

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

CARLA ALDRIGHI GOMES

**PROJETOS ESTRATÉGICOS E DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO TERRITÓRIO ZONA
SUL DO ESTADO/RS**

Porto Alegre

2014

CARLA ALDRIGHI GOMES

**PROJETOS ESTRATÉGICOS E DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO TERRITÓRIO ZONA
SUL DO ESTADO/RS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento Rural.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Antonio Conterato

Porto Alegre

2014

CIP - Catalogação na Publicação

Gomes, Carla Aldrighi
Projetos estratégicos e desenvolvimento territorial: uma análise a partir do Território Zona Sul do Estado/RS / Carla Aldrighi Gomes. -- 2015.
185 f.

Orientador: Marcelo Antonio Conterato.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. Desenvolvimento rural. 2. Desenvolvimento territorial. 3. Políticas públicas. 4. Projetos territoriais. I. Conterato, Marcelo Antonio, orient. II. Título.

CARLA ALDRIGHI GOMES

**PROJETOS ESTRATÉGICOS E DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO TERRITÓRIO ZONA
SUL DO ESTADO/RS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento Rural.

Aprovada em: Porto Alegre, 24 de julho de 2014.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Marcelo Antonio Conterato – Orientador
UFRGS

Profa. Dra. Anelise Graciele Rambo
UFFS

Profa. Dra. Rosa Maria Vieira Medeiros
UFRGS

Prof. Dr. Sérgio Schneider
UFRGS

Dedico a todos a quem é negado o direito de conhecer.

AGRADECIMENTOS

Pode parecer trivial, mas agradeço a todos e a todas que de diferentes formas, colaboraram para a viabilização desta empreitada e, sobretudo contribuíram para a construção da minha trajetória profissional e pessoal. Entretanto, gostaria de deixar registrado algumas dessas pessoas e instituições.

Aos meus pais, pela preocupação, auxílio e, sobretudo pelo amor que sempre deixaram transparecer, certamente esse foi o maior incentivo para seguir em frente.

Ao meu companheiro Ronaldo Quadrado, com quem divido a vida, a luta, os ideais.

Àqueles da família que vibraram junto desde o resultado da seleção de mestrado, em especial ao meu avô Dário que nos dá o prazer de sua companhia há 96 anos, certamente meu interesse pelas questões do mundo rural adquiri de sua simplicidade e perseverança do cotidiano do colono, fazendo acreditar num mundo fraternal.

Ao meu orientador, Prof. Marcelo Conterato, o qual sou grata pelos encaminhamentos deste trabalho, e principalmente pela confiança de que eu daria conta deste desafio.

Aos demais professores e professoras do PGDR pelo conhecimento compartilhado.

Aos professores Sérgio Schneider, Rosa Medeiros e Anelise Rambo, por aceitarem compor a banca de avaliação desta dissertação.

Aos funcionários e funcionárias do PGDR, pois a contribuição de cada uma dessas pessoas, direta ou indiretamente foi fundamental para a conclusão do mestrado.

Um agradecimento muito especial a Ane e a Mégui pela motivação / empurrão em imaginar que fosse possível eu ocupar uma cadeira na pós-graduação; a Cecília pela acolhida na capital e é claro, pela parceria.

Aos demais colegas, em especial: Carmen, Marcelo, Lucas, Fernando, Tathi, Geanys, Ana, Joana, Janine, Mateus, Bianca, Lauren, pelos momentos de conversa, discussões, “devaneios” e também de angústias acadêmicas ou não - esse convívio deixou saudades.

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, através do PGDR, pois oportunizou o acesso ao ensino público e gratuito de excelência.

Agradeço imensamente a todos os informantes no período de elaboração da pesquisa, pois é parte vital desta.

À CAPES, pela concessão da bolsa de pesquisa, sem ela seria improvável realizar este estudo.

*Estavam ali parados. Marido e mulher.
Esperavam o carro. E foi que veio aquela da roça
tímida, humilde, sofrida.
Contou que o fogo, lá longe, tinha queimado seu rancho,
e tudo que tinha dentro.
Estava ali no comércio pedindo um auxílio para levantar
novo rancho e comprar suas pobrezinhas.*

*O homem ouviu. Abriu a carteira tirou uma cédula,
entregou sem palavra.
A mulher ouviu. Perguntou, indagou, especulou, aconselhou,
se comoveu e disse que Nossa Senhora havia de ajudar,
e não abriu a bolsa.
Qual dos dois ajudou mais?*

*Donde se infere que o homem ajuda sem participar
e a mulher participa sem ajudar.
Da mesma forma aquela sentença:
"A quem te pedir um peixe, dá uma vara de pescar."
Pensando bem, não só a vara de pescar, também a linha,
o anzol, a chumbada, a isca, apontar um poço piscoso
e ensinar a paciência do pescador.
Você faria isso, Leitor?
Antes que tudo isso se fizesse
o desvalido não morreria de fome?
Conclusão:
Na prática, a teoria é outra.*

Cora Coralina

RESUMO

Ao longo das últimas décadas, o debate acerca do conceito de desenvolvimento adquiriu diferentes abordagens e perspectivas, dependendo do contexto em que era empregado. Atualmente, o Estado tem assumido papel relevante enquanto agente do desenvolvimento, refletindo assim, nas formas de ação das políticas governamentais. Este é o caso do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e o do Programa Territórios da Cidadania (PTC), criados em 2003 e 2008 respectivamente. Estas políticas passam a considerar o desenvolvimento numa perspectiva *botton-up* (de baixo para cima), considerando as regiões como promotoras do seu desenvolvimento. Para a efetivação destas ações, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), estabelece unidades territoriais (agregados de municípios) distribuídos pelo país. Entre estes, salienta-se o Território Rural Zona Sul do estado do Rio Grande do Sul (TZS). De modo geral, a presente dissertação dispõe-se a analisar como o Governo Federal vem utilizando a abordagem territorial do desenvolvimento no cenário contemporâneo das políticas públicas, apresentando alguns elementos do TZS, bem como a caracterização geral dos Projetos de Infraestrutura e Serviços (Proinfs) deste território, concluindo com uma síntese das principais evidências percebidas. Para isto, foram analisados quatro projetos do TZS, localizados em diferentes municípios. O primeiro refere-se à construção de central de comercialização no município de Pinheiro Machado, o segundo projeto analisado tem como objeto a construção de uma casa de comercialização de produtos agrícolas localizada no município de Capão do Leão, o terceiro refere-se a construção de agroindústria no município de Canguçu, e por último, construção de unidade de capacitação no município de Cristal. Verificou-se que no período entre 2003 a 2011, foram concluídos 56 projetos para o TZS, sendo que grande parte dos projetos territoriais (61%) correspondem a ações pontuais, tais como aquisição de veículos. Assim, embora a abordagem territorial venha a contribuir para a implantação de estratégias consistentes para o desenvolvimento rural sustentável, há evidências claras de que a grande maioria dos projetos ainda possui caráter setorial.

Palavras-chave: Desenvolvimento rural. Desenvolvimento territorial. Políticas públicas. Projetos territoriais.

ABSTRACT

Over the past decades, the debate about the concept of development has acquired different approaches and perspectives, depending on the context in which it was used. Currently, the state has assumed a significant role as an agent of development, thus, reflecting in the forms of action by government policies. This is the case of the National Program for Sustainable Development of Rural Areas (PRONAT) and the Territories of Citizenship Program (PTC), created in 2003 and 2008 respectively. These policies began to consider development in a bottom-up perspective (from bottom to the top), and the regions as promoters of their development. For the implementation of these actions, the Department of Territorial Development (SDT) under the Ministry of Agrarian Development (MDA), establishes territorial units (clusters of municipalities) throughout the country. Among those, it is highlighted the Territory Rural South Zone of Rio Grande do Sul state (TZS). Overall, this dissertation analyzes how the federal government is using the territorial approach to development in the contemporary scenario of public policies, presenting some elements of TZS and the general characterization of the Infrastructure Projects and Services (Proinfs) of this territory, concluding with a summary of the main perceived evidence. For this, four projects TZS located in different municipalities were analyzed. The first refers to the construction of the commercialization center in the city of Pinheiro Machado, the second project analyzed has the purpose of building a trade house of agricultural products located in the municipal district of Capão do Leão, the third refers to the construction of agribusiness in the county of Canguçu, and lastly, building training unit in the city of Cristal. It was found that in the period 2003-2011, 56 projects were completed to TZS, with many of the territorial projects (61%) corresponding to specific actions, such as purchasing vehicles. Thus, although the territorial approach contributes to the implementation of consistent strategies for sustainable rural development, there are clear evidence that the vast majority of projects still has sectoral nature.

Keywords: Rural development. Territorial development. Public policy. Territorial projects.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Municípios que compõem o Território Zona Sul/RS.....	71
Figura 2: Biograma representativo do TZS/RS.....	76
Figura 3: Instâncias envolvidas nos projetos territoriais/Proinf.....	108
Figura 4: Escalas envolvidas nas Emendas Parlamentares.....	112
Figura 5: Fluxograma do funcionamento do Proinf.....	127
Figura 6: Dimensões contempladas pelos projetos estratégicos analisados no Brasil.....	134
Figura 7: Centro de Comercialização e prédio do FGTS/SINE.....	146
Figura 8: Produtos comercializados.....	147
Figura 9: Prédio da Secretaria da Agricultura de Capão do Leão.....	149
Figura 10: Caminhão e dependências da Unaic.....	152

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Área ocupada pela agricultura familiar na Zona Sul/RS.....	72
Gráfico 2: Número de estabelecimentos ocupados pela agricultura familiar na Zona Sul/RS.....	72
Gráfico 3: Comparativo da população de Pelotas, Rio Grande e demais municípios da Zona Sul.....	73
Gráfico 4: Projetos territoriais: veículos, caminhões, prédios e equipamentos.....	128
Gráfico 5: Distribuição de Projetos de Infraestrutura concluídos no TZS/RS.....	132
Gráfico 6: Situação dos projetos do Proinf TZS/RS.....	140
Gráfico 7: Tipologia dos Projetos de Infraestrutura e Investimento no TZS/RS.....	140

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Municípios do TZS/RS, população total, urbana e rural.....	75
Quadro 2: Comunidades Quilombolas no TZS/RS.....	80
Quadro 3: Assentamentos de Reforma Agrária no TZS.....	81
Quadro 4: Projetos MDA/AFEN e MAPA/Prodesa do TZS/RS.....	113
Quadro 5: Municípios do TZS/RS, objeto e valor dos projetos estratégicos.....	136
Quadro 6: Projetos monitorados TZS/RS.....	144
Quadro 7: Diferenças entre projetos setoriais e projetos territoriais.....	154

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Regiões Geomorfológicas e Municípios do TZS/RS que o abrangem.....	78
Tabela 2: Número de estabelecimentos e área por estrato no TZS/RS.....	87
Tabela 3: Municípios do TZS/RS, número e valor de projetos estratégicos em cada um destes.....	131
Tabela 4: Número e percentual de projetos estratégicos distribuídos por regiões brasileiras.....	134
Tabela 5: Número e valor dos Projetos do Proinf – TZS/RS, separados conforme o processo de execução.....	135

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFEM	Assistência Financeira mediante Emendas Parlamentares
ASSAF	Associação dos Sindicatos da Agricultura Familiar
Azonasul	Associação dos Municípios da Zona Sul
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAI	Célula de Acompanhamento e Informação
CAPA	Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor
CEDRES	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Sustentável
CEF	Caixa Econômica Federal
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CODETER	Colegiado de Desenvolvimento Territorial
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
Coopal	Cooperativa de Pequenos Agricultores e Produtores de Leite da Região Sul
COREDE	Conselho Regional de Desenvolvimento
Cosulati	Cooperativa Sul-Riograndense de Laticínios
CTE	Contrato Territorial de Exploração
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EP	Emenda Parlamentar
FEE	Fundação de Economia e Estatística
FETAG/RS	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Sul
FETRAF/Sul	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul
FIDA	Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICV	Índice de Condições de Vida
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
IDS	Índice de Desenvolvimento Sustentável
ITEPA	Instituto Técnico de Pesquisa e Assessoria
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LEADER	Ligações entre Ações do Desenvolvimento das Economias Rurais

LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério de Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MI	Ministério da Integração Nacional
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MST	Movimento dos Agricultores Sem Terra
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Política Agrícola Comum
PDHC	Projeto Dom Helder Câmara
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PRODESA	Projetos de Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário
PROINF	Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios
PRONATER	Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares
PT	Partido dos Trabalhadores
PTC	Programa Territórios da Cidadania
PTDRS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
Reconversul	Programa de Fomento à Reconversão Produtiva da Metade Sul
RND	Renda Nacional Bruta
RS	Rio Grande do Sul
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SGE	Sistema de Gestão Estratégica

SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUS	Sistema Único de Saúde
TZS	Território Zona Sul
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNAIC	União das Associações de Canguçu e Região

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	17
2	DO DESENVOLVIMENTO AO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.....	24
2.1	Breve contexto histórico da noção de Desenvolvimento.....	26
2.1.1	Do Ecodesenvolvimento de 1970 ao Desenvolvimento Sustentável.....	33
2.1.2	Desenvolvimento Humano para além do crescimento econômico.....	38
2.2	Território e Abordagem Territorial.....	41
2.2.1	TERRITÓRIO: espaço socialmente organizado.....	42
2.3	TERRITÓRIOS: Contribuição para refletir sobre estratégias de desenvolvimento rural no Brasil.....	46
2.3.1	POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: escala territorial.....	50
3	HISTÓRICO E CARACTERIZAÇÃO MULTIDIMENSIONAL DO TERRITÓRIO RURAL ZONA SUL DO RIO GRANDE DO SUL.....	55
3.1	Marcas da escravidão meridional do Brasil: Pelotas, sítio charqueador e escravista.....	58
3.1.1	O Rio Grande do Sul colonial.....	60
3.1.2	O colono imigrante.....	63
3.1.3	Intervenções na Metade Sul: a busca pelo desenvolvimento econômico e social	65
3.2	Caracterização dos grupos sociais Território Rural Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul... ..	70
3.2.1	Comunidades Quilombolas.....	79
3.2.2	Assentados da reforma agrária	81
3.2.3	Pescadores artesanais.....	83
3.3	O Território enquanto lugar.....	84
4	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL.....	89
4.1	Programa Leader: iniciativa inovadora	91

4.1.1	As relações entre multifuncionalidade e trabalho não-agrícola: implicações para o desenvolvimento sustentável no espaço rural.....	93
4.2	Experiência brasileira: Contributos da SDT/MDA.....	98
4.2.1	Políticas Públicas de carácter territorializado.....	101
4.2.2	Pronat e PTC: políticas públicas complementares.....	105
4.3	Instâncias representativas na gestão do Território Zona Sul/RS.....	107
4.3.1	Codeter e Colegiados Territoriais.....	107
4.3.2	Azonasul: Associação dos Municípios da Zona Sul.....	108
4.3.3	Emendas Parlamentares.....	110
4.3.4	Organização Social do Território Zona Sul do Estado/RS.....	114
4.4	Desenvolvimento Territorial: avanços e desafios da política nacional.....	116
5	PROJETOS TERRITORIAIS DE DESENVOLVIMENTO: políticas públicas e participação popular.....	119
5.1	O papel das políticas públicas e o território.....	125
5.2	Projetos Territoriais de Desenvolvimento no Território Rural Zona Sul.....	134
6	PROJETOS TERRITORIAIS DE DESENVOLVIMENTO: Análise de 4 projetos de infraestrutura e serviços no TZS.....	142
6.1	Projetos Monitorados do Território Rural Zona Sul/RS.....	144
6.1.1	Pinheiro Machado: Construção de Central de Comercialização.....	144
6.1.2	Capão do Leão: Casa de Comercialização de Produtos Agrícolas.....	147
6.1.3	Canguçu: Construção de Agroindústria.....	150
6.1.4	Cristal: Construção de Unidade de Capacitação.....	152
6.2	Características dos Projetos Setoriais e dos Projetos Territoriais.....	153
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	157
	REFERÊNCIAS.....	165
	APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO.....	174

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o Brasil rural vem passando por um conjunto de transformações. Hoje o rural brasileiro é significativamente diferente do que há uma década. A luta pela reforma agrária, que até pouco tempo era a principal reivindicação de movimentos sociais do campo, atualmente, diante o contexto da agricultura brasileira¹, a mobilização destes grupos e de pensadores que ajudam interpretar a história do Brasil na questão da posse e dos interesses da terra, tem se modificado.

Sabendo que não basta apenas a desapropriação do latifúndio improdutivo e sua posterior distribuição a agricultores desprovidos – a reforma agrária que se almeja, está calcada na produção de alimentos saudáveis, na produção combinada com a agroindústria cooperativada, e, sobretudo com a qualidade de vida dos moradores do campo. Assim, esta ação coincide com a preocupação atual dos formuladores de políticas públicas, sobre os avanços no enfrentamento da pobreza rural e a promoção do desenvolvimento do campo.

