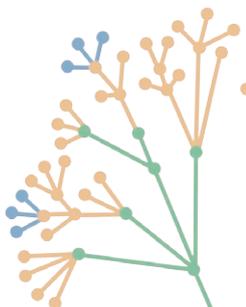
MIRANDA, Aurora Amélia Brito de. **O conceito de território e as recentes políticas de desenvolvimento rural e suas contradições no estado do maranhão**. R. Pol. Pública. São Luís, v.16, n.1, p. 123-132, jan./jun.

SCHERER-WARREN, Ilse; HAHN LUCHMANN, Lígia Helena. **Movimentos sociais e engajamento político: trajetórias e tendências analíticas**. Florianópolis: Ed da UFSC, 2015.

NAVARRO, Zander. **Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro**. Estudos avançados 15 (43), 2001.

Verdejo, Miguel Expósito. **Diagnóstico rural participativo: guia prático DRP**. Brasília: MDA / Secretaria da Agricultura Familiar, 2010.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo Histórico e Civilização capitalista**. Rio de Janeiro. 1ª edição: Contraponto,2001.



# Análise do Empoderamento da Sociedade Civil no Território Rural Sul Sergipano por Meio da Análise Estratégica

## A Strategic Assessment of the Empowerment of Civil Society in the Southern Sergipe Rural Territory

Marcos Aurélio Santos da Silva<sup>a</sup>

Neíza Cristina Santos Batista<sup>b</sup>

Sonise dos Santos Medeiros<sup>c</sup>

Deise Maria de Oliveira Galvão<sup>d</sup>

<sup>a</sup>Mestre em Computação Aplicada, pesquisador da Embrapa Tabuleiros Costeiros,  
Aracaju, SE, Brasil  
E-mail: marcos.santos-silva@embrapa.br

<sup>b</sup>Mestre em Psicologia Social, analista da Embrapa Tabuleiros Costeiros,  
Aracaju, SE, Brasil  
E-mail: neiza.batista@embrapa.br

<sup>c</sup>Mestre em Ciências da Engenharia Ambiental, analista da Embrapa Tabuleiros  
Costeiros, Aracaju, SE, Brasil  
E-mail: sonise.medeiros@embrapa.br

<sup>d</sup>Engenheira Florestal, Mestre em Ciências Florestais, analista da Embrapa Tabuleiros  
Costeiros, Aracaju, SE, Brasil  
E-mail: deise.oliveira-galvao@embrapa.br

<http://dx.doi.org/10.18472/ReGIS.v3n1.2017.25642>

Recebido em 10.05.2017  
Aceito em 29.08.2017

ARTIGO - DOSSIÊ

## RESUMO

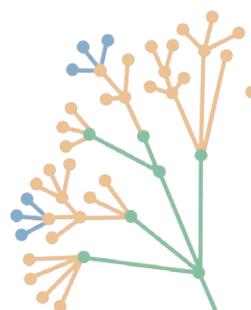
O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e o Programa Territórios da Cidadania têm como um dos principais objetivos equilibrar as relações de poder nos processos decisórios e de concertação quanto à distribuição, alocação e gestão de recursos do Governo Federal nos Territórios Rurais. Essa iniciativa de descentralização da gestão territorial e de empoderamento da sociedade civil impõem diversos desafios para os atores sociais que participam dos fóruns colegiados de discussão e de tomada de decisão, dentre eles o reequilíbrio das relações de interdependência e de poder diante de um novo contexto sociopolítico que emerge a partir da intervenção pública. Para avaliar as mudanças dessas relações no Território Rural Sul Sergipano aplicou-se a Análise Estratégica para mapear os Sistemas de Ação Concreta do território em dois períodos, 2010 e 2016. Os resultados mostraram que houve alteração das principais relações de interdependência entre os atores sociais das respectivas representações que compõem a estrutura do colegiado, permanecendo a baixa participação das diversas e outras categorias da população rural que estão para além da estrutura do colegiado.

**Palavras-chave:** Sociologia da Ação Organizada, política pública, poder

## ABSTRACT

*The National Program for the Sustainable Development of Rural Territories and the Territory of Citizenship Programme share the objective of achieving a balance of the power relations operating in the decision-making and concertation processes, especially regarding the distribution, allocation and management of Federal Government resources to Rural Territories. This initiative of decentralization of territorial management and the empowerment of civil society impose several challenges for the social actors involved in the collegial forums of discussion. One of those challenges is the rebalancing of relations of interdependence and power in the face of a new sociopolitical context emerged from public intervention. In order to evaluate the changes of these relations in the Southern Rural Territory of Sergipe, a Strategic Analysis was applied to map the Concrete Action Systems of this Territory between two periods, 2010 and 2016. Results showed that the main relations of interdependence between the social actors changed in the periods analysed, but that the participation level of the various categories of the rural population remained low.*

**Keywords:** Sociology of Organized Action, Public Policy, Power.



## 1 INTRODUÇÃO

Desde 2003 o Governo Federal brasileiro adotou o paradigma do desenvolvimento territorial como estratégia de desenvolvimento rural por meio de dois programas coordenados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)<sup>1</sup>, o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e o Programa Territórios da Cidadania (PTC). Estes programas têm como principal finalidade integrar diversas políticas públicas de combate à pobreza e desenvolvimento econômico para promover o desenvolvimento de áreas com forte desigualdade social e baixo dinamismo econômico (SABOURIN, 2015).

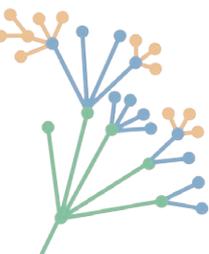
O PRONAT/PTC visa o equilíbrio de poder entre os diversos atores sociais, o empoderamento de classes menos favorecidas, a redução da pobreza e o aumento do dinamismo econômico, sendo que a principal estratégia adotada foi a promoção da concertação entre as diversas partes interessadas. Nesta perspectiva, o que se deseja é equilibrar as relações de poder entre o poder público e a sociedade civil nos processos decisórios e de concertação quanto à distribuição, alocação e gestão de recursos financeiros e materiais.

A heterogeneidade social, econômica e ambiental dos diversos territórios impõe dificuldades à avaliação dessas políticas públicas. Em geral, as análises sobre a efetividade do PRONAT/PTC concentram-se em estudos de casos (ZIMMERMANN et al., 2014; CANIELLO, 2016) na análise institucional (LEITE; WESZ JÚNIOR, 2012; LOTTA; FAVARETO, 2016), utilizando-se de indicadores sociais e econômicos (DELGADO; LEITE, 2011) ou fazendo a análise qualitativa das políticas territoriais comparando-as com políticas similares na América Latina (MASSARDIER; SABOURIN, 2013; SABOURIN; MASSARDIER; SOTOMAYOR, 2016).

Zimmermann et al. (2014) mostraram que, em pelo menos seis estudos de caso, prevaleceu o foco apenas na assistência social na agricultura familiar, de maneira que outras mudanças estruturais sociais necessárias não ocorreram. Segundo os autores, a inclusão da sociedade civil no debate sobre projetos territoriais não foi suficiente para suplantar os desafios inerentes a elaboração de projetos estruturantes como aqueles ligados à infraestrutura, à distribuição e diversificação de renda e criação de novos mercados.

De fato, as políticas de desenvolvimento territorial lidam com temas contraditórios, seja no Brasil ou na América Latina (SABOURIN; MASSARDIER; SOTOMAYOR, 2016). São exemplos dessa contradição: conflitos sobre o grau necessário de endogenia e afastamento da influência externa nos territórios; a importância da agricultura e o seu contraponto à diversificação das atividades econômicas; proliferação de temas e enfoques que geram diversas dificuldades em termos de manutenção do discurso em favor da política pública, de mobilização de recursos e de definição de uma estratégia eficiente e efetiva de desenvolvimento territorial.

<sup>1</sup> Desde 29 de setembro de 2016, por meio da lei nº 13.341 e do decreto nº 8.865, os programas PRONAT/PTC são coordenados pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar (SEAD), subordinada à Casa Civil, e suas Subsecretarias da Agricultura Familiar (SAF) e de Desenvolvimento Rural (SDR).



Como destacou Lotta e Favareto (2016), os territórios tem sido usados mais como referenciais para a justaposição de políticas públicas do que para sua integração.

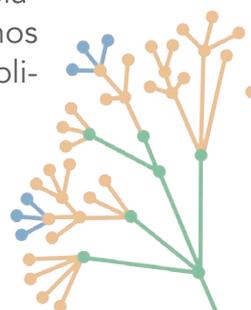
Lotta e Favareto (2016) reconhecem que o PRONAT/PTC procurou uma mínima articulação ministerial da distribuição dos recursos e que houve um monitoramento dos investimentos com base em metas tornadas públicas. No entanto, ainda segundo estes autores, há um alto grau de verticalidade da política pública com forte dependência dos governos federal, estadual e municipal na sua condução. Fato este que fragiliza a participação da sociedade civil.

Apesar das dificuldades, Caniello (2016) mostra que houve avanços na qualidade de vida da população rural no período entre 2003-2012 devido às políticas públicas com enfoque territorial. Segundo o autor, alimentação, moradia e renda foram os fatores melhor avaliados pela pesquisa, sendo o acesso a assistência técnica, crédito e financiamento as principais demandas dos agricultores entrevistados.

A descentralização da gestão territorial e o empoderamento da sociedade civil impõem diversos desafios para os atores sociais que participam dos fóruns sociais colegiados de discussão, dentre eles o reequilíbrio das relações de interdependência e de poder entre os atores sociais diante de um novo contexto sociopolítico mais complexo (DELGADO; LEITE, 2011). De fato, cada território desenvolve sua própria dinâmica de coalisões e conflitos buscando se adequar a novos contextos históricos. Delgado e Leite (2011) mostraram que o PRONAT/PTC pode ser considerado uma inovação institucional, mas que alguns pontos deveriam ser observados como, por exemplo, uma presença mais efetiva do Estado, a inclusão de atores ligados ao mercado, fortalecimento organizacional dos fóruns sociais e valorização de atores sociais com capacidade de mobilização das bases.

Apreende-se das avaliações do PRONAT/PTC que, além de uma avaliação crítica e positiva das políticas públicas, é necessário avaliar detalhadamente caso a caso para verificar se um novo sistema social emergiu a partir das intervenções públicas, quais novas relações sociais foram estabelecidas, quais novos atores foram agregados ao processo de tomada de decisão coletiva, se houve alterações significativas quanto aos objetivos e estratégias dos atores sociais e se, enfim, se estabeleceu um equilíbrio de forças entre a sociedade civil e o poder público nas suas três esferas. Para avaliar as mudanças dessas relações no Território Rural Sul Sergipano, Brasil, aplicou-se a Análise Estratégica a partir da Sociologia da Ação Coletiva Organizada (SACO) com o intuito de mapear os Sistemas Concretos de Ação (SCA) do Território em dois períodos, 2010 e 2016, gerando subsídios para a elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, concluído em abril de 2017.

A Sociologia da Ação Coletiva Organizada (SACO) define uma organização social (por exemplo, os Colegiados de Gestão Territorial (CODETER's) como um Sistema Concreto de Ação (SCA) que emerge e se mantém a partir das diversas inter-relações entre os atores sociais por meio dos recursos compartilhados pelos mesmos (CROZIER; FRIEDBERG, 1977; FRIEDBERG, 1993). Logo, avaliar um SCA impli-



ca na identificação desses atores e dos recursos compartilhados que motivam e condicionam esse sistema social. Ou seja, uma análise crítica da micropolítica do território, identificando as relações de poder e influência entre os atores sociais.

Este artigo está organizado da seguinte forma: a seção 2 faz uma breve revisão do uso da SACO na análise política de fenômenos rurais territorializados; a seção 3 detalha a Análise Estratégica realizada, o estudo de caso e os procedimentos gerais de pesquisa; a seção 4 apresenta e discute os resultados obtidos; e na seção 5 são apresentadas as considerações finais e conclusões.

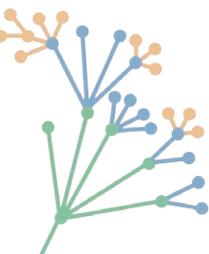
## 2. ESTUDOS CORRELATOS

A SACO tem sido utilizada de formas distintas no espaço rural tanto no Brasil quanto na França. Os trabalhos podem ser divididos em três grupos: análise da evolução da organização social agrária no Brasil (SABOURIN, 1999); análise qualitativa/quantitativa de organizações territoriais baseadas no método de prospecção MACTOR (Matriz de Aliança e Conflitos: Táticas, Objetivos e Recomendações) (BERNOUX; BION; COHEN, 2001; GODET, 2007); e análise qualitativa e quantitativa computacional de organizações territoriais baseadas no método formal Soclab (Laboratório Sociológico) (ADREIT et al., 2009; CASULA, 2011; ROGGERO; BALDET, 2011; SIBERTIN-BLANC et al., 2013; SILVA, 2015).

Sabourin (1999) avaliou diferentes formas de ação coletiva organizada no NE brasileiro a partir das três principais lógicas de aglutinação social (sindicato, associação e cooperativa). O autor identificou duas fontes de poder, ou dois recursos estratégicos que podem ser mobilizados pelos atores sociais na construção de um sistema social persistente e coeso, a gestão municipal e o controle das bases. Não por acaso são recursos que se localizam nos extremos opostos, poder público e sociedade civil, respectivamente, e que são determinantes para a caracterização das situações de conflito e coalizão entre os atores sociais.

Ainda segundo Sabourin (1999), embora os agricultores familiares tenham se beneficiado desse processo de organização social é possível destacar dois problemas recorrentes. A pouca articulação com o poder público (prefeituras) e o caráter ainda não profissionalizado das diversas formas de organização social (associações, sindicatos, cooperativas). De fato, "... a diversificação das atividades é assim associada à multiplicação das instituições e, portanto, dos centros do poder." (SABOURIN, 1999, p. 9).

Um exemplo de aplicação da Sociologia da Ação Coletiva Organizada (SACO) na análise territorial pode ser encontrado em Bernoux, Bion e Cohen (2001). Os autores utilizaram o método MACTOR (GODET, 2007), para operacionalizar os conceitos da SACO de forma que fosse possível o mapeamento e a mensuração das estratégias, antagonismos e coalisões entre os atores sociais, quando confrontados com determinada política pública. O método MACTOR, adaptado à análise territorial, procura, de fato, integrar ao diagnóstico técnico territorial ao ponto de vista político (o sistema de atores) a partir da sociologia das organizações.



A SACO tem sido aplicada também como suporte a análises qualiquantitativas a partir da sua formalização computacional. Trata-se do método Soclab (SIBERTIN-BLANC et al., 2013; SILVA, 2015). Adreit et al. (2009) avaliaram a aceitabilidade e a aplicabilidade de políticas públicas elaboradas com fins de diminuição da poluição da bacia Adour-Garonne. Casula (2011) avaliou de forma qualitativa o processo de formação do comitê de gestão de recursos hídricos na ilha de Córsega.

O método Soclab também pode ser usado para teste de hipóteses. Por exemplo, se determinado ator social possui ou não capacidade de conduzir um processo de mudança de comportamento frente a ações de prevenção e gerenciamento de riscos de inundação na bacia do rio Touch (ROGGERO; BALDET, 2011; SIBERTIN-BLANC et al., 2013).

Desde 2008 o Território Rural Sul de Sergipe vem sendo analisado segundo a metodologia Soclab, baseada na Sociologia da Ação Coletiva Organizada. Inicialmente foram observados os conflitos entre os atores sociais ligados à agricultura familiar e aqueles ligados à conservação ambiental (SILVA, 2010, 2011; SILVA et al., 2010, 2014; TEIXEIRA et al., 2010; SILVA; SIBERTIN-BLANC; GAUDOU, 2011). Estes trabalhos tiveram como principal objetivo identificar os principais atores sociais do espaço rural e mapear conflitos relevantes entre eles. Resultados das análises quantitativas podem ser encontrados em (SILVA, 2014; SILVA et al., 2016a).

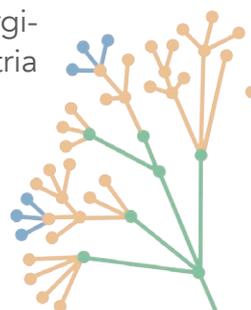
Em Silva (2015), propõe-se o uso do método Soclab para avaliação de políticas públicas territoriais, a partir dos quadros referenciais das ciências da complexidade, incluindo a abordagem de modelagem sistêmica de fenômenos complexos. De fato, o efeito local de políticas públicas nacionais será sempre incerto, repleto de contingências e totalmente dependente das características culturais, geográficas, institucionais e econômicas locais.

Os métodos MACTOR e Soclab se assemelham quanto a caracterização do jogo social via identificação das alianças e de conflitos por meio da observação dos principais atores sociais, suas estratégias, interesses, poder e influência. No entanto, o método Soclab é matematicamente mais rigoroso e considera a dinâmica social como sendo baseada em dois paradigmas de comportamento social, a racionalidade limitada (SIMON, 1955) e a aprendizagem por reforço (SUTTON; BARTO, 1998).

### 3. MATERIAL E MÉTODOS

#### 3.1 O TERRITÓRIO RURAL SUL SERGIPANO

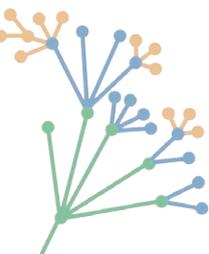
O Território Rural Sul Sergipano (TRSS) foi instituído pelo MDA em 2008 a partir de uma reformulação do Território Rural Centro-Sul de Sergipe (SIQUEIRA; SILVA; ARAGÃO, 2010). O TRSS é composto de doze municípios na região Sul de Sergipe e tem como principais características a produção de laranja para a agroindústria



local, a pecuária extensiva e o extrativismo da mangaba no litoral (Figura 1). Destacam-se também a produção de coco, mandioca, manga, fumo, maracujá, feijão e milho (SILVA et al., 2015a). Na região predomina a pequena propriedade rural em solos com baixa aptidão agrícola. Em termos de indicadores socioeconômicos o TRSS pode ser dividido em pelo menos dois agregados municipais. O primeiro que inclui os municípios de Estância, Itaporanga D'Ajuda, Salgado e Boquim com os melhores indicadores, como percentual da população em domicílios com coleta de lixo, índice de Gini e razão dos 10% mais ricos sobre os 40% mais pobres. O segundo inclui os demais municípios que são caracterizados pelo baixo IDHM Educação e alta taxa de analfabetismo entre 18 e 24 anos (SILVA et al., 2015b).

O colegiado do TRSS (CODETER TRSS) é composto por 72 membros com direito a voto nas assembleias colegiadas, sendo que cada município indica um representante para cada uma das seis cadeiras representativas, sendo três da sociedade civil e três do poder público. O núcleo diretivo é responsável pela gestão do colegiado e conta com seis representantes, seguindo a mesma proporção das assembleias. Para prover o colegiado com suporte logístico e organizacional o MDA contratou no período de 2008 a 2014 um gestor externo, e a partir de 2015 instituiu o Núcleo de Desenvolvimento Territorial (NEDET) como responsável pela articulação e gestão do colegiado, por meio de chamada pública do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

Durante os primeiros anos do CODETER TRSS as principais deliberações versavam sobre elaboração de projetos específicos para atender a chamadas dos Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF), Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ou outro programa de investimento federal. Outro ponto de pauta constante foi a forma de gestão e organização do colegiado por meio da análise permanente do regimento interno. O Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) foi elaborado e tornado público somente em abril de 2017.



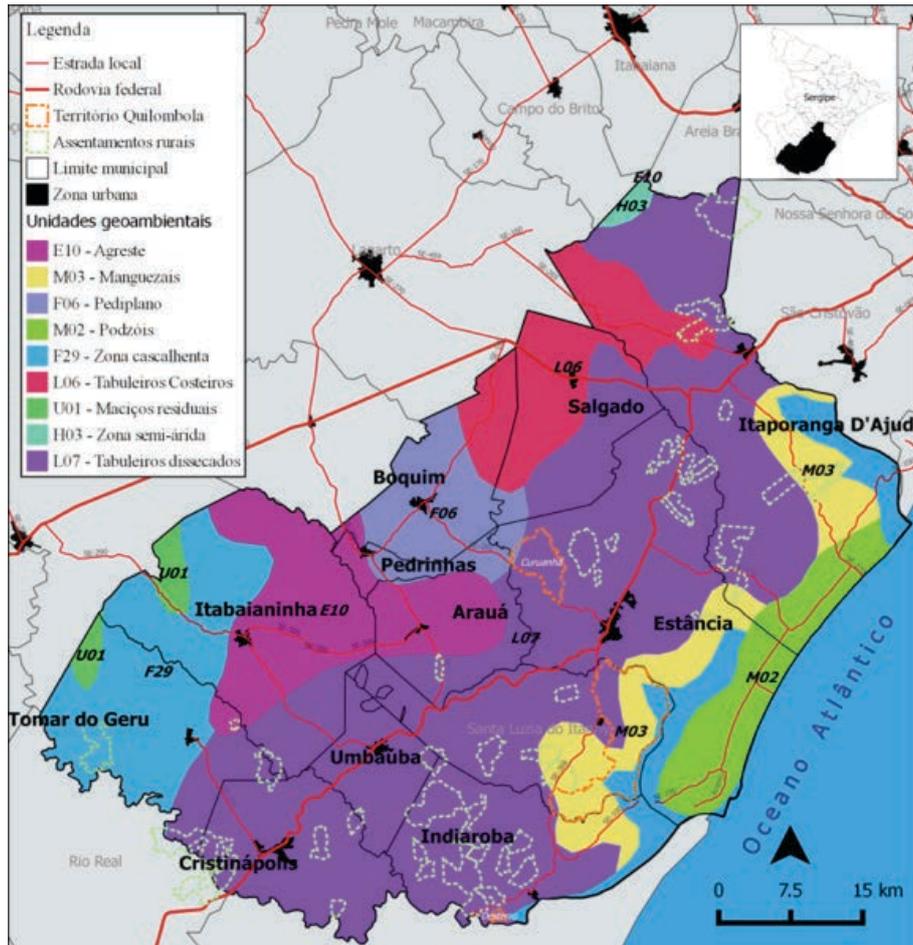


Figura 1. Território Rural Sul Sergipano com representação de informações cartográficas básicas (estradas, municípios e zonas urbanas), Territórios Quilombolas, Assentamentos Rurais e unidades geoambientais. Fonte: malha municipal 2014 (IBGE, 2014); territórios de assentamentos e quilombolas, (INCRA, 2016); rodovias federais e estaduais (SEMARH, 2014), unidades geoambientais (EMBRAPA, 2000).

### 3.2. ANÁLISE ESTRATÉGICA

A Análise Estratégica baseada na Sociologia da Ação Coletiva Organizada proposta por Crozier e Friedberg (1977) e Friedberg (1993) tem como princípios o individualismo metodológico, ou seja, o sistema social é a resultante de ações “individuais” e o racionalismo limitado (SIMON, 1955), onde o ator social define sua estratégia de acordo com o contexto social, tomando decisões, quase sempre, com alto grau de incerteza. Na Análise Estratégica o contexto social e o projeto em que estão inseridos os atores sociais são de extrema relevância. São esses dois fatores que determinarão em que grau aquele ator social estará engajado num sistema social como o colegiado territorial, por exemplo.

Cada ator social se engaja e constrói o sistema social a partir dos recursos que dispõe e que são necessários ou desejados pelos demais atores. A disponibilidade



desse recurso e as incertezas ligadas ao seu acesso determina as zonas de incerteza “controladas” por um determinado ator social. Quanto maior essa zona de incerteza, maior será o poder de determinado ator social. Essas diversas relações de interdependência entre os atores sociais, somadas às estratégias pelas quais os atores atuam no sistema social formam o Sistema Concreto de Ação (SCA).

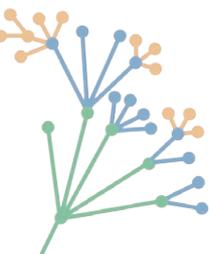
Logo, analisar o sistema social que constitui o Território Rural Sul Sergipano implica no inventário dos atores sociais, seus recursos e suas zonas de incerteza. Também é necessário estabelecer as conexões de interdependência entre os mesmos a partir das zonas de incerteza, e mapear as estratégias usadas por cada um, considerando que eles têm objetivos distintos, complementares, conflitantes e, por vezes, contraditórios. Ao final do processo teremos um SCA para o sistema social num determinado período que poderá ser usado para: antecipar estratégias, avaliar a capacidade de ação e poder de cada ator social, e subsidiar a elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). O conceito de poder na Análise Estratégica é definido como a capacidade de um determinado ator influir na decisão de outro de forma que essa ação lhe seja favorável (CROZIER e FRIEDBERG, 1977).

Como demonstrado pelo método MACTOR, há diferentes formas de se estudar os SCA's. Para este estudo optou-se pelo método Soclab (SIBERTIN-BLANC et al., 2013; SILVA, 2015). O método Soclab formalizou computacionalmente a SACO de forma a ser possível a análise de cenários alternativos, a quantificação do poder e da capacidade de ação de cada ator social e o estudo da dinâmica social por meio da aprendizagem por reforço (SUTTON; BARTO, 1998). No entanto, as etapas de quantificação e simulação do método Soclab não foram consideradas nesse estudo, que se limitou à fase de identificação dos atores sociais, objetivos, recursos e estratégias.

### 3.3 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

O sistema social do Território Rural Sul Sergipano foi analisado a partir de dois anos de referência, 2010 e 2016. O ano de referência 2010 diz respeito ao período que se inicia em 2008, criação do Território da Cidadania Sul Sergipano, à partir do Território Rural Centro-Sul Sergipano, até o ano de conclusão da primeira análise de impacto do PRONAT/PTC no TRSS, 2010 (SILVA et al., 2014). O ano de 2016 referencia o período entre 2012 até abril de 2017, fase que marca, sobretudo, a diminuição dos recursos do PROINF, a criação do NEDET e a elaboração do PTDRS do TRSS.

A análise para o ano de referência 2010 baseia-se na reinterpretação da Análise Estratégica realizada nos trabalhos de Silva (2014), Silva et al. (2014) e Silva et al. (2016). Conforme Silva et al. (2014, p. 72), os dados desse período foram levantados por meio de uma reconstrução histórica do TRSS tendo como ponto de partida uma entrevista, sem roteiro prévio, realizada junto ao assessor do TRSS no mês de outubro de 2009. Também foram entrevistados, com base em questionário estruturado, no ano de 2010, representantes de ONG's, prefeituras, Conselhos de

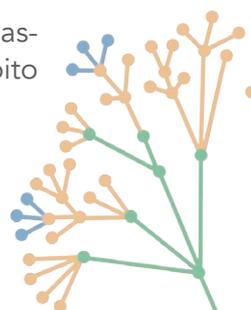


Desenvolvimento Sustentável Municipais, sindicatos e movimentos sociais, Empresa de Desenvolvimento Agropecuário de Sergipe (Emdagro), Empresa de Desenvolvimento Sustentável do Estado de Sergipe (Pronese) e Banco do Nordeste (BNB) para levantamento dos principais recursos controlados pelos mesmos, identificação de situações de conflito e de alianças permanentes e temporárias entre os mesmos. Concomitantemente, foram selecionadas 65 associações, ao acaso e considerando boa dispersão espacial, a partir da base de dados da Emdagro, nas quais foram aplicados questionários, junto aos presidentes de associações comunitárias, para levantamento da percepção do conceito de Território junto às comunidades.

Para o estudo do período de referência 2016, entre janeiro de 2016 a abril de 2017, foram realizadas pesquisas documentais nos sítios digitais do MDA (Sistema de Informação Territorial), da Emdagro (Diagnósticos Rápidos Participativos), da Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural (SEAGRI), da Embrapa Tabuleiros Costeiros (Embrapa) (Boletins do projeto Camponês a Camponês) para levantamento de dados sobre projetos em andamento, indicadores socioeconômicos e dados primários do TRSS. Estas informações subsidiaram a identificação das principais relações sobre os atores sociais.

Foram analisadas 16 atas das reuniões realizadas pelo NEDET nos anos de 2015 e 2016, e 30 ofícios de convocação das reuniões do CODETER TRSS dos períodos entre 2013 à 2016. Enquanto documentos de domínio público, situados como práticas discursivas, estes foram analisados sob duas perspectivas, como proposto por Spink (1999, p.126): como gênero de circulação no sentido de tornar algo público e a partir do conteúdo. Nesta última entende-se que tais documentos “são produtos em tempo e componentes significativos do cotidiano; complementam, completam e competem com a narrativa e a história”. Sendo assim, partindo do conteúdo registrado nas atas e ofícios analisados, foi realizada a categorização dos principais temas discutidos, atentando-se à frequência com que foram citados e aos atores responsáveis pelo levantamento destes. Voltando-se à primeira perspectiva de análise mencionada - como gênero de circulação no sentido de tornar algo público - buscou-se a relação entre os temas mais citados e o aquele que surge como o principal tema frente ao objetivo de equilíbrio das relações de poder - a Autonomia. Como fonte de confirmação da análise realizada para o período de referência 2010, foram analisados também os relatórios de quatorze Diagnósticos Rápidos Participativos realizados pela Emdagro, em parceria com a Embrapa no ano de 2008. Esta multiplicidade de fontes metodológicas possibilitou a compreensão dos posicionamentos presentes neste coletivo em tempos diferentes e a rede de intersubjetividades construídas e reconstruídas neste período contemplando o tempo longo, o tempo vivido e o tempo curto. Além disto, inclusão de documentos públicos como fontes de informação à construção coletiva traz a responsabilização do próprio coletivo por

(...) refletir as transformações lentas em posições e posturas institucionais assumidas pelos aparelhos simbólicos que permeiam o dia-a-dia, ou, no âmbito



das redes sociais, pelos agrupamentos e coletivos que dão forma ao informal, refletindo o ir e vir de versões circulantes assumidas ou advogadas (SPINK, 1999, 136),

possibilitando um novo diálogo com a História do Território Sul Sergipano.

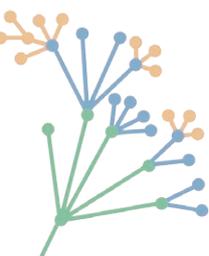
Nesta perspectiva, oito boletins do projeto Camponês a Camponês - CaC, realizados entre os anos de 2012 e 2014 e o diagnóstico da Rede CaC (SILVA et al., 2016) também subsidiaram a identificação dos principais atores sociais, seus recursos e seus inter-relacionamentos para o período de referência 2016, não como uma simples sequencia de eventos, mas como uma rede de significados e práticas sociais decorrentes de uma construção histórica.

Entendendo-se que a Análise Estratégica assume posição dentro de uma proposta de Ciência Nominalista, o debate metodológico nesta pesquisa assume a abordagem ideográfica segundo a qual enfatiza-se a análise dos relatos subjetivos gerados através de um “estar dentro” das situações e do envolvimento pessoal no curso do cotidiano da vida (BURREL; MORGAN, 1979). Sendo assim, a pesquisa ou pesquisa-participante referenciou toda a investigação adotada pela equipe. Logo, houve um envolvimento direto dos pesquisadores, embora sem poder de voto, durante as plenárias e reuniões das câmaras temáticas do CODETER entre janeiro de 2015 a abril de 2017. As memórias de grande parte dessas intervenções, foram organizadas em Diários de Campo e sistematizadas em Mapas Dialógicos, como proposto por Medrado, Spink e Mélo (2014, p.273- 294) & Nascimento, Miniguine e Pereira (2014, p.247 – 264).

Para consolidação da informação e identificação dos elementos da Análise Estratégica foram realizadas diversas oficinas entre os pesquisadores e representantes do CODETER do TRSS onde os atores sociais, seus recursos e suas inter-relações eram discutidas, definidas e validadas por consenso.

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Embora o CODETER, por meio do regimento interno, tenha bem definida a composição do colegiado, percebe-se em seus fóruns regulares a participação ativa de atores sociais que não estão formalmente ligados a ele. Pode-se observar os principais atores ativos do TRSS, nos períodos 2010 e 2016, e seus respectivos recursos (entre parênteses) na Figura 1, sendo estes: Associação de produtores (base social e espaço rural), Prefeitura (gestão de recursos materiais e financeiros), Embrapa (projetos de pesquisa e desenvolvimento), Movimento dos Sem Terra – MST (mobilização sociopolítica em assentamentos), Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Sergipe - Fetase (mobilização sociopolítica), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária de Sergipe - INCRA (Ates), Banco do Nordeste – BNB (crédito), Sindicato dos Trabalhadores Rurais – STTR (infraestrutura e articulação da base), Emdagro (Ater) e MDA (gestão do PRONAT/PTC e PROINF).



De acordo com a Figura 2 observa-se a atuação da Pronese no período de 2010 na assessoria de projetos financiados pelo Banco Mundial, especialmente às Associações de Produtores e ao MST, no entanto, desde 2012 a Pronese diminuiu significativamente suas atividades. Em 2015 foram criados os Núcleos de Desenvolvimento Territorial (NEDET) que além de prestarem assessoria ao CODETER, assumem junto com a Emdagro, quando lhe compete, a responsabilidade pela elaboração de projetos específicos e que foram priorizados e aprovados nos fóruns colegiados. A Emdagro, por sua vez, tem contribuído nas diversas etapas do processo de elaboração dos projetos junto às Associações. Em 2016 o Movimento Camponês Popular (MCP) se une ao CODETER na mobilização sociopolítica da base em torno da autonomia camponesa.

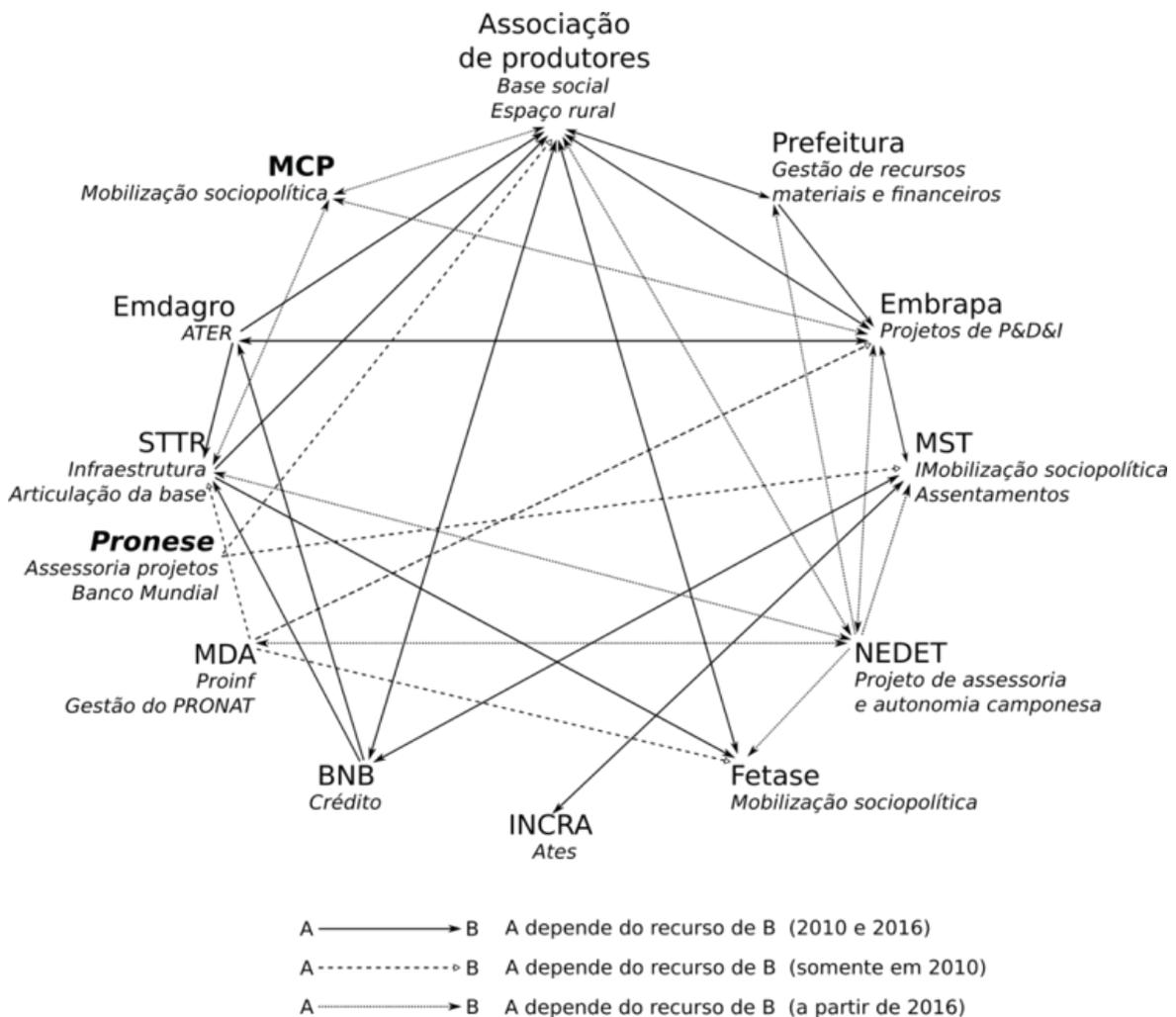
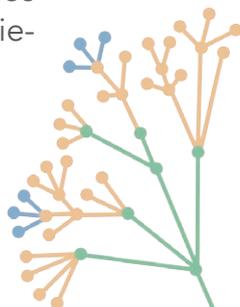


Figura 2. Atores sociais, seus principais recursos e as conexões de interdependência entre os atores via os recursos compartilhados. Fonte: elaborado pelos autores.

A Figura 2 mostra o Sistema Concreto de Ação do TRSS, exceto as estratégias de cada ator social. O diagrama, elaborado a partir dos instrumentos metodológicos mencionados nos procedimentos de pesquisa, demonstra que os atores da socie-

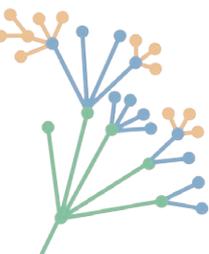


dade civil mais demandados, nos dois períodos avaliados, são as associações de produtores, o MST e o STTR. Estes três atores controlam os ativos importantes na gestão social do TRSS: a articulação da base, a mobilização sociopolítica, e, no caso do MST e das Associações, o acesso ao espaço rural. A principal zona de incerteza explorada por esses atores é o comportamento social da base que os mesmos “influenciam”. Quando se avalia o poder público percebe-se que os atores mais demandados e ativos são a Emdagro (Empresa de Desenvolvimento Agropecuário de Sergipe) e a Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária). A Emdagro tem escritórios de Ater em quase todos os municípios do TRSS e é membro do núcleo diretivo do CODETER. A Embrapa participa do colegiado, principalmente na câmara temática de inclusão produtiva e agroecologia por meio da proposição de projetos e “animação” dos processos de gestão da câmara. O MDA, por meio dos assessores até 2014, e via NEDET desde 2015, fornecendo apoio logístico e gerencial ao CODETER. Destaca-se o papel do NEDET, que além de agregar a competência de equipes acadêmicas, agrega também atores que pertencem a região circunscrita ao Território, com acesso direto às comunidades, trazendo questões locais, aproximando as decisões colegiadas da realidade local. As prefeituras são de extrema importância para o TRSS em função de controlar o recurso estratégico “gestão de recursos materiais e financeiros”, fundamentais para a execução do PROINF. No entanto, apesar da sua importância são poucas as prefeituras que tem participação efetiva nas plenárias do colegiado.

A Análise Estratégica para o período 2010 mostrou que (Silva et al., 2016, p. 5-6):

- a) as relações entre as associações comunitárias e de produtores são mais intensas com a Emdagro, Pronese e prefeituras;
- b) as entidades ligadas à conservação ambiental apresentaram baixo grau de comunicação e interação com o TRSS;
- c) a pesquisa, por amostragem, em 65 associações comunitárias e de produtores da agricultura familiar mostrou que é baixo o nível de participação ou de engajamento das mesmas com o colegiado territorial;
- d) alguns atores sociais importantes para o processo de desenvolvimento sustentável do território mostraram baixa intensidade de cooperação ou comunicação com os demais atores sociais;
- e) há um certo conflito entre as políticas municipais e as estaduais;
- f) os atores sociais, apesar de [apresentarem] divergências, têm expectativa de um jogo social cooperativo;
- e g) o sistema socioterritorial TRSS é de certa forma estável, apesar das fragilidades.

Para o período 2016, tem-se que: persiste a completa ausência de entidades ligadas a questão do ambiente no CODETER, apesar de inserções pontuais na pauta de discussão sobre o tema; há uma forte coalizão entre os movimentos sociais, sobretudo o MST, e o STTR/Fetase quanto à defesa do PRONAT/PTC; algumas prefeituras se posicionam contra o projeto PRONAT/PTC, mesmo que os conflitos não se estabeleçam de forma direta; houve novas adesões de movimentos sociais com destaque para os Quilombolas e o MCP; as dificuldades de gestão dos recursos do PROINF permanecem, principalmente nos itens elaboração de projetos por parte do CODETER e execução por parte do poder público; também permanece a dificuldade de integração de ações do poder público, tanto entre ministérios



como entre os poderes federal, municipal e estadual; há dependência da articulação e animação do CODETER por parte do MDA, agora via NEDET.

Para os dois períodos nota-se a importância da reciprocidade direta como fonte de criação e manutenção de elos de confiança interpessoais, que terminam por influenciar ou condicionar as relações entre os atores sociais. Ou seja, as organizações públicas e da sociedade civil são representadas por indivíduos que participam dos circuitos de reciprocidade, sendo esta decisiva no momento da definição das decisões entre os atores. Dentre as ações dos atores sociais destacam-se: a atuação da Embrapa como animadora da câmara temática de agroecologia e responsável pela elaboração de projetos agroecológicos como o Camponês a Camponês (SILVA et al., 2016b); a participação seletiva das prefeituras nas plenárias, priorizando projetos e ações de seu próprio interesse; o envolvimento propositivo e constante da Emdagro e do Banco do Nordeste; e o grau elevado de atividade dos movimentos sociais no CODETER, o que tem garantido a condução da pauta de discussões do colegiado.

A partir da Análise Estratégica dos dois períodos sugere-se um plano de ação que considere: a definição de um mecanismo autônomo de animação do TRSS como, por exemplo, a coordenação rotativa do CODETER, por suas instituições constituintes; a criação de uma equipe multidisciplinar permanente para elaboração de estudos e projetos territoriais com suporte da Embrapa, Emdagro, Governo Estadual, Universidade Federal de Sergipe (UFS), Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste do BNB, Instituto Federal de Sergipe (IFS) e associações; e a flexibilização do regimento interno, facilitando assim novas adesões, principalmente de novos movimentos sociais, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas e entidades ambientais.

## 5. CONCLUSÕES

A proposta metodológica utilizada nesta pesquisa, possibilitou uma aproximação da rede em constante movimento que representa o CODETER e a coconstrução de sentidos variados junto aos atores que a constituem por meio de formas diversas de discursos: atas, documentos de domínio público como o regimento interno, conversas e posicionamentos nas reuniões do próprio colegiado e das câmaras temáticas. Quando analisados os períodos de 2010 e 2016, observam-se poucas alterações quanto à exclusão e inserção de novos atores, no entanto, destaca-se a importância da revisão do regimento interno de forma que este se mostre consoante com a dinâmica do CODETER e agregue atores importantes a este movimento. Um aspecto importante a ser ainda trabalhado quanto aos objetivos do PRONAT/PTC se refere à necessidade de trabalhar estratégias de promoção de autonomia junto a esta rede, haja vista que nos períodos analisados as ações dos atores focaram-se principalmente na organização interna do Colegiado, de maneira que 2016 preserva ainda muitos dos problemas diagnosticados em 2010. As



coalizões e oposições no CODETER são bem definidas. O NEDET como assessor territorial congregando a UFS, o IFS e a Embrapa agregou valor ao processo de condução e animação do CODETER, principalmente no seu compromisso de elaboração do PTDRS.

## 6. REFERÊNCIAS

ADREIT, F. et al. Prendre en compte la dimension sociale dans un projet de développement durable : fondements et utilisation du système Soclab. In: *Systèmes d'Information et de Décision pour l'Environnement, SIDE'09*, Toulouse. **Anais...** Toulouse: Association Inforsid, 2009.

BERNOUX, P.; BION, J.-Y.; COHEN, J.-C. **L'analyse des systèmes d'acteurs : Cahier 1 - Diagnostics des territoires**. Lyon: CERTU - Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques, 2001.

BURREL, G and MORGAN, G. **Sociological paradigms and organizational analysis**. London, Heinemann, 1979.

CANIELLO, M. Identidade e qualidade de vida nos Territórios da Cidadania. **Sociologias**, v. 18, n. 43, p. 300–334, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/15174522-018004313>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

CASULA, M. Innovation politique et changement organisationnel dans la gestion de l'eau : la création du Comité de Bassin de Corse. In: *Congrès de l'Association Française de Sociologie, GT32 Sociologie des systèmes complexes*, Grenoble. **Anais...** Grenoble: AFS, 2011.

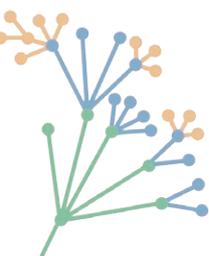
CROZIER, M.; FRIEDBERG, E. **L'acteur et le système**. Paris: Seuil, 1977.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismos dos atores. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 54, n. 2, p. 431–473, 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582011000200007>>. Acesso em: 2 ago. 2015.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA - EMBRAPA. **Zoneamento Agroecológico do Nordeste** - ZANE Digital. Petrolina : Embrapa Solos, 2000. Documentos n. 14. CD ROM.

FRIEDBERG, E. **O poder e a regra: dinâmicas da ação organizada**. Lisboa: Instituto Piaget, 1993.

GODET, M. **Manuel de prospective stratégique : Tome 2 - L'Art et la méthode**. 3. ed. Paris: DUNOD, 2007.



INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Malhas digitais municipais**. 2014. Disponível em: <<http://mapas.ibge.gov.br>>. Acesso em: 7 jul. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Banco de dados de assentamento e territórios quilombolas**. 2016.

LEITE, S. P.; WESZ JÚNIOR, V. J. Um estudo sobre o financiamento da política de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 50, n. 4, p. 645–666, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032012000400004>>. Acesso em: 13 abr. 2014.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. v. 24, , n. i, p. 49–65, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245704>>. Acesso em: 6 dez. 2016.

MASSARDIER, G.; SABOURIN, E. Internationalization and dissemination of rural territorial development public policies : model hypotheses for Latin America. **Sustentabilidade em Debate**, v. 4, n. 2, p. 83–100, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.18472/SustDeb.v4n2.2013.9489>>. Acesso em: 17 jun. 2014.

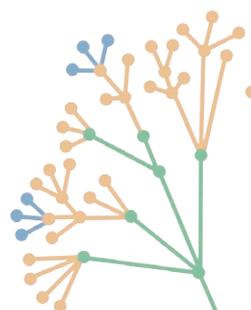
MEDRADO, B.; SPINK, M. J; MÉLLO, R.P. Diários como atuantes em nossas pesquisas: narrativas ficcionais implicadas. In: SPINK, M. J. et al. (Org.). **A Produção de Informação na Pesquisa Social: compartilhando ferramentas**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2014.

NASCIMENTO, V.L.V. do; TAVANTI, R. M.; PEREIRA, C. C. Q. O uso de mapas dialógicos como recurso analítico em pesquisas científicas. In: SPINK, M. J. et al. (Org.). **A Produção de Informação na Pesquisa Social: compartilhando ferramentas**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2014.

ROGGERO, P.; BALDET, B. Positionnements stratégiques autour du risque d’inondation : modélisation et simulation du cas de la vallée du Touch en Haute-Garonne. In: Congrès de l’Association Française de Sociologie, GT32 Sociologie des systèmes complexes, Grenoble. **Anais...** Grenoble: AFS, 2011.

SABOURIN, E. P. Ação coletiva e organização dos produtores no Nordeste Semi-Árido. In: 37o Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Cascavel. **Anais...** Cascavel: SOBER, 1999.

SABOURIN, E. P. Politiques de développement rural territorial au Brésil : entre participation et clientélisme. **Esprit Critique**, v. 21, n. 1, 2015.



SABOURIN, E. P.; MASSARDIER, G.; SOTOMAYOR, O. As políticas de desenvolvimento territorial rural na América Latina: uma hibridação das fontes e da implementação. **Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública**, v. 3, n. 1, p. 75–98, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2016.2319>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

SEMARH. **Banco de Dados Geográfico de Sergipe**. 2014.

SIBERTIN-BLANC, C. et al. SocLab: A Framework for the Modeling, Simulation and Analysis of Power in Social Organizations. **Journal of Artificial Societies and Social Simulation**, v. 16, n. 4, p. 1–30, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.18564/jasss.2278>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

SILVA, M. A. S. da. Social modeling of competing claims on natural resources: family farming versus environmental conservation. In: 3rd World Congress on Social Simulation, Kassel. **Anais...** Kassel: Center for Environmental Systems Research, University of Kassel, 2010.

SILVA, M. A. S. da. Développement durable et jeux d'acteurs d'un territoire rural dans le Sud de Sergipe (Brésil). In: IV Congrès de l'Association Française de Sociologie, Grenoble. **Anais...** Grenoble: UPMF, 2011.

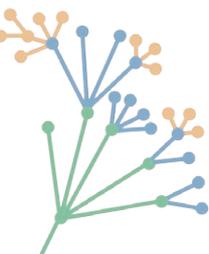
SILVA, M. A. S. da. Modeling and simulation of a socioterritorial system: an exploratory analysis of the Southern Rural territory of Sergipe, Brazil. In: Brazilian Workshop on Social Simulation, São Paulo, Brasil. **Anais...** São Paulo, Brasil: UFRG, 4 nov. 2014.

SILVA, M. A. S. da. O território como um sistema social complexo. In: FURTADO, B. A.; SAKOWSKI, P. A. M.; TÓVOLI, M. H. (Ed.). **Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas**. 1. ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015. p. 403–436.

SILVA, M. A. S. da et al. **Regionalização da área de atuação da Embrapa Tabuleiros Costeiros a partir do algoritmo SKATER**. Aracaju: Embrapa Tabuleiros Costeiros, 2015a.

SILVA, M. A. S. da et al. **Análise da autocorrelação espacial das principais atividades agropecuárias na área de atuação da Embrapa Tabuleiros Costeiros**. Aracaju: Embrapa Tabuleiros Costeiros, 2015b.

SILVA, M. A. S. da et al. Modelagem social computacional como instrumento de análise de sistemas sociais territoriais complexos. **Campo - Território**, v. 9, n. 17, p. 55–85, 1 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/campo-territorio/article/view/22488>>. Acesso em: 10 out. 2015.



SILVA, M. A. S. da et al. Análise exploratória de simulações sociais computacionais por meio de estatística multivariada e mapas auto-organizáveis. **Scientia Plena**, v. 12, n. 7, 2016a. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.14808/sci.plena.2016.071301> >. Acesso em: 30 set. 2016.

SILVA, M. A. S. da; SIBERTIN-BLANC, C.; GAUDOU, B. Modélisation des processus sociaux pour le développement rural durable. In: Colloque National - Ecologisation des politiques et des pratiques agricoles, Avignon. **Anais...** Avignon: INRA PACA, 2011.

SILVA, M. A. S. da et al. Modelagem social como instrumento de análise de demandas conflitantes em territórios rurais. In: Simpósio sobre Inovação e Criatividade Científica na Embrapa, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: Embrapa, 2010.

SILVA, M. A. S. da et al. **Social network analysis of agroecological knowledge construction in areas of settled farmers in Sergipe , Brazil**. Aracaju: Embrapa Tabuleiros Costeiros, 2016b.

SIMON, H. A. A behavioral model of rational choice. **Quarterly Journal of Economics**, v. 69, p. 99–118, 1955.

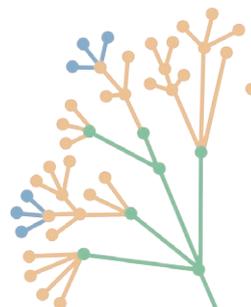
SIQUEIRA, E. R. de; SILVA, M. A. S. da; ARAGÃO, A. G. de. **O território rural centro-sul de Sergipe**. Aracaju: Embrapa Tabuleiros Costeiros, 2010.

SPINK, Peter. Análise de Documentos de Domínio Público. In: SPINK, Mary Jane (org). **Práticas Discursivas e Produção de Sentidos no Cotidiano**. São Paulo: Cortez, 1999.

SUTTON, R. S.; BARTO, A. G. **Reinforcement learning: an introduction**. Cambridge: MIT Press, 1998.

TEIXEIRA, O. A. et al. A la recherche d'une méthode pour la modélisation des processus de développement ruraux. In: Symposium on Innovation and Sustainability Development in Agriculture and Food, Montpellier. **Anais...** Montpellier: Cirad-Inra-SupAgro, 2010.

ZIMMERMANN, S. A. et al. Desenvolvimento Territorial e políticas de enfrentamento da pobreza rural no Brasil. **Campo - Território : Revista De Geografia Agrária**, v. 9, n. 17, p. 540–573, 2014. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/23828>>. Acesso em: 14 jul. 2015.