Desta forma, havendo a necessidade de acompanhar este movimento, as políticas públicas, principalmente no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) vêm acompanhando este processo, com estratégias que não são somente aperfeiçoamento das políticas já existentes, mas de políticas que vão ao sentido de tornar possível novas perspectivas de futuro dessas regiões.

Assim, o espaço rural tem se firmado como um elemento importante e imprescindível para a agenda pública, visto que hoje não é aceitável falar em política econômica e social sem dialogar com o rural. Tendo em vista que este espaço está cada vez mais consolidado na perspectiva do desenvolvimento sustentável e da participação popular, que é um dos grandes desafios que o governo brasileiro vem se propondo a trabalhar. Neste sentido, reconhecer as dificuldades do meio rural possibilita melhorar a formulação de novas políticas públicas e/ou reformulação das já existentes.

Porém, não é de hoje que o conceito de desenvolvimento vem sendo discutido nas diferentes áreas do conhecimento. Ao longo dos anos, as mudanças desencadeadas no mundo advindas com o processo de globalização, agregavam a este conceito características do modelo neoliberal, o qual era pautado apenas nas questões econômicas, de dominação e desigualdade.

¹ Dominada por grandes empresas transnacionais do agronegócio.

Diferentemente da discussão que se faz sobre os aspectos do agronegócio, em que há uma preocupação em pensar este apenas como um setor da economia, sendo a competitividade o tema central; ao se falar em desenvolvimento rural, não está se referindo a um setor agrícola apenas, mas de uma relação entre sociedade e natureza, isto é, envolve mais do que a competitividade de uma atividade, pois abarca as formas de apropriação do espaço. Enfim, é um conjunto de dimensões mais amplo do que a ideia de desenvolvimento agrícola.

A fim de contribuir para a superação da lógica economicista, e almejando a construção de justiça social, a noção de desenvolvimento rural na perspectiva territorial tem se destacado como um interessante contraponto à proposta de desenvolvimento pautado pelo crescimento econômico apenas, pois o significado de desenvolvimento territorial enquanto método de ação normativa, procura estimular a capacidade de articulação de diferentes atores (na escala local e regional) a fim de um projeto de desenvolvimento comum (PIRES; MÜLLER; VERDI, 2006).

Observar as peculiaridades de cada região é um passo fundamental para construir práticas realmente efetivas, tendo como base a valorização das diversidades. Neste sentido, especialmente nesta última década, o país tem avançado quanto à questão da implementação de políticas públicas que objetivam superar o viés de conceber as políticas de cima para baixo, mas de construir essas políticas com os próprios envolvidos, neste caso, particularmente com as populações rurais.

Outro importante elemento da abordagem territorial, é que esta trabalha com o conceito de desenvolvimento sustentável, não apenas sob o ponto de vista ambientalista, pois a sustentabilidade não reside somente no uso equilibrado dos recursos naturais, mas sim na adequada distribuição de renda gerada e na justiça social. Assim, o incentivo à agricultura familiar é um dos pilares para o desenvolvimento sustentável no Brasil, sendo este, apontado como alternativa para o desenvolvimento social e econômico baseado na preservação dos recursos naturais e na valorização das diversidades.

Neste sentido, se propõe discutir um novo rural no Brasil. Um Brasil que dialogue com as novas manifestações e relações entre seus membros e atores territoriais. No âmbito do MDA, observa-se a implantação de uma série de ações que versam sobre a diversidade do rural brasileiro, e que visam amenizar profundas disparidades sociais. Entre estas ações, salienta-se, centralmente, neste trabalho, o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), criado em 2003 (juntamente com a Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT) – que tem como encargo a valorização da agricultura familiar, o enfrentamento da pobreza rural e desigualdades regionais, e a promoção de um

desenvolvimento harmonioso e sustentável, através da articulação de políticas públicas com abordagem territorial.

O Pronat, desde sua criação tem como princípios estimular o protagonismo dos atores sociais e o planejamento da gestão social. Tem como peculiaridade o fato de que cada território rural organiza seu colegiado territorial, o qual é composto por representantes de entidades da sociedade civil (Estado/Sociedade Civil)², além do que, o modelo de gestão é pautado pela paridade entre a sociedade civil e governo. Como exemplo de autonomia que é delegada aos atores territoriais, podemos citar o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), em que os atores territoriais devem elaborar seus planos de ações e objetivos estratégicos, a partir de uma visão sistêmica da realidade, devendo estar fixados neste documento.

O Programa Territórios da Cidadania (PTC), implementado em 2008, é decorrente dos territórios rurais. O PTC é de responsabilidade da Casa Civil, porém articulado a diversos ministérios e órgãos do governo federal, mas assim como o Pronat é coordenado pela SDT/MDA. Neste programa, os recursos são direcionados a atender as necessidades de parcelas da população que historicamente foram excluídos. O PTC possibilita inclusão social pelo trabalho, de grupos em sua maioria beneficiários de outros programas sociais do governo. Ou seja, é um programa complementar ao Bolsa Família (por exemplo), e tem como premissas o comprometimento do Estado ao enfrentamento da pobreza de parcelas mais afastadas do país, isto é, onde há bolsões de pobreza e desigualdades sociais.

Por esta razão o PTC foi criado a partir dos territórios rurais, uma vez que foram selecionados territórios que apresentavam o mais baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Desta maneira, como critérios de ação do PTC, além de baixo IDH, foram observados também territórios rurais que concentravam mais beneficiários do programa Bolsa Família, amplo agrupamento de população de agricultores familiares, assentados de reforma agrária, pescadores artesanais e comunidades tradicionais.

Assim, observa-se que o PTC propõe dialogar com a sociedade, ou seja, sugere que o desenvolvimento deva ser compactuado entre todos os seus protagonistas. E que os recursos públicos disponibilizados devem ser combinados a projetos estratégicos de acordo com a realidade de cada território.

² Do Estado são entidades públicas da administração direta, indireta ou vinculadas aos níveis federal, estadual e municipal de governo, bem como aquelas de caráter associativo que representem, direta ou indiretamente, essas categorias. Como Sociedade Civil, compreende-se aquelas representativas de grupos sociais e de grupos de identidade social.

Entretanto, essa discussão que se desenha no âmbito brasileiro, tanto do debate científico, quanto na formulação de políticas públicas, tem por influência as experiências desenvolvidas em outros países. Especialmente nos países da União Europeia, desde a década de 1990, a abordagem territorial tem sido tratada como estratégia de desenvolvimento, sendo esta uma alternativa às políticas agrícolas de viés exclusivamente setorial. Como exemplo, podemos citar o programa Leader – Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais.

No Brasil, juntamente com a perspectiva territorial, o termo *agricultor familiar*, compõe um conjunto de termos e conceitos que ganharam visibilidade nestas últimas décadas. Neves (2007) demonstra que o termo *agricultor familiar* é uma construção política, muito mais que um conceito, e que é idealizado pelas políticas públicas como forma de representação, distante da realidade social desses sujeitos que também possuem outras denominações, analisadas pela autora como pequeno agricultor, camponês, etc.

Neste sentido, este trabalho tem como finalidade a observação da experiência das políticas de desenvolvimento territorial no Território Rural Zona Sul, do Rio Grande do Sul. Com este objetivo foram ampliados os esforços em analisar alguns dos projetos estratégicos do TZS, e se estes são constituídos à luz da abordagem territorial do desenvolvimento rural, como também se preocupou em apresentar o contexto em que as políticas públicas de desenvolvimento se inscrevem no âmbito do planejamento de estratégias brasileiras. Como objetivos específicos, o trabalho procurou identificar os projetos concluídos, apoiados pela SDT, bem como a construção de uma tipologia dos projetos estratégicos a partir dos seus objetivos e metas.

No caso do TZS, verificou-se que ambos os programas (Pronat e PTC) utilizam o mesmo referencial geográfico, isto é, o território composto por 25 municípios próximos, localizados no extremo sul do país. De considerável extensão territorial, compreende em torno de 13% da área total do Rio Grande do Sul. Em relação à distribuição da população, segundo o Censo 2010, dos 864.343 habitantes que o território possui 712.605 (82%) são moradores da zona urbana, e 151.532 (18%) vivem na zona rural. Fator característico deste território diz respeito à diversidade de grupos sociais presentes, o que confere legitimidade na constituição deste, visto que a paridade é fator necessário para a composição dos territórios rurais.

Logo, diante de tais características do TZS, e das experiências ante o cenário atual das políticas do governo federal, a presente pesquisa propõe-se a identificar elementos do processo de implementação destas ações no território em questão. Com particular atenção aos projetos de infraestrutura (Proinfs), apoiados pela SDT e gerenciados pelo colegiado, observando se estes contemplam em suas metas e objetivos, o enfoque territorial de desenvolvimento. Assim este trabalho se constitui em cinco capítulos, e outras duas partes, sendo esta introdução e as considerações finais.

Como ponto de partida da presente dissertação, o capítulo posterior a Introdução apresenta o referencial teórico, que subsidiou as questões acerca do conceito de desenvolvimento e suas adjetivações, da qual contou com a contribuição teórica de alguns autores como Ignacy Sachs, Celso Furtado, Gilberto Dupas, Amartya Sen, entre outros que têm influenciado o debate quanto às origens e noções do desenvolvimento. Este capítulo aborda ainda a gênese do conceito de território conduzida por autores das ciências sociais e humanas, tais como Milton Santos, Claude Raffestin, Rogério Haesbaert, Marcos Saquet – da qual conduzem à uma compreensão abrangente de território socialmente construído e *locus* de convivência dos atores e suas estratégias de apropriação do espaço geográfico.

A partir da análise sobre o conceito de território, foi possível tecer algumas reflexões a respeito da construção do desenvolvimento na perspectiva territorial, sendo esta uma estratégia de aproximação entre Estado e sociedade. José Eli da Veiga, Tânia Bacelar, Arilson Favareto, são alguns dos referenciais que têm inflado este debate, tanto no âmbito acadêmico, quanto das políticas governamentais de desenvolvimento rural sustentável na perspectiva territorial.

O capítulo seguinte propõe observar como as políticas do Governo Federal (Pronat e PTC) se esquematizam no âmbito do Território Rural Zona Sul, do estado do Rio Grande do Sul. Para isto, primeiramente é apresentado um histórico e a caracterização do TZS, as dimensões econômicas, culturais, políticas, ambientais e sociais que o configuram, e de acontecimentos que marcaram o processo de formação e transformação da porção meridional do RS.

Para isto, contou-se com a contribuição de autores que apresentam estudos historiográficos sobre o Rio Grande do Sul, como também da análise de documentos referenciais de elaboração das políticas territoriais. Além da análise de dados que estão disponíveis no ambiente virtual na página do MDA e do IBGE, sendo este último fundamental à análise dos diferentes aspectos do território.

O quarto capítulo consiste na discussão acerca das políticas com enfoque territorial. Aborda as iniciativas internacionais, sendo estas propulsoras das experiências brasileiras, utilizadas como instrumentos de combate à pobreza e promotoras do desenvolvimento das áreas rurais. Apresenta também, a identificação de instituições envolvidas com os projetos territoriais no TZS.

O quinto capítulo identifica e caracteriza os projetos territoriais de desenvolvimento apoiados pela SDT no Território Rural Zona Sul. Faz um levantamento dos valores e os municípios atendidos. Para tanto, utilizou-se dados secundários coletados junto ao ambiente virtual do Sistema de Gestão Estratégica, informações registradas em atas das reuniões do Colegiado Territorial e no Relatório Analítico da Célula de Acompanhamento e Informação – CAI/Zona Sul³.

Por fim, o sexto capítulo se compõe do levantamento de informações obtidas a partir da pesquisa de campo. Esta etapa contou com a participação nas reuniões do Colegiado Territorial Zona Sul/RS. Tal acompanhamento teve início em meados de 2011 (quando a autora passou a fazer parte da Célula de Acompanhamento e Informação – CAI/Zona Sul), sendo esta uma das atividades desenvolvidas pela CAI. Este momento proporcionou a observação de como se desenrolam as discussões e decisões entre os membros da plenária do Colegiado, sendo fundamental na compreensão dos desafios que tangem à implementação destas políticas no território.

Assim, por aproximadamente um ano⁴, pôde-se acompanhar junto à equipe da CAI, as atividades demandadas pela SDT. Entre estas, a aplicação de cinco diferentes questionários, e, posterior sistematização dos dados coletados. Após esse período, o acompanhamento junto a CAI continuou, mas de forma colaborativa. Portanto, este período foi muito importante para a escolha do tema da presente dissertação, tendo em vista esta experiência inicial, como também, da oportunidade de estar desenvolvendo um trabalho no sentido de ampliar a compreensão das dinâmicas territoriais.

Um segundo momento da pesquisa de campo, consistiu na inserção de quatro municípios proponentes de projetos territoriais que foram analisados mais detalhadamente. A escolha foi determinada por estes terem sido monitorados pela Delegacia Federal do MDA, além do que, a definição por estes projetos também levou em conta o fato destes serem casos

³ Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais Nº. 05/2009. A CAI tinha como demanda traçar um panorama geral e inicial dos resultados e observações no território Zona Sul no período de setembro de 2010 a setembro de 2011, através de atividades de pesquisa e extensão.

⁴ Período enquanto integrante – bolsista da CAI (maio de 2011 a maio 2012). Após este período, foram desempenhadas atividades enquanto colaboradora.

emblemáticos, como veremos ao longo do trabalho. Esta etapa contou com a aplicação de questionário aos gestores do poder público municipal, visitação a alguns dos projetos estratégicos, e de conversas informais com os beneficiários.

Desta maneira, as informações adquiridas compõem grande parte das considerações discriminadas no capítulo seis, que, a partir da descrição de cada projeto analisado, das observações tendo como base os questionários aplicados e posterior sistematização (esta não de forma quantitativa, e sim descritiva e interpretativa por meio dos dados coletados), foram fundamentais para visualizar o contexto do objeto de estudo desta pesquisa, que além das dinâmicas de funcionamento dos projetos, o trabalho busca compreender como se deu o processo de concepção destes.

Ao final dos capítulos descritos, são apresentadas as considerações finais do trabalho, que se constituem em sùmulas das principais ideias construídas por meio da pesquisa.

2 DO DESENVOLVIMENTO AO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Ao longo das últimas décadas, o debate acerca do conceito de desenvolvimento adquiriu diferentes abordagens e perspectivas dependendo do contexto em que era empregado. Atualmente, o Estado tem assumido um papel relevante enquanto agente do desenvolvimento, refletindo assim, nas formas de ação das políticas governamentais. Desta maneira, a presente dissertação pretende levantar esta trajetória referente ao conceito de desenvolvimento, a fim de que se possa contribuir para a superação da antiga ideia do modelo de desenvolvimento pautado apenas nas questões econômicas, de dominação e desigualdade.

Atualmente, tem-se observado a preocupação de diversos autores (Amartya Sen, Celso Furtado, Ignacy Sachs) em analisar criticamente a noção de desenvolvimento, visto que este sempre esteve relacionado a um discurso hegemônico. Estudiosos defendem a ideia de se pensar o modelo de desenvolvimento tendo como suporte, as demandas da sociedade, visando a superação das desigualdades sociais. A exemplo disto, Rist (2002), considera o discurso do desenvolvimento maleável, na sua capacidade de integrar questões novas, tais como as necessidades humanas básicas, o fomento da participação da população, a abordagem territorial, a preocupação com o gênero e a etnia e a tão propagada sustentabilidade.

Desta maneira, a incorporação de estratégias de caráter espacial, isto é, da perspectiva territorial, é o mais recente enfoque adotado pelo Governo Brasileiro, para analisar a dimensão espacial do desenvolvimento rural e suas desigualdades. Assim, esta proposta de desenvolvimento partiria das potencialidades de determinado território, fortalecendo e incentivando a capacidade de articulação em nível local e regional dos diferentes atores sociais⁵, no intuito da construção participativa de um projeto de desenvolvimento comum. Em outras palavras, de um projeto de desenvolvimento desde baixo.

Esta mobilização vinda desde baixo, da qual os atores sociais são os protagonistas deste modelo, é que de fato se aproxima em favor da construção de uma governabilidade participativa, da qual envolveria governos federal, estadual e municipal e os atores territoriais. Com base neste ideal é que se pretende lançar mão da temática do desenvolvimento, tendo como objetivo aprofundar o debate em bases diferentes do desenvolvimento conhecido e abordado nas ciências aplicadas. Para tal, entendemos ser preciso ampliar essa discussão, considerando sempre as especificidades histórico-geográficas de cada realidade.

⁵ De acordo com Sabourin (2002), na terminologia da abordagem territorial, os atores são os agentes sociais e econômicos, indivíduos e instituições, que desempenham atividades e/ou mantêm relações num determinado território.