# O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Território da Cidadania do Baixo Tocantins, Pará

## The Food Acquisition Programme in the Citizen Territory of Baixo Tocantins, Pará State, Brazil

Lucia Daiane Copetti<sup>a</sup>

Francinei Bentes Tavares<sup>b</sup>

Miqueias Calvi<sup>c</sup>

<sup>a</sup>Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Membro da Associação Unidade e Cooperação para o Desenvolvimento dos Povos. Igarapé Miri, Pará. E-mail: luciacopetti@yahoo.com.br

<sup>b</sup>Professor Adjunto da Universidade Federal do Pará. Abaetetuba, Pará. E-mail: francinei@ufpa.br

<sup>c</sup>Professor Adjunto da Faculdade de Engenharia Florestal, Universidade Federal do Pará. Altamira, Pará. E-mail: miqueiascalvi3@gmail.com

<http://dx.doi.org/10.18472/ReGIS.v3n1.2017.25627>

Recebido em 10.05.2017

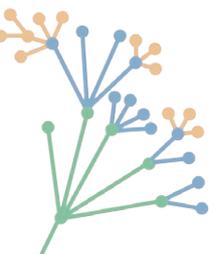
Aceito em 21.08.2017

ARTIGO - DOSSIÊ

### RESUMO

Este estudo faz parte de um projeto de extensão universitária intitulado "Monitoramento e avaliação de políticas públicas para gestão de territórios na Amazônia Paraense", desenvolvido no âmbito de uma ação mais ampla da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT / MDA), que constituiu, a partir de 2014, os chamados Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETs) visando assessorar os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETERs). O objetivo deste trabalho é realizar uma análise da experiência da política pública denominada Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), por meio de estudos de caso acerca da implementação desta política no Território do Baixo Tocantins na atualidade, no campo de atuação mais amplo da Estratégia de Gestão Territorial do Plano Safra (EGTPS), que visa ter um diagnóstico atual da situação das políticas de inclusão produtiva dos agricultores familiares em todo o país.

**Palavras-chave:** Programa de Aquisição de Alimentos, Territórios da Cidadania, Políticas públicas.



## ABSTRACT

*This study is part of a university extension project entitled "Monitoring and Evaluation of Public Policies for the Management of Territories in the Paraense Amazon Region", developed under an action of the Territorial Development Secretariat of the extinct Brazilian Ministry of Agrarian Development (SDT / MDA, in Portuguese). From 2014, the MDA created the Extension Units in Territorial Development (NEDETs) to advise the Coordination of Territorial Development (CODETERs). The present research aims at analyzing, from a public policy perspective, the experience the Food Acquisition Program (PAA), through a series of case studies focusing on the implementation of this policy in the Territory of Baixo Tocantins, in the field of Crop Plan Territorial Management Strategy. The strategy aims at mapping and evaluating the existing productive inclusion policies of family farmers throughout the country.*

*Keywords: Food Acquisition Program, Territories of Citizenship, Public Policies.*

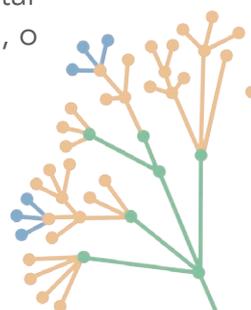
## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho faz parte do projeto de extensão universitária intitulado "Monitoramento e avaliação de políticas públicas para gestão de territórios na Amazônia Paraense". O referido projeto faz parte de uma ação mais ampla da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário – SDT / MDA, sendo que as atividades desse ministério foram descontinuadas (a partir de maio de 2016, as suas atribuições foram repassadas à recém-criada Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – SEAD, vinculada à Casa Civil da Presidência da República).

Nas últimas décadas, as transformações pelas quais o Brasil passou permitiram o surgimento de políticas públicas inovadoras em torno do assim chamado desenvolvimento rural sustentável, que objetivava diminuir elementos oriundos de desigualdade no campo, como a pobreza rural e a insegurança alimentar no país.

Ao mesmo tempo em que o Brasil era um grande exportador de alimentos, possuía uma grande população faminta. Por outro lado, os agricultores se queixam de dificuldades de acessar os mercados, dos preços recebidos e do poder dos atravessadores. É nesse ponto que o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) surge como solução óbvia (MIELITZ, 2014).

O PAA foi criado pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, apresentando como finalidades promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. Para atingir esses objetivos, o Programa viabiliza a compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioambiental, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino (BRASIL, 2003). Assim, o PAA se mostra como:

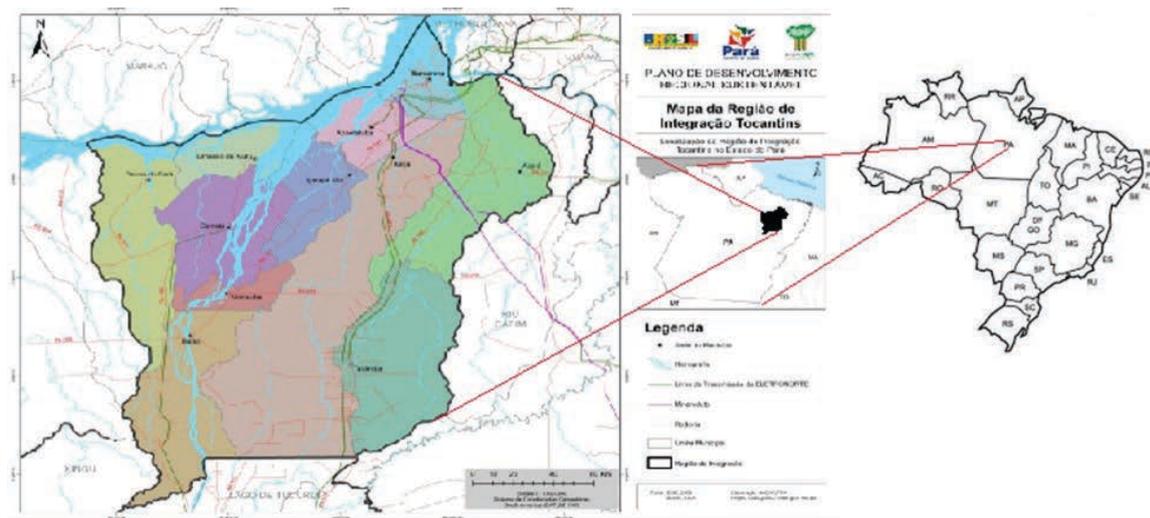


[...] um programa de preços mínimos para determinados produtos e garantia de renda ao agricultor familiar [...], até a criação do PAA, a Política de Garantia de Preço Mínimo (PGPM), existente desde a década de 1940, não conseguia contemplar as necessidades da agricultura familiar. (CAMARGO; BACCARIN, SILVA, 2013, p. 03-04).

O aspecto central deste trabalho procura realizar uma breve análise da experiência do PAA (na modalidade de Doação Simultânea e Formação de Estoques), por meio de um estudo de caso acerca da execução e do acesso deste Programa no Território do Baixo Tocantins / Pará (Brasil), identificando o alcance deste Programa e os principais problemas que os agricultores enfrentam para comercializarem sua produção através desta via.

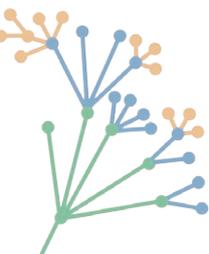
Esse Território fica localizado na Região Nordeste Paraense, abrangendo uma área de 36.024,20 Km<sup>2</sup> e é constituído de 11 municípios: Abaetetuba, Acará, Barcarena, Baião, Cametá, Igarapé-Miri, Limoeiro do Ajuru, Mocajuba, Moju, Oeiras do Pará e Tailândia (como mostra a Figura 01).

FIGURA 01: Localização geográfica do Território da Cidadania do Baixo Tocantins – Pará



Fonte: BASTOS et al (2010).

De acordo com o último Censo Populacional, a população total desse território era de 739.881 habitantes, dos quais 390.579 vivem na área rural, o que corresponde a 52,79% do total (IBGE, 2010). Segundo os dados disponíveis na base de dados do Sistema de Informações Territoriais do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário – SIT / MDA (BRASIL, 2011), esse território possuía 32.365 agricultores familiares, 24.701 famílias assentadas, 10 comunidades quilombolas e 2 terras indígenas em seus 11 municípios. Também segundo os dados disponíveis na base de dados do SIT / MDA (BRASIL, 2011), a renda média para os municípios constituintes deste território mostram que, em média, a população possui um baixo nível socioeconômico. Quando se observam os valores que constituem o Índice de Desenvolvimento Humano Médio (IDHM) para o território, percebe-se que seu valor é de 0,68, típico de regiões consideradas de médio desenvolvimento humano.



Já o índice de Gini que mede a desigualdade de distribuição de renda, mostra que infelizmente este índice ainda é muito elevado no Território do Baixo Tocantins.

O campesinato do Território do Baixo Tocantins é considerado um dos mais antigos e importantes da Amazônia. A partir da década de 1970 com a construção das rodovias Transamazônica (BR-230) e da BR-422 (atualmente PA-156, conhecida na região como “Transcarnetá”), para atender a necessidade de ocupar a Amazônia e permitir a colonização, interligando pontos navegáveis formando um sistema rodo-fluvial integrado. A BR-422 foi construída na década de 1980 para dar apoio às obras da Hidrelétrica de Tucuruí, sendo que atualmente esta estrada atende em sua área de influência mais de 300.000 habitantes (SILVA JR. et al., 2010).

A agricultura familiar é o sustentáculo da base produtiva (SABLAYROLLES, 2006 citado por BARBOSA et al., 2010). No entanto, ainda segundo estes autores, a diversificação de ecossistemas, as diferentes formas de intervenção humana e a produção que vem se desenvolvendo ao longo do tempo, acabam construindo distinções importantes entre essas zonas e mesmo dentro de cada zona. Essas distinções são fundamentais para que os moradores de cada comunidade possam construir o ritmo próprio de suas vidas e de sua produção a partir da especificidade de cada localidade. Para Costa (2006 citado por NOGUEIRA et al., 2010), “as áreas de terra firme desflorestadas são ocupadas por agricultura tradicional de corte-e-queima, onde basicamente cultiva-se mandioca (*Manihot esculenta* Crantz.), principal produto dessa região” (e utilizada na fabricação da farinha de mandioca, produto bastante consumido regionalmente), pimenta do reino (*Piper nigrum* L.) Nas áreas de várzea e nas ilhas, há a exploração extrativista do açaí (*Euterpe oleracea* Mart.), do buriti (*Mauritia flexuosa*, Mart.), da andiroba (*Carapa guianensis* Aubl.) e do pescado.

Ainda segundo esse autor, para uma análise dos sistemas de produção do território, “deve se levar em conta que não existe uma linha divisória clara entre as muitas formas de produção familiar: os extrativistas também têm roças de culturas temporárias, árvores frutíferas, aves, porcos e peixes”. (COSTA, 2006 citado por NOGUEIRA et al., 2010). As áreas desmatadas sofreram uma forte exploração madeireira a partir dos anos 1960 e se prolongou até os anos de 1990, sendo de maior impacto nas áreas de terra firme do que nas áreas de ilhas. Atualmente, ainda segundo Nogueira et al. (2010), através da ação de instituições junto aos agricultores, verifica-se que vários agricultores já integram uma boa parte do conhecimento tradicional sobre como proteger o solo com sistemas agrofloretais. Os agricultores familiares das regiões das ilhas estabelecem relações mercantis e sociais com a área urbana, comercializam os produtos artesanais, agrícolas e extrativos, principalmente o pescado e o açaí, assim como há um movimento de produtos industrializados adquiridos nos estabelecimentos comerciais das cidades para as ilhas. Costa (2006 citado por NOGUEIRA et al., 2010) afirma que a produção agrícola e extrativista responde por 60% da economia da região tocantina.

Como entidades representativas ou de apoio a estes agricultores, entre as instituições não-governamentais e movimentos sociais com atuação regional e que



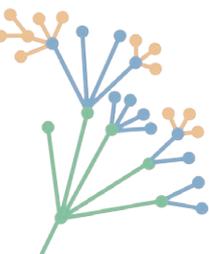
também participam ativamente da formulação e execução de iniciativas de desenvolvimento rural (nos âmbitos socioeconômico e técnico-produtivo, dentre outros) podem ser destacadas a APACC - Associação Paraense de Apoio à Comunidades Carentes, as CFR's (Casas Familiares Rurais) dos municípios de Cametá, Mocajuba, Oeiras do Pará e Baião), as cooperativas locais de organização e comercialização de produtos da agricultura familiar, os STTR's (Sindicatos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais) vinculados à FETAGRI – Federação dos Trabalhadores na Agricultura, as colônias de pescadores atuantes na região, as associações locais de agricultores, pescadores e ribeirinhos, dentre outras instituições de atuação local / regional que podem ser elencadas como constituintes desse ambiente político-institucional.

Por fim, existem alguns espaços coletivos de discussão sobre o desenvolvimento rural da região e sobre temáticas específicas, como a educação do campo e as políticas públicas de desenvolvimento territorial, como o Fórum de Educação do Campo do Baixo Tocantins (FORECAT), vinculado ao Campus Universitário de Abaetetuba/UFPA, região onde atuam entidades e movimentos sociais dos municípios de Acará, Abaetetuba, Igarapé Miri, Moju e Tailândia, e o Fórum de Educação do Campo, das Águas e da Floresta da Região Tocantina (FECAF), vinculado ao Campus Universitário do Tocantins/UFPA, situado no território que congrega os municípios de Baião, Cametá, Limoeiro do Ajuru, Mocajuba e Oeiras do Pará (SILVA; BARROS, 2011). Além desses, existe o CODETER (Conselho de Desenvolvimento Territorial do Baixo Tocantins), com sede em Abaetetuba, e instituído através do Programa Territórios da Cidadania do Governo Federal (BRASIL, 2011), e que congrega instituições públicas e da sociedade civil dos 11 municípios que compõem a região do Baixo Tocantins. Esse espaço tem também o objetivo de articular, a partir de diferentes dimensões das políticas públicas, maneiras de pensar a articulação das mais diversas iniciativas governamentais voltadas para essa região.

Foi neste território complexo que analisamos a execução do PAA entre 2010 e 2013 e procuramos identificar o alcance do Programa e as dificuldades encontradas pelos agricultores e organizações para acessá-lo. É importante destacar que o presente trabalho não pretende fazer um estudo sobre o estado da arte da pesquisa sobre o PAA ou sobre as políticas públicas para a agricultura familiar em um determinado território, e sim apresentar uma descrição sucinta da execução desse programa no Território, apontando seus entraves, de forma a que possa ser útil para os atores envolvidos nas discussões sobre o desenvolvimento territorial local.

## 2 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)

Nesta seção, se discute brevemente um panorama geral sobre o PAA, sem necessariamente esgotar o assunto. Assim, é importante destacar que, no Brasil, historicamente o Estado sempre deu maior importância para políticas públicas que privilegiaram o lado da oferta da produção, através de tecnologia, crédito, infraestrutura, etc., porém, essas políticas não eram direcionadas aos pequenos produtores (MIELITZ, 2014).



Durante as décadas de 1960 e 70, as políticas públicas desse período procuraram alterar o padrão tecnológico dos agricultores, buscando aumentar a produção e a produtividade, bem como construir novas dinâmicas produtivas e econômicas relacionadas com as indústrias e com os mercados. Nas décadas de 1980 e 90, com o ajuste estrutural e o neoliberalismo, a atuação do Estado e das políticas públicas foram modificadas e minimizadas, ganhando maior proeminência no desenvolvimento a atuação do mercado. (GRISA; SCHNEIDER, 2015). Ainda segundo estes autores (p. 15):

Nos anos 2000, com o processo de modernização da agricultura; vivemos um período de pujança da economia do agronegócio; narrativas liberalizantes interagem com uma retomada da intervenção dos Estados Nacionais; a diversidade social, cultural e econômica do meio rural brasileiro vem à tona, exigindo reconhecimento político e institucional da agricultura familiar, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, extrativistas.

Segundo Campos e Bianchini (2014), nesse contexto de transformações no Estado brasileiro, nas suas prioridades e no redirecionamento dos recursos públicos, do reconhecimento da agricultura familiar e da importância da segurança alimentar, é que se abriu espaço para a criação do PAA. Pelo entendimento dos autores, o Programa não é uma ação isolada, descontextualizada das demais iniciativas, mas segundo eles, só foi viável devido à inserção e ao apoio que os agricultores encontraram em outros programas, como o crédito, que permitem aos agricultores familiares produzirem, organizarem-se e comercializarem sua produção com o Governo.

Além disso, o Programa promove o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos; fortalece circuitos locais e regionais e redes de comercialização; valoriza a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; incentiva hábitos alimentares saudáveis e estimula o cooperativismo e o associativismo. (BRASIL, 2016c, p. 01).

Para a efetivação do PAA, “foi necessário provar a capacidade dos agricultores familiares e de suas organizações de fornecer alimentos de qualidade e de maneira regular”. (TAKAGI; SANCHES; GRAZIANO DA SILVA, 2014, p. 29). Além disso, foi necessário convencer que através do Programa, “comprar da agricultura familiar é uma estratégia ganha-ganha. Ganha o governo, ganha a agricultura familiar, ganha o gestor, ganha o público atendido” (CAMPO; BIANCHINE, 2014, p. 25).

Segundo GRISA et al. (2011), o programa tem dado contribuições importantes para a agricultura familiar e a segurança alimentar e nutricional:

O PAA [...] tem incitado mudanças importantes na matriz produtiva das unidades familiares, notadamente no que concerne à diversificação produtiva. O programa tem sido responsável por restaurar a policultura, predicado de um modo de vida camponês. [...]. O PAA tem se destacado por incentivar a diversificação, na medida em que conecta a oferta da produção familiar a uma demanda diversificada [...] Além da diversificação, o PAA incentiva a produção



em bases agroecológicas ou orgânicas, ou seja, apoia sistemas de produção que prezam pela preservação do meio ambiente, pela valorização da biodiversidade, pelo aproveitamento dos recursos locais, pela utilização de sementes crioulas e pelo respeito à diversidade cultural e aos saberes locais. (GRISA et al., 2011, p. 36).

O PAA articulou o tema da pobreza rural com o da insegurança alimentar e nutricional da população em geral. Por um lado, o Programa buscou garantir mercados locais para os agricultores familiares por intermédio de aquisições do governo, formando estoques de alimentos e, por outro, buscou promover a distribuição para populações sob risco ou insegurança alimentar e nutricional, com a entrega dos produtos podendo ser feita diretamente por meio das organizações dos agricultores, bem como pelos programas de governo (PORTO et al., 2014).

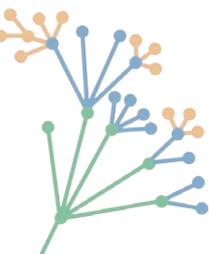
Segundo Fuscaldi (2009, p. 08), com o PAA, o Governo Federal consegue alcançar outros objetivos, dentre eles, a ocupação do espaço rural, a distribuição da renda, o combate à fome, a promoção da cultura alimentar regional e a preservação do meio ambiente. Outro aspecto positivo do Programa é o fato da sua gestão ser compartilhada entre seis ministérios:

O Grupo Gestor é composto pelos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), do Desenvolvimento Agrário (MDA), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) – representado pela CONAB –, do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), da Fazenda (MF) e, mais recentemente, da Educação (MEC). (PORTO et al., 2014, p.39).

O Programa vem sendo executado por estados e municípios em parceria com o MDS e pela CONAB por meio das modalidades descritas no Quadro 01:

QUADRO 01: Modalidades de execução para comercialização via PAA

Modalidade	Forma de acesso	Limite	Origem do Recurso	Ação
Compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea	Individual	R\$ 4,5 mil	MDS	Responsável pela doação de produtos adquiridos da agricultura familiar a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.
	Organizações (cooperativas/associações)	R\$ 4,8 mil		
Formação de Estoques pela Agricultura Familiar – CPR Estoque	Organizações (cooperativas/associações)	R\$ 8 mil	MDS/MDA	Disponibiliza recursos para que organizações da agricultura familiar formem estoques de produtos para posterior comercialização.
Compra Direta da Agricultura Familiar – CDAF	Individual ou organizações (cooperativas/associações)	R\$ 8 mil	MDS/MDA	Voltada à aquisição de produtos em situação de baixa de preço ou em função da necessidade de atender a demandas de alimentos de populações em condição de insegurança alimentar.



Modalidade	Forma de acesso	Limite	Origem do Recurso	Ação
Incentivo à Produção e Incentivo de Leite – PAA Leite	Individual ou organizações (cooperativas/ associações)	R\$ 4 mil por semestre	MDS	Assegura a distribuição gratuita de leite em ações de combate à fome e à desnutrição de cidadãos que estejam em situação de vulnerabilidade social e/ou em estado de insegurança alimentar e nutricional. Atende os estados do Nordeste.
Compra Institucional	Individual ou organizações (cooperativas/ associações)	R\$ 8 mil	-	compra voltada para o atendimento de demandas regulares de consumo de alimentos por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Fonte: SEAD (2017).

Dessa forma, a partir das modalidades supracitadas, é importante afirmar que:

Em sua concepção, o Programa introduziu aspectos extremamente inovadores. Estabeleceu pela primeira vez recursos e metodologia específica para compras públicas de alimentos oriundos da agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais; dialogando com a escala e características organizacionais destes segmentos, definiu processo de compras por dispensa de licitação, nos moldes da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), permitindo a relação direta entre governo e sociedade civil para a aquisição de alimentos por parte do Estado; definiu metodologia para a formação dos preços a serem pagos nas aquisições coerentes e adequados às especificidades regionais e locais. (PORTO et al., 2014, p. 39).

Campos e Bianchini (2014) lembram que a partir de 2006, com a Lei da Agricultura Familiar, definiu-se o seu marco legal, seus beneficiários, as principais políticas e programas. Além disso, também se definiu mecanismos de controle e de participação social, empoderando e fortalecendo os conselhos setoriais ou regionais que passam a ter responsabilidades delegadas sobre esses programas. Com isso o país, que praticamente ignorava a agricultura familiar, passou a ser uma importante referência internacional em políticas para o seu fortalecimento.

O PAA inovou quando definiu como seus objetivos centrais fortalecer a agricultura familiar, de um lado, e promover a segurança alimentar e o combate à fome, de outro, realizando-os simultaneamente e de forma indissociada: com o mesmo recurso financeiro, comprar para fortalecer a agricultura familiar e promover o acesso à alimentação. Promover o acesso à alimentação para parcelas da população em insegurança alimentar, comprando alimentos diretamente da agricultura familiar era algo até então inexistente em todo o mundo. Existiam iniciativas piloto, desarticuladas e sem escala. Essas duas faces da mesma moeda são a fortaleza desse programa. De um lado, o PAA passou a



ser um importante instrumento da política agrícola e de outro, da política de segurança alimentar do país (CAMPOS; BIANCHINE, 2014, p. 16).

Os autores supracitados também chamam a atenção para algumas fortalezas do PAA: o fato de que os produtos da agricultura familiar para o suprimento de seus equipamentos de alimentação e nutrição estão sendo comercializados por meio da execução deste programa em mais da metade dos municípios brasileiros; a qualidade e variedade dos alimentos é outra grande fortaleza do PAA, com o suprimento de alimentos variados, regionalizados, de alta qualidade nutritiva, melhorando a condição de segurança alimentar da população atendida. “São mais de três mil tipos diferentes de alimentos e a maior parte dos recursos é gasto com frutas, verduras, legumes, feijão, arroz, carnes, leite e farinhas propiciando e promovendo uma alimentação mais saudável para os beneficiários consumidores” (CAMPOS; BIANCHINE, 2014, p. 18).

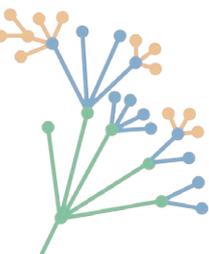
Já para Takagi, Sanches e Graziano da Silva (2014, p. 29), o êxito do programa deve-se ao fato deste ter partido de uma

[...] ideia de simplicidade contundente, ter sido vinculado com outras políticas, ter implantado um sistema de monitoramento permanente das aquisições, ter recuperado e ampliado uma rede de órgãos públicos para garantir a operacionalidade das aquisições junto ao produtor e ter reconhecido que a capilaridade difusa da pequena produção num país com 8,5 milhões de km<sup>2</sup> inviabilizaria a implementação dessa política se ela não viesse assentada em parceria com estados e municípios.

Além disso, o PAA tem promovido um aquecimento da economia local através do estímulo aos circuitos curtos de comercialização e de abastecimento, promovendo a relação direta entre produtores e consumidores, uma maior circulação local da riqueza, geração de empregos e, por conseguinte, aumento nas arrecadações municipais. Tudo isso demanda maiores investimentos em infraestrutura por parte da municipalidade, principalmente em estradas, transportes e armazenamento, contribuindo assim para a interiorização do desenvolvimento e maior autonomia dos municípios, diminuindo a dependência em relação aos circuitos longos de comercialização e abastecimento e à logística regional necessária para sua manutenção (PORTO et al., 2014).

Grisa e Schneider (2015) lembram que políticas de segurança alimentar como o PAA são políticas recentes e que contam com uma ampla articulação entre Estado e sociedade civil, seja na construção de seus instrumentos, seja na execução das políticas públicas. Se por um lado esta configuração ilustra o avanço democrático da sociedade brasileira, também faz vir à tona novos desafios à gestão pública e às próprias organizações da sociedade civil. Assim:

O PAA prevê duas etapas importantes: o suprimento alimentar à população e o estímulo à pequena produção e a seu consumo (...). Sua complexidade de ação e atuação vai além do estímulo à agricultura familiar e elevação da produção rural, perpassando todo o arcabouço estrutural de uma importante questão social e econômica para o país: o desenvolvimento comunitário na



área rural, mediante o fortalecimento das organizações locais de agricultores (CARVALHO; ROCHA, 2013, p. 282).

São por questões como estas que consideramos que o PAA é uma política pública especial e inovadora.

### 3 ELEMENTOS METODOLÓGICOS

No âmbito da política territorial do Governo Federal, entre 2014 e 2016 foram criados e implementados os denominados Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET's), visando assessorar e levantar dados acerca dos Territórios Rurais e da Cidadania a partir da constituição de parcerias com as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) em todo o país. O NEDET do Território da Cidadania do Baixo Tocantins foi constituído em fevereiro de 2014 pela Universidade Federal do Pará (UFPA), e restou assessoria ao CODETER do referido Território durante a duração do projeto supracitado (e que foi encerrado em dezembro de 2016), levantando informações sobre algumas das mais importantes políticas públicas de inclusão produtiva e de gestão social, conforme as recomendações da SDT / MDA.

No âmbito das políticas de segurança alimentar dos mercados institucionais, um dos programas analisados foi o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Nosso trabalho procurou analisar a execução do PAA (nas modalidades Doação Simultânea e Formação de Estoques) nos municípios do Território do Baixo Tocantins e identificar os problemas/dificuldades encontrados pelas organizações dos agricultores familiares para acessarem este Programa. Do ponto de vista metodológico, a coleta de dados se realizou em um período de quatro meses (julho a outubro de 2014), durante os quais foram realizadas 15 entrevistas com a utilização de questionários semiestruturados, elaborados a partir de critérios indicados previamente pelo Departamento de Inclusão Produtiva (DIP) da SDT e desenvolvidos para serem aplicados em todos os territórios assessorados pelos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial, e reelaborados conjuntamente pela equipe dos NEDET's dos Territórios da Cidadania do Baixo Tocantins, Marajó e Transamazônica, visando adequar os critérios de levantamento de dados para se adaptarem melhor ao contexto da realidade regional desses Territórios. Entre os entrevistados estão a Superintendência Regional da CONAB em Belém / Pará, 10 organizações que acessaram o PAA no período de 2010 e 2013 e quatro secretários de agricultura dos municípios que aderiram ao PAA Estadual, não tendo sido feitas, para este trabalho, entrevistas diretamente com os agricultores familiares beneficiados.

Além disso, foram feitos levantamento de dados sobre a execução do PAA nos municípios do Baixo Tocantins junto à Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário no Pará (DFDA/PA) e também através da consulta ao PAA DATA e ao Sistema do Programa de Aquisição de Alimentos – SISPA, bancos de dados e informações que disponibilizam dados sobre a execução do programa pela CONAB e pelos estados e municípios (BRASIL, 2016a; 2016b). Ambos os sistemas são ferramentas importantes de um conjunto de dados integrado às informações sobre a execução do Programa, com o objetivo de dar suporte ao seu monitoramento, gestão e



planejamento. Além disso, buscou-se informações junto aos técnicos da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF / MDA) e do MDS, que gerenciam nacionalmente a execução do PAA.

A partir desse sucinto apanhado sobre os elementos metodológicos do trabalho, passamos agora à apresentação resultados alcançados a partir do trabalho de pesquisa realizado no Território.

## 4 A EXECUÇÃO DO PAA NO TERRITÓRIO DO BAIXO TOCANTINS ENTRE 2010 E 2013

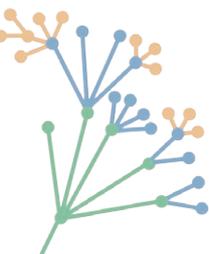
A partir das entrevistas realizadas e dos dados secundários, foi feita uma sistematização de informações básicas sobre a execução do PAA no Território da Cidadania do Baixo Tocantins-PA. Na Figura 2, podemos visualizar a amplitude do PAA no supracitado Território nos anos de 2012 e 2013, distinguindo o acesso das organizações da comercialização individual dos agricultores pelo Programa.

FIGURA 02: Mapa de Execução do PAA nos municípios do Baixo Tocantins entre 2012 e 2013



Fonte: Elaborado partir dos dados da CONAB (2014) e Brasil (2016b).

As informações mostraram que acesso dos agricultores ao PAA ainda é baixo neste Território. Encontramos experiências de acesso ao Programa em apenas cinco (05) municípios, devido principalmente à falta de uma produção organizada e de comprometimento dos poderes públicos municipais em comprar alimentos das organizações da agricultura familiar do próprio local. A CONAB é praticamente a única executora do PAA no Território. Apenas quatro municípios aderiram ao PAA Estadual, sendo eles: Abaetetuba, Acará, Barcarena e Igarapé-Miri, porém o número total de agricultores que acessaram o PAA em 2013 foi de apenas 51 indivíduos.



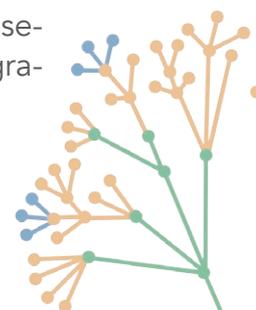
Em relação às modalidades de operação, no Quadro 02 podemos perceber que o PAA no Baixo Tocantins, entre os anos de 2010 e 2013, foi executado através Compra com Doação Simultânea e Apoio à Formação de Estoques.

QUADRO 02: Dados sobre a execução do PAA no Território da Cidadania do Baixo Tocantins-PA, no período entre 2010 e 2013

ORGANIZAÇÕES	MUNICÍPIO	2010	2011	2012	2013
Cooperativa dos Fruticultores de Abaetetuba – COFRUTA	Abaetetuba	R\$ 247.496,68 (Doação simultânea)	R\$ 247.498,00 (Doação simultânea) R\$ 199.991,00 (Apoio à Formação de Estoques)	R\$ 312.000,00 (Doação simultânea)	R\$ 163.200,00 (Apoio à Formação de Estoques)
Cooperativa Agrícola dos Empreendimentos Populares de Igarapé-Miri - CAEPIM	Igarapé-Miri	R\$ 244.504,16 (Doação simultânea)	-	-	-
Associação Agroextrativistas dos Moradores do Ajá – AMA	Cametá	R\$ 13.841,93 (Doação simultânea)	-	R\$ 24.400,00 (Doação simultânea)	R\$ 22.972,60 (Doação simultânea)
Cooperativa dos Agricultores da Região de Tailândia – CART	Tailândia	R\$ 65.806,88 (Doação simultânea) R\$ 32.946,00 (Apoio a Formação de estoques).	R\$ 98.902,50 (Doação simultânea) R\$ 67.500,00 (Apoio à Formação de Estoques)	R\$ 98.902,50 (Doação simultânea) R\$ 67.500,00 (Apoio à Formação de Estoques)	-
Cooperativa de Empreendimentos Autogestora de Cametá – COOPAC	Cametá	R\$ 29.977,50 (Doação simultânea)	-	-	-
Cooperativa de Desenvolvimento do Município de Igarapé-Miri-CODEMI	Igarapé-Miri	R\$ 124.000,32 (Doação simultânea)	-	R\$ 199.950,00 (Doação simultânea)	R\$ 199.950,00 (Doação simultânea)
Associação dos Assentados da Ilha Mutirão/Japuretê do Município de Igarapé-Miri	Igarapé-Miri	-	R\$ 269.863,40 (Doação simultânea)	R\$ 278.377,00 (Doação simultânea)	-
Associação do Projeto de Assentamento Estadual Agroextrativista Emanuel do Município de Igarapé-Miri	Igarapé-Miri	-	-	R\$ 162.998,90 (Doação simultânea)	-
Associação dos Assentados da Ilha Mamangais de Igarapé-Miri	Igarapé-Miri	-	-	R\$ 97.444,24 (Doação simultânea)	-
Cooperativa Mista dos Pescadores e Agricultores de Limoeiro do Ajuru – COOMPALA	Limoeiro do Ajuru	-	-	-	R\$ 90.900,56 (Doação simultânea)

Fonte: CONAB (2014).

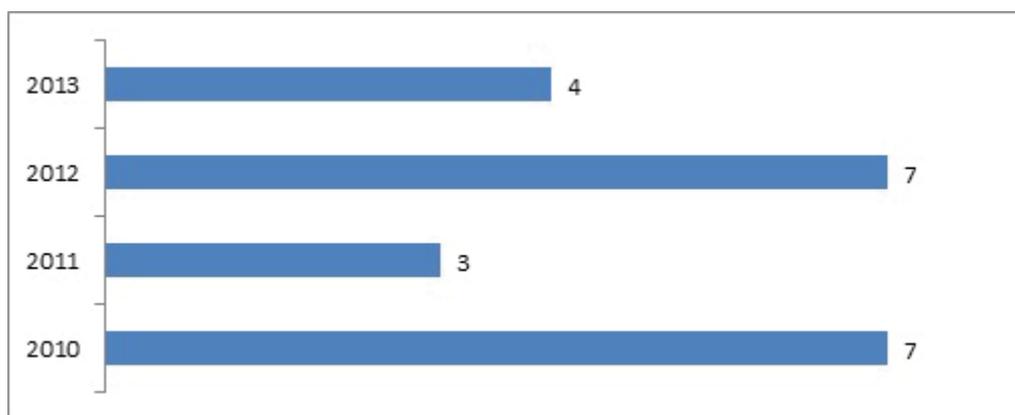
O referido quadro demonstra que duas organizações do Território estão conseguindo acessar concomitantemente as duas modalidades de execução do Progra-



ma operadas no Território: doação simultânea e formação de estoques. Tratam-se de uma organização produtora de polpas de frutas e de uma organização produtora de castanha de caju. Ambas as organizações possuem um maior nível de organização, DAP Jurídica, produção organizada e estrutura agroindustrial estabelecida, fatores que permitem melhores condições de beneficiamento e escoamento.

Percebemos também que, no decorrer desses anos, não se seguiu uma ordem constante ou crescente de acesso das organizações ao PAA no Território (Figura 03).

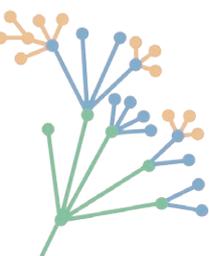
FIGURA 03: Número de organizações do Território que comercializaram via PAA entre 2010 e 2013



Fonte: Elaborado a partir dos dados disponibilizado pela CONAB (2014).

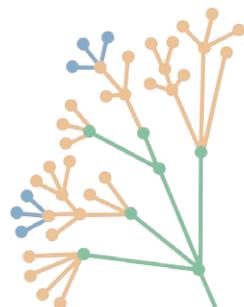
Algumas organizações acabaram acessando o Programa apenas uma ou duas vezes. A justificativa dada pelas organizações para tal situação foi a de que devido ao fato delas passarem a fornecer alimentos para o Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) nas escolas do município, a produção acabou sendo toda absorvida por este outro Programa, não havendo assim necessidade de buscar comercializar via PAA.

No Quadro 03, seguem alguns dados disponibilizados pela CONAB sobre a efetivação do PAA no Território do Baixo Tocantins entre 2011 e 2012.



QUADRO 03: Dados disponibilizados pela CONAB acerca da execução do PAA no Baixo Tocantins no período 2011-2012

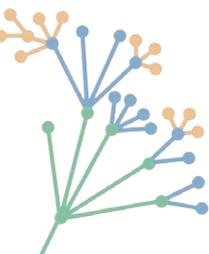
INSTITUIÇÃO	2011	2012
CART- COOPERATIVA DOS AGRICULTORES DA REGIAO DE TAILANDIA	<b>Valor: R\$ 98.902,50</b> <b>Nº de Fornecedores: 22</b> <b>Produtos entregues:</b> Arroz, castanha de caju, polpas (cupuaçu, abacaxi, acerola e caju), farinha de mandioca amarela e farinha de caju. <b>Instituição Beneficiada:</b> ASSOCIACAO OBRAS SOCIAIS DA DIOCESE DE ABAETETUBA	<b>Valor: 98.902,50</b> <b>Nº de Fornecedores: 22</b> <b>Produtos entregues:</b> Arroz, castanha de caju, polpas (cupuaçu, abacaxi, acerola e caju) e farinha de mandioca amarela. <b>Instituição Beneficiada:</b> ASSOCIACAO OBRAS SOCIAIS DA DIOCESE DE ABAETETUBA
ASSOCIAÇÃO DOS ASSENTADOS DA ILHA MUTIRÃO/JAPURETÊ DO MUNICÍPIO DE IGARAPÉ-MIRI	<b>Valor: R\$ 269.863,40</b> <b>Nº de fornecedores: 60</b> <b>Produtos entregues:</b> Camarão fresco, Açaí (fruto) e Pescada branca.  <b>Instituições Beneficiadas:</b> <b>Escolas de Igarapé-Miri</b> (E.M.E.F "PROFª EURIDICES MARQUES DE SOUZA; E.M.E.F CAETANO CORRÊA LEÃO; E.M.E.F EDMUNDO DANTAS DE ALMEIDA; E.M.E.F. CLUBE DE MÃES NOSSA SENHORA SANTANA; E.M.E.F. MARILDA NUNES <b>Em Belém:</b> - SERVIÇO SOCIAL DO COMERCIO - SESC/AR/PA	<b>Valor: 278.377,00</b> <b>Nº de fornecedores: 58</b> <b>Produtos entregues:</b> Camarão fresco, Açaí (fruto) e Pescada branca.  <b>Instituições Beneficiadas:</b> - AMBE - ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO DA BOA ESPERANÇA – Igarapé-Miri.  - ASSOCIAÇÃO DE MORADORES E PRODUTORES DO BAIRRO DA CIDADE NOVA de Igarapé-Miri.  - CENTRO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CULTURAL "PASTOR FLÁVIO DAS NEVES MONTEIRO" de Igarapé-Miri.
COOPERATIVA DOS FRUTICULTORES DE ABAETETUBA - COFRUTA	<b>Valor: R\$ 247.498,00</b> <b>Nº de fornecedores: 55</b>  <b>Produtos entregues:</b> Polpa de Açaí, polpa de abacaxi e polpa de cupuaçu.  <b>Instituições Beneficiadas:</b> - ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS DE ABAETETUBA; - OBRA SOCIAL NOSSA SENHORA DA GLÓRIA - FAZENDA DA ESPERANÇA - PASTORAL DA CRIANÇA - PASTORAL DO MENOR - SERVIÇO SOCIAL DO COMERCIO - SESC/AR/PA	<b>Valor: R\$ 312.000,00</b> <b>Nº de fornecedores: 65</b> <b>Produtos entregues:</b> Polpa de Açaí, polpa de abacaxi e polpa de cupuaçu.  <b>Instituições Beneficiadas:</b> - ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS DE ABAETETUBA; - OBRA SOCIAL NOSSA SENHORA DA GLÓRIA - FAZENDA DA ESPERANÇA - PASTORAL DA CRIANÇA - PASTORAL DO MENOR - SERVIÇO SOCIAL DO COMERCIO - SESC/AR/PA
ASSOCIAÇÃO DOS ASSENTADOS ILHA MAMANGAIS DO MUNICÍPIO DE IGARAPÉ-MIRI	-	<b>Valor R\$: 103.498,93</b> <b>Nº de fornecedores: 23</b> <b>Produtos entregues:</b> Camarão Fresco, Açaí (fruto) e pescada.  <b>Instituições Beneficiadas:</b>



		- PRELAZIA DE CAMETA DO TOCANTINS; - SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE IGARAPÉ-MIRI - SEMAS / CREAS.
ASSOCIAÇÃO DO PROJETO DE ASSENTAMENTO ESTADUAL AGROEXTRATIVISTA EMANUEL DO MUN. DE IGARAPÉ-MIRI	-	<b>Valor: 162.998,90</b> <b>Nº de fornecedores: 37</b> <b>Produtos entregues:</b> Camarão fresco, Açaí (fruto), batata-doce, coentro, farinha de mandioca, laranja, maxixe, melancia, pepino, pescada e quiabo.  <b>Instituições Beneficiadas:</b> - PRELAZIA DE CAMETA DO TOCANTINS - IGARAPÉ-MIRI PREF. GABINETE DO PREFEITO - SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE IGARAPÉ-MIRI - SEMAS / CREAS.
COOPERATIVA DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE IGARAPÉ MIRI - CODEMI	-	<b>Valor: R\$ 199.950,00</b> <b>Nº de fornecedores: 47</b> <b>Produtos entregues:</b> Açaí (fruto), camarão (cancelada).  <b>Instituição Beneficiada:</b> - SERVIÇO SOCIAL DO COMERCIO - SESC/AR/PA
COOPERATIVA MISTA DOS PESCADORES E AGRICULTORES DE LIMOEIRO DO AJURU - COOMPALA	-	<b>Valor: R\$ 90.900,56</b> <b>Nº de fornecedores: 19</b> <b>Produtos entregues:</b> Camarão fresco, Açaí (fruto), Mapará fresco, Tainha fresca.  <b>Instituição Beneficiada:</b> - SERVIÇO SOCIAL DO COMERCIO - SESC/AR/PA
ASSOCIAÇÃO AGROEXTRATIVISTAS DOS MORADORES DO AJÓ - AMA	-	<b>Valor: R\$ 24.400,00</b> <b>Nº de fornecedores: 12</b> <b>Produtos entregues:</b> Polpa de Açaí, mel de abelha, polpa de acerola, polpa de cajá, polpa de caju, polpa de cupuaçu, polpa de goiaba e polpa de manga.  <b>Instituição Beneficiada:</b> - PRELAZIA DE CAMETA DO TOCANTINS.

Fonte: CONAB (2014).

Conforme podemos ver acima, nos anos de 2011 e 2012 foram entregues pelas organizações da agricultura familiar os mais variados produtos: polpas de frutas, cereais, castanhas, farinha de mandioca, pescado, açaí, frutas, verduras, legumes, mel, etc. Isso demonstra a capacidade de produção das organizações locais do Território, tendo em vista a grande variedade de produtos que foram comercializa-



dos e a garantia da manutenção da produção de alimentos regionais, que a médio e longo prazo trarão aos beneficiados melhores condições de saúde e principalmente de aprendizado para as crianças.

Porém, outro aspecto que chama a atenção é o de que o número de fornecedores (agricultores familiares) não é tão expressivo. Em relação à natureza da instituição beneficiada com os alimentos adquiridos pelo PAA, podemos identificar que há predominância das escolas, obras sociais da Igreja Católica, Pastoral do Menor e Pastoral da Criança, Secretarias de Assistência Social, associações beneficentes e o SESC Mesa Brasil (Rede Nacional de Bancos de Alimentos), por meio da modalidade de Doação Simultânea no âmbito do PAA. Também podemos perceber que a maioria dos alimentos é entregue para beneficiários do próprio município, o que facilita a entrega, que se torna mais difícil quando a entrega é destinada para outros municípios, por problemas de logística e transporte.

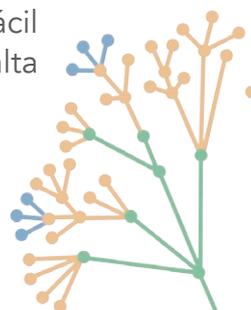
Durante a realização do nosso trabalho, identificamos como as dificuldades de acesso dos Agricultores Familiares e suas organizações ao PAA, os seguintes problemas (Quadro 04):

QUADRO 04: Problemas identificados pelas organizações da agricultura familiar para acessarem o PAA

Baixo preço pago pelos produtos;
Excessiva Burocracia;
Chamadas com demandas inadequadas para a agricultura familiar da região/ Chamadas descontextualizadas, não contemplam a realidade do Pará;
Dificuldades técnicas / problemas técnicos na transmissão dos dados do projeto de venda para a CONAB;
Demora no pagamento por parte da CONAB / Alta rotatividade de funcionários na Superintendência Regional (SUREG) da CONAB, fazendo com que os agricultores sejam sempre atendidos por novas pessoas que não conhecem o histórico dos problemas, exigindo um tempo muito maior para resolver os problemas com notas fiscais, por exemplo.
Dificuldades com a documentação do empreendimento (falta de DAP Jurídica) / Demora na emissão da DAP Jurídica pela EMATER;
Dificuldade/demora na emissão da DAP Física para os agricultores;
Falta de capital de giro das organizações;
Dificuldades de Transporte e Logística por parte das organizações;
Infraestrutura insuficiente (armazenagem);
Falta de serviços de Inspeção Sanitária nos municípios;
Falta de Assistência Técnica;
Problemas na entrega dos produtos junto a entidades beneficiada (principalmente quando a entidade beneficiada é de outro município).
Poucos municípios aderiram ao PAA Estadual;
Mudanças constantes na administração municipal / instabilidade política, fazendo com que o PAA Estadual seja constantemente paralisado.

Fonte: Dados de campo (2014).

No âmbito destes problemas elencados em relação à execução da política, podemos perceber que há dificuldades mais estruturais, que dizem respeito a um âmbito maior dos desafios a se enfrentar, e que não são necessariamente de fácil resolução (como por exemplo, a excessiva burocracia na execução do PAA e a falta de assistência técnica).



Por outro lado, alguns problemas são de ordem intermediária, como a lista de produtos com demandas inadequadas para a agricultura familiar da região e as dificuldades com a documentação dos empreendimentos (como a emissão da DAP física para os agricultores, e jurídica para as instituições). Esses problemas podem ser objeto de uma ação direcionada visando sua superação, pois não se trata de problemas cuja solução seja tão distante da realidade local.

Por fim, há também nessa lista alguns problemas mais pontuais, que podem ser resolvidos a partir de um esforço coletivo entre os diferentes setores de execução da política, como por exemplo a falta de capital de giro das instituições envolvidas e os problemas de transporte e logística por parte das organizações dos agricultores.

Levando-se em consideração esses desafios e percalços enfrentados pela agricultura familiar e suas instituições representativas no Territórios da Cidadania do Baixo Tocantins, é importante, apesar das dificuldades encontradas, manter a perspectiva de continuação e de fortalecimento das políticas de desenvolvimento territorial nos próximos anos, e especificamente do PAA no Território do Baixo Tocantins, a despeito do atual contexto de incertezas, pois o levantamento de dados sobre as políticas públicas territoriais, o acompanhamento e gestão dessas ações e o estabelecimento de prioridades de atuação para os Colegiados e para as instituições do Poder Público são aspectos importantes que podem ser propiciados no âmbito da execução dessa política pública.

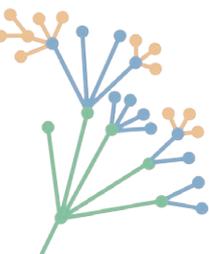
Outro trabalho interessante sobre as dificuldades de acesso ao PAA no Território do Baixo Tocantins foi realizado pelo Programa Mercado Institucional de Alimentos, desenvolvido por professores e estudantes da UFPA / Belém. Abaixo, no Quadro 05, seguem algumas informações sintetizadas por esta pesquisa.

QUADRO 05: Problemas para o acesso ao PAA no Território do Baixo Tocantins

<b>Pouca participação das entidades representativas do Movimentos Sociais do campo e da cidade;</b>
<b>Dificuldade de mobilizar os gestores públicos;</b>
<b>Pouco conhecimento sobre a política de desenvolvimento territorial/território da cidadania;</b>
<b>Dúvidas sobre a participação da agricultura familiar no PNAE e PAA;</b>
<b>Poucas experiências com o PAA ou dificuldade em localizá-las / reduzida organização associativista e cooperativista;</b>
<b>Necessidade de ampliar a articulação com o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e propor uma política de formação do Conselhos Escolares e outros sobre a temática da Segurança Alimentar e Nutricional e Desenvolvimento Territorial – Fortalecer o controle social;</b>
<b>Questões de certificação e qualidade do produto: ausência de apoio da gestão local;</b>

Fonte: Lírio et al. (2015).

Tendo feito esse levantamento e sistematização dos dados, fica claro que o Território do Baixo Tocantins, em meio ao que já foi apresentado, tem como desafio principal buscar cada vez mais uma eficiente e intensa organização dos agricultores familiares e a constituição de redes de suas organizações para cumprirem as exigências do PAA.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como apresentado neste trabalho, no Território do Baixo Tocantins-PA, para o PAA poder ocupar realmente um papel estratégico no abastecimento dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição; ser instrumento de educação alimentar e promoção de hábitos alimentares saudáveis; ser um meio de inclusão produtiva e para conseguir ser um instrumento de promoção da produção sustentável, se apresentam ainda muitos desafios.

Apesar de o Território apresentar as condições ideais para a implementação do Programa, apresentando municípios com parcelas significativas da população em estado de insegurança alimentar e simultaneamente a presença de agricultores familiares e extrativistas, mesmo assim, a execução do PAA neste território ainda é muito incipiente.

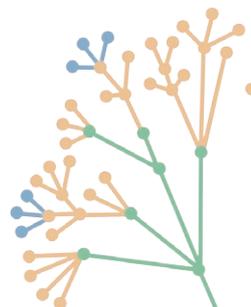
De acordo com os dados oficiais e nas informações apuradas durante a pesquisa, percebemos que a baixa implementação do PAA no Território do Baixo Tocantins não é motivada pelo desinteresse dos agricultores familiares, mas sim pelo desconhecimento do Programa, falta de alinhamento entre as instituições governamentais, principalmente os municípios em grande medida pela falta de uma maior organização dos agricultores familiares e da sua produção.

Como bem sabemos, no momento em que vivemos, é desafio da agricultura familiar se organizar para atender às demandas mais diretamente, com menos intermediação, discutindo qual o tipo de produção desejada, como consolidar suas organizações, como fazer para que seus sistemas de produção sejam sustentáveis e que contribuam para um abastecimento de alimentos cada vez mais exigente. No Território do Baixo Tocantins isso também se faz extremamente necessário.

Estes esclarecimentos são altamente relevantes para que se possam corrigir as dificuldades e estender os benefícios. Havendo dificuldades, é necessário que o Território possa discutir e se perguntar: o que é necessário exigir ou o que é necessário fazer para viabilizar a efetividade do PAA nos municípios do Baixo Tocantins? Acreditamos que algumas pistas para as respostas a estas perguntas tenham sido dadas neste trabalho.

## 6 AGRADECIMENTOS

À SDT / MDA e ao CNPq, que possibilitaram o financiamento deste estudo no âmbito do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) do Território do Baixo Tocantins-PA e ao CODETER, pelo apoio ao trabalho realizado.



## 7 REFERÊNCIAS

BARBOSA, M.; PEREIRA, L. G.; GERALDO, M. T.; BARROS, C. S. **Diagnóstico Rápido Participativo da Comunidade Caripi, Cametá – PA**. Belém: UFPA / NEAF, 2010. (mimeo.).

BASTOS, A. P. V. B.; ALMEIDA, O.; CASTRO, E. R. C.; MARIN, A. M.; PIMENTEL, M. S.; RIVERO, S.; SILVA, I. C.; FRANZ, I. T.; BRÜZEKE, J. Economia e sociedade na Região do Tocantins, Pará. **Paper do NAEA**, Belém, n. 259, 32 p., mar. 2010.

BRASIL. Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 03 jul. 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. **Sistema de Informações Territoriais – SIT**. 2011. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br>>. Acesso em: 05 abr. 2015.

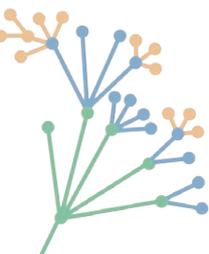
\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. PAA DATA: Sistema de Avaliação e Gestão da Informação. **Agricultores participantes por Territórios da Cidadania**. 2016a. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/2014/visi\\_paa\\_conab/pg\\_principal.php?p\\_ibge=15&url=quant\\_tc&nome\\_estado=>](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/2014/visi_paa_conab/pg_principal.php?p_ibge=15&url=quant_tc&nome_estado=>)>. Acesso em: 25 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Sistema do Programa de Aquisição de Alimentos – SISPAA. **Adesão dos Municípios ao PAA**. 2016b. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/compras-governamentais/programa-de-aquisicao-de-alimentos/sispaa-2013>>. Acesso em: 03 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Programa de Aquisição de Alimentos - PAA**. 2016c. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário - SEAD. **Modalidades do PAA**. 2017. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-paa/modalidades-do-paa>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

CAMARGO, R. A. L.; BACCARIN, J. G.; SILVA, D. B. P. O papel do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no fortalecimento da Agricultura Familiar e promoção da Segurança Alimentar. **Temas de Administração Pública**, v. 8, n. 2, 21 p., 2013.



CAMPOS, A.; BIANCHINI, V. A Agricultura Familiar passa a ser uma prioridade de Estado. 2014, p.10-17. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. PAA: **10 anos de Aquisição de Alimentos**. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014. cap. 1.

CARVALHO, L. R. T; ROCHA, D. G. Programa de Aquisição de Alimentos: a lente bioética na segurança alimentar. **Revista Bioética**, v. 21, n. 2, p. 278-290, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/bioet/v21n2/a11v21n2.pdf>>. Acesso em 21 ago. 2017.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO – CONAB. **Relatório sobre a execução do PAA no Território do Baixo Tocantins nos anos de 2010 a 2013**. Belém, 2014.