Portanto, para melhor compreender a expressão de desenvolvimento territorial, se pretende nas seções seguintes tratar dos conceitos que são centrais das políticas públicas para o meio rural. Iniciaremos abordando elementos do conceito de desenvolvimento em suas diferentes acepções. A seguir, serão feitos apontamentos sobre o conceito de território desde sua origem até uma concepção mais abrangente, isto é, território enquanto espaço socialmente organizado. Por fim, o capítulo finaliza trazendo considerações a respeito desta nova visão de desenvolvimento (territorial) como estratégia para o desenvolvimento rural via políticas públicas.

A visão sobre o desenvolvimento foi sendo moldada ao longo da história, e interpretada de acordo com o contexto político, social e especialmente o contexto econômico. Assim, diante destas mudanças, a noção de desenvolvimento que inicialmente era tratada como sinônimo de crescimento econômico e progresso (ROSTOW, 1974), incorporam hoje novas dimensões, como a social, a ambiental, a cultural, a institucional, inclusive a econômica, sendo fundamentais à política de desenvolvimento rural. Outro aspecto que sofreu modificação foi a escala de abrangência que passou dos recortes local, regional e global para uma escala territorial ou abordagem territorial.

Por se tratar de uma abordagem recente, são raros os estudos voltados à análise das principais repercussões das políticas territoriais elaboradas com a finalidade de combater as desigualdades e a pobreza. Os estudos que se apresentam neste tema, geralmente enfatizam suas ponderações nos investimentos públicos utilizados na construção de empreendimentos de infraestrutura, tais como: unidades de capacitação, centro de comercialização, entre outros. Ou seja, o foco dos estudos concentra-se em analisar se estas políticas estão promovendo dinamismo econômico, sem necessariamente analisar se este dinamismo também representa melhorias na qualidade de vida da sociedade.

No que diz respeito ao Território Rural Zona Sul do estado do Rio Grande do Sul (TZS), estas questões podem ser conferidas em trabalhos de Rambo et al. (2012) e Del Ré, Schneider e Rambo (2012), os quais abordam o Índice de Condições de Vida (ICV), construído a partir da abordagem das Capacitações de Amartya Sen. O ICV tem como proposta, expressar a representação das mudanças percebidas pelos atores, que são beneficiários das ações implementadas pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) a qual é vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

2.1 Breve contexto histórico da noção de Desenvolvimento

Considera-se importante a discussão a respeito de desenvolvimento, por se tratar de um termo que é polissêmico, ou seja, utilizado em vários sentidos. Por isso é que se julga necessário tecer a discussão sob o ponto de vista teórico, tendo em vista a diversidade de significados e interpretações. Por exemplo, nestas últimas décadas, podemos perceber que a noção de desenvolvimento tem sido interpretada (de modo geral), de duas diferentes maneiras: no campo da política, e especialmente em se tratando do desenvolvimento econômico das áreas rurais.

De acordo com as concepções mais recentes, estas passam a considerar desenvolvimento numa perspectiva *botton-up* (de baixo para cima), considerando as regiões como promotoras do seu desenvolvimento (FERNANDEZ, et al., 2008). Desta forma, cada vez mais, múltiplos atores vêm sendo considerados nos processos de desenvolvimento, entre os quais os atores pertencentes ao Estado, aos mercados, e a sociedade civil (REFFESTIN, 1993; BECKER, 1983).

De forma sucinta, podemos dizer que desde o início da Pré-História, o homem se movimenta no espaço, levando em consideração o acesso aos recursos naturais disponíveis. Com a consolidação da agricultura, surgiram mudanças, não somente nas técnicas de trabalho, mas também nas relações sociais entre os homens. Observa-se que com o aperfeiçoamento das técnicas agrícolas, ao longo do tempo, ocorreram diferentes tipos de transformações na agricultura – o que se convencionou chamar de “revoluções agrícolas” – sendo que a característica marcante da transição de uma prática agrícola para outra era a substituição de técnicas até então utilizadas, por outras mais adequadas para aquele período histórico (MAZOYER; ROUDART, 2010).

No decorrer do século XX – pós-Segunda Guerra Mundial – se intensifica a especialização agrícola, consolidando, desta forma, o novo modelo produtivo, isto é, baseado no padrão tecnológico. Assim, a humanidade passou a desenvolver relações ainda mais complexas entre o rural e o urbano, estas relacionadas à integração da agricultura com a indústria. De tal modo que os espaços foram sendo transformados de acordo com o padrão global de desenvolvimento técnico e científico. Em outras palavras:

Com a crescente instrumentalização do meio geográfico, os lugares tendem a incorporar os elementos novos como fatores de “modernização”. Tornam-se, assim, potencialmente aptos para integrar o sistema econômico globalizado. Deste modo, o lugar acaba por revelar o mundo e indicar as transformações sociais e econômicas em curso (NASCIMENTO; KAHIL, 2006, p. 478).

Esse conjunto de mudanças técnicas na agricultura, conhecido por “Revolução Verde”, consistia na “modernização” das práticas agrícolas, visando o aumento da produção. Entretanto, os efeitos dessas mudanças perpassam as atividades agrícolas, já que o espaço rural, gradualmente torna-se subordinado a novos interesses de consumo, predominantemente relacionados às formas de vida urbana (WANDERLEY, 2000).

Portanto, a noção de desenvolvimento, sobretudo no espaço rural, foi seguramente planejada devido ao “espírito da época”⁶, já que o termo desenvolvimento rural era pensado sob a influência de países de economia capitalista⁷, isto é, das dinâmicas de transformação capitalista da agricultura (WEISHEIMER, 2013).

Diversos autores⁸ ressaltam que o conceito de desenvolvimento surgiu após o período da Segunda Guerra Mundial, visto que antes a expressão utilizada era “progresso”, empregada para referenciar se um país tinha nível cultural de vida elevado, ou ainda se este era eficiente em produção. Portanto, após este período, vem à tona o conceito de desenvolvimento acrescido do adjetivo econômico, isto porque estava relacionado ao crescimento econômico e também ao preenchimento de um espaço relacionado que distanciava os países mais ricos dos mais pobres.

No Brasil desta época (pós-Segunda Guerra Mundial), se criou a ideia de que, se o crescimento econômico alavancasse outros setores como saúde, educação, iriam se elevar, por consequência. Assim, estratégias foram criadas para impulsionar o desenvolvimento. A principal baseava-se na industrialização – sendo considerada a única capaz de desenvolver a produtividade com eficiência, e, por conseguinte, impulsionar o processo de desenvolvimento. Realmente, o país adquiriu importância econômica, mas mesmo assim continuava distante dos países desenvolvidos, visto que estes também continuaram em ascensão. Sobre as ideias entre crescimento econômico e desenvolvimento:

Conceitos como progresso, crescimento, industrialização, transformação, modernização, têm sido usados freqüentemente como sinônimos de desenvolvimento. Em verdade, eles carregam dentro de si toda uma compreensão específica dos fenômenos e constituem verdadeiros diagnósticos da realidade, pois o conceito prejulga, indicando em que se deverá atuar para alcançar o desenvolvimento (SCATOLIN, 1989, p.6).

⁶A partir da segunda metade do século XX.

⁷ Modelo de desenvolvimento baseado na tecnologia norte-americana e europeia.

⁸ Ver trabalho de Luz Carlos Bresser-Pereira “O conceito Histórico de Desenvolvimento Econômico” (2006).

Mediante as concepções de desenvolvimento, a teoria neoclássica tem como importante representante, o economista Joseph Schumpeter. Sua contribuição a este conceito foi de descrever e consolidar um pensamento a respeito de como funciona a dinâmica econômica capitalista. Dizia que esta ocorre através de rupturas, instabilidades e descontinuidades, no advento de transformações estruturais. O autor também tece contribuições explicando a ocorrência de crises no capitalismo, porém o seu foco está em analisar a ocorrência do desenvolvimento quando há inovação, o qual classifica como variável endógena ao sistema econômico.

Schumpeter (1934) salienta que a inovação do capitalismo, isto é, as variáveis endógenas, adquirem algumas características, entre as quais, destaca que: estas atividades diferem de invenções por imprimirem necessariamente, destruição de estruturas existentes e sua substituição por novas, consolidando a expressão “destruição criativa”. Ou seja, uma vez que é criada uma nova tecnologia (inovação), acaba abandonando-se grandes estruturas que poderiam estar sendo utilizadas, mas que a partir deste momento, acabam se tornando obsoletas.

Outra característica refere-se a forças intrínsecas ao sistema econômico que tendem a desestabilizá-lo de tempos em tempos, com a substituição de um determinado equilíbrio por outro diferente. Esta transição seria algo como uma ruptura:

O desenvolvimento [...] é um fenômeno distinto, inteiramente estranho ao que pode ser observado no fluxo circular ou na tendência para o equilíbrio. É uma mudança espontânea e descontínua nos canais do fluxo, perturbação do equilíbrio, que altera e desloca para sempre o estado de equilíbrio previamente existente [...] Essas mudanças [...] e estas perturbações do centro do equilíbrio aparecem na esfera da vida industrial e comercial, não na esfera das necessidades dos consumidores de produtos finais (SCHUMPETER, 1998⁹ apud RAMBO; FILIPPI, 2009, p.124).

A terceira característica do pensamento schumpeteriano, é a de que as forças de mercado ainda operam, contudo a otimização do bem-estar individual pode não implicar melhoria do bem-estar coletivo, na medida em que o responsável pela inovação pode se tornar monopolista ou oligopolista.

Portanto, da relação entre desenvolvimento e inovação, o autor vai chamar atenção para a importância da inovação como motor do desenvolvimento econômico, tendo como implicação o fato de que o desenvolvimento nunca é a reprodução de si próprio, e sim, uma

⁹ SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1998.

transformação qualitativa da atividade econômica, sendo este o sentido da palavra inovação, ou seja, essa transformação.

Assim, a inovação entra na transformação basicamente introduzindo novos produtos e novos processos. Igualmente, segundo Schumpeter, a inovação pode ser a percepção de um novo mercado, novas fontes de matéria prima, etc., estas também fazem parte da inovação, e não apenas a tecnologia.

Produzir outras coisas, ou as mesmas coisas com método diferente, significa combinar diferentemente esses materiais e forças. Na medida em que as “novas combinações” podem, com o tempo, originar-se das antigas por ajuste contínuo mediante pequenas etapas, há certamente mudança, possivelmente há crescimento, mas não um fenômeno novo nem um desenvolvimento em nosso sentido. Na medida em que não for este o caso, e em que as novas combinações aparecerem descontinuamente, então surge o fenômeno que caracteriza o desenvolvimento (SCHUMPETER, 1998¹⁰ apud RAMBO; FILIPPI, 2009, p.124).

No artigo *Das concepções clássicas à abordagem territorial: para (re)pensar processos de desenvolvimento na agricultura familiar*, Rambo e Filippi (2009), apontam uma questão a respeito do papel da agricultura e do agricultor familiar na concepção de Schumpeter¹¹. Nas palavras dos autores:

[...] levando em conta suas considerações, pergunta-se: onde ficaria a agricultura e a figura do agricultor familiar nesta concepção? Estaria este agricultor restrito a “ser educado” pelo empresário schumpeteriano a tomar as novas tecnologias por ele produzidas? E aqueles agricultores que não tem acesso ao crédito? Como se apropriar das inovações? Estas certamente são perguntas que ainda estão por serem respondidas (RAMBO; FILIPPI, 2009, p. 125).

Neste mesmo artigo, os autores destacam outro importante pensador das teorias do desenvolvimento – Walt Whitman Rostow. Analisam que, pela sua ótica, o conceito de desenvolvimento se aproxima à ideia de modernização e progresso econômico, e que este está relacionado a um processo de transição com cinco estágios, entre os quais:

(1) sociedade tradicional: na qual a estrutura se expande dentro de funções de produção limitadas, havendo necessidade de dedicar proporções elevadas de recursos à agricultura. O poder político se concentrava com os que detinham o controle da

¹⁰ SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1998.

¹¹ Schumpeter foca em dois atores essenciais ao desenvolvimento: o empresário e o capitalista. O primeiro seria aquele indivíduo que realiza as novas combinações, muito mais que um simples administrador. Ao segundo, caberia o fornecimento de crédito tornando possível a realização dessas novas combinações [...] as inovações levariam a uma ruptura do mundo estacionário (o fluxo circular, onde predomina um equilíbrio geral entre os agentes econômicos) e também ao início de um processo de desenvolvimento que se daria no âmbito da produção. De acordo com o raciocínio schumpeteriano, é o empresário que, em geral, inicia a mudança econômica. Os consumidores são educados por ele e se necessário; ensinados a querer coisas novas, diferentes das que tinham o hábito de usar (RAMBO; FILIPPI, 2009, p. 124).

terra. (2) Pré-condições para o arranco: surge no momento em que a ciência moderna passa a se converter em novas funções de produção na agricultura e na indústria. Difunde-se a idéia de progresso econômico como indispensável e benéfico. A formação de estados nacionais centralizados em oposição ao tradicional poder agrário seria outro fator mobilizador de recursos para o arranco. (3) Arranco: nesta fase são superadas as resistências ao progresso econômico expandindo-se a tecnologia. Difundem-se novas técnicas agrícolas e industriais. O aumento na produtividade agrícola é fundamental para o êxito do arranco. Este gera investimentos na indústria, o que se reverte na expansão das áreas urbanas. (4) Marcha para a maturidade: a produção ultrapassa o crescimento demográfico. Há um progresso econômico contínuo cujas novas tecnologias permitem à sociedade, não produzir tudo, mas qualquer coisa que se pretenda produzir. (5) Era do consumo em massa: auge do desenvolvimento, que se caracteriza pela elevação geral dos níveis de renda, ampliação da capacidade de consumo de bens duráveis e de serviços. O automóvel é o símbolo desta fase. Há ainda uma disseminação das políticas sociais através do Estado de Bem-Estar (ROSTOW, 1974¹² apud RAMBO; FILIPPI, 2009, p.124).

Diante do exposto, percebe-se que para Rostow, o desenvolvimento se dá à medida que as sociedades alcançam estas cinco etapas distintas, mas que são sequenciais. Enquanto Schumpeter afirma que a inovação nasce das mãos do empresário inovador, tendo este papel de destaque no desenvolvimento econômico – porém este nunca corre risco, e sim, “quem concede crédito sofre os reveses se a empresa fracassar” (SCHUMPETER, 1982, p.92). Os autores ainda salientam que o conteúdo básico do processo de desenvolvimento para Rostow, está pautado nas “pré-condições para o arranco, as mudanças requeridas na economia e nos valores precisam de um estado nacional centralizado que respalde a modernização” (RAMBO; FILIPPI, 2009, p. 126).

A partir da apresentação das principais ideias de Schumpeter e Rostow, os autores do artigo¹³ lançam um questionamento: “como pensar o desenvolvimento de regiões rurais, baseadas na agricultura familiar, muitas vezes desprovidas de recursos financeiros principalmente para adotar padrões tecnológicos modernos [...] seria possível a agricultura familiar competir com o agronegócio?” (RAMBO; FILIPPI, 2009, p. 127).

Dessa maneira tornam-se questionáveis estas ideias de Schumpeter e Rostow. Entretanto, atualmente é possível encontrar referenciais que se posicionam criticamente quanto à noção de desenvolvimento, às concepções de crescimento econômico e modernização tecnológica. Tais considerações podem ser conferidas, por exemplo, em referenciais como Celso Furtado, entre outros que serão abordados nessa seção.

¹² ROSTOW, W. W. **Etapas do desenvolvimento econômico**: (um manifesto não-comunista). 6. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

¹³ Salientando que neste presente trabalho foram feitas apenas breves apontamentos, para conferir a íntegra destas reflexões, recomenda-se conferir o artigo *Das concepções clássicas à abordagem territorial: para (re)pensar processos de desenvolvimento na agricultura familiar* (RAMBO; FELIPPI, 2009).

Celso Furtado, pioneiro em ampliar o conceito de desenvolvimento, se destaca entre os autores brasileiros que desenvolveram abordagens críticas sobre este conceito. No pensamento deste autor, o desenvolvimento deve englobar outras dimensões, tais como a dimensão social, a cultural e posteriormente a dimensão política (democracia) e ambiental. Ou seja, o autor enfatizava que a preocupação apenas na questão econômica não seria suficiente para alcançar o desenvolvimento em sua plenitude, pois deveria atentar antes da justiça social. Só assim possibilitaria o desenvolvimento em suas diferentes dimensões.

Furtado discorre sobre conceitos de desenvolvimento e subdesenvolvimento, sendo estes, representações de estruturas sociais, resultado de um sobre o outro, podendo-se percebê-las como situações históricas, porém derivadas de um mesmo impulso inicial (FURTADO, 2000).