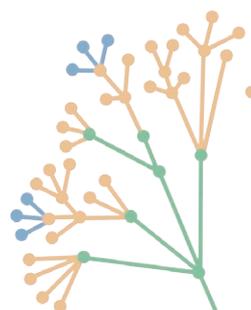
FUSCALDI, K. C. Programa de Aquisição de Alimentos: uma política de apoio à comercialização agrícola. CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL – SOBER, 48., 2010, Campo Grande – MS. **Anais...** Campo Grande-MS: SOBER, 2010. 18 p. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/15/139.pdf>>. Acesso em 21 ago. 2017.

GRISA, C.; SCHMITT, C. J., MATTEI, L. F.; MALUF, R. S.; LEITE, S. P. Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. **Agriculturas**, v. 8, n. 3, p. 34-41, set. 2011. Disponível em: <<http://aspta.org.br/wp-content/uploads/2011/11/artigo-6.pdf>>. Acesso em 21 ago. 2017.

GRISA, C., SCHNEIDER, S. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo 2010 – **resultados preliminares**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas\\_pdf/total\\_populacao\\_para.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/total_populacao_para.pdf)>. Acesso em: 05 abr. 2016.

LÍRIO, A.; ARÃO, C.; CORBIN, M.; RIBEIRO, N.; SANTOS, R. S. S.; BRILHO, S. C.; SANTANA, D.; LIMA, E.; PAULINO, G. Programa Mercado Institucional de Alimentos. In: COLÓQUIO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E MERCADO INSTITUCIONAL DE ALIMENTOS, 1., 2015, Cametá-PA, 2015. **Anais...** Cametá-PA: CUBT / UFPA, 2015. 10 p.



MIELITZ, C. Dez Anos de PAA e a Constituição de Uma Estratégia Nacional de Segurança Alimentar. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. PAA: **10 anos de Aquisição de Alimentos**. Brasília: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014. cap. 4.

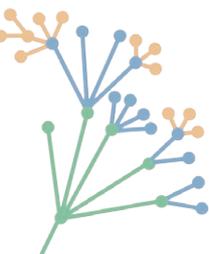
NOGUEIRA, A. C. N.; FIGUEIREDO, D. S.; FURTADO, D. C.; PEREIRA, E. C. S.; PEREIRA, J. A. G. **Diagnóstico rural de comunidades de agricultores familiares: o caso de Ajó, Cametá-Pará**. Belém: UFPA / NEAF, 2010. (mimeo.).

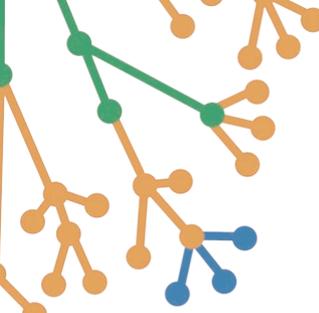
PORTO, S. I.; SOARES, E. S.; SOARES, J. F.; CRUZ, K. C. M. S.; VIEGAS, G. L.; VIANA, C. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), dez anos de uma política pública múltipla e inovadora. 2014, p.34-57. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. PAA: **10 anos de Aquisição de Alimentos**. Brasília: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014. cap. 3.

SILVA, G. P.; BARROS, O. F. **Grupo de Estudo e Pesquisa em Educação do Campo na Região Tocantina – GEPECART**. Cametá-PA: UFPA / CUNTINS, 2011. (mimeo.).

SILVA JR., B. R. SANTOS, D. S.; OLIVEIRA, N. A.; SILVA, R. T. **Relatório do Diagnóstico Rápido Participativo (DRP) da Comunidade Ponta Grande, Cametá, PA**. Belém: UFPA / NEAF, 2010. (mimeo.).

TAKAGI, M; SANCHES, A.; GRAZIANO DA SILVA, J. Programa de Aquisição de Alimentos: Um embaixador do Brasil contra a fome. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. PAA: **10 anos de Aquisição de Alimentos**. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014. cap. 2.





# Agroecologia e Agricultura Familiar: Contribuição das Organizações Sociais para a Segurança Alimentar e a Comercialização Solidária

## Agroecology and Family Farming: The Contribution of Social Organizations to Food Security and Solidarity-Based Markets

Elizeth Marques de Souza<sup>a</sup>

Franquismar Marciel Souza<sup>b</sup>

Francinei Bentes Tavares<sup>c</sup>

Miquéias Freitas Calvi<sup>d</sup>

<sup>a</sup>Assessora Técnica da Associação Paraense de Apoio as Comunidades Carentes-APACC. Cametá, Pará  
E-mail: zethsouza@yahoo.com.br

<sup>b</sup>Coordenador Executivo da Associação Paraense de Apoio as Comunidades Carentes-APACC e Colaborador da Associação Unidade e Cooperação para o Desenvolvimento dos Povos-UCODEP. Cametá, Pará  
E-mail: franquiaagri@gmail.com

<sup>c</sup>Professor da Universidade Federal do Pará.  
Abaetetuba, Pará  
E-mail: francinei@ufpa.br

<sup>d</sup>Professor da Faculdade de Engenharia Florestal,  
Universidade Federal do Pará. Altamira, Pará  
E-mail: miqueiascalvi3@gmail.com

<http://dx.doi.org/10.18472/ReGIS.v3n1.2017.25640>

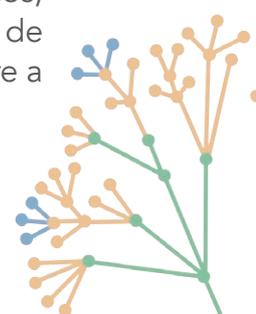
Recebido em 10.05.2017

Aceito em 06.09.2017

ARTIGO - DOSSIÊ

### RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar os vínculos entre segurança alimentar, comercialização e geração de renda com base em princípios agroecológicos, enfatizando a contribuição de organizações da sociedade civil no processo de educação alimentar. Através dos dados obtidos, pretende-se ainda refletir sobre a



segurança alimentar e nutricional, a partir do ensino de processos sustentáveis de organização e geração de renda para as famílias de agricultores, disseminado principalmente pela Associação Agroextrativista dos Moradores do Ajó (AMA) com a assessoria técnica da organização não-governamental Associação Paraense de Apoio às Comunidades Carentes (APACC), sediada em Cametá, Pará. Para tanto, adotou-se a pesquisa quanti-qualitativa, que constatou que as organizações pesquisadas podem ser vistas como exemplos de transformação social, e que podem ser replicadas em outras associações, cooperativas e escolas, visando a melhoria dos hábitos alimentares. O trabalho dessas organizações também contribui positivamente ao debate em torno dos princípios agroecológicos no território do Baixo Tocantins.

**Palavras-chave:** Segurança Alimentar; Comercialização Solidária, Geração de Renda; Organizações da Sociedade Civil.

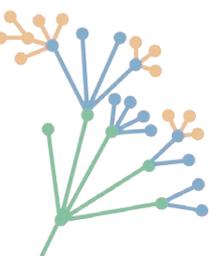
## ABSTRACT

*The purpose of this article is to analyse the interactions among food security, commercialization and income creation from an agroecological perspective, emphasizing the role played by the civil society in food security education. Based on data obtained through mixed-methods analysis (qualitative and quantitative), the research also sought to reflect on food and nutritional security. This was done through the study of strategies for sustainable processes of organization and income generation targeting family farmers, disseminated by the Associação Agroextrativista dos Moradores do Ajó (AMA, in Portuguese) with the technical assistance of the non-governmental organization Associação Paraense de Apoio às Comunidades Carentes (APACC, in Portuguese), based in Cametá, in the state of Pará, Brazil. Results point out that the studied organisations can be seen as effective catalyzers for social transformation, and that their action can be replicated by other associations, cooperatives and schools, all aiming at improving eating habits. Their work also contributes positively to the debate on agroecological principles in the territory of Baixo Tocantins.*

**Keywords:** Food Security; Solidarity-Based Marketing, Income Generation; Civil Society Organizations

## 1 INTRODUÇÃO

O acesso à alimentação é um direito fundamental e, como tal, deve ter um arcabouço legal que sustenta a ser tratado como política pública, como normas, metas e critérios objetivos. No Brasil, na luta contra a fome e desnutrição, uma rede de políticas nessa área tem como tarefa instituir uma efetiva Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que garanta a todos o acesso à alimentação em quantidade, qualidade e regularidade suficientes para uma sobrevivência digna e



que gere ao mesmo tempo renda familiar de forma sustentável através de meios de comercialização participativa (MENEZES et al., 2004; BURLANDY et al., 2013).

O passo mais significativo nessa direção foi a promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN – Lei nº 11.346/2006), em 15 de setembro do referido ano (BRASIL, 2006). É o divisor de águas, em lei, que o acesso à alimentação é direito do cidadão e responsabilidade do Estado, rompendo, assim, com o assistencialismo e respondendo a uma lacuna na estrutura jurídica brasileira. Contamos, para isso, com importante participação do CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), que vem se constituindo em importante espaço de encontro entre poder público e representante da sociedade civil na construção de políticas para o setor.

A referida lei também avança no processo de organização das políticas públicas da área de Segurança Alimentar e Nutricional, de modo a orientar a construção de uma Política Nacional para o setor: ela estabelece a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), a exemplo do que já acontece na saúde, com o Sistema Único de Saúde (SUS), e na Assistência Social, com o Sistema de Assistência Social (SUAS). A partir dele, os governos municipais, estaduais, federal e a sociedade deverão formular políticas e ações para garantir o direito à alimentação, dentro das diretrizes estabelecidas pelo LOSAN (CONSEA, 2010).

Isso tem um significado importante na medida em que evidencia o caráter republicano da opção do Governo Federal naquele momento, a partir de uma compreensão do Estado Brasileiro na qual os três níveis de governo devem trabalhar de maneira articulada, com a participação da sociedade civil, para implementação de políticas públicas eficientes. O SISAN materializa essa concepção. É importante ressaltar que, na divisão das responsabilidades, aos municípios cabe a tarefa de execução de boa parte dos programas, como restaurantes populares, cozinhas populares, bancos de alimentos, execução do programa de merenda escolar (ANANIAS, 2016).

Podemos observar que o índice de insegurança alimentar ainda é alto, principalmente na região Norte, e especialmente no Estado do Pará, como também se percebe que existem extremas dificuldades nos processos de comercialização dos produtos da agricultura familiar, da agregação de valor e geração de renda, sem falar dos problemas de desnutrição e de doenças resultantes dos maus hábitos alimentares (SOUZA, 2007).

Portanto, o objetivo deste artigo é realizar um estudo, a partir de uma pesquisa quanti-qualitativa acerca dos processos de comercialização para geração de renda, partindo dos assim denominados princípios agroecológicos, entendendo a realidade da agricultura familiar regional a partir desses pressupostos.

Pretende-se também enfatizar principalmente a contribuição de duas organizações sociais da sociedade civil para alcançar esse objetivo, sendo a Associação Paraense de Apoio às Comunidades Carentes (APACC), cujo Núcleo Rural é sediado

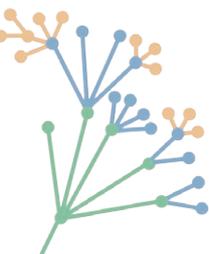


em Cametá-PA, uma instituição de assessoria, e sendo a Associação Agroextrativista dos Moradores do Ajó – AMA, situada na zona rural do município de Cametá, uma entidade que trabalha no âmbito dos processos produtivos e da comercialização. Assim, tendo por base as discussões sobre os princípios agroecológicos que podem ser visualizados na região, pode-se fazer uma reflexão sobre os possíveis avanços alcançados e as proposições visando explorar as potencialidades, especificamente do município de Cametá, e de forma mais ampla, em todo o território do Baixo Tocantins.

O município de Cametá faz parte do Território da Cidadania do Baixo Tocantins, localizado no Estado do Pará. Este território abrange uma área de 36.024,20 Km<sup>2</sup>, comportando 11 municípios sendo: Cametá, Abaetetuba, Acará, Baião, Barcarena, Igarapé-Miri, Limoeiro do Ajuru, Mocajuba, Moju, Oeiras do Pará e Tailândia (BRASIL, 2011a). De acordo com o IBGE (2010), atualmente o Baixo Tocantins, possui uma população de 739.881 habitantes. Sendo que o município de Cametá tem (120.904 habitantes) conforme censo de 2010 e com um IDH de 0,669.

O município de Cametá, de forma geral, apresenta três tipos de ecossistemas, cada um deles apresentando uma maneira específica de convivência do ser humano com o meio ambiente, sendo eles: sistemas de Terra Firme, Várzeas e Ilhas. As áreas de terra firme desflorestadas são ocupadas pela agricultura tradicional de corte-e-queima da vegetação primária e/ou secundária, na qual basicamente cultiva-se mandioca (*Manihot esculenta Crantz.*), principal produto dessa região (NOGUEIRA et al., 2010), assim como a farinha de mandioca, a pimenta-do-reino (*Piper nigrum* L.) e atualmente são implantados áreas de sistemas agroflorestais, compostas por espécies frutíferas e essências florestais, além do cultivo de cacau (*Theobroma cacao* L.) e da existência de pequenas criações como aves, porcos e criação de abelhas. Já nas áreas das ilhas fluviais, é feita a exploração do açaí (*Euterpe oleracea Mart.*), principalmente a partir do extrativismo e também do pescado.

No entanto, com o trabalho desenvolvido por organizações de apoio à agricultura familiar, também são trabalhados atualmente os sistemas agroflorestais, que buscam uma maior harmonia com a biodiversidade encontrada entre os açaiçais nativos, e, também são criados peixes e outros animais aquáticos em cativeiro, além das pequenas criações, incluindo mais recentemente a de abelhas. Por fim, nas áreas de várzea, sujeitas a inundações periódicas, seja pelo regime de cheias dos rios, seja pelo ritmo diário das marés no estuário do Rio Tocantins, os sistemas produtivos são mistos, podendo ser encontradas culturas originárias de terra firme e das ilhas. No entanto, a produção de açaí (nativo ou em forma de cultivo) é bastante importante, assim como os sistemas agroflorestais. Para uma análise dos sistemas de produção da região, “deve se levar em conta que não existe uma linha divisória clara entre as muitas formas de produção familiar: os extrativistas também têm roças de culturas temporárias, árvores frutíferas, aves, porcos e peixes”. (COSTA, 2006 apud NOGUEIRA et al., 2010, p. 12).



## 2 AGROECOLOGIA, AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO RURAL NO CONTEXTO AMAZÔNICO.

Para realizar a discussão mais específica sobre como o debate acerca da segurança alimentar e da comercialização solidária se articula com a reflexão sobre os princípios agroecológicos existentes nos sistemas de produção familiares no Baixo Tocantins, resolveu-se partir de alguns elementos considerados importantes para contextualizar a situação da discussão sobre a agroecologia na região amazônica, sistematizados inicialmente por Santos Silva et al. (2011, p. 30-38). Para estes autores, historicamente, a região amazônica tem sido disputada nas mais diferentes perspectivas de desenvolvimento, fato que explica, em certa medida, o porquê da ocupação humana desta fração de território brasileiro possuir desde uma ideia de agricultura industrial e concentradora de recursos naturais e de renda, até uma concepção mais popular, onde a agricultura familiar aparenta ser uma das grandes prioridades, envolvendo formas de práticas agrícolas já existentes na região. Nestes extremos, o debate sobre as questões ambientais e as consequências sociais desses tipos de agricultura passou a ser um indicador fundamental para a consolidação da relação sociedade e natureza, pois influenciam diretamente as possibilidades de sucesso de um pretenso desenvolvimento regional. Alguns pontos podem ser destacados como importantes visando pautar esse debate, como será visto sucintamente a seguir.

### 2.1 CRISE DO ATUAL MODELO DE DESENVOLVIMENTO

No que diz respeito ao projeto de exploração agrícola em escala industrial, as últimas décadas mostraram sua insustentabilidade tanto do ponto de vista econômico quanto nas outras dimensões necessárias (ambiental, social etc.), tanto em outras regiões do país, quanto na própria Amazônia, principalmente por meio de uma homogeneização extrema dos agroecossistemas locais, buscando sua artificialização através de insumos químicos, mecânicos e genéticos de origem industrial.

Assim, a maior importância de um modelo extrativista-exportador (mineral ou vegetal) nessa região fundamenta-se nas consequências como o desmatamento e a concentração de terra e renda nas mãos de uma pequena parte dos proprietários, ou seja, a base da história de migração humana de outras regiões que grande parte das famílias estabelecidas na região amazônica traz em suas trajetórias de vida (SANTOS SILVA et al., 2011).

Com base nestes limites do modelo urbano-industrial de desenvolvimento, a própria mobilização social do campo, como os movimentos sociais organizados nas áreas rurais, forçou uma inclusão de investimentos na agricultura familiar como um dos elementos importantes para se pensar o desenvolvimento rural regional.

Também se soma a este contexto os limites impostos por um pretenso “modelo de desenvolvimento” mundial, tendo um caráter hegemônico a ser seguido por todas as nações. As evidências da crise desse modelo se materializam na intenção



pela mudança da noção de desenvolvimento que cada nação e, mais especificamente, cada território e suas escalas menores (município, localidades, áreas rurais etc.). Ainda segundo Santos Silva et al. (2011), a maior necessidade está em construir, de forma participativa e negociada, um projeto de desenvolvimento mais sustentável que o atual e, principalmente, com base no contexto e nas demandas localizadas (considerando seu capital social), economicamente viáveis, ecologicamente sustentável e socialmente justas.

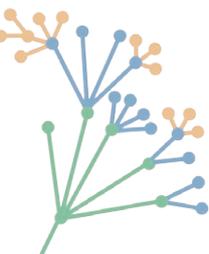
## 2.2 PROTAGONISMO DA AGRICULTURA FAMILIAR

A agricultura familiar pode ser vista como unidade-chave de investimento socio-produtivo, por possuir características próprias, como a sua diversidade e integração, sua autonomia social relativa, sua capacidade de adaptação às mudanças, entre outras características.

Para dar sentido concreto às ações desse setor social, os agricultores familiares são entendidos aqui como aqueles que são possuidores das seguintes características:

- São aqueles que não separam a produção familiar do consumo;
- Acessam a terra e seus recursos sem separar os que trabalham e os que se beneficiam desse trabalho – organizam a sua produção (WANDERLEY, 1996);
- Prioridade da reprodução da família, e não só para a produção de lucro. A acumulação de recursos financeiros faz parte de uma condição para melhorar a reprodução da unidade familiar, e não só de uma parcela produtiva (ABRAMOVAY, 1992).

Assim, a agricultura familiar pode ser identificada como protagonista dos processos de desenvolvimento, principalmente por sua capacidade de realizar uma apropriação social dos recursos naturais e produtivos, visando sua própria reprodução e manutenção na atividade social da agricultura, sem necessariamente comprometer a capacidade dos agroecossistemas naturais de se recompor naturalmente. A integração do enfoque agroecológico e a importância da agricultura familiar nesse processo é demonstrada por Santos Silva et al. (2011), como uma forma de conceber os processos ditos como agroecológicos em termos que podem ser reapropriados quando se analisa a agricultura familiar. A manutenção dos agroecossistemas familiares amazônicos, por exemplo entre a população agroextrativista que vive às margens dos rios e nas áreas de terra firme (dentre outros públicos considerados como agricultores familiares), mostra que a agricultura familiar pode estar no centro da manutenção da capacidade produtiva dos agroecossistemas a partir de suas práticas produtivas.



## 2.3 AS DISCUSSÕES SOBRE O QUE É O ENFOQUE AGROECOLÓGICO:

No entendimento da ANA (Articulação Nacional de Agroecologia), a definição de agroecologia é entendida como “o enfoque científico, teórico, prático e metodológico, com base em diversas áreas do conhecimento, que se propõe a estudar processos de desenvolvimento sob uma perspectiva ecológica e sociocultural, e a partir de um enfoque sistêmico, adotando o agroecossistema como unidade de análise, apoiar a transição dos modelos convencionais de agricultura e de desenvolvimento rural para estilos de agricultura e de desenvolvimento rural sustentáveis” (ANA, 2007).

Segundo Altieri (2001), a Agroecologia constitui um enfoque teórico e metodológico que, lançando mão de diversas disciplinas científicas, pretende estudar a atividade agrária sob uma perspectiva ecológica.

Sendo assim, a Agroecologia, a partir de um enfoque sistêmico, adota o agroecossistema como unidade fundamental de análise, tendo como propósito, em última instância, proporcionar as bases científicas (princípios, conceitos e metodologias) necessárias para a implementação de agriculturas mais sustentáveis. Logo, mais do que uma disciplina específica, a Agroecologia se constitui num campo de conhecimento que reúne várias “reflexões teóricas e avanços científicos, oriundos de distintas disciplinas” que têm contribuído para conformar o seu atual corpus teórico e metodológico (GUZMÁN CASADO et al., 2000, p. 81). Por outro lado, como afirma Gliessman (2000), o enfoque agroecológico pode ser definido como a aplicação dos princípios e conceitos da Ecologia no manejo e desenho de agroecossistemas mais sustentáveis.

Para outros autores que discutem a perspectiva agroecológica (ALTIERI, 2001; CAPORAL; AZEVEDO, 2011), alguns princípios básicos devem ser levados em conta para considerar a existência e identificação de sistemas agroecológicos. Assim, a identificação de sistemas agroecológicos deveria obedecer a alguns princípios básicos, combinando aspectos biológicos, produtivos, sociais e econômicos.

Nesse sentido, parte-se do princípio que a Agroecologia é saber prático, mas também vem se desenvolvendo como ciência à medida que novos enfoques teórico-metodológicos emergem de experiências práticas e compartilhadas entre agricultores, técnicos, educadores e pesquisadores.

Estes novos processos de construção de um entendimento sistemático das racionalidades ambientais, técnicas e econômicas fazem com que a Agroecologia aporte novos conceitos e métodos que favorecem a integração dos conhecimentos acadêmicos com os de origem popular nos processos de inovação no manejo dos agroecossistemas (BUCHWEITZ; MENEZES, 2003).

Parte-se também do princípio de que a Agroecologia é orientada ao desenvolvimento de agroecossistemas sustentáveis. Os sistemas de produção agroecológicos fundamentam-se no manejo regenerativo dos recursos naturais (biodiversidade, solos e água). Dessa forma, ao mesmo tempo em que conservam o meio



ambiente, são sistemas que pouco dependem de insumos externos para reproduzir sua capacidade produtiva (ALTIERI, 1989).

As formas em que esses sistemas são desenvolvidos e manejados apresentam muitas variações em função dos diferentes ecossistemas e das condições econômicas e socioculturais dos produtores, incluindo sistemas agrícolas e de criação, sistemas agroflorestais, sistemas agroextrativistas e, inclusive, o que é o mais corrente, várias combinações destas possibilidades.

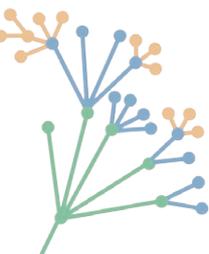
Nesse sentido, de acordo com Altieri (2001), a Agroecologia tem como ideia central o respeito às diversidades locais e a convivência com os ecossistemas, contrapondo-se aos pacotes tecnológicos desenvolvidos para a disseminação de sistemas produtivos especializados e via monocultivos comerciais.

Segundo a perspectiva agroecológica, a ética nas relações sociais e a equidade na repartição das riquezas socialmente produzidas são aspectos essenciais na avaliação da sustentabilidade dos agroecossistemas. Dessa forma, os processos de construção do conhecimento agroecológico devem apreender, além da dimensão estritamente técnico-produtiva, aspectos relacionados à dimensão sociocultural que regulam as relações humanas desde o âmbito intrafamiliar até o conjunto da sociedade.

É nesse sentido que os enfoques sobre as relações sociais de gênero e de geração ganham relevância nos processos voltados à promoção da Agroecologia (SASOP, 2009). Além disso, o respeito e a valorização de identidades socioculturais que especificam comunidades rurais na sua relação com a sociedade e com a natureza é um elemento igualmente fundante do enfoque agroecológico.

Considera-se ainda que os princípios da Agroecologia não se encerram no espaço rural, uma vez que são igualmente aplicados no desenvolvimento de práticas sustentáveis entre a população urbana. Reforçando o que foi dito anteriormente, ao contrário das formas compartimentadas de ver e estudar a realidade, a Agroecologia busca integrar os saberes históricos dos agricultores com os conhecimentos de diferentes ciências, permitindo tanto a compreensão, análise e crítica do atual modelo do desenvolvimento e de agricultura, como o estabelecimento de novas estratégias para o desenvolvimento rural e novos desenhos de agriculturas mais sustentáveis, a partir de uma abordagem transdisciplinar, holística (BUCHWEITZ; MENEZES, 2003).

Caporal e Azevedo (2011) também têm procurado enfatizar o que não é agroecologia, a partir do ponto de vista acadêmico e científico. Para esse autor, isso é importante na medida em que permite uma abordagem diferenciada e mais coerente com a lógica do processo de ecologização que vem ocorrendo. Ainda que a palavra Agroecologia faça lembrar estilos de agricultura menos agressivos ao meio ambiente, não é pertinente confundir Agroecologia com um tipo de agricultura alternativa.



Também não é suficientemente explicativo o vínculo, muito comum, da ciência agroecológica com “uma produção agrícola dentro de uma lógica em que a natureza mostra o caminho”; “uma agricultura socialmente justa”; “o ato de trabalhar dentro do meio ambiente, preservando-o”; “o equilíbrio entre nutrientes, solo, planta, água e animais”; “o continuar tirando alimentos da terra sem esgotar os recursos naturais”; “uma agricultura sem destruição do meio ambiente”; “uma agricultura que não exclui ninguém”; entre outras (CAPORAL, 2011, p. 88-89).

Portanto, o que está em jogo nessa discussão é, para além de definições conceituais mais amplas, a possibilidade de se refletir sobre um conjunto de princípios considerados como agroecológicos (BUCHWEITZ; MENEZES, 2003), dentre os quais podem se enquadrar as ações de comercialização dos produtos da agricultura familiar, por meio de eventos como as Feiras Municipais e Territoriais de Economia Solidária, ou ainda o debate sobre a segurança alimentar e nutricional das famílias dos agricultores e dos consumidores destes produtos. Esses aspectos podem ser abordados de maneira conjunta, isto é, uma visão integrada entre a Agroecologia e a agricultura familiar, e entre a segurança alimentar e a comercialização solidária, como se pretende analisar no presente trabalho.

Ao abordar as consequências que podem advir do consumo de determinados alimentos, sem haver uma maior preocupação com a sua qualidade, ou uma reflexão em termos de sua importância do ponto de vista nutricional, a abordagem de autores como Franke e Prá (2006) e Reckziegel (2006) podem se conectar com uma perspectiva mais integrada entre o consumo e a produção, do ponto de vista agroecológico, podem trazer benefícios para a saúde desses consumidores, inclusive os agricultores que realizam essa produção, e que em muitos casos a utilizam para o autoconsumo familiar.

De acordo com os autores supracitados, a integração entre essas diferentes perspectivas, envolvendo o enfoque agroecológico e a comercialização solidária, é importante para demonstrar que podem se encontrar em interconexão esses diferentes pontos de vista. A manutenção da capacidade produtiva dos agroecossistemas pode casar com uma visão mais ampla sobre as formas de comercialização, que podem ser mais justas, valorizando em seus elementos centrais a produção familiar e os procedimentos agroecológicos presentes nos processos produtivos.

Corroborando esses aspectos, a comercialização de produtos que possuem, em tese, uma maior possibilidade de garantir a soberania e segurança alimentar por meio das formas de manejo dos agroecossistemas locais, mais diretamente ligados à produção de alimentos mais saudáveis, pode significar, a médio e longo prazos, a melhoria da renda familiar em função da inserção em novos mercados, por meio de ações de economia solidária e de valorização da produção considerada como agroecológica. Entre esses mercados, estão destacando-se atualmente os mercados institucionais, por meio de compras governamentais de produtos oriundos da agricultura familiar, e executados a partir de iniciativas como o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), e o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos). É sobre este último programa que nos deteremos a seguir, tendo em



vista o seu acesso pelos agricultores familiares da comunidade do Ajó, articulados a partir da AMA e assessorados pela APACC.

### **3 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR – PAA**

O PAA surge a partir de proposta do CONSEA através da Lei 10.696 de 02/07/2003 – Art. 19º com o objetivo de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos (BRASIL, 2017b).

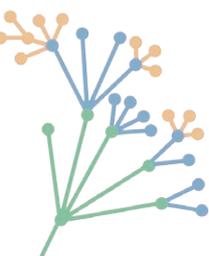
O PAA, na sua modalidade de Doação Simultânea, trabalha com ações de fortalecimento da agricultura familiar, dando oportunidade que as famílias possam vender sua produção, gerando renda de forma sustentável e organizada, e possibilitando a melhoria da gestão das organizações sociais locais, sejam elas cooperativas e associações dos diversos povos de comunidades ditas tradicionais e dos agricultores familiares mais diretamente ao mercado, e ao mesmo tempo fazendo com que possa gerar segurança alimentar para as populações principalmente as mais vulneráveis seja elas crianças, adolescentes, jovens e adultos, assim como o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (BRASIL, 2011b; 2017a).

O PAA tem sido um programa eficaz no sentido de fortalecimento da produção familiar, na articulação entre a agroecologia e a economia solidária, potencializando e dando mecanismos e estratégias de fortalecimento dos empreendimentos de grupos organizados que já trabalham com a produção a partir de manejos de agroecossistemas considerados mais sustentáveis.

O referido programa articula ainda a produção, a comercialização e o consumo, promovendo a interação entre organizações rurais e urbanas com foco no mercado interno, valorizando os circuitos locais de comercialização, que são base para as pesquisas de preços e para a articulação entre fornecedores e consumidores. Além disso, valoriza a biodiversidade e mais de 300 itens adquiridos, originários de cerca de 270 produtos primários. Em 165 dos itens ocorreram aquisições de produtos agroecológicos, com até 30% de prêmio (BRASIL, 2017b). Os mercados institucionais possibilitam ainda o resgate e valorização de produtos e hábitos alimentares em desuso, implicando em maior segurança alimentar para produtores e consumidores (BRASIL, 2011a). Esses aspectos, quando tomados em conjunto, significam um reforço importante a lógicas de produção mais voltadas para o manejo sustentável dos agroecossistemas.

#### **3.1 BALANÇO DAS OPERAÇÕES DO PAA ENTRE 2003 E 2010**

Aqui podemos perceber que os avanços foram significativos, havendo uma evolução constante no que foi executado entre 2003 a 2010 (Figura 01), propiciando maior renda para os agricultores e fortalecendo suas formas de manejo locais, os



circuitos de comercialização, assim como podemos citar a organização evolutiva da agricultura familiar, de seus empreendimentos, das associações e cooperativas envolvidas no programa.

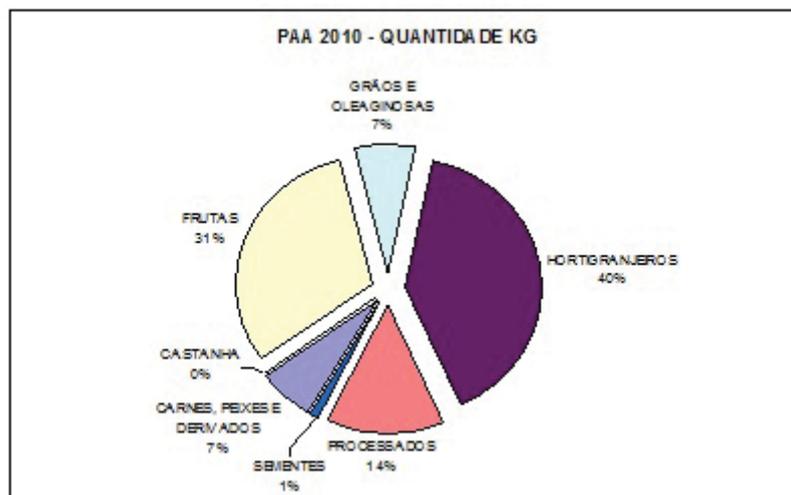
Figura 01: Valores investidos em recursos financeiros pelo PAA no período entre 2003 e 2010 (Brasil)



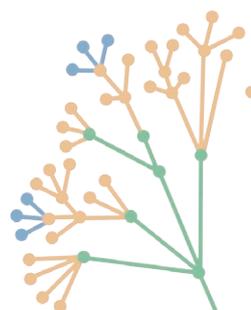
Fonte: CONAB (2014).

Assim, diversos produtos foram adquiridos, beneficiando milhões de brasileiros, o que pode ter contribuído para uma melhoria da segurança alimentar desses setores da população. Estes dados foram adquiridos junto a Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, como mostra a Figura 02.

Figura 02: Tipos de produtos com maior porcentagem de comercialização pelo PAA em 2010 (Brasil)



Fonte: CONAB (2014).



Já a Figura 03 demonstra os produtos que foram comercializados através do PAA na modalidade de doação simultânea no ano de 2010, podendo-se perceber uma variedade de produtos da agricultura familiar, o que pode ter beneficiado diretamente suas organizações representativas.

Figura 03: Produtos, quantidades comercializadas e valores gerados pelo PAA – Modalidade Doação Simultânea, em 2010 (Brasil)

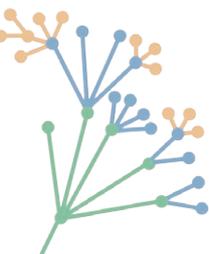
CPR-DOAÇÃO PAA/2010		
CLASSIFICAÇÃO	VALOR (R\$)	QUANTIDADE (KG)
CARNES, PEIXES E DERIVADOS	55.418.379,21	10.605.355,77
CASTANHAS	1.688.166,08	288.237,00
FRUTAS	46.103.240,34	49.817.233,52
GRÃOS E OLEAGINOSAS	18.217.722,86	11.891.732,47
HORTIGRANJEIROS	67.839.866,21	64.357.654,20
PROCESSADOS	76.864.558,33	22.418.681,12
SEMENTES	6.325.913,66	1.682.382,60
<b>Total</b>	<b>272.457.846,69</b>	<b>161.061.276,68</b>

Fonte: CONAB (2014).

Historicamente, a comercialização da produção agrícola familiar sempre gerou frustração e desestímulo para os agricultores familiares, que repassam muitas vezes suas colheitas a intermediários, a preços insignificantes. Com o PAA e o PNAE como instrumentos legais, a presença do Estado na comercialização da produção familiar passou a assegurar, em muitos casos, a aquisição de seus produtos, transmitindo-lhes segurança e com preços mais justos, sendo assim incentivados a produzir mais e com melhor qualidade. A partir daí, outros objetivos podem ser delineados como consequências da execução desses programas, como a garantia de ocupação e renda, o incentivo à permanência no campo, a conservação ambiental, o manejo agroecológico da produção e a inclusão social no campo. Com melhores condições de vida, o agricultor e sua família podem passar a desenvolver as atividades produtivas de forma mais ampla e sistemática.

## 4 ELEMENTOS METODOLÓGICOS

Para seguir os caminhos metodológicos propostos, a pesquisa buscou se embasar nas proposições gerais de uma postura teórica que podem orientar o surgimento de uma ou mais respostas provisórias para eventos específicos (fatos, fenômenos, contextos sociais), uma sucessão deles ou uma correlação que envolva vários desses eventos em um determinado contexto empírico que serve de base para a pesquisa científica. Para Minayo (2003, p. 32), “a metodologia de pesquisa é o caminho do pensamento a ser seguido, sendo um conjunto de técnicas a serem adotadas para a partir de então, possa ser construída uma leitura da realidade”.



Dessa forma, além da pesquisa bibliográfica sobre as temáticas abordadas, foi desenvolvida uma pesquisa de abordagem quanti-qualitativa (GERHARDT; SILVEIRA, 2009), com a realização de entrevistas semiestruturadas, com o uso de perguntas orientadoras que foram feitas para o coordenador da ONG (Organização Não Governamental) APACC e para as mulheres (que são a maioria dos sócios) da AMA, além de um levantamento de informações complementares no âmbito de uma Feira de Economia Solidária e agroecológica do território do Baixo Tocantins-PA, realizada em novembro de 2016. Seu propósito foi coletar dados referentes às práticas feitas através da comercialização dos programas vinculados aos mercados institucionais, como o PAA, e outras formas de comercialização, dando-se uma maior ênfase para a segurança alimentar e a geração de renda familiar, bem como verificar de que forma as famílias que são sócias da AMA estão compreendendo o tema da segurança alimentar e nutricional, discutido nas oficinas e debates promovidos pela APACC na referida comunidade, a fim de refletir sobre a real contribuição da formação de bons hábitos alimentares e da importância da geração de renda entre esses agricultores.

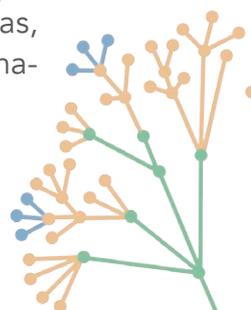
A partir da utilização de um breve roteiro de questões (ANEXO 01), foram realizadas entrevistas semiestruturadas com o Coordenador Executivo da APACC, conduzida na cidade de Cametá, e com 10 (dez) mulheres associadas à AMA, sendo as entrevistas feitas a partir de uma reunião na localidade de Ajó, situada a cerca de 04 km da zona urbana de Cametá, durante os meses de setembro e outubro de 2016. As demais entrevistas com 30 (trinta) agricultores e consumidores diretamente na feira citada acima, realizada em novembro de 2016.

## 5 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Diante do exposto, apresentamos uma breve descrição acerca da APACC e da AMA, sendo que na sequência serão discutidos os resultados dos levantamentos de dados efetuados no decorrer da pesquisa.

Sendo assim, de acordo com as informações levantadas nas entrevistas realizadas, a APACC é uma organização não governamental constituída como uma associação sem fins lucrativos ou econômicos, sendo criada em 1994 no município de Belém, através do apoio financeiro da ONG Francesa ESSOR.

Inicialmente, a instituição realizou projetos de intervenção social em áreas urbanas periféricas da capital do Estado, nos bairros da Terra Firme e Guamá, com ações nas áreas de trabalho, renda, educação e mobilização popular, em parceria com entidades comunitárias e comunidades de base. Em 1998, a APACC assume o desafio de atuar em áreas rurais com ações que pudessem, junto com os trabalhadores e trabalhadoras rurais, provocar mudanças nas condições de vida das famílias rurais amazônicas. Esta iniciativa veio da autorreflexão institucional de que o urbano e o rural não são setores separados, e sim que sofrem influências mútuas, assim, a entidade direcionou suas ações no sentido de apoiar a garantia da permanência destas famílias no campo.

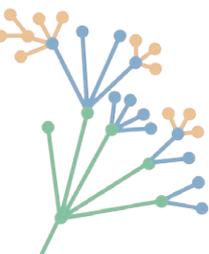


Neste contexto, ainda segundo seu coordenador institucional na entrevista realizada, a APACC estabeleceu uma articulação com o Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Cametá – STTR, o que teve contribuição decisiva na definição das ações que respondessem aos anseios dos agricultores/as familiares, quilombolas, populações agroextrativistas e pescadores artesanais, inicialmente no município de Cametá. Temas como desenvolvimento sustentável e geração de renda, apoio e capacitação técnica, educação no campo, agroecologia, economia solidária e gênero, segurança, soberania alimentar e comercialização foram priorizados em sua práxis educativa e de ação.

Em 2002, a referida ONG ampliou seu trabalho a partir da imersão em outras áreas rurais do Estado do Pará, estendendo-se aos municípios de Limoeiro do Ajuru e Oeiras do Pará, no âmbito do Território da Cidadania do Baixo Tocantins, através de um projeto intitulado “Desenvolvimento Sustentável da Agricultura Familiar”, que contava com financiamento de instituições internacionais, com ações voltadas ao fortalecimento institucional de organizações locais como os STTR’s, cooperativas e associações, além de fomentar a organização comunitária para o desenvolvimento local. Hoje, além de Belém, Cametá, Oeiras do Pará e Limoeiro do Ajuru, a APACC atua em outros municípios e regiões do estado do Pará, como também na articulação em prol da agroecologia em outros estados da região Amazônica. A referida instituição é uma das entidades pioneiras no trabalho de agroecologia através de metodologias participativas nessa região como, por exemplo, a partir da ação através de agricultores e agricultoras multiplicadores/as dos conhecimentos e práticas agroecológicas. Com seu papel de assessoria, a APACC também tem feito um acompanhamento contínuo das ações da AMA, que foi objeto da presente pesquisa.

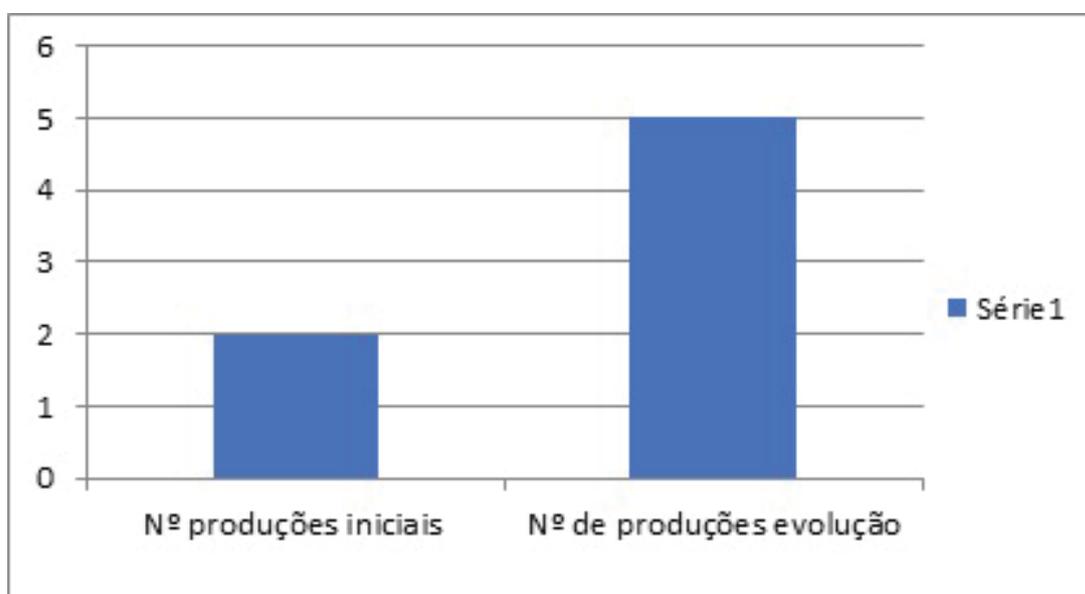
Em relação ao apoio e assessoria da APACC no que se refere a ações de seus projetos ligados à agroecologia, à segurança alimentar e a geração de renda, o coordenador afirmou que APACC vem contribuindo para melhoria da segurança alimentar nos seus grupos alvos, pois esse resultado passa por diversos processos, entre eles a capacitação dos agricultores familiares e de suas organizações, seja através de oficinas, encontros e seminários, seja por meio da organização da produção e pela realização de campanhas e de ações coletivas, respeitando a igualdade de gênero.

Ainda segundo o coordenador institucional da APACC, a partir dessas ações de sensibilização e de capacitação, avanços significativos ocorreram e vêm ocorrendo no sentido da melhoria dos hábitos alimentares e geração de renda, a partir do aumento importante do número de atividades produtivas nos agroecossistemas familiares, passando de duas principais (como é o caso do açaí e da pesca artesanal nas ilhas fluviais do estuário do Rio Tocantins), para cinco ou mais produções diferenciadas, como a introdução da criação de abelhas (apicultura), horticultura, criação de aves, criação de peixes em cativeiro e a inserção de Sistemas Agroflorestais nas áreas de várzea, o que trouxe maior diversidade para o consumo familiar e para uma eventual comercialização dos excedentes, e nas áreas de terra



firme, além de cultivar a mandioca e a pimenta-do-reino, as duas principais atividades dos sistemas de produção familiares, os agricultores capacitados passaram a cultivar e criar animais como os supracitados nas áreas de várzea. Como exemplo deste resultado em relação à diversificação produtiva, o entrevistado citou o apoio e acompanhamento técnico realizado com a AMA. A Figura 04 demonstra esse aumento da diversificação da produção para a comunidade do Ajó, antes e depois do processo de apoio e assessoramento prestado pela APACC às famílias da comunidade.

Figura 04: Quantidade de atividades produtivas desempenhadas, em média, nos estabelecimentos agrícolas de 10 famílias na comunidade do Ajó.



Fonte: Dados de campo e APACC (2016).

Levando em conta as atividades da APACC, também foi realizado um levantamento de informações por meio de roteiro de questões em uma Feira de Economia Solidária e Agroecológica do Território da Cidadania do Baixo Tocantins-PA que aconteceu no município de Cametá em novembro de 2016. Essa feira foi realizada pelo STTR de Cametá, cooperativas e associações do território e outras entidades parceiras, e apoiada pela APACC e demais instituições de assessoria aos agricultores. A pesquisa foi direcionada a 30 (trinta) agricultores/as, que também realizam o autoconsumo local, sobre os produtos mais consumidos pelas famílias quando se levam em conta os aspectos da agroecologia e da segurança alimentar, e os resultados podem ser observados na Figura 05.

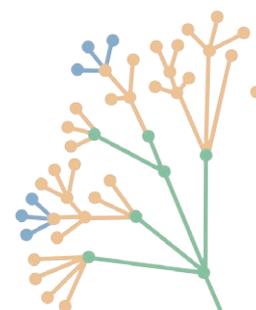
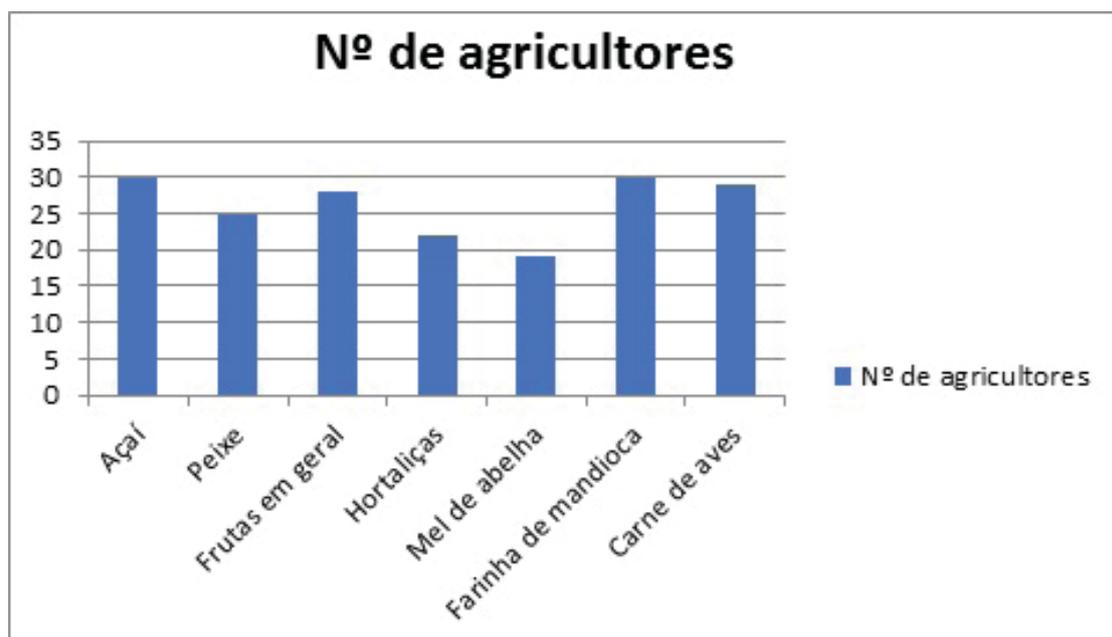


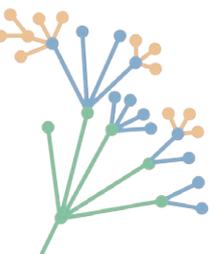
Figura 05: Produtos agrícolas mais consumidos pelos pesquisados



Fonte: Dados de campo e APACC (2016).

O que pode ser observado é que entre os agricultores pesquisados, a maioria consome um número importante de produtos de suas propriedades, garantindo um autoconsumo familiar mais diversificado, de produtos mais saudáveis e produzidos de acordo com princípios agroecológicos (como a conservação dos agroecossistemas regionais) propiciando a segurança alimentar e fazendo a comercialização do excedente. Assim, a realização da feira, além de proporcionar um espaço de venda da produção, permitiu a visita de estudantes de escolas da cidade de Cametá, fazendo que os alunos pudessem discutir sobre os hábitos alimentares, e a partir desse momento possam levar para o espaço escolar ações de educação alimentar. Além disto, a feira proporcionou resultados como a participação e visitação de mais de mil pessoas, entre gestores de organizações, cooperativas, associações, comerciantes e consumidores urbanos, de forma geral, que puderam perceber a evolução da melhoria da produção tanto no nível de qualidade dos produtos ofertados, das possibilidades de geração de renda e de segurança alimentar das mais de 90 pessoas que estavam presentes, com seus empreendimentos econômicos e solidários ofertando com uma variedade de produtos produzidos de acordo com critérios agroecológicos, como: mel, açaí, farinha de mandioca, peixes in natura, polpas de frutas, hortaliças, sucos naturais, entre outros produtos comercializados diretamente, por meio de relações diretas entre produtores e consumidores.

Dessa forma, cada vez mais esse tipo de feira se torna um espaço de construção e exercício da cidadania, pois além de propiciar rendimentos diretos aos agricultores, permitem ainda que eles sejam os próprios agentes de comercialização dos seus produtos. Além disso, os agricultores saem do anonimato e criam uma relação direta com os consumidores. Este contato face-a-face é importante, na



medida em que serve como meio de se avaliar o que está sendo feito em relação às atividades produtivas e no que se refere às condições de comercialização da produção.

Por fim, a outra instituição que foi alvo da pesquisa é, como dito anteriormente, uma das associações apoiadas pela APACC no Território do Baixo Tocantins, e que tem alcançado resultados significativos na melhoria da segurança alimentar e na discussão sobre os princípios agroecológicos postos em prática por seus associados é a AMA. Essa associação já existe desde 2007, e é sediada na comunidade de Ajó, situada a aproximadamente 04 quilômetros da zona urbana do município de Cametá. A Associação, em sua trajetória, tem como base o fortalecimento comunitário através da ação de um grupo de mulheres envolvidas na associação que buscam de forma continuada, produzir de forma sustentável no sentido de melhoria da segurança alimentar de suas famílias e da comunidade em geral e, ao mesmo tempo melhorar sua renda conciliando bons hábitos alimentares e melhorias nas suas condições de vida. Portanto, há uma relação marcadamente perceptível em relação às questões de gênero, com as mulheres desempenhando papel fundamental no processo organizativo destas famílias, de acordo com os dados coletados nas entrevistas realizadas.

Para a realização da pesquisa, foi utilizado um roteiro de questões direcionado para 10 (dez) mulheres, de forma coletiva, em uma reunião realizada na comunidade. Ao serem interpeladas sobre quais os produtos que a associação vem trabalhando e como é feito o seu aproveitamento, as respostas deste coletivo de mulheres giraram em torno da constatação de que, após as ações de capacitação em agroecologia, segurança alimentar e economia solidária propiciadas por instituições como a APACC, as famílias locais aprenderam a aproveitar vários produtos que eram desperdiçados na comunidade, ou que poderiam ser melhor aproveitados, sendo citadas principalmente as frutas, hortaliças, mel, peixes, etc. O consumo e eventual comercialização dessa produção vem contribuindo significativamente para a melhoria da segurança alimentar destas famílias, contribuindo para a geração de renda, de forma sustentável.

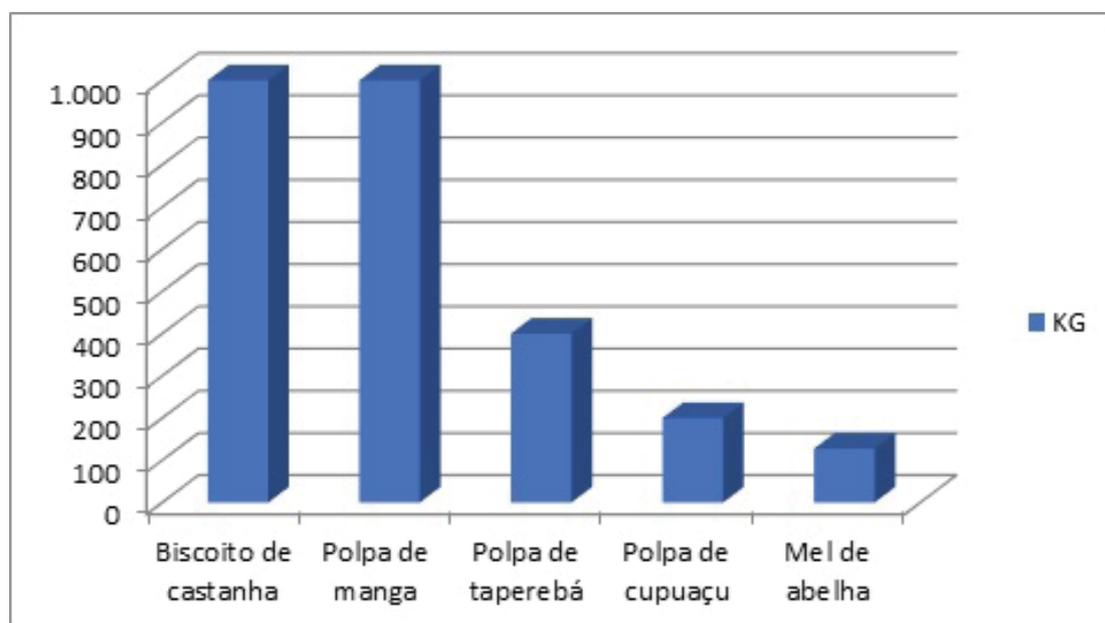
Outro questionamento direcionado às entrevistadas procurava saber se a produção existente tem algum meio de comercialização garantido. O coletivo de mulheres respondeu que o beneficiamento da produção é feito com qualidade na própria comunidade, isto porque a instituição possui máquinas e equipamentos adequados para a transformação dos produtos (para a fabricação de polpas de frutas regionais, por exemplo), adquiridas pela ação proativa do grupo de mulheres que faz parte da associação. A comercialização da produção ocorre, em alguns casos, em feiras de economia solidária promovidas pela APACC e pela Associação Unidade e Cooperação Para o Desenvolvimento dos Povos (UCODEP), além de outras organizações sociais e ONG's.