Portanto, diferentemente do que propunha a abordagem clássica (desenvolvida entre os anos 40 e 50 do século XX), o autor não considerava o subdesenvolvimento como uma etapa ao desenvolvimento. Este dizia que o subdesenvolvimento não é um momento, mas sim uma forma histórica de organização de determinada sociedade, que permite olhar para o desenvolvimento e subdesenvolvimento como dimensões permanentes da forma de existência do capitalismo, e a necessidade de entender o sistema de capitalista como sistema global internacional desde sua origem.

Ou ainda nas palavras do autor:

[...] os atuais padrões de consumo dos países ricos tendem a generalizar-se em escala planetária. Esta hipótese está em contradição direta com a orientação geral do desenvolvimento que se realiza atualmente no conjunto do sistema do qual resulta a exclusão das grandes massas que vivem nos países periféricos das benesses criadas por esse desenvolvimento (FURTADO, 1974, p. 71).

Gilberto Dupas, em suas considerações, também sinaliza críticas à ideologia do progresso baseado no discurso neoliberal das últimas décadas do século XX, visto que este sistema tende a priorizar uma minoria da população, fazendo com que se acentue o acúmulo de capital para alguns, em detrimento da pobreza da grande maioria. Mas não só isto, como também de que estas ideias estavam associadas à liberdade dos mercados, ou seja, de ampla abertura comercial. Quanto a este aspecto, o autor:

O saber científico conjuga-se à técnica e, combinados – a serviço de um sistema capitalista hegemônico –, não cessam de surpreender e revolucionar o estilo de vida humana. Mas esse modelo vencedor exhibe fissuras e fraturas; percebe-se, cada vez com mais clareza e perplexidade, que suas construções são revogáveis e que seus efeitos podem ser muito perversos. A capacidade de produzir mais e melhor não cessa de crescer e assume plenamente a assunção de progresso, mas esse progresso,

ato de fé secular, traz também consigo exclusão, concentração de renda e subdesenvolvimento (DUPAS, 2006, p. 11).

Assim, o conceito de desenvolvimento utilizado pelos governos desenvolvimentistas da época (Vargas e JK), isto é, exclusivamente econômico que tinha como meta o crescimento da produção industrial: favoreceu para que houvesse a concentração de riqueza e a acumulação do capital para a reprodução do processo capitalista. Entretanto, a questão econômica sempre será importante, sobretudo pelo aumento da produtividade com o objetivo de fazer com que o país tenha capacidade de propiciar condições efetivas materiais, que são também necessárias à vida humana, entretanto, este não de forma exclusiva.

Percebe-se que Furtado e Dupas comungam de ideias semelhantes sobre o conceito de desenvolvimento. Celso Furtado passa a propor dimensões para o desenvolvimento, desvinculando este da ideia exclusiva de crescimento econômico. Gilberto Dupas, por sua vez, em sua obra sugere questionamentos sobre “a quem esse progresso serve e quais os riscos e custos de natureza social, ambiental, e de sobrevivência da espécie que ele está provocando” (DUPAS, 2006, p.26).

Enfatizando que esta breve contextualização tem como objetivo elencar algumas das principais características (do termo em questão), dado pelo pensamento neoliberal propagado no século passado, como também do sentido que é dado à noção de desenvolvimento, no senso comum, isto é, da definição dicionarizada. Usualmente, desenvolvimento é definido como: *o ato ou efeito de desenvolver(-se), crescimento, progresso* (FERREIRA, 1996, p. 222).

Desta forma, estas considerações iniciais visam estimular o debate acerca do conceito de desenvolvimento, não exatamente na dimensão semântica do termo, mas se pretende evidenciar as mudanças de sentido e/ou interpretações ocorridas no tempo e no espaço. Isto por que o objetivo do trabalho é relacionar a noção de desenvolvimento à construção da abordagem territorial do desenvolvimento rural, aqui tratado como resultado da diversidade de formas, funções, estruturas e processos presentes no rural contemporâneo. Sendo assim, esse conceito somente pode ser apreendido em sua historicidade, ou seja, no campo das suas contradições.

Portanto, o encaminhamento que se dará a este capítulo teórico busca o legado de estudiosos que tratam deste tema como peça fundamental para a superação do atraso subdesenvolvimentista, ou seja, que dê conta de um entendimento totalizante acerca da realidade do homem no mundo em que vive. Conforme Marx (1986), não é a consciência, a

teoria e a linguagem que criam a realidade, mas elas são produzidas dentro e a partir de uma realidade histórica, sendo e tornando-se, porém, elas mesmas parte dessa realidade.

Sendo assim, depois de sinalizar que desenvolvimento é um termo polissêmico, pretende-se então, fazer um retrospecto desta abordagem, a partir da contribuição de autores que historicamente mantiveram engajados na produção do conhecimento como estratégias de superação deste modelo de desenvolvimento hegemônico.

2.1.1 Do Ecodesenvolvimento de 1970 ao Desenvolvimento Sustentável

A década de 1970 ficou conhecida como a década que impulsionou o atual movimento, dando início ao processo de consciência dos limites naturais. De fato, sabe-se que as duas décadas anteriores, na qual inicia o período denominado “A Era de Ouro do Capitalismo”¹⁴ (HOBBSAWM, 2009), o mundo inteiro estava em fase de crescimento, inclusive o Brasil e os então chamados países de terceiro mundo.

Todavia, este crescimento econômico teve como uma das consequências e necessidades, refletir sobre os limites à agressão ao meio ambiente, bem como a preocupação diante da eclosão populacional. Estes foram alguns dos motivos que fizeram com que neste período mencionado, a consciência ambiental surgisse da forma como conhecemos hoje.

Foi então que em 1972, estudiosos e ambientalistas, preocupados com os rumos do planeta (diante do complexo sistema de produção vigente), com vistas à busca de soluções para os problemas de ordem ambiental, propuseram a Primeira Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), ocorrida em Estocolmo.

Ao comentar sobre o “padrão de riqueza” deste período (pós-Segunda Guerra Mundial), Giovanni Arrighi:

Ao estabelecer um novo e mais elevado padrão de riqueza na economia mundial, o grande salto da economia norte-americana armou o palco para os esforços de desenvolvimento dos trinta anos subsequentes. Na verdade, a própria nova potência hegemônica (os Estados Unidos) proclamou que, sob sua liderança, tanto as velhas como as novas nações poderiam alcançar esse padrão, desde que, naturalmente, seguissem da melhor maneira possível a receita norte-americana para a prosperidade econômica (ARRIGHI, 1997, p. 270).

Intelectuais como Ignacy Sachs, contribuíram para a formulação de base teórica do termo Ecodesenvolvimento, criado durante esta Conferência, e que, ao longo dos anos veio a

¹⁴Período que se inicia logo após o final da Segunda Guerra Mundial até os anos iniciais da década de 1970.

ser praticamente substituído por Desenvolvimento Sustentável. Sachs (2005) argumenta que Ecodesenvolvimento é um conceito de desenvolvimento cujos objetivos são éticos e sociais, que levam em consideração as condicionalidades ambientais ecológicas, e que para esta existir tem que ter viabilidade econômica. O autor também ressalta a importância do tripé – social, ambiental e econômico – juntos e não justapostos como um sistema. Desta forma, de acordo com o autor, o processo de desenvolvimento deve ser “(socialmente) incluyente, (ambientalmente) sustentável e (economicamente) sustentado” (SACHS, 2002, p. 155).

Ainda na contribuição deste autor, em relação ao desenvolvimento rural, ele salienta que, um a cada três habitantes do planeta vive em áreas rurais. Sendo assim, Sachs propõe novos modelos para lidar com a produção de alimentos (ex: fortalecimento da agricultura familiar), bem como “estimular o desenvolvimento rural com base na pluriatividade da população rural, dando um salto na direção de uma civilização moderna baseada na biomassa (biodiversidade – biomassa – biotecnologias)” (SACHS, 2008, p. 19).

Ressalta ainda que a ideia de urbanização não pode ser um sinônimo de desenvolvimento. Desta maneira, o autor sugere a necessidade de se repensar a criação de modelos de desenvolvimento rural, em que a população destas áreas passem também a desfrutar dos benefícios da vida urbana, tais como: energia elétrica (e as facilidades que a eletricidade proporciona) e melhorias dos meios de transporte, pois possibilitaria a estas pessoas se deslocarem até os centros urbanos, conforme o interesse e a necessidade dos habitantes dessas áreas, entre outros.

Resumindo, a ideia que se propõe é a de tentar reduzir as distâncias não apenas geográficas, mas também culturais entre o campo e a sociedade urbana. O autor analisa a importância em valorizar as ações de construção social como estratégia de desenvolvimento socioeconômico, isto é, o crescimento deve estar combinado com a proteção do ambiente e a diminuição das desigualdades. Estas são as principais ideias deste intelectual autodenominado eco-socioeconomista. É a “reinvenção do mundo” (que deve, e pode assumir novas formas), sugere Sachs (1993), ao abordar a falência de vários sistemas políticos e dos sistemas de produção e consumo:

Nada de parar o crescimento enquanto houver pobres e desigualdades sociais gritantes; mas é imperativo que esse crescimento mude no que se refere a suas modalidades e, sobretudo, à divisão de seus frutos. Precisamos de outro crescimento para um outro desenvolvimento (SACHS, 2009, p. 232).

Passados alguns anos (segunda metade dos anos 1980), foi produzido por comissão da ONU, o Relatório Brundtland – “Nosso Futuro Comum”. Faziam parte desta comissão

diversos países, a fim de discutir sobre a seguinte questão: Seria compatível o desenvolvimento/crescimento econômico (salvo devidas diferenciações), com a conservação dos recursos naturais? Desta maneira, podemos perceber que mesmo depois de algum tempo, (desde que este debate surgiu como foco das preocupações, devido ao avanço de um crescimento socialmente perverso), ainda assim, percebia-se a necessidade de produzir este relatório a fim de retomar e reforçar o debate.

Conforme alguns autores, a exemplo de José Eli da Veiga (2005), neste relatório, o foco foi dado à expressão desenvolvimento, adjetivado de sustentável, isto é, com a possibilidade de haver conciliação entre crescimento econômico (ou desenvolvimento) e conservação do meio ambiente. Desde então, observa-se uma das frases mais usadas e repetidas – “Desenvolvimento Sustentável” – concebido como: “Atender a necessidade do presente sem comprometer o atendimento das necessidades das gerações futuras”¹⁵.

Transcorridas duas décadas, desde que a primeira Conferência sobre o Meio Ambiente tinha acontecido, apesar disto, admitia-se a preocupação (pois não se percebia mudanças significativas), decorrente da lógica da produção global ante os conceitos de progresso da época. Sendo assim, a ONU convoca nova conferência, desta vez intitulada: Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que foi realizada no Brasil, denominada *Rio 92*, na qual foram produzidos importantes documentos, dentre eles, a *Agenda 21*. Este é um dos principais instrumentos que norteiam as ações em nível nacional e internacional, com vistas ao desenvolvimento sustentável.

Desde então, esta década passa a ser reconhecida pelos debates em torno das questões ambientais, já que a sociedade, de maneira geral, passa a tomar consciência dos impactos deste modelo de desenvolvimento na qualidade de suas vidas, consequência do padrão global de produção e de sua lógica. Isto significa que, se nos anos anteriores este era um debate muito mais no âmbito acadêmico, nos anos 1990, essa preocupação emerge, sobretudo, da sociedade e dos movimentos sociais. É, então, que de fato se efetiva a ideia de desenvolvimento pautado na sustentabilidade. Desta forma, fica visível a distinção entre desenvolvimento e crescimento econômico, este último, relacionado ao nível de renda apenas. Assim, um não deve ser sinônimo do outro.

De lá para cá, a expressão *desenvolvimento sustentável* passa a ser usada de forma intensa, e o “sustentável” é empregado das mais variadas maneiras, criando uma grande

¹⁵Proposta do Relatório Brundtland, elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento apresentado em 1987.

confusão. Passou a ser aplicado de forma generalizada, inclusive como instrumento de publicidade das grandes empresas, as quais, na maioria das vezes, são as mais poluidoras.

Porém, Eli da Veiga (2005), afirma que muitos desses países tiveram um crescimento econômico importante, não apresentavam os sinais daquilo que as pessoas chamavam de desenvolvimento, ou seja, os países cresciam a taxas muito altas, mas a pobreza, ao invés de diminuir, aumentava. As pessoas não tinham acesso à educação. O Brasil fazia parte da lista desses países, cresceu de maneira significativa na década de 1950, mas não apresentou nenhuma dessas características que a sociedade estava acostumada a atribuir à ideia de desenvolvimento, isto é, outros valores, sejam eles reais ou subjetivos.

Mas, “apesar das divergências existentes entre as concepções de desenvolvimento, elas não são excludentes. Na verdade, em alguns pontos elas se completam” (SCATOLIN, 1989, p. 24). Desta forma, a proposta do desenvolvimento sustentável propõe crescimento econômico aliado à qualidade de vida, em outras palavras, deve contemplar tanto os aspectos econômicos, como os aspectos sociais da população.

Apesar de desacordos em torno deste tema complexo, o que se tem claro é que, de 1990 até os dias de hoje, tem se feito esforços significativos a fim de se estabelecer claramente a diferença entre desenvolvimento e crescimento econômico. Fala-se inclusive que o crescimento é um dos meios de atingir o desenvolvimento; mas que este não se confunde com aquele, inclusive que é um fim. Eli da Veiga (2005), analisando esta teoria de Amartya Sen, confere a esta uma forma fundamental de entender o desenvolvimento. Nas palavras do próprio Sen:

[...] o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. O enfoque nas liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico, ou modernização social. O crescimento do PNB ou das rendas individuais obviamente pode ser muito importante como um *meio* de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade. Mas as liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas [...] e os direitos civis (SEN,2000, p. 17).

Sumarizando, estas colocações anteriores a respeito das conferências organizadas pela ONU, tiveram como intuito demonstrar (em momentos distintos), algumas das principais características em torno do conceito de desenvolvimento. Pode-se notar que na década de 1970, esta tendência estava mais voltada a uma visão antropocêntrica de mundo. Isto é, se propagava a ideia de que a ação humana era a principal causadora da degradação da natureza, e, por conseguinte, essas ações causariam severos riscos para a própria sobrevivência da humanidade. Desconsiderando o fato de que a espécie humana compunha a cadeia ecológica

que conduz a vida no planeta. Como vimos, esta Conferência não obteve os resultados esperados, pois diante desta perspectiva descrita, se observou um confronto de ideias. De um lado países desenvolvidos, de outro, países em desenvolvimento, cada qual com suas ideologias e necessidades distintas.

No que concerne a Conferência realizada no Brasil, 20 anos após à de Estocolmo, tinha como principal objetivo, avaliar como os países haviam promovido a proteção ambiental durante estes anos que haviam se passado. Erradicação da pobreza, direito a explorar os recursos naturais de forma harmoniosa e sustentável, desenvolvimento do conhecimento científico e tecnológico, foram alguns dos 27 princípios estabelecidos na Declaração Rio 92 sobre o meio ambiente e desenvolvimento¹⁶.

Consultando a literatura, foi possível constatar que o termo desenvolvimento pode assumir várias conotações, e que este pode estar relacionado ao contexto em que é empregado, como também da época em que este está inserido. Ainda que se tenha dificuldade em determinar o que é desenvolvimento, quando se vai à determinada região de um país, é possível reconhecer que é mais desenvolvido, ou menos, mesmo tendo dificuldade em defini-lo em palavras.

Em situações de desenvolvimento as pessoas possuem mais oportunidades, mais escolhas, sobretudo, de ser o que elas gostariam de ser na vida. Essa amplitude de escolhas, como mencionado anteriormente, é a base do raciocínio de Amartya Sen, pois este interpreta o desenvolvimento como um processo fundamental de expansão da liberdade humana ou das liberdades humanas:

[...] o crescimento econômico não pode sensatamente ser considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhoria da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo (SEN, 2000, p. 29).

O autor procura demonstrar a necessidade de se reconhecer o papel das diferentes formas de liberdade¹⁷, para que estas sejam combativas às privações e aos males que assombram o mundo em que vivemos. De certa forma, as ideias de Celso Furtado, dialogam com a proposta de Sen, pois este afirma que só quando existe um projeto social subjacente é

¹⁶Para maiores detalhes e descrição dos 27 Princípios da Declaração do Rio 92, ver: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92>>.

¹⁷ Quanto aos tipos de liberdades instrumentais (aquelas que segundo Sen, são determinantes para obter o desenvolvimento almejado que visa a liberdade como fim último), são: 1- Liberdades políticas, 2- Dispositivos econômicos, 3- Oportunidades sociais, 5- Previdência Social. Para saber a descrição destas, ver Amartya Sen (2000), *O Desenvolvimento como liberdade*.

que o crescimento econômico se transforma em desenvolvimento: “só haverá verdadeiro desenvolvimento – que não se deve confundir com crescimento econômico no mais das vezes resultado de mera modernização das elites – ali onde existe um projeto social subjacente” (FURTADO, 1984, não paginado).

A ideia básica, portanto, é entender desenvolvimento como um processo de emancipação das oportunidades, das capacidades humanas, das possibilidades de escolhas, e, por conseguinte, a expansão das liberdades, visto por Sen (2000), como o principal fim e o principal meio para o desenvolvimento.

2.1.2 Desenvolvimento Humano para além do crescimento econômico

Alguns autores, mesmo os que diferenciam desenvolvimento de crescimento econômico (porém, sendo este um elemento fundamental, ou como um “meio de chegar ao desenvolvimento”) em seus estudos, quando se tornava necessário usar uma medida para comparar países (por exemplo), regularmente utilizavam o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, pois não se tinha outro indicador que fosse mais adequado no auxílio destes estudos.

Desta maneira, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), propôs um indicador que pudesse exprimir a ideia de desenvolvimento diferentemente de crescimento, surgindo assim, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH):

O conceito de desenvolvimento humano nasceu definido como um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser. Diferentemente da perspectiva do crescimento econômico, que vê o bem-estar de uma sociedade apenas pelos recursos ou pela renda que ela pode gerar, a abordagem de desenvolvimento humano procura olhar diretamente para as pessoas, suas oportunidades e capacidades (BRASIL, 2013, não paginado).

Este índice é uma medida composta por dimensões básicas do desenvolvimento humano (saúde, educação e renda). Segundo o PNUD, estes três pilares que constituem o IDH são mensurados da seguinte forma:

- Uma vida longa e saudável (saúde) é medida pela expectativa de vida;
- O acesso ao conhecimento (educação) é medido por: i) média de anos de educação de adultos, que é o número médio de anos de educação recebidos durante a vida por pessoas a partir de 25 anos; e ii) a expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar, que é o número total de anos de escolaridade que um criança na idade de iniciar a vida escolar pode esperar receber se os padrões prevalecentes de taxas de matrículas específicas por idade permanecerem os mesmos durante a vida da criança;

- E o padrão de vida (renda) é medido pela Renda Nacional Bruta (RNB) per capita expressa em poder de paridade de compra (PPP) constante, em dólar, tendo 2005 como ano de referência (BRASIL, 2013, não paginado).

A composição entre esses três indicadores resultam no IDH, o qual parte do pressuposto que para medir a qualidade de vida de uma população, é necessário ir além do crescimento econômico. Ou seja, devem estar incluídos também as características sociais, culturais e políticas, já que estas influenciam a qualidade devida das pessoas. O IDH, desde 1990, é calculado anualmente e publicado nos *Relatórios de Desenvolvimento Humano Globais e do Brasil*¹⁸. No entanto, é interessante notar que países com alta renda *per capita*, não necessariamente apresentam os outros indicadores também excelentes, ou ainda, sabe-se que em países mesmo não apresentando o indicador de renda *per capita* alto, conseguem por outro lado, bons indicadores na saúde e/ou na educação.

Porém, apesar de ampliar a perspectiva do desenvolvimento humano, por diversas razões, este índice sofre críticas, pois ainda assim muitos aspectos do desenvolvimento humano não estão sendo contemplados. Alguns autores receiam que o IDH seja analisado só o índice resultante, isto é, classificação geral entre os países. Salientando que mais interessante seria analisar a tabela dos indicadores, pois como foi apresentado anteriormente, um país, ou um município (dependendo da escala utilizada), pode apresentar um padrão de vida em relação à renda elevado, como também, apresentar alta taxa de analfabetismo.

Eli da Veiga (2010) reconhece que, inicialmente, foi muito crítico em relação ao IDH, tanto pelo que foi citado, quanto pelo fato deste índice ser calculado por uma média aritmética. Porém, na medida em que os anos foram passando, o autor passou a atribuir certa importância ao índice, e que comparado a indicadores existentes, não há outro mais adequado a ser utilizado, ainda por que o IDH agrega legitimidade, devido a este ser utilizado pela ONU. Ao falar sobre as razões e objetivos desses indicadores que compõem os Relatórios, Eli da Veiga afirma que:

É verdade que este rico conjunto de indicadores fornece medidas para avaliar o desenvolvimento em suas muitas dimensões. Mas não é menos verdade que as decisões políticas muitas vezes demandam uma medida sumária que incida mais claramente no bem-estar humano do que no rendimento. Para esse fim, os *Relatórios* publicam o IDH, que vem sendo completado por índices que observam especificamente o gênero [...] e a pobreza [...]. Tais índices dão uma perspectiva de algumas dimensões básicas do desenvolvimento, mas devem ser completadas pela análise dos dados e de outros indicadores que lhes são subjacentes. É preciso enfatizar, todavia, que o PNUD entende o IDH como ponto de partida. [...] o

¹⁸ Para ter acesso aos Relatórios de Desenvolvimento Humano, ver: <<http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>>.

processo de desenvolvimento é muito mais amplo e complexo do que qualquer medida sumária conseguiria captar [...] (VEIGA, 2006, p. 85).

Outro importante intelectual que tece reflexões a respeito destes temas complexos como – sociedade, economia e natureza – é Ricardo Abramovay ao falar sobre a definição do conceito de desenvolvimento que não muito difere das ideias de Sen. Sugere o autor que este seja um processo permanente da expansão das liberdades substantivas dos seres humanos. Para Abramovay (2010), a economia é um meio (a finalidade é de natureza ética), é o bem estar humano por um lado, e, por outro lado, o reconhecimento de que a expansão das capacidades de ofertas de bens e de serviços deve estar pautadas pelos limites dos ecossistemas, pois em tudo o que fazemos, nós estamos nos relacionando com os ecossistemas, dos quais dependemos. “O desenvolvimento sustentável, consiste em usar cada vez melhor os recursos ecossistêmicos para fazer mais: mais saneamento, mais acesso à água, mais educação, mais acesso a energias modernas” (ABRAMOVAY, 2012, não paginado).

Pesquisas a respeito da crise ambiental demonstram que a cada dia que passa os recursos naturais, que são fundamentais à vida, vem se esgotando de maneira impressionante, revelando um impasse civilizatório. Este fato por si só, nos sugere uma ampla revisão de conceitos e prioridades, em outras palavras, um novo olhar sobre a realidade que nos cerca. E é baseado nesta constatação que a contribuição de autores como Abramovay entre outros referenciados ao longo do texto, nos permitiram tecer algumas considerações de como compatibilizar desenvolvimento com sustentabilidade e como estes conceitos são discutidos hoje em dia.

Neste sentido, fica claro que o objetivo desta pesquisa é trabalhar tendo como referencial o conceito de desenvolvimento a partir das ideias destes autores mencionados, no intuito de subsidiar a discussão de desenvolvimento rural, para posteriormente fomentar o debate que atualmente vem se propondo em termos de políticas públicas pensadas para este espaço, isto é, da adoção da perspectiva territorial.

Conforme salientado, o processo de desenvolvimento econômico não ocorre de forma simultânea e homogênea em todas as partes. Como se verificou também que as concepções clássicas de desenvolvimento eram fundamentalmente setoriais, reconhecendo-se assim, a falta de êxito de algumas teorias, principalmente as que relacionavam a noção de desenvolvimento à ideia de acumulação de capital, de moderno e avançado, mas que só agravavam as desigualdades regionais.

Desta forma, surgem nestes últimos anos, estratégias de desenvolvimento que superam os conceitos clássicos. A perspectiva territorial nasce desta necessidade, pois possibilita observar as contradições existentes, avançando na construção de práticas, incluindo as políticas públicas, capazes de tornar as regiões/territórios que são menos desenvolvidos, atrativos a investimentos, ainda que seja por meio de projetos financiados pelo Estado.

2.2 Território e Abordagem Territorial

O território é um dos conceitos orientadores deste trabalho. Para tanto, a pesquisa se valerá da abordagem deste, predominantemente pelo viés das Ciências Humanas e Sociais. Sabendo-se que território está relacionado a uma variedade de significados em áreas afins, torna-se necessário enfatizá-lo a partir destas áreas do conhecimento, objetivando identificar aspectos que se julgam relevantes, que possam contribuir na discussão de desenvolvimento territorial.

Frente à discussão que se propõe estabelecer, está a utilização do conceito de território para a ação pública na atualidade em que vivemos, objetivando refletir sobre um novo rural no Brasil, isto é, um rural que dialogue com as novas manifestações e necessidades de seus membros e protagonistas. A mudança na escala (do nacional para o local) de implementação destas políticas surge na tentativa de destacar a importância da contribuição deste conceito para a concepção de propostas de desenvolvimento, a partir da consideração das potencialidades do território enquanto lugar de encontro de um conjunto de relações e solidariedades.

Diante das transformações que ocorreram na ciência geográfica ao longo dos anos, percebe-se que o conceito de território vem acompanhando essa trajetória, e que este tem sido bastante discutido no momento atual, a fim de que se tenha uma melhor compreensão da produção do espaço geográfico. Desta maneira, pretende-se resgatar algumas reflexões sobre este conceito e suas diferentes concepções, enfatizado por autores que se dedicam a esta problemática.

Sendo assim, compete a esta parte do capítulo, apresentar certas abordagens teóricas referentes a este conceito, pois semelhante ao conceito de desenvolvimento, território também possui múltiplos significados nas mais diversas áreas. Cabe reforçar que, o que determinou o enfoque deste é o mesmo que está sendo adotado pelas políticas públicas de desenvolvimento territorial contemporâneo.

Desta forma, o conceito de território em questão, tem como finalidade contextualizar a abordagem do desenvolvimento territorial rural, este, enquanto método de ação normativa que privilegie a capacidade de articulação em nível local e regional de diferentes atores sociais em torno da edificação de um projeto de desenvolvimento comum.

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no documento *Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável* afirma que, “a exploração desta nova dinâmica territorial supõe políticas públicas que estimulem a formulação descentralizada de projetos capazes de valorizar os atributos locais e regionais no processo do desenvolvimento” (BRASIL, 2003, p. 4). Desta forma, corroboram com esta proposta as ideias dos autores Santos e Silveira (2004), pelas quais definem o território como uma extensão do espaço apropriado e usado.

Portanto, este trabalho está pautado em dois conceitos centrais (desenvolvimento e território), que compõem o debate teórico deste novo paradigma econômico e social em se tratando de políticas públicas para o espaço rural brasileiro.

Para melhor compreender o contexto em que surge a abordagem territorial destas políticas públicas, evidentemente torna-se necessária a compreensão sobre o que é território, ou ainda, quando se fala em abordagem territorial do desenvolvimento rural, o que se pretende evidenciar?

Assim, a partir da contribuição de alguns autores como Milton Santos, Claude Raffestin, Rogério Haesbaert, Marcos Saquet, entre outros – torna-se possível identificar quais são as principais características deste conceito o tratando como *locus* de convivência dos atores e suas estratégias de apropriação do espaço geográfico. Em outras palavras, da capacidade coletiva que possibilite uma condição de desenvolvimento para determinado território, pois o território só existe se for socialmente construído e politicamente legitimado (SANTOS, 2006). Ou ainda, “a formação de um território dá as pessoas que nele habitam a consciência de sua participação, provocando o sentido de territorialidade que, de forma subjetiva, cria uma consciência de confraternização entre elas” (ANDRADE, 1995, p. 20).

2.2.1 TERRITÓRIO: espaço socialmente organizado

Diante de sucinta introdução, a seguir, pretende-se dialogar com os principais autores que tratam do conceito de território, enquanto uma obra humana e espaço apropriado tanto por si mesmo, como por alguma coisa. Como também, o território enquanto “base geográfica da existência social” (DUARTE, 2009, p. 2), uma vez que toda a sociedade tem e produz seu

território que é muitas vezes constituído por múltiplos territórios, onde a identidade se expressa marcando e definindo seus limites na paisagem¹⁹.

Sabendo que o conceito de território é objeto de estudo da ciência geográfica desde sua origem, como exemplo, podemos citar, o estudioso Friederich Ratzel. Na sua percepção (em linhas gerais), o território era fundamentado nas relações de poder, sendo o Estado detentor deste. Assim, a Geografia, no século XIX e parte do século XX, foi uma geografia de Estado-Nação, marcada por uma política unidimensional, a qual se negou a ver no fato político nada mais que uma expressão do Estado (GALVÃO; FRANÇA; BRAGA, 2009).

Porém, no final da década de 1970, surgem novas vertentes, nas quais focavam os conceitos de território e territorialidade baseado nas transformações que estavam ocorrendo na sociedade daquela época, e não mais focada na conquista de territórios, isto é, ela se dava de outra maneira, na organização sócio-espacial. Assim, os trabalhos desenvolvidos a partir de então eram direcionados às relações sociais e seus problemas.

De acordo com Raffestin:

[...] a territorialidade adquire um valor bem particular, pois reflete a multidimensionalidade do “vivido” territorial pelos membros de uma coletividade, pelas sociedades em geral. Os homens “vivem”, ao mesmo tempo, o processo territorial e o produto territorial por intermédio de um sistema de relações existências e/ou produtivistas. Quer se trate de relações existenciais ou produtivistas, todas são relações de poder, visto que há interação entre os atores que procuram modificar tanto as relações com a natureza como as relações sociais (RAFFESTIN, 1993, p. 158).

Este momento vivido acarretou inúmeras consequências, dentre as quais podemos citar: nova divisão social e territorial do trabalho, na qual foram introduzidas novas culturas, entre outros aspectos advindos do capitalismo. Essas transformações resultaram na necessidade de se pensar a geografia de outra maneira, de forma a permitir estudar essas modificações que afetaram os modos de vida, percebidas nos dias de hoje.

Rogério Haesbaert e Ester Limonad (2007), em seu artigo *O território em tempos de globalização* (versão atualizada), a respeito das novas territorialidades emergentes à ideia de “homogeneização sócio-cultural, econômica e espacial” – afirmam ser esta uma ideia equivocada. “Em síntese pode-se dizer que está em curso uma homogeneização [...], mas que, no entanto, não atinge igualmente todos os segmentos sócio-espaciais, pois não somente ela se processa em pontos seletivamente escolhidos do globo terrestre como, em muitos casos, é

¹⁹Informação verbal.

obrigada a adaptar-se e/ou a reelaborar processos político-econômicos e culturais ao nível local (HAESBART; LIMONAD, 2007, p. 40).

Ao mesmo tempo em que se verificava nos países capitalistas um clima hostil, originado por crises de desemprego, entre outras questões sociais; nos países subdesenvolvidos, a exemplo do Brasil, se percebia a implantação do processo de modernização da agricultura (modelo de desenvolvimento baseado na tecnologia americana e europeia). Porém, neste processo de modernização da agricultura (ou de produção), não foram consideradas as variáveis que diferenciavam esses distintos espaços geográficos do hemisfério norte em relação ao sul, como tipo de clima, formas de relevo, tipos de solos e etc. Mesmo assim, este modelo produtivo ganhou força e se estabeleceu no cenário agrícola nacional, também denominado de agricultura convencional.

Na afirmação de Gliessman:

A agricultura convencional está construída em torno de dois objetivos que se relacionam: a maximização da produção e a do lucro. Na busca dessas metas, um rol de práticas foi desenvolvido sem cuidar as consequências não intencionais, de longo prazo, e sem considerar a dinâmica ecológica dos agroecossistemas (GLIESSMAN, 2005, p.34).

Insatisfeitos com os resultados deste modelo produtivo, visto que este processo não cumpriu o seu principal objetivo, que era o de acabar com a fome no mundo²⁰, surge em vários países de Terceiro Mundo, movimentos sociais e de libertação. Junto com a necessidade de se retomar as discussões sobre o conceito de território.

Entre os intelectuais que se preocuparam com a necessidade de renovação desta perspectiva territorial, podemos citar Claude Raffestin, um dos precursores desta abordagem mais ampla, pois na compreensão do autor, o conceito de espaço geográfico, deve ser entendido como substrato pré-existente ao território:

É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente [...] o ator “territorializa” o espaço (RAFFESTIN, 1993, p. 143).

Porém, Haesbaert e Limonad chamam a atenção para o fato de que “o território não deve ser confundido com a simples materialidade do espaço socialmente construído, nem com

²⁰ Tendo em vista que este problema está muito mais relacionado com a distribuição espacial dos alimentos do que necessariamente, com a quantidade em que esse alimento é produzido.

um conjunto de forças mediadas por esta materialidade” (HAESBAERT; LIMONAD, 2007, p. 42). Conforme os autores:

O território é sempre, e concomitantemente, apropriação (num sentido mais simbólico) e domínio (num enfoque mais concreto, político-econômico) de um espaço socialmente partilhado (e não simplesmente construído) (HAESBAERT; LIMONAD, 2007, p. 42).