Outro destino da produção é a venda para os mercados institucionais, como o PAA, realizada em 2014 e 2015, por meio da modalidade de doação simultânea. Além deste programa, a associação está buscando articular o mercado direciona-



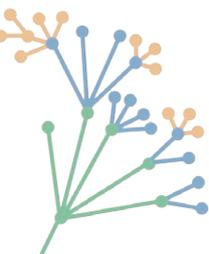
do à alimentação dos estudantes do município, através do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Em ambos os casos, os recursos recebidos provêm do Governo Federal, porém neste último os valores e as chamadas públicas para a aquisição de alimentos são gerenciados pelas prefeituras municipais. Conseguindo ampliar o acesso aos mercados institucionais por meio do PNAE, a proposta da AMA é que os produtos da própria associação possam alimentar os estudantes da escola existente na comunidade (Escola de Ensino Fundamental Amélia Marques), colocando os produtos da agricultura familiar no âmbito da própria instituição escolar mais próxima à localidade, e possibilitando a melhoria dos hábitos alimentares dos estudantes.

Figura 06: Produtos comercializados pela AMA no PAA (2014 e 2015)



Fonte: Dados de campo e APACC (2016).

A Figura 06 mostra a comercialização realizada pela AMA em relação ao PAA, e quais foram as quantidades e produtos comercializados. Além desse programa, a entidade procurou participar das Feiras Agroecológicas de Economia Solidária do Território, promovidas pelas entidades representativas dos agricultores familiares locais. No ano de 2015, os grupos de mulheres foram premiados como empreendimento feminino pela Consulado da Mulher, o que significou uma forma de reconhecimento pelo trabalho realizado durante os anos de existência da associação, sendo que as mulheres entrevistadas fazem relatos interessantes sobre essa trajetória. Ainda houve uma primeira experiência de realização de uma Feira de Economia Solidária e de Produção Agroecológica no local, realizada em maio de 2016, que foi avaliada positivamente pelas participantes. A feira aconteceu no barracão comunitário do Ajó, com o objetivo de divulgar os produtos existentes na localidade.



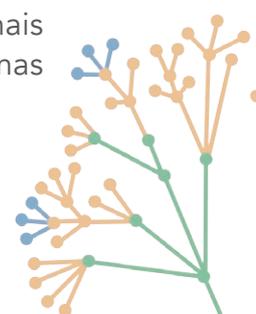
Analisando os dados da pesquisa realizada, tanto nas ações da APACC, como em relação ao enfoque dado no levantamento de informações realizado na Feira de Economia Solidária, como também no que se refere às ações da AMA, percebeu-se que resultados que podem ser considerados relevantes foram alcançados no que se refere à compreensão local dos conceitos de segurança alimentar, sobre o entendimento dos significados acerca da melhoria dos hábitos alimentares, e o debate em torno das possibilidades de geração de renda a partir de produtos considerados como potencialmente agroecológicos (mesmo que não haja ainda um processo de certificação dessa produção em curso).

Os dados coletados junto à AMA indicam que os participantes dessas ações já conseguem ter um olhar importante sobre os modos de produzir, em consonância maior com os processos naturais, visando o aumento da qualidade da alimentação e a organização social de processos de comercialização dos excedentes, que possam impactar positivamente sobre os hábitos alimentares de outras famílias como, por exemplo, 6.000 beneficiários das atividades da Pastoral da Criança, da Prelazia de Cametá, que receberam produtos comercializados pela AMA a partir do PAA, sendo que a entidade está atualmente se propondo em expandir seu alcance para as políticas de alimentação escolar, a despeito das dificuldades burocráticas, legais e organizativas para acessar esse tipo de política pública. Assim, pode-se afirmar que essas instituições estão realizando um processo de discussão importante sobre vários fatores ligados, direta ou indiretamente, à melhoria das condições de vida e em direção à produção, feita de forma mais efetivamente sustentável.

Todavia, é necessário se levar em conta que não se pode ficar preso a um “esforço ineficaz”, sem a necessária reflexão teórica, visto que o processo de ação só tem alcance limitado, e nesse sentido, a realização de ações de economia solidária por parte das organizações locais da agricultura familiar, com base em princípios agroecológicos, só poderão contribuir efetivamente para a transformação da realidade socioambiental vivenciada pelos sujeitos se for capaz de aliar, na mesma medida, os processos de ação e de reflexão acerca daquilo que é proposto e realizado, a partir do momento em que conseguir discutir com a sociedade a importância da Economia Solidária e dos princípios do comércio justo como possibilidade de geração de renda e de garantia da sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2005; CORAZZA; SOUZA, 2003).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A segurança alimentar é de fundamental importância para o desenvolvimento humano, tanto nos aspectos de melhoria de qualidade de vida, como aos relacionados aos meios de geração de renda de forma sustentável e saudável. No decorrer deste trabalho, percebeu-se que a interação entre esta temática e os aspectos agroecológicos da produção são importantes para entender uma dimensão mais ampla da agricultura familiar, não centrada apenas nos processos produtivos, mas



também nas possibilidades de autoconsumo familiar. Mesmo com as dificuldades persistentes de comercialização e geração de renda entre esses agricultores, em especial no Norte do país, o que se percebe é que alguns avanços podem ser vislumbrados, quando se observam mais de perto as iniciativas locais de organização e gestão da produção, mas que principalmente as políticas públicas, em seus diversos níveis, ainda precisam valorizar em maior grau a produção familiar rural, dando maior oportunidade de gerar renda e incidência em maior grau da segurança alimentar, em variadas localidades do campo, como também do meio urbano.

A partir dos resultados da pesquisa prática, se constatou ações de importante impacto social que podem contribuir muito com ações de políticas públicas como, por exemplo, o PNAE. No entanto, apesar de existirem legislações específicas que garantem a comercialização dos produtos da agricultura familiar, muitos gestores públicos municipais não realizam os investimentos necessários para contemplar tais exigências legais. O que podemos observar que as ações das duas organizações pesquisadas em âmbito local é a possibilidade de uma alternativa eficiente no sentido da educação alimentar e de seus hábitos conciliando geração de renda as famílias e ao mesmo tempo fazendo com que a comunidade possa gerir seus meios de produção em direção a sistemas produtivos considerados como agroecológicos, garantindo o envolvimento dos sujeitos e ao mesmo tempo proporcionando uma organização social coletiva e um aprendizado eficiente que pode ser aplicado sobre tais questões em espaços como as escolas, demais associações, cooperativas e espaços como restaurantes populares, feiras etc.

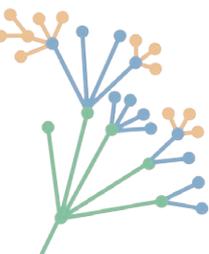
Dessa forma a contribuição destas instituições na relação com os saberes inerentes à dimensão pessoal e social das relações das famílias, se apresenta como uma importante ferramenta no processo de educação alimentar, geração de renda, organização coletiva e no debate sobre os princípios agroecológicos que podem ser adotados localmente, podendo assim futuramente formar uma massa crítica de saberes necessários para as transformações sociais implicadas no desenvolvimento territorial.

## 7 REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. Campinas: UNICAMP, 1992.

ALTIERI, M. A. **Agroecologia**: as bases científicas da agricultura alternativa. Rio de Janeiro: PTA; FASE, 1989.

\_\_\_\_\_. **Agroecologia**: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável. 3. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2001.



\_\_\_\_\_. **Agroecologia**: bases científicas para uma agricultura sustentável. Guaíba: Agropecuária, 2002.

ANANIAS, P. O Brasil na Encruzilhada. **Blog do Patrus**. 2016. Disponível em: <<http://patrusanacias.com.br/blog/category/gestao-publica/ministerio-do-desenvolvimento-social-e-combate-a-fome/>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. Construção do Conhecimento Agroecológico: Novos Papéis, Novas Identidades. In: ENCONTRO NACIONAL DE AGROECOLOGIA, 2., 2007, Brasília. **Anais...** Brasília: GT-CCA / ANA; Gráfica Popular, 2007. p. 257-267.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm)>. Acesso em: 17 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. **Sistema de Informações Territoriais – SIT**. 2011a. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br>>. Acesso em: 05 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação; Ministério do Desenvolvimento Agrário. **O encontro da agricultura familiar com a alimentação escolar**. 2011b. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/alimentacaoescolar>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

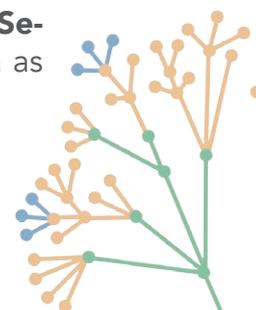
\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Merenda escolar**. 2017a. Disponível em: <<http://www.gestao2010.mec.gov.br>>. Acesso em: 14 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. **PNAE e PAA**. 2017b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 03 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. **Atlas da Economia Solidária no Brasil**. Brasília: MTE/SENAES, 2005. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/sies\\_ATLAS\\_PARTE\\_1.pdf](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/sies_ATLAS_PARTE_1.pdf)>. Acesso em: 01 set. 2016.

BUCHWEITZ, S.; MENEZES, P. **O tempo compartilhado**: 25 anos do CAPA. Porto Alegre: Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor, 2003.

BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R.; FROZI, D. S. Políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. In: ROCHA, C.; BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R. (Orgs.). **Segurança Alimentar e Nutricional**: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. cap. 4.



CAPORAL, F. R. Agroecologia: uma nova ciência para apoiar a transição a agriculturas mais sustentáveis. In: CAPORAL, F. R.; AZEVEDO, E. O. (Orgs.). **Princípios e perspectivas da agroecologia**. Curitiba: IFPR, 2011. p. 83-120.

CAPORAL, F. R.; AZEVEDO, E. O. (Orgs.). **Princípios e perspectivas da agroecologia**. Curitiba: IFPR, 2011.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO – CONAB. **Relatório sobre a execução do PAA de 2000 a 2010**. Brasília: CONAB / MAPA, 2014.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – CONSEA. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil**. Brasília: CONSEA, 2010.

CORAZZA, P., SOUZA, A. **A economia solidária no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2003.

FRANKE, S. I. R.; PRÁ, D. Colesterol e o risco de doenças cardiovasculares em crianças e adolescentes. In: BURGOS, M. S. **Saúde no Espaço Escolar: Ações Integradas da Educação Física, Nutrição, Enfermagem e Odontologia para Crianças e Adolescentes**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006. p. 244-256.

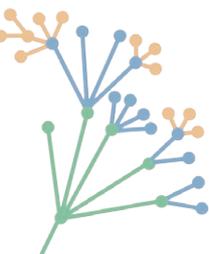
GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (Org.). **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GLIESSMAN, S. R. **Agroecologia: processos ecológicos em agricultura sustentável**. Porto Alegre: UFRGS, 2000.

GUZMÁN CASADO, G.; GONZÁLEZ DE MOLINA, M.; SEVILLA GUZMÁN, E. (Coord.). **Introducción a la Agroecología como desarrollo rural sostenible**. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo 2010 – resultados preliminares**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas\\_pdf/total\\_populacao\\_para.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/total_populacao_para.pdf)>. Acesso em: 05 abr. 2016.

MENEZES, F.; BURLANDY, L.; MALUF, R. S. Construção de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2., 2004, Brasília. **Textos de Referência...** Brasília: CONSEA, 2004. p. 05-11.



MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 22. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

NOGUEIRA, A. C. N.; FIGUEIREDO, D. S.; FURTADO, D. C.; PEREIRA, E. C. S.; PEREIRA, J. A. G. **Diagnóstico rural de comunidades de agricultores familiares: o caso de Ajó, Cametá-Pará**. Belém: UFPA / NEAF, 2010. (mimeo.).

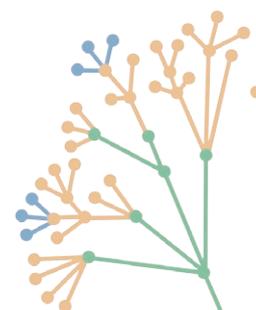
RECKZIEGEL, M. B. Obesidade infantil: a importância do diagnóstico e intervenção precoce. BURGOS, M. S. **Saúde no Espaço Escolar: Ações Integradas da Educação Física, Nutrição, Enfermagem e Odontologia para Crianças e Adolescentes**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006. p. 225-243.

SANTOS SILVA, L. M.; SILVA, M. A. L.; SOUZA, H.; BRITO, G. Grupo de Trabalho Agroecologia: síntese de reflexões construídas nos últimos anos de atividades do GT - Fórum Regional de Educação do Campo – Sul e Sudeste do Pará. In: CONFERÊNCIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO DO CAMPO DO SUL E SUDESTE DO PARÁ, 5., Marabá-PA, 2011. **Anais...** Marabá-PA: FREC / SUPA, 2011. 65 p. (mimeo.).

SERVIÇO DE ASSESSORIA A ORGANIZAÇÕES POPULARES RURAIS. Camamu-BA: SASOP, 2009. Disponível em: <<http://www.sasop.org.br>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

SOUZA, I. S. **Nutrição, Higiene e Saúde**. Indaial-SC: UNIASSELVI, 2007.

WANDERLEY, M. N. B. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS – ANPOCS, 20., Caxambu-MG. **Anais...** Caxambu-MG: ANPOCS, 1996.



## Debate / Debate

*Repensar as estratégias de desenvolvimento territorial no Brasil, um desafio conjunto para governos, sociedade civil e universidades.*

### *Re-thinking Brazil's Territorial Development Strategies, a Joint Challenge for Governments, the Third Sector and Universities Along*

Debate / A Debate with com Arilson Favareto, José Emilio Guerrero Ginel e Catia Grisa

Moderadores:  
Mireya E. Valencia Perafán<sup>a</sup>  
Mário Avila<sup>b</sup>

<sup>a</sup>Professora, Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária/FAV  
Núcleo de Pesquisa em Gestão Territorial do CPGIS/FACE  
Universidade de Brasília (UnB), Brasília, Brasil  
Diretora Presidente da Rede Brasileira de Pesquisa e  
Gestão em Desenvolvimento Territorial –RETE  
Email: mireya@unb.br

<sup>b</sup>Professor, Programa de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural  
Programa de Pós Graduação em Gestão Pública  
Universidade de Brasília (UnB), Brasília, Brasil  
E-mail: avila@unb.br

<http://dx.doi.org/10.18472/ReGIS.v3n1.2017.28047>

## INTRODUÇÃO

Algumas das rupturas institucionais e políticas recentes no Brasil afetaram profundamente a trajetória das políticas públicas para o desenvolvimento rural com enfoque territorial. A extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário e, junto com ele, da Secretária de Desenvolvimento Territorial, suspenderam varias das ações que visavam fortalecer a gestão social nos territórios rurais, tais como os Núcleos de Extensão para o Desenvolvimento Territorial (Nedets). Abandonou-se, por par-

te das instâncias governamentais do nível central, a ideia dos territórios como uma escala de ação adequada para empreender políticas públicas diferenciadas para o rural brasileiro.

Frente a este panorama, surgem uma série de questionamentos sobre as perspectivas de continuidade deste enfoque e as capacidades para reposicionar o desenvolvimento territorial no contexto atual, não só marcado por este momento crítico no Brasil, mas também por elementos do contexto global caracterizado, entre outras coisas, pelo aprofundamento das desigualdades, os impactos negativos das mudanças climáticas e os novos fluxos populacionais.

Para discutir as consequências desse novo cenário político-institucional do desenvolvimento territorial no Brasil, os editores deste Dossiê, Professores Mireya Valencia e Mário Avila, convidaram três renomados especialistas do tema: Catia Grisa, Professora no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da UFRGS, Arilson Favareto, Professor na Universidade Federal do ABC (Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território), e José Emilio Guerrero Ginel, Professor da Escola Técnica Superior de Engenheiros Agrônomos e de Montes da Universidade de Córdoba (Espanha) e coordenador do Programa Interuniversitário de Doutorado “Engenharia Agrícola, Alimentar, Ambiente e Desenvolvimento Rural Sustentável” (ver *biografias detalhadas nesta Seção*).

Por meio do correio eletrônico, Mireya Valencia e Mário Avila apresentaram aos debatedores um conjunto de eixos temáticos com o objetivo de estimular a troca de ideias. Os atributos e ganhos da abordagem territorial, em particular aqueles mais evidentes na experiência brasileira, foram objeto de particular interesse. Os temas debatidos incluíram também o desmantelamento do programa dos territórios rurais, as perspectivas futuras da abordagem territorial e a dificuldade para institucionalizar os arranjos que esta abordagem propõe. Por fim, os painelistas analisaram o papel-chave das universidades e dos institutos federais no desenvolvimento dos diversos territórios rurais brasileiros.

Favareto, Guerrero Ginel e Grisa coincidiram ao afirmar que um dos principais ganhos da política brasileira para o desenvolvimento dos territórios rurais é a criação de espaços de participação que permitiram aproximar atores que antes não se conheciam. Esses espaços de participação fortaleceram, nas palavras de Catia Grisa, “a descentralização e a democratização da tomada de decisão sobre os rumos e os projetos de desenvolvimento dos territórios”. Ao mesmo tempo, Favareto chamou atenção sobre um dos resultados alcançados pela política de desenvolvimento territorial - “o atendimento de certas demandas históricas de populações locais”-, que a princípio não precisaria de uma política territorial para se concretizar. Para o Professor Favareto, os territórios rurais deveriam propiciar a construção de pactos voltados à reestruturação da vida social e econômica local. Nas palavras de José Emilio Guerrero, por outro lado, a política de desenvolvimento territorial “tem sido um processo incompleto, pois ainda faltam anos para desenvolver e consolidar alguns dos avanços, que só poderão ser alcançados no longo prazo, mesmo se já há pilares sólidos onde se apoiar”. Nesse sentido, os

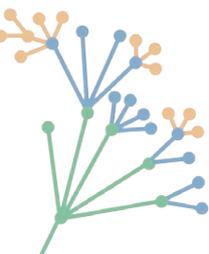


ganhos da política de desenvolvimento territorial correm o risco de serem minimizados devido à crise atual no Brasil, que limita o protagonismo dos atores locais nas trajetórias do desenvolvimento, conforme explicado por Grisa. Reconhecendo a relevância de este aspecto, Favareto identifica como necessário avançar numa estratégia de desenvolvimento onde o rural seja compreendido “nos marcos do momento atual do capitalismo brasileiro e internacional”. Do contrário, “as ações de desenvolvimento territorial ficarão descontextualizadas e, portanto, meramente reativas, compensatórias, com pouca aderência e influência sobre os rumos do real”. Para Guerrero, ao repensar as estratégias de desenvolvimento territorial, se faz necessário observar “que uma parte importante dos benefícios das intervenções nos territórios está associada aos procedimentos aplicados na gestão”. Conforme o professor Guerrero, estas intervenções devem vir acompanhadas “do incremento das capacidades técnicas e institucionais, das regras, dos processos e dos protocolos de gestão e concertação”.

Os três debatedores discordaram da tese de um esgotamento da abordagem territorial ou de uma desativação da mesma. O que se esgotou, conforme apontou o professor Favareto, foi a “perspectiva territorial na forma como ela foi aplicada”. Para Catia Grisa, a abordagem territorial implica em “romper com trajetórias bastante arraigadas no Estado e na sociedade brasileira”. Convida-se a inaugurar uma nova etapa retomando o planejamento estratégico ou, nas próprias palavras da professora Grisa, “planejar o territorial”, evitando, como o adverte José Emilio Guerrero, uma homogeneização reducionista dos territórios. A falta de compreensão sobre a abordagem territorial e o desafio de implementar ações que permitam avançar na coordenação “entre áreas de governo, entre níveis de governo, entre Estado, sociedade e mercado”, como enfatizado por Favareto, são os principais elementos que limitaram, na opinião dos especialistas consultados para o debate, a institucionalização desta estratégia. A esta ausência de coordenação entre diferentes esferas e níveis, soma-se, segundo a análise feita por Guerrero, “a falta de harmonia entre os papéis da representação democrática legítima, particularmente a nível local, e a representação da nova institucionalidade, como é o caso dos Colegiados Territoriais”.

Avançar com a perspectiva territorial implica mudanças profundas nas formas de pensar, desenhar e implementar ações para o desenvolvimento. As universidades, os institutos federais e suas redes podem contribuir significativamente neste processo. Ponto sobre o qual concordaram Grisa Guerrero e Favareto. Abre-se um leque de ações e funções que podem cumprir as instituições de ensino na base de construir uma “inteligência dos territórios”.

O debate, transcrito na íntegra, apresenta um conjunto de elementos que contribuem significativamente na compreensão dos rumos da abordagem territorial, seus resultados e limitações, como também, importantes ideias para repensar o futuro desta estratégia:



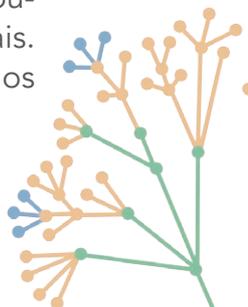
Quais seriam os principais resultados alcançados pela política de desenvolvimento territorial vigente no Brasil nos últimos 15 anos?

**Arilson Favareto:**

Um primeiro resultado, muito importante, foi a própria disseminação de um discurso territorial. Até os anos noventa este adjetivo praticamente não fazia parte do vocabulário de gestores e movimentos sociais. Mesmo na universidade era restrito a poucos círculos. Hoje muitos governos adotam algum tipo de “territorialização” – embora fosse mais correto, nesses casos, falar em espacialização – de suas políticas. Isto é importante porque chama a atenção para a dimensão territorial dos processos de desenvolvimento. Indica que os resultados de tais processos não são homogêneos e que olhar para os territórios importa. Um segundo resultado foi a constituição de embriões de organizações territoriais. Porém, com muitas desigualdades. Em muitos locais estes embriões – os colegiados territoriais brasileiros, por exemplo – minguaram com a retirada das formas de apoio antes mobilizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. Em outros eles permanecem ativos, ainda que enfrentando dificuldades. Um terceiro resultado foi o atendimento de certas demandas históricas de populações locais. Mas sobre isso, é preciso reconhecer que parte destas reivindicações, a maior parte delas muito justas, não demandavam uma política territorial para se concretizar. Elas poderiam ser satisfeitas por políticas setoriais bem executadas – de educação, de crédito, de saúde etc. E aqui está um problema que precisa ser reconhecido se quisermos avançar mais num próximo período: as políticas territoriais não alcançaram o principal resultado que era esperado quando este enfoque surgiu – propiciar que os territórios rurais construíssem pactos voltados à reestruturação da vida social e econômica local, capazes de orientar os investimentos públicos e privados noutra direção. Isto porque a maior parte dos planos de desenvolvimento territorial elaborados são muito frágeis, não representam acordos em torno de uma estratégia de mudança. E porque os colegiados não se estabeleceram como espaços de negociação de conflitos entre as diferentes visões do território e entre as diferentes forças sociais que afetam o desenvolvimento do território. Em resumo, a política de desenvolvimento territorial virou um nicho, algo em paralelo a outras políticas e programas, com pouca capacidade de dialogar e influenciar este conjunto mais amplo de atuação do Estado e do capital nas regiões rurais.

**Catia Grisa:**

Gostaria de destacar dois pontos que, na minha avaliação, são importantes: a) a descentralização e a democratização da tomada de decisão sobre os rumos e os projetos de desenvolvimento dos territórios. Por meio desta política e de seu desenho institucional, os atores presentes nos territórios passaram a conhecer mais sobre a dinâmica de funcionamento do Estado e os “caminhos” das políticas públicas, e puderam ajustar algumas ações do Estado às suas especificidades locais. Diferentemente de apenas projetos ou políticas top down e pouco ajustados aos



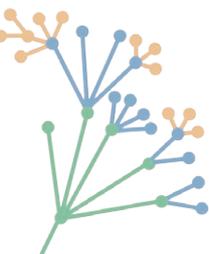
espaços locais, a política territorial possibilitou que os atores presentes nos territórios se tornassem protagonistas de suas trajetórias de desenvolvimento. Podemos dizer, então, que a política contribuiu para democratizar o Estado Brasileiro e a promover a cultura democrática na sociedade; b) a política territorial contribuiu para a aproximação e diálogo entre atores do território que antes não se conheciam ou não tinham o costume de refletir e compartilhar interpretações e perspectivas sobre a dinâmica de desenvolvimento territorial. A política territorial foi capaz de colocar em diálogo atores governamentais (situados em diferentes escalas da gestão pública), organizações não governamentais, cooperativas, associações, diferentes movimentos sociais, diferentes sindicatos, universidades etc., e neste diálogo foi capaz de dar espaço e voz para atores que, talvez de outra forma, teriam poucas possibilidades de serem visibilizadas. Alianças políticas e outras ações conjuntas locais (por meio ou não da política territorial) passaram a ser fortalecidas neste processo. É claro que teríamos muito a avançar neste ponto ainda. Diversos estudos têm apontado para as ausências de diálogos com outros setores ou atores do território (que não apenas a agricultura e, de modo, particular a agricultura familiar mais estruturada) e as dificuldades de participação dos atores mais pobres e vulneráveis dos territórios. Este seria um dos desafios importantes a ser superado ou minimizado na continuidade da política territorial.

### **Jose Emilio Guerrero:**

El primer resultado es la importancia de asumir la dificultad de estos procesos y de que ha sido un proceso incompleto, todavía faltan años para desarrollar y consolidar algunos de los avances, que solo se alcanzan en el largo plazo, pero si hay pilares sólidos donde apoyarse. Se ha producido un importante avance conceptual y práctico en relación al desarrollo territorial. Se ha contrastado la importancia de la identidad de los territorios y de los atributos y valores intangibles de los mismos, así como la importancia de las sinergias entre actores, espacios y recursos. También se han puesto en marcha numerosos programas y acciones en un territorio enorme, especial mención merecen las iniciativas de territorios de identidad y territorios de ciudadanía, que podríamos considerar como emblemáticas y envolventes de todo el proceso.

Al mismo tiempo, ha habido una importante implicación de los centros de investigación y enseñanza, y ha existido un importante apoyo científico y técnico.