Desta forma, percebe-se que as relações exercidas sobre o espaço-território contemporâneo são bastante complexas. Saquet (2007) vai afirmar dizendo que devido ao modo de produção capitalista ter dinamizado o território a partir e novas necessidades de circulação de pessoas, informações/comunicação e mercadorias, as transformações do cotidiano das pessoas também se alteram sensivelmente, da qual Milton Santos definiria como a configuração do meio técnico-científico-informacional, meio geográfico que dá suporte ao atual sistema de ações neste período de globalização (SANTOS, 1997).

Assim, Raffestin (1993), vai ressaltar a importância de desenvolver novos elementos para a contribuição teórica do território, como por exemplo, a construção de redes, da qual constitui o controle de pessoas e lugares. Para ele, as redes estão muito mais presentes nas civilizações racionais, e que desta forma, maior seria a complexidade territorial, pois “toda rede é uma imagem do poder ou, mais exatamente, do poder do ou dos atores dominantes” (RAFFESTIN, 1993, p. 157).

Portanto, o papel das redes na construção dos territórios adquire importância pelo fato de que, em algum momento, pode tanto desencadear a fragmentação de determinados territórios, como também, a concepção de outros novos. Por isso, território e rede se encontram articulados, como parte do processo do modo de produção capitalista.

Em meados dos anos 1980, Joël Bonnemaïson afirmava que:

Um território antes de ser uma fronteira é primeiro um conjunto de lugares hierarquizados, conectados a uma rede de itinerários [...] A territorialização [...] engloba ao mesmo tempo aquilo que é fixação [enraizamento] e aquilo que é mobilidade, em outras palavras, tanto os itinerários quanto os lugares (BONNEMAISON, 1981²¹ apud HAESBAERT, 2006, p. 280).

Desta forma, a questão do território, quando se trabalha com as políticas de desenvolvimento territorial, voltada especialmente para as regiões menos desenvolvidas, (ou se percebe uma necessidade de desenvolvimento), o sentido de território é um pouco

²¹ BONNEMAISON, J. Viagem em torno do território. In: ROSENDAHL, Z.; CORRÊA, R. L. (Org). **Geografia cultural**: um século (3). Rio de Janeiro: EdUERJ, 1981.

diferente. Parafraseando Milton Santos (1994), em que o território pode ser formado tanto por lugares contíguos, como por lugares em redes; mas além das redes, apesar das redes, depois das redes, com as redes, há o espaço de todos, todo o espaço, por que as redes constituem apenas uma parte do espaço e o espaço de alguns. Então, na verdade, o território é muito mais amplo que a conexão de um espaço qualquer a um contexto global.

Assim, se pensar do ponto de vista das regiões que não conseguem se inserir num processo de desenvolvimento, isso é extremamente relevante, pois há a necessidade de se olhar o território com mais abrangência, pelo fato das redes não estarem diretamente inseridas no capital global.

2.3 TERRITÓRIOS: Contribuição para refletir sobre estratégias de desenvolvimento rural no Brasil

Conforme mencionado na seção anterior, a respeito da retomada do conceito de território, o qual se deu progressivamente nas últimas décadas do século XX, sobretudo a partir de 1990, diante das transformações que vinham ocorrendo desde o período pós-Segunda Guerra Mundial, percebeu-se no decorrer deste período, um aprofundamento dos problemas sociais. Em relação ao espaço rural, vigorava o modelo de agricultura convencional, na qual se alterou significativamente a maneira de produzir no campo. Estas alterações puderam ser observadas tanto nas dimensões ecológicas, sociais, econômicas e culturais.

O fato é que, muitos agricultores não detinham recursos financeiros para a aquisição de maquinários específicos para as culturas, tampouco, para a aquisição dos insumos disponíveis no mercado. Como consequência observou-se um aprofundamento na diferenciação social entre produtores rurais, aqueles que conseguiram ter acesso ao novo modelo, e os agricultores, que por várias razões, ficaram à margem, não conseguindo se integrar ao denominado complexo agroindustrial.

Diante disto, ocorre a intensificação do êxodo rural no campo brasileiro, onde agricultores foram forçados a buscar opções profissionais nos grandes centros urbanos. Assim, o século XX fica identificado como o período das grandes revoluções científicas e tecnológicas, as quais modificaram profundamente a vida das sociedades humanas.

Por outro lado, percebe-se que a partir da década de 1990, os debates sobre desenvolvimento rural cederam espaços às abordagens que contemplam aspectos da perspectiva territorial, visto esta, como uma possível estratégia de aproximação entre Estado e sociedade.

Na contribuição de Schneider:

A emergência da abordagem territorial do desenvolvimento rural pressupõe que o nível adequado de tratamento analítico e conceitual dos problemas concretos deva ser o espaço de ação em que transcorrem as relações sociais, econômicas, políticas e institucionais. Este espaço é construído a partir da ação entre os indivíduos e o ambiente ou contexto objetivo em que estão inseridos. Portanto, o conteúdo desse espaço é entendido como o território. Mas não se trata apenas do entendimento teórico e abstrato, pois esta perspectiva também propõe que as soluções e respostas normativas aos problemas existentes nesses espaços encontram-se nele mesmo (SCHNEIDER, 2004, p. 99).

Desde 2003, o governo brasileiro vem seguindo o recorte de territórios como *locus* para a implementação e articulação de algumas ações, seja visando promover o protagonismo dos atores sociais para a construção e governança do desenvolvimento de seus territórios, seja para potencializar os resultados das políticas públicas.

Quanto ao conceito de território, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o define como:

[...] um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL, 2013, não paginado).

Ainda em relação à contribuição de intelectuais, se observa, no que diz respeito ao conceito de território, tanto as relações de poder sobre o espaço que possuem as instituições, quanto às que possuem os indivíduos. Desta forma, o poder se manifesta e é exercido como:

O território é apropriado e construído socialmente, resultado e condição do processo de territorialização; é produto do processo de apropriação e domínio social, cotidianamente, inscrevendo-se num *campo de poder*, de relações socioespaciais, nas quais, a natureza exterior ao homem está presente em diferentes maneiras (SAQUET, 2007, p. 58).

Claude Raffestin destaca o território com caráter político, sendo este não exclusivo do Estado, mas também das relações sociais (no trabalho, associações, instituições de ensino, igrejas etc.), isto é, por parte de quem visa o domínio e o controle sobre as coisas, sendo estas relações, indispensáveis na configuração de um território.

Segundo o autor, o campo da relação é um campo de poder que organiza os elementos e as configurações (RAFFESTIN, 1993). Sendo assim, o autor afirma que, o território é um

lugar de relações a partir da apropriação e produção do espaço geográfico, sendo este considerado como resultado de uma interação entre a sociedade e a natureza, marcadas pelos processos de evolução histórica e tecnológica.

A fim de corroborar com o que se falava antes, nas palavras dos autores:

De certo, a forma como o mundo se apresenta a nós hoje (cientificado, instrumentalizado, racionalizado) é resultado do projeto de modernidade apresentado inicialmente como proposição de transformações e rupturas. Este projeto foi sendo preparado e se realizou vigorosamente no século XX – século das grandes transformações científicas e tecnológicas (NASCIMENTO; KAHIL, 2006, p. 477).

Cabe salientar que o estudo desta relação homem-natureza acompanha o desenvolvimento da geografia desde o princípio, identificado através da análise do comportamento humano, suas atividades e distribuição sobre a superfície terrestre. Sendo assim, fica implícito que a relação homem-natureza segue uma lógica temporal, ou seja, varia também no tempo.

Dessa forma, podemos dizer que o espaço é dinâmico, porque nunca está pronto e acabado, sendo constantemente alterado conforme as necessidades, formas de pensar e interagir da sociedade. Segundo Santos (1985, p.5) “O espaço deve ser considerado como uma totalidade, a exemplo da própria sociedade que lhe dá vida”.

Portanto, é no espaço em suas diferentes escala de análise, que se concretizam as ações das sociedades. Entender como o homem reagiu e vem reagindo às influências da natureza ao longo do tempo, é possível através das análises feitas entre os elementos naturais e sociais:

[...] O espaço por suas características e por seu funcionamento, pelo que ele oferece a alguns e recusa a outros, pela seleção de localização feita entre as atividades e entre os homens, é o resultado de uma práxis coletiva que reproduz as relações sociais, [...] o espaço evolui pelo movimento da sociedade total (SANTOS, 1978, p. 171).

Neste sentido, a Geografia se preocupa não somente com o espaço, entendido como local de atuação da sociedade, como também se interessa pelo fato de que cada momento histórico, cada elemento muda seu papel e a sua posição no sistema temporal e no sistema espacial, determinando uma configuração diferenciada, no decorrer do tempo, a cada evento geográfico; seja ele uma propriedade agrícola, uma cidade, um rio ou uma fábrica. Conforme ressalta Santos (1978), categoria de análise não é o território em si, mas o território utilizado, pois o espaço é sempre histórico.

Porém, compreender o território como produto social, tendo em vista a diversidade inerente a este, no sentido de relações territoriais (pessoas, tipos de culturas, produção, aspectos físico/naturais), há de se reconhecer a complexidade dos problemas que poderão ocorrer, devido à heterogeneidade presente neste espaço. Como também há de se considerar que os elementos naturais influenciam em processos sociais quanto à formação de um território. Desta maneira, vislumbra-se uma abordagem relacional do território, onde se contempla tanto os elementos naturais, quanto os aspectos da sociedade.

Nesse sentido, tendo como base estas reflexões dos teóricos referenciados, podemos entender o território e, por conseguinte o desenvolvimento territorial, como resultado de determinados processos históricos, imbuído de relações sócio-espaciais heterogêneas, mas com similaridades em comum.

Assim, “certamente a organização do espaço pode ser definida como o resultado do equilíbrio entre os fatores de dispersão e de concentração em um momento dado na história e no espaço” (SANTOS, 1997, p. 29). Desta forma, desenvolvimento do território, passa a ser liderado por atores sociais locais, isto é, os atores tornam-se protagonistas da gestão do desenvolvimento. Com este objetivo, algumas instituições avançam na tentativa de formular um enfoque territorial operacional para o desenvolvimento na região, objetivando o combate à pobreza rural que assola também o nosso país.

De modo geral, observa-se que afim de sanar esta preocupação, políticas públicas são pensadas a partir de dois principais eixos: a transformação produtiva que articule sustentavelmente a economia dos territórios a mercados dinâmicos, e o desenvolvimento institucional que estimule e facilite a interação e parceria entre os atores locais e entre eles os agentes externos relevantes (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004, p. 4).

Por ora, podemos dizer que encontrar uma única definição para território é uma atividade quase impossível, pois é uma categoria que possui diferentes acepções. Tampouco, uma definição passível de ser imutável, fato constatado ao longo dos anos desde a concepção de ciência geográfica.

E, como conceitos se definem historicamente, pensamos que no momento atual o território adquire fundamental importância no planejamento de políticas governamentais, pois estas são construídas com o objetivo de equilibrar o desenvolvimento numa perspectiva do território como um todo. Conforme Haesbaert (2004, p. 20), “não há como definir o indivíduo, o grupo, a comunidade, a sociedade sem ao menos inseri-los num determinado contexto geográfico, ‘territorial’”.

2.3.1 Política Nacional de Desenvolvimento Regional: escala territorial

Diante do contexto apresentado, nota-se que o final do século XX fica marcado pela crise financeira do setor público, fato causado pelo grande endividamento do país. Por consequência, se observou a redução das políticas públicas, impulsionado pela onda liberal das duas décadas finais deste século, tanto do ponto de vista material, como do ponto de vista ideológico. A ideia que se apregoava era de que o Estado não deveria ter tanta presença, ou seja, deveria diminuir os gastos sociais, fato que resultou numa série de privatizações, esvaziamento das instituições regionais e dos antigos instrumentos de políticas regionais.

Para exemplificar o que foi exposto, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que era o grande exemplo, é fechada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, juntamente com a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM),²² em 2001. Assim, aquilo que se tinha construído quanto a políticas públicas regionais até a década de 1970, perde força nas décadas seguintes.

Movimento contrário do que se vê atualmente (em se tratando de política pública regional/territorial), eram as denominadas “abordagens regionais” do final do século XX, que nada mais eram do que projetos regionais voltados para a elite brasileira, em outras palavras, era a inserção competitiva das regiões “modernas” do Brasil no mercado mundial, isto é, investimento nos corredores de exportação (FURTADO, 1983).

Porém, de acordo com o que foi mencionado antes, o que se percebe no momento atual, é a mudança desta visão. Anteriormente os investimentos eram aplicados nas áreas mais dinâmicas. No início deste século esta visão tem sido modificada, já que atualmente se aposta muito mais no mercado interno brasileiro do que no mercado mundial. Se antes a abordagem regional era voltada para o fortalecimento das áreas dinâmicas, a proposta atual das políticas regionais tem como objetivo, reduzir as desigualdades e valorizar as potencialidades territoriais. É o que se tem observado (embora de maneira sutil), diante da retomada do debate no meio acadêmico, bem como a agenda do planejamento de estratégias do governo federal.

Conforme temos acompanhado, entre os resultados mais relevantes da política econômica brasileira recente, destacam-se a expansão da classe média, concomitantemente à redução das desigualdades sociais, bem como a diminuição das desigualdades regionais, ou

²² Ambas recriadas no governo do presidente Lula em 2003, tendo como prioridades investimentos em infraestrutura e que estimulem as potencialidades locais.

seja, observa-se que pela primeira vez o Brasil tem conseguido fortalecer a economia combinado com a redução das desigualdades²³.

Entretanto, apesar de significativos avanços, as disparidades entre as distintas regiões do Brasil ainda permanecem, fato observado no mais recente *Relatório de Desenvolvimento Humano* da ONU (PNUD, 2013), pois foi constatado que o Brasil, nos últimos 20 anos teve um expressivo avanço, porém os municípios que menos acompanharam estes indicadores (principalmente em relação à renda) foram os pertencentes às regiões Norte e Nordeste. Evidenciando assim, uma alta concentração de renda no país (ATLAS..., 2010).²⁴

Porém, não cabe neste momento aprofundarmo-nos sobre estas questões históricas, já que o foco do trabalho está em analisar a necessidade de se pensar o desenvolvimento regional abordado sob o ponto de vista territorial, como também, a retomada do planejamento e da adoção de políticas públicas, visto que a superação das disparidades regionais, sobretudo entre o rural e o urbano é um dos grandes desafios e objetivos da política nacional.

Contudo, um momento importante que merece destaque no que se refere ao desenvolvimento regional é a criação do Ministério da Integração Nacional (MI), no ano de 1999, uma vez que este acontecimento significou a reorganização do Estado, no sentido de resgatar a atribuição deste em elaborar e conduzir políticas de desenvolvimento com ações específicas para as regiões tidas como menos desenvolvidas, porém adequando-a ao novo paradigma.

Neste sentido, o MI, através da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)²⁵, ressalta o caráter de enfrentamento dos desequilíbrios regionais, e cria um modelo de governança da política em que a comunidade das regiões tenham um papel mais significativo, e não apenas gerido pelo poder público.

Sendo assim, podemos constatar que durante esta última década, a disseminação do conceito de desenvolvimento rural utilizando-se a abordagem territorial, vem sendo empregada, por exemplo, na elaboração das políticas públicas, principalmente pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Na Europa, já a partir dos anos 1970, o enfoque territorial como abordagem para a análise de políticas públicas ganhou força ao longo de sucessivas reformulações da Política Agrícola Comum (PAC), “pelo interesse que esse processo despertou ao modificar a agenda política do

²³ Constatação feita a partir do Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios (IDHM) do Brasil.

²⁴ Em relação à renda mensal per capita, dos 26 estados do Brasil, mais o Distrito Federal (1º no Ranking IDHM *muito alto*), outros 12 estados, apresentam IDHM *alto*, e os 14 restantes apresentaram IDHM *médio*.

²⁵ Formalizada por meio de Decreto Presidencial nº 6.047, de fevereiro de 2007.

desenvolvimento rural, introduzindo a necessidade de superar o ‘enfoque setorial’ até então predominante” (IICA, 2011, p. 13).

Contudo, este movimento iniciado na Europa²⁶ (conforme observado na literatura), foi impulsionado devido às dificuldades que se encontravam determinadas regiões, seja devido a fatores fisiográficos (topografia desfavorável, clima, etc.), ou por essas regiões comporem locais de elevado valor quanto ao patrimônio natural e cultural (PECQUER, 1996). Desta maneira, percebida a ideia de que a agricultura não é a única atividade econômica encontrada no espaço rural, tornou-se necessário reconhecer as multifuncionalidades²⁷ deste espaço, como possíveis alternativas de desenvolvimento. No caso brasileiro, essas experiências passam a se tornar visíveis a partir de 2003 devido à expansão das políticas sociais, e diante de um contexto político favorável, contrário daquele vivido desde o início dos anos 1990, que tinha influência do modelo neoliberal.