-Aunque con carencias y limitaciones, se ha producido una significativa movilización de la ciudadanía y en menor grado una concienciación generalizada de los gobiernos, federal, estatales y municipales, pero a pesar de la importancia de las declaraciones, no es fácil identificar alineamiento de políticas intra e inter gobiernos, no se puede percibir una fácil escalabilidad directa e inversa, ni tampoco un papel claro que deberían jugar los distintos actores y sus sinergias.



Se ha conseguido un importante protagonismo y compromiso de los actores locales, incluidos colectivos tradicionalmente excluidos de los procesos de opinión y decisión.

La inversión pública y privada, ha sido muy escasa para acompañar un proceso de la magnitud como el propuesto, no solo por la dimensión de Brasil, sino también por la no existencia en muchos casos de un mínimo stock de capital y de servicios públicos, un umbral suficiente de capital social y la coexistencia de intereses contrarios al proyecto.

Un aspecto que en mi opinión no ha alcanzado resultados satisfactorios, es la convivencia y complementariedad de distintos itinerarios de desarrollo territorial, que en muchas ocasiones se han considerado como excluyentes y no se ha encontrado las necesarias complementariedades y sinergias.

-Se ha alcanzado una notoriedad y reconocimiento internacional, que ha sido esencial para el propio proceso en Brasil y para animar procesos equivalentes en otros países y territorios de AL, así como importantes aportaciones para el resto del mundo.

Como estes ativos são afetados pela crise vivenciada no Brasil? Como podem ser mobilizados em momentos de crise?

### **Arilson Favareto:**

Para que uma política territorial tenha maior êxito ela não pode ser algo tão periférico, não pode ser um nicho. A crise no Brasil é resultado do esgotamento de dois modelos, de duas narrativas. Uma delas, a narrativa liberal, que nada tem a dizer sobre desigualdades. Ela espera que o ajuste de contas públicas favoreça o investimento privado. E que o investimento privado traga dinamismo. Havendo dinamismo, supostamente haveria ganhos sociais. A realidade não funciona assim. Já experimentamos este modelo e sabemos que o resultado não é aquele que o discurso liberal promete, como o saldo dos anos 90 bem o demonstra. A segunda narrativa é o velho desenvolvimentismo. Nos anos 2000 ele veio acrescido de um adjetivo, apresentando-se como socialdesenvolvimentismo. Mas a fórmula é a mesma, favorecer a indústria nacional, com um agravante: no período houve uma reprimarização da nossa pauta de exportações, o que debilitou a indústria e fortaleceu os setores mais retrógrados no panorama político, vide a composição e o comportamento da chamada bancada ruralista, que cresceu, no Congresso Nacional. O que tudo isso tem a ver com os ativos criados com 15 anos de experiência do enfoque territorial? É preciso convencer os tomadores de decisão de que não vai haver um novo ciclo de desenvolvimento no Brasil sem que exista uma estratégia voltada a novas formas de inserção das regiões interioranas do Brasil alternativa à produção de commodities. Na década passada se tentou estabelecer a ideia de complementaridade de dois projetos: os territórios do agronegócio



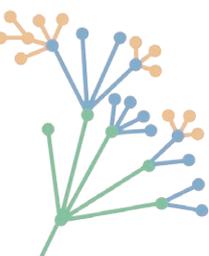
e os territórios da agricultura familiar. Esta visão mostrou seus limites. Porque o agronegócio não é só a produção. Ele, e seu braço político, a bancada ruralista, são o principal pilar de sustentação de um projeto que hoje demanda menos política social, menos direitos, menor conservação ambiental. O Brasil precisa de uma nova estratégia de desenvolvimento. Uma nova estratégia de desenvolvimento rural pode ser parte importante disso. Entretanto hoje parte dos colegiados e das forças sociais que sustentaram a política territorial meramente demandam a volta do modelo dos anos 2000. É preciso olhar adiante e inaugurar uma nova etapa. Esta é uma construção social. Os líderes políticos e intelectuais que defendem o enfoque territorial precisam reposicionar o discurso em direção a esta nova etapa. Sem deixar de lado o foco no rural, é preciso compreendê-lo nos marcos do momento atual do capitalismo brasileiro e internacional. Sem isso, as ações de desenvolvimento territorial ficarão descontextualizadas e, portanto, meramente reativas, compensatórias, com pouca aderência e influência sobre os rumos do real.

### **Catia Grisa:**

As mudanças políticas e institucionais em curso, particularmente desde o processo de impeachment da Presidente Dilma, têm afetado as políticas para a agricultura familiar e as políticas territoriais. Particularmente no caso dessas últimas, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial foi extinta; o Programa Territórios da Cidadania foi paralisado (isto já estava manifesto ainda no Governo Dilma); não foi renovado o acordo de cooperação técnica entre o MDA e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) para a constituição e atuação dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (Nedets); e, os projetos de infraestrutura produtiva e serviços nos territórios rurais (Proinf) foram minimizados, sendo que a única chamada divulgada em 2017 dá forte ênfase nos municípios e consórcios municipais, contemplando também municípios não territorializados. Ou seja, as políticas territoriais foram paralisadas ou minimizadas e, com elas, enfraquecidos (ou esvaziados) os espaços de participação social e a democratização do Estado brasileiro. Esta é uma das principais implicações da crise vivenciada no Brasil. Minimiza-se a participação e o protagonismo dos atores territoriais na definição e construção de suas trajetórias de desenvolvimento.

### **José Emilio Guerrero:**

Mi nivel de conocimiento de la crisis vivenciada en Brasil es superficial y mis comentarios no serían acertados, ni útiles, y me disculpo por ello. De todas formas alcanzo a entender que la crisis ha afectado a muchas dimensiones y al conjunto de Brasil, se han visto atañidos, el ámbito social, económico y político y por supuesto también las políticas de desarrollo rural, las relaciones ciudad/rural, la importancia y el papel de diferentes modelos de desarrollo, la planificación, etc., pero quizás lo más importante desde una mirada externa y no bien informada, ha sido la credi-



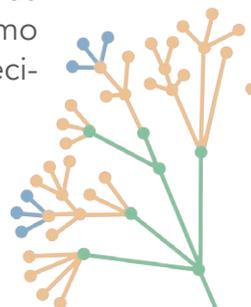
bilidade em lo público, y la dificultad de desarrollar un auténtico proyecto colectivo, sustentado en el alineamiento de políticas de distintos niveles y sectores, la intersectorialidad, el compromiso, el valor compartido, etc.

Probablemente la salida de la crisis y un nuevo impulso al desarrollo territorial en Brasil, deba considerar en su concepción más amplia, que la experiencia de otros territorios nos indica que una parte importante de los beneficios de las intervenciones en los territorios, están asociados a los procedimientos aplicados en la gestión, no solo a las aportaciones económicas, quizás la más importante sea entender nuevas dimensiones de la eficiencia y eficacia en los procesos de construcción institucional y territorial, el incremento de las capacidades técnicas e institucionales, las reglas, los procesos y los protocolos de gestión y concertación, y los compromisos compartidos y la búsqueda del valor compartido y el diferencial del equilibrio.

A perspectiva territorial para o desenvolvimento rural apresenta-se no Brasil e outros países de América Latina como uma alternativa a velhos modelos para o desenvolvimento. Mas, as evidências indicam que as políticas públicas suportadas nos princípios desta abordagem estão sendo desativadas. Como podemos interpretar isto? Trata-se de um esgotamento da perspectiva territorial? Se sim, existem alternativas a essa abordagem?

### **Arilson Favareto:**

Não é um esgotamento da perspectiva territorial. É um esgotamento da perspectiva territorial na forma como ela foi aplicada. Claro que se pode reeditar ou insistir no modelo dos anos 2000. Mas nesse caso seus resultados continuarão sendo pontuais e limitados. Há um conjunto de mudanças estruturais que afetaram o Brasil rural. Por exemplo, de que maneira a política territorial buscou aproveitar o enorme potencial relacionado ao crescimento das cidades de porte médio pelo interior do Brasil? A maior parte dos planos de desenvolvimento territorial simplesmente ignora isso. Outro: os investimentos em formas alternativas de uso dos recursos naturais – por exemplo a produção de energia solar e eólica – vêm aumentando exponencialmente, mesmo sob a crise. Isto também é ignorado pelos planos de desenvolvimento territorial. Mais um exemplo: houve uma grande interiorização de redes de processamento e de distribuição – supermercados e outros – mas isto nunca foi objeto de um projeto estratégico de acesso a mercados por parte dos agricultores, que seguem olhando exclusivamente para os programas de compras públicas. Em resumo, a política territorial ficou excessivamente restrita ao manejo de programas e políticas públicas para agricultura familiar. Uma nova etapa precisa retomar o papel estratégico do planejamento. É preciso um plano para a Amazônia, um plano para o Semiárido, e assim por diante, e neles mobilizar os bancos regionais e os fundos constitucionais, tudo isso articulando as iniciativas territoriais. Repito: a pedra de toque é a política territorial deixar de atuar como um nicho e conectar-se mais ativa e explicitamente aos grandes debates e deci-



sões que dão os contornos do desenvolvimento brasileiro ou, dito de outra forma, trazer as análises sobre o capitalismo brasileiro de volta às reflexões sobre o lugar dos territórios nos processos de desenvolvimento do país.

### **Catia Grisa:**

A abordagem territorial envolve romper com trajetórias de caminho bastantes arraigadas no Estado e na sociedade brasileira. Trabalhar nesta perspectiva implica em, pelo menos, rever relações e concepções estabelecidas entre rural e urbano; desmistificar a compreensão do rural como sinônimo de agrícola; sair das especificidades (seja de grupos sociais, ou de municípios) e planejar o territorial; exige entendimentos e acordos intersetoriais; e demanda construção da cultura democrática, participação social e promoção do diálogo. Trata-se de romper com valores que historicamente foram arraigados e fortalecidos pelas estratégias de desenvolvimento adotadas.

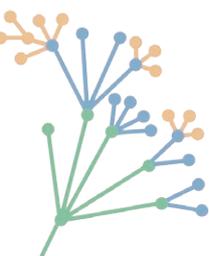
Estes não são desafios simples, que facilmente são superados em uma ou duas décadas, seja no âmbito do Estado, seja na sociedade. Em grande medida, as estruturas burocráticas e políticas do Estado brasileiro não se ajustaram a tais necessidades. Tais mudanças foram localizadas e insuficientes (ausência de um marco jurídico) para romper com a trajetória de caminho. Da mesma forma, nem a sociedade brasileira rompeu efetivamente com paradigmas e interpretações vigentes. Nem todos os territórios ou atores dos territórios compreenderam o que significava a abordagem territorial ou conseguiram manifestar tais princípios em ações e práticas concretas. Mas o processo estava em curso. As políticas territoriais brasileiras contribuíram para pautar, problematizar e promover novos valores, instrumentos e comportamentos, enfrentando resistências institucionais tão importantes quanto o desafio que ela se propunha a superar.

### **José Emilio Guerrero:**

No coincido en que están siendo desactivadas de una forma general, más bien interpretaría que los resultados obtenidos no corresponden a las expectativas que se habían creado, tanto en resultados, en facilidad, como en el tiempo necesario para hacerlo.

Los cambios territoriales son enormemente complejos, necesitan de una importante cohorte de factores, un auténtico ecosistema de acompañamiento y ha sido frecuente subestimar la complejidad, la dificultad y la especial naturaleza del proceso de cambio.

En bastantes ocasiones los procesos de convergencia y cohesión territorial y social, no se han contemplado en una necesaria complejidad: multidimensional, política, social, cultural, inclusiva, de eficiencia territorial, económica, ecológica, tecnológi-



ca, institucional, de valores, de governança, de serviços cruzados urbano-rurais, etc. y considerando la importancia de la componente temporal y el riesgo de una homogeneización reduccionista de los territorios.

En relación a los beneficios de las intervenciones en los territorios, solo es razonable aspirar a cambios de tendencia, más que a impactos netos, y hay que evitar el exceso de expectativas puestas en nuevos modelos de desarrollo territorial y el sentido irreal de facilidad.

Probablemente sea necesario orientar con más intensidad las actuales políticas de desarrollo territorial, en la dirección de establecer políticas como procesos de movilización institucional y social y no como marcos rígidos, diseñar intervenciones públicas que supongan la oportunidad de logros para el sector privado, el trabajo en red y la cooperación pública y empresarial, etc.

Debemos destacar que el reto debe centrarse en que las externalidades y sus repercusiones sean conocidas por el conjunto de la sociedad, especialmente por los poderes públicos y que su conocimiento, genere compromisos conscientes, queridos, consensuados y que deriven en actuaciones concretas y en financiación y marcos jurídicos apropiados.

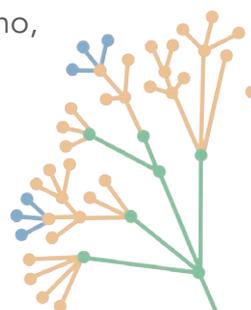
Entre las claves para alcanzar el nivel deseado de participación y compromiso podríamos citar su alta relación con el nivel de eficacia y utilidad de las actuaciones, así como la utilización de herramientas y sistemáticas adecuadas.

Es esencial introducir criterios no solo de eficiencia, eficacia e impacto, sino también criterios éticos y sociales relacionados con las expectativas actuales y futuras de los actores de los sistemas territoriales.

Qual é a causa da frágil institucionalização dos instrumentos da política pública de desenvolvimento territorial no Brasil (como os Colegiados e os Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial?)

### **Arilson Favareto:**

Na minha opinião isto resulta de dois problemas. O primeiro é o fato de que no âmbito do governo federal a política territorial nunca foi compreendida. Ela ficou isolada. Um mero apêndice, sem lugar estratégico nos marcos do conjunto da ação do Estado brasileiro. O segundo tem a ver com problemas de concepção e desenho da iniciativa territorial, em si. Ela foi desenhada inicialmente para manejar recursos de um programa de apoio aos territórios. Com o Territórios da Cidadania houve a mobilização de outros ministérios, mas sem formas de coordenação adequadas: cada ministério simplesmente ofertava seus programas e pedia a indicação de prioridades aos territórios. Não havia coordenação. E a palavra chave numa estratégia territorial é coordenação: coordenação entre áreas de governo, entre níveis de governo, entre Estado, sociedade e mercado.



### **Catia Grisa:**

Uma das razões remete à dificuldade de regulamentar ou institucionalizar os territórios na estrutura política brasileira. A ausência de um marco jurídico para os territórios contribui para reproduzir elementos que a abordagem territorial visa superar. Isto limita as possibilidades de gestão social dos territórios, pois as prefeituras não raro estão inadimplentes ou tendem a “municipalizar” os projetos territoriais e os governos estaduais, quando dirigidos por partidos de oposição ao governo federal, tendem a dificultar a execução da política territorial.

A outra razão refere-se à dificuldade de romper com os valores e a trajetória de caminho que historicamente marcaram a forma de tratar o rural, o desenvolvimento rural e a intervenção do Estado. Como mencionado acima, a abordagem territorial demanda novas formas de reflexão, planejamento e intervenção.

### **José Emilio Guerrero:**

La gobernanza multinivel para la sostenibilidad de los territorios implica el diseño de un modelo organizativo y de toma de decisiones capaz de movilizar los recursos humanos e institucionales. O anterior con el fin de crear estrategias participativas de toma de decisiones y compromisos, en las que estén representados los múltiples intereses, sector público, sector privado, sociedad civil, en igualdad de condiciones y con el objetivo común de crear territorios y relaciones sostenibles.

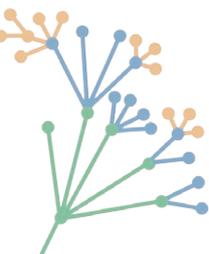
Aunque difícil de contrastar, pero quizás el resultado más frágil de la institucionalidad creada, haya sido la falta de armonía entre los papeles de la representación democrática legítima, particularmente a nivel local y la representación de la nueva institucionalidad, como el caso de los “Colegiados”.

Otro aspecto de gran importancia para la fragilidad del proceso ha sido la insuficiente disponibilidad de recursos para un proyecto de una gran envergadura y también el insuficiente soporte de normas y leyes que ayudaran a mantener el proceso ante cambios en el sistema interno y externo.

Como as universidades e institutos federais podem continuar a contribuir para o desenvolvimento territorial e as políticas públicas?

### **Arlison Favareto:**

As universidades e institutos federais têm um papel fundamental: criar uma “inteligência dos territórios”. Seu papel não pode ser o de apoiar operacionalmente os colegiados, como uma secretaria. Essa inteligência territorial pode ser construída por meio de ao menos quatro vetores. Primeiro, produzindo conhecimentos que ajudem a compreender a dinâmica dos territórios, seus conflitos, seus desafios, as estratégias de vida das famílias, as tendências em curso. Isso não significa apenas



compilar dados estatísticos. Os territórios mudaram muito e sabemos pouco sobre o sentido destas mudanças. Segundo, interagindo mais com a rede de ensino fundamental e médio. É preciso criar um novo ambiente educacional nas áreas rurais. E hoje há pouco diálogo entre a rede de universidades e a rede de escolas públicas e, entre estas e redes de produção de tecnologia. Terceiro, as universidades são lugares de produção de inovações. Elas devem incubar e propor aos fóruns territoriais projetos verdadeiramente inovadores, coerentes com os desafios que se projetam para o século XXI, e não somente para as demandas imediatas das organizações de agricultores. É preciso conectar o imediato e o estratégico, o que é demandado e o que é inventado. As demandas históricas e o futuro que fará do mundo rural algo muito diferente do que é hoje. Quarto, por fim, as universidades e institutos federais podem mobilizar outros atores, para além daqueles já envolvidos nos fóruns territoriais. As universidades gozam de certo prestígio e esse capital simbólico pode ser mobilizado para dialogar com os diferentes, para operar com a heterogeneidade dos territórios. É claro que os intelectuais e as universidades precisam ter um compromisso com os mais pobres e eles devem ocupar um lugar prioritário nas ações a serem empreendidas. Mas reduzir o diálogo somente aos mais pobres é ingênuo, pois o território é composto por uma heterogeneidade de atores e interesses. O equilíbrio delicado é este: como priorizar os mais pobres, mas tomando em conta o todo mais amplo no qual eles se inserem e os demais atores ali presentes. Em síntese, as universidades e os institutos federais podem ser locais de gestação do futuro dos territórios, desde que consigam produzir conhecimento aderente à realidade, comprometido com o futuro, e em diálogo com as forças vivas dos territórios, em sua diversidade. Há universidades e institutos federais onde as capacidades para este tipo de desafios já existe, basta mobilizá-las por meio de bons incentivos. Em outros locais, no entanto, será preciso criar estas capacidades por meio de formas de cooperação com outros centros e de outras modalidades de apoio. Por isso redes como a RETE são tão importantes.

### **Catia Grisa:**

Em diversos casos, os Nedets foram o instrumento principal que colocou as universidades e institutos federais em diálogo com a política territorial e com os próprios atores que vinham discutindo e construindo os projetos territoriais. Mesmo com a paralisação dos Nedets e da política territorial, algumas universidades continuam interagindo, construindo ações territoriais e buscando alternativas para viabilizar a continuidade de seus trabalhos. Este é um exemplo evidente de como as universidades e os institutos federais podem contribuir para o desenvolvimento territorial.

Ao longo dos 15 anos de políticas territoriais, a produção acadêmica sempre esteve presente, seja subsidiando a elaboração das ações governamentais, seja no processo de monitoramento e de avaliação das mesmas. Não são poucos as teses, dissertações, livros, artigos e relatórios de pesquisa sobre a abordagem territorial, sobre os territórios e as políticas territoriais. Com as mudanças políticas e institucionais em curso, novas questões de pesquisa se abrem para os estudos acadê-



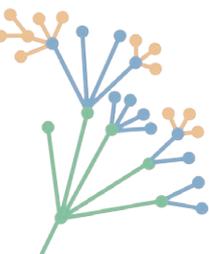
nicos. É preciso pesquisar e analisar sobre os efeitos da paralisação das políticas territoriais e da fragilidade das políticas de desenvolvimento rural nos territórios; o protagonismo dos atores territoriais nesta nova conjuntura; os conflitos e resistências dos territoriais diante de mudanças globais (mercados, estrangeirização da terra, mudanças climáticas etc.); e, as representações sobre o Estado e políticas públicas diante da instabilidade política e descontinuidade das ações do Estado. Estas são algumas das questões que vão demandar contribuições das universidades e institutos federais.

Mas suas contribuições podem ir além disso. Como citado, a abordagem territorial exige romper com valores historicamente arraigados na sociedade e no Estado e demanda a construção de novos princípios. A Universidade e os Institutos Federais, enquanto promotora de recursos humanos em diferentes áreas, tem um papel fundamental para auxiliar neste processo de desconstrução de valores e rompimento de dependência de trajetória, e promover interpretações territoriais.

### **José Emilio Guerrero:**

Construir territorios complejos, sistémicos, adaptativos, eficientes, competitivos y sostenibles, es una de las tareas más importantes y difíciles, y por ello exige un enorme esfuerzo, visión, perseverancia, consenso, compromiso, una importante dimensión económica y financiera, una fuerte voluntad política, un umbral de capital social y un importante compromiso y me atrevería a añadir, que también es necesario un importante apoyo conceptual, un sistema de vigilancia adecuado, nuevas herramientas, una importante dimensión docente, técnicos bien formados, conexiones internacionales fluidas y complementarias a las relaciones políticas, etc.

La importante implicación de los centros de investigación y enseñanza, ha sido una importante fortaleza del proceso y particularmente su trabajo en red, e interpreto que van seguir siendo imprescindibles para seguir avanzando en las políticas de desarrollo territorial y en los retos que hemos mencionado un poco más arriba y que necesitan una importante y continua contextualización teórica, en la que las universidades y los institutos federales pueden y deben jugar un importante papel, sin olvidar el papel en la formación y actualización de especialistas.





### Catia Grisa

Engenheira Agrônoma pela Universidade Federal de Pelotas (FAEM/UFPel - 2005) e Mestre em Desenvolvimento Rural pelo PGDR/UFRGS (2007). Doutora em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ - 2012), com Doutorado Sanduíche no Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD), em Montpellier/França. Professora na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) - Campus Litoral Norte - Bacharelado Interdisciplinar em Ciência e Tecnologia. Professora no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS). Possui experiência nas áreas de Ciências Sociais, Sociologia e Política, com ênfase nos campos da sociologia rural, políticas públicas e desenvolvimento rural. Desenvolve estudos e pesquisas nos seguintes temas: agricultura familiar, políticas públicas para a agricultura familiar, desenvolvimento rural e segurança alimentar e nutricional.



### José Emilio Guerrero Ginel

Doutor em engenharia agrônoma. Professor da Escola Técnica Superior de Engenheiros Agrónomos e de Montes da Universidade de Córdoba (Espanha), da qual foi Diretor e subdiretor de relações internacionais. Foi Secretário Geral de Agricultura e Pecuária do Governo de Andaluzia e responsável pelo desenho e desenvolvimento do plano de modernização do mundo rural de Andaluzia. Foi Coordenador de assistência técnica e científica para a agenda espanhola do "Programa Ibero-Americano de Desenvolvimento Territorial". Autor de numerosas publicações (mais de 200) sobre temas relacionados à agricultura, inovação, empresários, meio ambiente e desenvolvimento regional e foi responsável por inúmeros projetos e diretor de numerosas teses de mestrado e doutorado. Atualmente é coordenador do Programa Interuniversitário de Doutorado "Engenharia Agrícola, Alimentar, Ambiente e Desenvolvimento Rural Sustentável", que tem 256 professores / pesquisadores.



### Arilson Favareto

Sociólogo pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Mestre em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas e Doutor em Ciência Ambiental pela Universidade de São Paulo. Realizou estágio de estudos na École des Hautes Études en Sciences Sociales em Paris (França). Foi professor visitante da Flacso - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Equador) e da Universidade de Caldas (Colômbia). Atualmente é Professor na Universidade Federal do ABC, onde é vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. É também pesquisador colaborador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - Cebap. A sua pesquisa atual, sobre a dimensão territorial do desenvolvimento e da sustentabilidade, envolve temas de sociologia econômica teórica e aplicada.



A Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade (ReGIS), editada pelo CPGIS, da FACE-UnB, oferece nesse novo número (o seu quarto desde a sua criação, há dois anos) mais um grão de areia para pensarmos com criatividade sobre os problemas da sustentabilidade do Brasil, a partir da perspectiva da inovação e da gestão. Como esse objetivo, o presente número oferece um dossiê intitulado "As experiências dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial no Brasil", coordenado pelos editores convidados Professora Mireya E. Valencia Perafán e Mário Avila, da Universidade de Brasília. Ao longo dos oito artigos do dossiê, diversos autores de biomas tão diferentes como a Amazônia e a Caatinga, exploram as trajetórias, desafios, conquistas e desdobramentos da aplicação dos núcleos de extensão rural no Brasil e na região. A maioria dos trabalhos descreve um fértil espaço de interações gerado para a promoção de inovações, a diminuição das desigualdades e a promoção da soberania, da segurança alimentar, da cidadania, da inclusão e da participação social. De outro lado, a descontinuidade dessas mesmas ações, por ocasião das mudanças políticas e econômicas ocorridas no Brasil, gera perguntas sobre o futuro da inovação institucional para a gestão territorial no Brasil. Para discutir as consequências desse novo cenário político-institucional, os editores do dossiê moderaram um rico Debate com três renomados especialistas sobre desenvolvimento territorial: Catia Grisa, Professora no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da UFRGS, Arilson Favareto, Professor na Universidade Federal do ABC (Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território), e José Emilio Guerrero Ginel, Professor da Escola Técnica Superior de Engenheiros Agrónomos e de Montes da Universidade de Córdoba (Espanha). Boa leitura e um ótimo 2018 para todos!

*The Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade (ReGIS), edited by the CPGIS (FACE-UnB), offers in this new number (its fourth issue since its creation, in 2015) another grain of sand to think creatively about the problems of sustainability from the perspective of innovation and management. In this regard, the present issue offers a dossier titled "The Experiences of the Extension Units in Territorial Development in Brazil", coordinated by guest editors Professors Mireya E. Valencia Perafán and Mário Avila, from the University of Brasilia. Throughout the eight scientific articles of the dossier, several authors from biomes as contrasting as the Amazon and the Caatinga, explore the trajectories, challenges and achievements of the rural extension units in Brazil and in the region. Most of the papers describe a fertile field of interactions generated for the promotion of innovations, the reduction of inequalities and an increasing sense of sovereignty, food security, citizenship, inclusion and social participation. On the other hand, the discontinuity of these same actions, on the occasion of the recent political and economic changes in Brazil, raises questions about the future of most of the institutional innovations for territorial management in Brazil. To discuss the consequences of this new political-institutional scenario, the editors of the dossier moderated a rich debate with three renowned experts on territorial development: Catia Grisa, Professor at the Graduate Program in Rural Development at UFRGS, Arilson Favareto, Professor at the Federal University of the ABC (Postgraduate Program in Planning and Territorial Management), and José Emilio Guerrero Ginel, Professor of the Higher Technical School of Agronomic and Forestry Engineers of the University of Córdoba (Spain). Good reading and a wonderful 2018 to all!*

Realização



Edição