Segundo Veiga:

As relações cidade-campo mudaram radicalmente na segunda metade deste século. Mas não foram mudanças que reduziram o contraste entre ambas, como imaginaram grandes economistas do século passado [...] o que está ocorrendo hoje nos países do Primeiro Mundo é que o espaço rural tende a ser cada vez mais valorizado por tudo o que opõe ao artificialismo das cidades: paisagens silvestres ou cultivadas, água limpa, ar puro e silêncio (VEIGA, 2000, p. 165).

A retomada da temática regional brasileira à agenda governamental propõe (um dos pontos principais), a integração e o empoderamento entre os diversos atores sobre o processo de decisão e construção na gestão de suas ações, pois esta iniciativa tem como objetivo transformar a maneira como o Estado atua sobre esses espaços, os quais denominamos territórios (em suas múltiplas escalas), de forma a valorizar os recursos endógenos, bem como as especificidades culturais, econômicas, sociais e ambientais.

Desta forma, as políticas com enfoque territorial (que é o objeto de estudo deste trabalho), fazem parte de um conjunto de experiências relativamente recentes, tendo como precursores certos países da Europa, como, por exemplo, a Itália. Tanto do ponto de vista intelectual, como na prática, tem-se observado neste, a revalorização do rural levando em consideração o potencial de cada região, de maneira a valorizar a diversidade regional do país.

²⁶ No capítulo 4 deste trabalho, são apresentadas tais iniciativas desenvolvidas na Europa, mais especificamente elementos do programa Leader.

²⁷ “A noção de multifuncionalidade rompe com o enfoque setorial e amplia o campo das funções sociais atribuídas à agricultura que deixa de ser entendida apenas como produtora de bens agrícolas. Ela se torna responsável pela conservação dos recursos naturais [...], do patrimônio natural (paisagens) e pela qualidade dos alimentos” (CARNEIRO; MALUF, 2003, p. 19).

A fim de acompanhar estas mudanças sócio-econômicas percebidas no mundo, a exemplo do Brasil, o Programa de Apoio do Desenvolvimento Sustentável dos territórios Rurais (Pronat), em 2003, seguido do Programa de Territórios da Cidadania (PTC), em 2008, tem por objetivo, desenvolver esta perspectiva, com a finalidade de reforçar as estratégias de planejamento dos territórios. Porém, as questões sobre a implementação destes programas e detalhamentos será discutido de forma mais aprofundada num capítulo específico, sendo que neste momento a intenção é de referenciar a perspectiva territorial do desenvolvimento rural, visto a importância deste espaço para o desenvolvimento do país.

Tendo em vista a importância da retomada desta abordagem como estratégia de desenvolvimento rural, que inicialmente era um debate restrito ao meioacadêmico, o governo federal tem-se esmerado diante destas questões, o qual propõe discutir um novo rural no Brasil. Contudo, um rural que dialogue com estas novas manifestações e relações entre seus membros, atores e protagonistas. O Pronat, coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) tem como suas metas, a implantação de uma série de ações que dialogam com a diversidade do rural brasileiro com ênfase na inclusão produtiva e infraestrutura do campo.

Na contribuição de Favareto:

A chamada abordagem territorial emerge num contexto sócio-histórico muito específico, revelando-se tanto uma categoria empírica, em cuja base estão as transformações recentes muitas vezes batizadas sob definição ampla e vaga de “novas ruralidades”, como uma categoria cognitiva, formulada visando dar conta da dinâmica emanada dessa nova situação (FAVARETO, 2007, p. 50).

Assim, diante do cenário atual das políticas e programas do governo federal, podemos pensar que estas sejam reflexo daquilo que se abordou no início deste capítulo, isto é do debate a respeito do desenvolvimento das últimas décadas, e a necessidade de se repensar a maneira que este vinha sendo tratado ao longo dos anos. Em outras palavras, podemos dizer que o desenvolvimento territorial seria voltado para o investimento em áreas menos desenvolvidas, permanecendo o enfoque regional, porém com outra escala geográfica.

As necessidades de estratégias voltadas para o desenvolvimento e redução das desigualdades no Brasil, se colocam para rural da mesma forma que para o urbano, pois independente do espaço em que se está inserido, há parcelas da população que vivem à margem do almejado desenvolvimento. A inclusão social e econômica, neste sentido, torna-se fundamental, pois além de agregar valor simbólico, resgata a dimensão produtiva do indivíduo/cidadão.

Portanto, temos que atentar a estas mudanças necessárias, e pensar em políticas que assegurem a viabilidade econômica do campo – espaço de diversificação de atividades produtivas agrícolas e não agrícolas – como da visão territorial do desenvolvimento rural. Em outras palavras, o almejado desenvolvimento rural sustentável deve estar pautado na inclusão social e melhoria da qualidade de vida, como resultado, redução da pobreza juntamente com a dinamização econômica, já que são estes os requisitos básicos da chamada abordagem territorial.

Segundo documentos oficiais:

A abordagem territorial combina a proximidade social, que favorece a solidariedade e a cooperação, com a diversidade de atores sociais, melhorando a articulação dos serviços públicos, organizando melhor o acesso ao mercado interno, chegando até ao compartilhamento de uma identidade própria, que fornece uma sólida base para a coesão social e territorial, verdadeiros alicerces para o capital social (BRASIL, 2005, p. 5).

O grande desafio talvez seja o de conseguir criar instâncias nas diferentes escalas, quais sejam: local, estadual e nacional, de maneira a facilitar o diálogo entre o governo e a sociedade civil – estes representados principalmente pelos grupos historicamente excluídos do processo de desenvolvimento.

Portanto, ao que parece, ações como estas implementadas pelo governo federal podem ainda necessitar de alguns ajustes, e isso, talvez, possa ser justificado por se tratar de uma iniciativa recente dentro do repertório das políticas do Estado. Porém não pode estar fadado ao fracasso, visto que as experiências desenvolvidas até então, são um passo importante na direção do aperfeiçoamento das políticas sobre o desenvolvimento rural, pois apesar de parciais, significantes são os avanços desta mudança de paradigma, a fim de fortalecer a participação, o diálogo e a democracia.

3 HISTÓRICO E CARACTERIZAÇÃO MULTIDIMENSIONAL DO TERRITÓRIO RURAL ZONA SUL DO RIO GRANDE DO SUL

Com base no que foi exposto na seção anterior, o presente capítulo propõe observar como a política do Governo Federal (Pronat e PTC) se desenha no âmbito do território rural Zona Sul do estado do Rio Grande do Sul.

Portanto, para que possamos ter uma leitura mais ampla deste território se propõe apresentar uma breve caracterização do território Zona Sul do RS nas suas dimensões econômicas, culturais, políticas e sociais que o configuram. Para analisar estas dinâmicas, é necessário nos remetermos ao passado, ou seja, durante os acontecimentos que marcaram o processo de formação e transformação do Estado do Rio Grande do Sul, mas, mais especificamente da porção meridional deste, pois conhecer o passado é compreender o presente.

Diversos são os autores que apresentam estudos historiográficos sobre o Rio Grande do Sul. Como referência, podemos citar Sandra Pesavento, Mário Maestri, Darci Ribeiro, entre outros. Em seus estudos e produções, estes expressam a complexa formação da sociedade sulina devido às disputas do território, que atualmente corresponde ao estado do RS. Observaram-se que muitos foram os conflitos travados entre os impérios português e espanhol durante o período colonial do Brasil. Pela ocorrência destes conflitos, bem como de acordos e tratados firmados entre as partes, se interdeterminam na trama histórica e geográfica deste território, elementos que conferem identidade, aspectos econômicos e sociais, culturais e ideologias.

Estas características histórico-geográficas podem servir de parâmetro para a análise do território rural Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul, e contribuir para o entendimento da questão rural observada nos dias de hoje. Entender a formação do estado do Rio Grande do Sul é compreender a realidade desta região dentro de um contexto territorial mais amplo. Assim, no que se refere à caracterização geográfica do estado, podemos dizer que há uma diferenciação regional deste, já que desde sua formação, observa-se o predomínio de diferentes processos/interesses econômicos no Rio Grande do Sul:

Um deles consiste no interesse de preservação e desenvolvimento do espaço econômico da estância pastoril; um segundo gravita em torno do conjunto econômico relacionado à agricultura, de grãos como centro do sistema, e de seu aparato industrial e de comercialização; e um terceiro aglutina os interesses centrados no desenvolvimento de uma indústria dinâmica de característica diversificada (HEIDRICH, 2000, p. 99).

Apesar de parecer uma subdivisão simples, estes são processos que acabaram por ocasionar uma divisão territorial no Rio Grande do Sul, da qual Jean Roche (1958), com base em seus estudos, delimita o estado em três regiões, sendo estas: litoral, campanha e planalto setentrional.

Alguns historiadores, ao levantar hipóteses sobre o marco inicial da história do Rio Grande do Sul, consideram a ocupação portuguesa no território, devido à fundação do Forte (ou presídio como era chamado na época) Jesus-Maria-José em 1737, que mais tarde deu origem ao município de Rio Grande. Assim, a delimitação do território compreendia uma faixa litorânea entre Rio Grande até o norte do estado.

Entretanto, de acordo com perspectivas de outros autores da história do Rio Grande do Sul colonial, é importante considerar a inserção dos jesuítas espanhóis e sua atuação na região das Missões, sendo este, fator importante na formação da economia, da sociedade e da cultura, percebida até o presente. Registros apontam que o processo de ocupação do estado do Rio Grande do Sul, deu-se por volta de 1620 pelos europeus, iniciando na região noroeste. Os padres jesuítas a serviço da Coroa Espanhola tinham como tarefa preparar o índio para o trabalho disciplinado em favor dos espanhóis (ROCHE, 1969).

Independente de versões, o fato é que, o confronto da época entre Portugal e Espanha, se deu em decorrência ao processo de definição de fronteiras, e pela posse de territórios. Porém, foi só com o Tratado de Madri, assinado em 1750, que se começa a definir as fronteiras do estado como o conhecemos hoje. Ter a noção das diversas etnias que aqui chegaram para povoar o território, formam um grupo vital para compreender as características deste povo.

Todavia, antes mesmo desta ocupação por portugueses, as terras situadas às fronteiras oeste e sul do atual Rio Grande do Sul, pertenciam a outro espaço, denominado Região Platina²⁸. O Rio da Prata, pertencente a esta região²⁹ apresentava características propícias à instalação de portos, favorecendo o tráfego de mercadorias, bem como o comércio de escravos pelos colonizadores.

Fatores fisiográficos da região platina como a planície de clima temperado, contribuíram para a introdução de bovino e cavalos neste território, dando início ao desenvolvimento da pecuária, multiplicando-se rapidamente, fator que passou a influenciar o

²⁸ Do ponto de vista geográfico, situa-se na zona da Campanha da América Meridional, é banhada pelos rios da bacia do rio da Prata e formada por extensas planícies, dotadas de pastos e de irrigação adequados ao desenvolvimento da pecuária (REICHEL, 2006).

²⁹ Entendida aqui como a materialização da relação entre a sociedade e a natureza, principalmente através do seu trabalho.

modo de vida dos seus habitantes e as relações sociais que ali se estabeleceram. O gado além de ser a principal fonte de alimentação para os habitantes, possuía também inúmeras utilidades. Servia como meio de transporte em longas viagens, no auxílio às atividades agrícolas, e do couro se fabricava diversos utensílios para lida no campo. Com o passar dos anos, por diversos fatores, como por exemplo, o domínio sobre a terra, esta atividade passou a se concentrar e se desenvolver em estâncias.

As terras por sua vez passaram a ser valorizadas tendo como consequência o movimento de privatização. Como a disputa do território por Portugal e Espanha ainda persistia, tornava-se necessário a defesa e/ou conquistas destas terras. Fato que deu início à militarização do território, isto é, alguns militares tinham como tarefa proteger as zonas fronteiriças e como “pagamento”, receberia as sesmarias³⁰. Em decorrência disso, originaram-se as grandes propriedades.

No entanto, seria um equívoco pensar que as porções de terra, agora apropriadas por militares (principalmente), não tivessem sido (anterior a este fato), habitadas por outros povos, tais como grupos indígenas nômades, que extraíam o seu sustento da terra. Com este processo de ocupação por militares e estancieiros, a população nativa acaba sendo expulsa de seu território:

Quanto aos soldados [...], era comum que recebessem sesmarias ou datas como recompensa por serviços prestados a seus comandantes. Geralmente, como não tinham interesse e nem condição econômica para explorar os campos recebidos, costumavam vendê-los a outros proprietários, contribuindo, assim, para a concentração e o aumento do tamanho das propriedades (REICHEL, 2006, p. 56).

Nota-se que o período de guerras em decorrência das disputas por territórios, foi fator responsável pela atual conjuntura da demarcação territorial, principalmente da Região Sul do estado do Rio Grande do Sul.

Como mencionado anteriormente, as condições do relevo e o movimento de ocupação da porção sul do território rio-grandense foram propícias a criação de gado, estabelecendo-se assim, a comercialização do couro e, posteriormente a carne salgada - técnica trazida pelo cearense José Pinto Martins – este, conhecido como o fundador da primeira indústria saladeril³¹. Conta-se que até quase final do século XVIII, o principal produto derivado do gado, era o couro, pois a técnica de charquear era dificultada pelo alto valor que se pagava pelo sal (já que este insumo era fundamental para a salga da carne), sendo necessário importá-lo.

³⁰ Lotes de terras concedidos pelas Coroas Portuguesa e Espanhola.

³¹ Relativo à consolidação das charqueadas, que se estabeleceram em grandes propriedades rurais de caráter industrial.

Mediante acordos, e com o fim do monopólio do sal em 1801 (instituído em 1631 pela Coroa Portuguesa), o desenvolvimento da indústria charqueadora e sua comercialização se desenvolveu rapidamente. Embarcações transportavam do Rio Grande do Sul, charque e couro, para outros centros consumidores, e quando retornavam ao porto do litoral sul-rio-grandense traziam grandes quantias de sal, provenientes principalmente do nordeste. Assim, no início do século XIX, a exploração da fabricação do charque era uma das mais certas e rápidas fontes de riqueza oferecidas pelo estado (SANTOS, 2006).

3. 1 Marcas da escravidão meridional do Brasil: Pelotas, sítio charqueador e escravista

Ainda que estudiosos divirjam sobre a ocorrência da escravidão no Rio Grande do Sul ter sido iniciada a partir do advento da charqueada, independente disto, não se pode negar a presença destes trabalhadores negros e sua importância na constituição da cultura da sociedade sul-rio-grandense. De acordo com alguns autores, estes avaliam que a ampla difusão da propriedade de escravos já ocorria desde o início da ocupação pela Coroa Portuguesa em território gaúcho. Fato comprovado em documentos da época, nos quais eram apresentados, por exemplo, o valor de cada escravo, que variava de acordo com seu porte físico, idade, etc.

A posse de escravos foi amplamente disseminada entre vários estratos da população livre desde o início da colonização lusa. Os cativos foram utilizados em todo tipo de tarefas rurais, inclusive nas pecuárias. A sociedade foi hierarquizada e desigual desde sua constituição: em 1784, apenas 7% dos criadores detinham 59% do rebanho total. Na mesma época, os agraciados com sesmarias eram apenas 7% dos ocupantes de terras. No período 1765-1825, 9% dos proprietários de escravos – os que tinham vinte ou mais escravos – detinham, sozinhos, 37% de todos os escravos existentes (MAGALHÃES, 2006, p. 170).

A região que atualmente pertence ao município de Pelotas³², começou a ser povoada no século XVIII por emigrantes europeus. A então denominada Freguesia de São Francisco de Paula, fundada em 1812, foi elevada à condição de cidade pouco mais de 20 anos depois, diante as condições econômicas favoráveis, advindas pela produção do charque, tornando este município um próspero núcleo urbano (MAGALHÃES, 2006).

O transporte de mercadorias através do oceano era o meio mais viável para a época. Assim, um dos fatores que determinam as atividades econômicas era a aproximação com

³² “Pelotas”, o nome do município é derivado de uma embarcação de couro (pelota), muito utilizada na época das charqueadas para fazer a travessia dos rios.

áreas litorâneas. Isto explica o fato das charqueadas³³ se localizarem às margens do Arroio Pelotas (arroio que drena o município), além do que, facilitava a comunicação com o porto de Rio Grande. Registros da época apontam que o charque produzido principalmente nos estabelecimentos localizados no polo charqueador pelotense, atingiu também o mercado exterior. Assumpção (2006) afirma que as charqueadas foram responsáveis por no mínimo 85% das exportações gaúchas, devido ao comércio dos produtos e subprodutos derivados do gado (charque, sebo, couro, sangue, as aspás, as crinas, etc). Fato que proporcionou à Pelotas, o título de cidade mais rica da província.

Com exceção da sesmaria do Monte Bonito, as charqueadas no Serro Pelado estavam espalhadas e situadas junto às áreas de pastoreio. Em todas as localizações, as manufaturas eram instaladas nas margens. As águas serviam para o transporte e, ao mesmo tempo, para lançar dejetos. Quase sempre esses complexos pecuários eram constituídos de duas áreas: o campo, destinado a criação de animais, e o terreno ribeirinho, onde funcionava a salga das carnes e seus subprodutos (GUTIERREZ, 2006, p. 234).

No século XIX, Pelotas torna-se o município mais importante devido ao acúmulo de fortunas originadas pelo charque, nos anos de 1820 haviam 22 charqueadas. Ainda hoje são percebidos resquícios deste passado abastado. A arquitetura apresenta casarões e palacetes que no passado pertenceram aos barões das charqueadas. Assumpção (2006, p. 190), assegura que “essas atividades manufatureiras, além de serem as geradoras do progresso e prosperidade de Pelotas, foram também as responsáveis pela entrada em grande quantidade de trabalhadores escravizados no extremo sul brasileiro”. A respeito desta atividade, os autores afirmam que:

Viabilizou economicamente a efetiva ocupação do território gaúcho e ajudou a construir a prosperidade em Pelotas, núcleo onde se encontrava o maior número de charqueadas, e de Rio Grande, porto através do qual o produto era exportado, que eram os principais centros urbanos da região Sul (ALONSO; BANDEIRA, 1994, p. 71).

Porém, importante ressaltar que, por trás desta fartura:

[...] esse mundo aristocrático, luxuoso e requintado só foi viabilizado por outro, cujos protagonistas não faziam parte dos salões e teatros, tão apreciados pela fidalga sebeira³⁴. Esse era o mundo das charqueadas e dos cativos, que tinham como

³³ Grandes propriedades rurais de caráter industrial do século XVIII. A primeira grande charqueada foi fundada em 1780 por José Pinto Martins, embora esta atividade já existisse há mais tempo.

³⁴ “Aristocracia do sebo” ou “sebeiros” era como os rio-grandinos chamavam os pelotenses (no sentido pejorativo), em alusão as charqueadas (pois o sebo era um dos produtos que se produziam nestas).

realidade a umidade das senzalas, o castigo do chicote, a vigilância do feitor e o mato como esperança (ASSUMPÇÃO, 2006, p. 192).

Procurou-se enfatizar a presença das charqueadas, a fim de se ressaltar a forte influência que estes estabelecimentos tiveram em relação à escravidão sulina, embora antes mesmo do crescimento da indústria saladeiril, o negro já se fazia presente neste território, escravizados trabalhavam na produção agrícola das grandes fazendas. Assim, a presença do negro escravizado e a produção econômica da época vão traçar aspectos percebidos até os dias de hoje, em seus hábitos culturais, compondo elementos da identidade, ou seja, elaborando-se formas específicas de ser e existir dos grupos de resistência camponesa e negra, pois a identidade é algo que se constrói através de um processo contínuo de formação (MEDEIROS, 2007).

Escravocratas preocupados em manter o controle da escravaria, os mantinham sob severa repressão, tratando-os violentamente através de seus capatazes. Apesar disto, fugas e rebeliões fortaleciam o movimento de resistência do trabalhador escravizado a fim de obter a sua libertação. “Do ato de fugir poderia surgir outra forma de oposição: o aquilombamento³⁵ [...] os quilombos representavam um ato de insubordinação à ordem estabelecida pela elite econômica” (ASSUMPÇÃO, 2006, p. 200).

Assim, tendo como referência o processo histórico do Rio Grande do Sul, mais especificamente da região hoje enquadrada como Metade Sul (que é o que nos interessa neste momento), bem como os apontamentos que serão feitos no decorrer do capítulo, nos possibilitará analisar de uma maneira retrospectiva, elementos que são considerados importantes e que dão forma ao território Zona Sul do RS.

3.1.1 O Rio Grande do Sul colonial

Negros, brancos e mestiços compõem a etnicidade da sociedade colonial sulina. Como vimos, charqueadores, militares, camponeses, entre outros - representam grupos sociais do território em questão. Entretanto, “quando essa composição social colonial sul-rio-grandense é representada no imaginário coletivo da sociedade atual, a multiplicidade de grupos sociais desaparece e sobressai-se um único tipo, o gaúcho” (GUTFREIND, 2007, p. 241). E não estamos falando do adjetivo que designa o povo que nasce no Rio Grande do Sul, mas está se

³⁵ Refúgio em quilombos. Os quilombos eram povoações em que se abrigavam os escravos fugidos, forros e homens livres. Ou, segundo Mário Maestri (1988), só poderia ser considerado quilombo: a reunião no mato ou em lugar oculto, de mais de 3 escravos.

referindo ao habitante do território da zona da campanha³⁶, pois a identidade se determina pela realidade territorial a que se refere. Ou seja, “gaúcho” é o nome dado ao habitante desta zona, por este se dedicar à criação de gado, e não apenas, aos habitantes da Metade Sul do Rio Grande do Sul, como também dos que vivem no Uruguai e parte da Argentina. Nas considerações de Mário Osório Magalhães:

[...] a Campanha, no plano histórico e sociológico, compreende toda a metade sul da Província, formando um triângulo: uma das faces é a fronteira com o Uruguai; outra a linha Ibibuí – Jacuí; e a terceira, a borda oeste das lagoas Mirim e dos Patos (MAGALHÃES, 1993, p. 31).

Contudo, a historiografia tradicional e aquela que é repassada até mesmo nos educandários, ignora ou pouco valoriza a influência de grupos indígenas e negros, na formação do Rio Grande do Sul. Ao invés disso, glorificam de forma generalizada a imagem do gaúcho como herói, devido ao evento histórico ocorrido nos anos de 1835 à 1845, denominado de “Revolução Farroupilha”, que foi fruto de interesses políticos da elite da campanha gaúcha:

A valentia, a hombridade, a defesa das causas justas e a perseguição dos ideais de liberdade estão presentes nas descrições sobre o meio e sobre o caráter feito pelos cronistas dos períodos colonial e imperial, sendo responsáveis pelo *delineamento ufanista* do rio-grandense (FLECK, 2006, p. 306, grifo do autor).

Até então, vimos que a dinâmica da formação do território sul-rio-grandense foi marcada por diversos processos políticos e econômicos. Sabendo que esses processos de colonização e ocupação territorial, foram responsáveis pelas desigualdades regionais percebidas na atualidade, principalmente em relação à estrutura fundiária com base no minifúndio e latifúndio; este último sobretudo nas regiões que fazem fronteira com Uruguai e Argentina, onde se observam atividades ligadas à pecuária e lavoura empresarial e predomínio de grandes extensões de terra. Por outro lado, na porção norte e nordeste do estado encontram-se imigrantes alemães e italianos, da qual mantém suas atividades em pequenos lotes de terra.

Essa formação agrária do espaço gaúcho demonstra a diferença entre dois tipos de atividades econômicas, uma representada pela elite estancieira (latifúndio) na Metade Sul, onde se observa baixo dinamismo econômico; e a Metade Norte onde ao contrário da anterior,

³⁶ A Campanha é apontada pelo geógrafo Jean Roche (1958) como toda área do território localizada para o sul da depressão onde se encaixam os rios Jacuí e Ibicuí. Sua posição geográfica é o extremo sul do Brasil, essa denominação advém das características naturais que são observadas nesta região, isto é, extensas planícies cobertas principalmente por vegetação rasteira.

predominam pequenas e médias propriedades (minifúndio) com atividades econômicas mais dinâmicas.

A Metade Norte já nas primeiras décadas do século XX se destacava em relação ao desempenho no setor agrícola. Seu dinamismo econômico estava relacionado principalmente ao beneficiamento dos alimentos e sua comercialização voltada ao mercado local. Diferentemente da Metade Sul, que devido à aproximação com o porto de Rio Grande deslocava seus produtos (principalmente os de derivação bovina) ao mercado nacional, que anos depois sofreu concorrência com o estado de São Paulo.

Na contribuição do autor:

Além da diferenciação no interior da própria elite estancieira, projetava-se uma distinção ainda mais antagônica: a oposição entre a economia pastoril – reproduzida sob a lógica da preservação da grande propriedade territorial, de produção em moldes extensivos e de crescimento condicionado ao incremento de reses – e a economia agrícola – baseada num ciclo reprodutivo caracterizado pela sucessão da produção de subsistência, comercialização de excedentes e especialização microregional. No plano social, os estancieiros configuravam-se como elite política, possuíam ascendência luso-brasileira, através da tradição militar-estancieira eram defensores do Rio Grande, enquanto os colonos imigrantes e seus descendentes possuíam, majoritariamente, ascendência alemão e italiana, estavam mais próximos de uma identidade camponesa e, na cidade contribuíam mais diretamente para a formação de uma acentuada divisão social do trabalho (HEIDRICH, 2002, p. 64).

Como vimos, a ocupação da porção sul do estado pelos portugueses foi fator que acarretou uma diferenciação socioeconômica, sobretudo em relação à porção norte do RS. A estratégia adotada pela Coroa Portuguesa, que consistia na distribuição das sesmarias³⁷ a fim de garantir a posse de terras, da qual se privilegiou apenas as pessoas brancas de prestígio e militares importantes, impediu que negros, brancos pobres tivessem direito a posse de terra, segregando-os, como também, fortalecendo o predomínio do latifúndio.

Alguns autores, a exemplo de Sandra Pesavento (1997), consideram esses fatores (doação de terras e, por conseguinte a produção pecuária), o marco inicial da complexa estrutura fundiária do estado. É interessante notar que apesar de grandes extensões de terras, estas eram pouco habitadas, ou seja, baixa densidade demográfica, se comparado com a porção norte do estado. Registros apontam que anos mais tarde a Coroa Portuguesa envia famílias açorianas para a região sul, no intuito de que estas passassem a cultivar produtos agrícolas, trabalhar como peão, como também “branquear” a sociedade. Para tanto recebem porções pequenas de terra. Assim, percebe-se que desde o início da povoação deste território e a instalação das primeiras propriedades se deu de forma desigual.

³⁷ Com área de até 13.068 ha

Sucintamente, podemos dizer que a crise da pecuária sulina³⁸ começou a ser desenhada a partir dos anos de 1860, pois uma década antes, com a Lei Euzébio de Queiroz, deveria ser extinto o tráfico negreiro, fator que impossibilitaria a obtenção de mão de obra pelo sistema escravista nas charqueadas. Ainda porque, “as pretensões rio-grandenses esbarravam no fato de que a economia do Estado estava subordinada aos interesses do centro do país, o que limitava a autonomia e a determinação política da aristocracia sulina” (PESAVENTO, 1997, p. 44).

Assim, os charqueadores passam a considerar que, uma das maneiras de resolver este entrave seria a “libertação” dos escravos, desde que estes continuassem prestando serviços sempre que houvesse necessidade. Em outras palavras, de escravo, os negros passaram a ser chamados de contratado. Desta maneira, os senhores charqueadores se isentavam de qualquer gasto com a manutenção dos escravos em suas propriedades. Nas palavras da autora, “extinguir a escravidão, sem extinguir os escravos” (PESAVENTO, 1997, p.45). Ocorre também que muitos escravos foram vendidos, principalmente para a região sudeste do país, onde se desenvolviam atividades na produção cafeeira.

3.1.2 O colono imigrante

Ainda em relação às marcas do passado que contribuíram para a constituição da diversidade presente no território rural Zona Sul RS, destaca-se a política de migração e colonização, que foi pensada como uma alternativa dos problemas estruturais da época, como o caso da elevada concentração fundiária, que estava afetando o desenvolvimento social e econômico do campo (ZARTH, 2006).

A conseqüente tensão social gerada pelo desenvolvimento do capitalismo na Europa (originada principalmente pelo surgimento da indústria), ocasionou a expulsão do trabalhador da terra e do trabalhador artesanal. Atraídos pela oportunidade que era oferecida em países que disponibilizavam terra e trabalho (a exemplo do Brasil), que necessitavam de contingente para povoação de suas áreas, milhares de camponeses pobres migram para cá, dando início ao surgimento do campesinato no sul do país.

Assim, a pequena propriedade está intimamente relacionada com a política imigratória, que tinha como um dos objetivos fortalecer o povoamento de regiões periféricas.

³⁸ Na época, o preço pago ao gado diminuiu consideravelmente, ocasionado pela concorrência do charque produzido no Uruguai e na Argentina, bem como pela diminuição do consumo do charque em todo o país. Magalhães (1993) conta que uma das principais causas da crise, se deu por conta da abolição dos escravos (pois eram os principais consumidores deste produto).

A partir da segunda década de 1800, chega ao estado o primeiro grupo de alemães. Diante da difícil situação em que se encontravam em seu país de origem, viam no Brasil uma oportunidade de recomeçar uma nova vida. No início, as famílias recebiam um lote de pouco mais de 70 hectares, que gradualmente foram diminuídas de tamanho na medida em que chegavam mais colonos. Estas unidades eram denominadas de *lote colonial* (ROCHE, 1969). Desde a chegada dos primeiros imigrantes até meados de 1880, estes “puderam apenas sobreviver à custa de uma agricultura de subsistência, praticamente sem receber auxílio” (PESAVENTO, 1997, p. 47).

Em torno de 50 anos depois, inicia-se nova fase de povoamento, desta vez, desembarcavam em território gaúcho, imigrantes italianos. Estes se estabeleceram principalmente nas regiões norte e nordeste do estado, sendo-lhes oferecido (venda a crédito), propriedades de terras ainda menores. Era incentivado o cultivo de gêneros alimentícios, sendo que com o passar do tempo, o desenvolvimento econômico desta região foi alicerçada na produção agroindustrial (como por exemplo, a produção de vinhos). Assim, a colonização das áreas de florestas localizadas ao norte do estado, foi a maneira encontrada pelo governo imperial, a fim de suprir os problemas de abastecimento de alimentos, e sem precisar realizar a cogitada redistribuição de terras de posse da elite rural latifundiária.

Quanto aos fatores de desigualdade que historicamente marcaram as transformações no campo sul-rio-grandense:

A imigração criou, na maior parte da metade norte do Estado [...] uma sociedade bastante distinta da do sul. A pequena propriedade, aliada a uma agricultura diversificada, gerou uma distribuição de renda menos concentrada. Ao invés de um grupo diminuto de grandes proprietários ricos e de um contingente relativamente reduzido de assalariados de baixa renda, no norte havia um número grande de pequenos proprietários que, algum tempo após o assentamento, passavam a ter uma renda monetária relativamente expressiva, oriunda da venda da produção que excedia suas necessidades de subsistência. O padrão mais concentrado de assentamento rural resultava, além disso, em uma densidade demográfica muito maior. A rede urbana era, por sua parte, também muito diferente da do sul, sendo constituída por um número expressivo de centros pequenos, situados à escassa distância uns dos outros (BANDEIRA, 2003, p.523).

Assim, tendo como base a contribuição deste autor, podemos refletir e compreender os acontecimentos que caracterizaram a alta concentração fundiária, e que foram determinantes na dicotomia entre a metade norte e metade sul. Oposto do que vinha acontecendo na porção sul, a produção diversificada, e em pequenas propriedades de terras no norte do estado, favoreceram a distribuição de renda, pois na região sul como mencionado anteriormente, prevaleciam atividades pouco dinâmicas.

Além de favorecerem a diversificação da produção econômica, estes grupos de imigrantes, também contribuíram em termos culturais, isto é, de uma realidade multicultural. Incontestável dizer que mediante uma população - indígena, tropeiros, castelhanos, escravos negros, imigrantes europeus - a história associada à paisagem natural e humana, forneceram base para a formação da cultura e da identidade do povo sul-rio-grandense.

Pode-se concluir que esta representação multicultural, é também percebida no território Zona Sul do estado. Correa, assim se expressa:

A multiculturalidade no Rio Grande do Sul do século XIX pode ser entendida *stricto sensu* como uma interação de diversas culturas que resultou em hibridismo e constante reinvenção de alteridade, bem como da brasilidade. O multiculturalismo no sul do Império não foi, portanto uma política oficial que visava uma equidade das culturas de minorias étnicas na sociedade acolhedora (CORREA, 2006, p. 262).

Portanto, a valorização de elementos interculturais é fundamental para o reconhecimento da identidade dos diferentes grupos (culturalmente diferenciados) que constituem o TZS.

3.1. 3 Intervenções na Metade Sul: a busca pelo desenvolvimento econômico e social

Com o passar dos anos, percebidas essas disparidades regionais, e, sobretudo da falta de dinamismos da Metade Sul, objetivar reverter esta situação representava não só os interesses econômicos, mas também importância social. Neste contexto, surgem diversos estudos que, de modo geral constatarem o que vínhamos tratando no desenrolar do texto: o latifúndio e o conservadorismo dos proprietários de terra (concentração de terra e renda) presentes nesta região, como o grande entrave para o desenvolvimento da Metade Sul, visto que a falta de dinamismo, neste caso está relacionado com a falta de diversificação da produção.

Tendo como base estas ponderações, dá-se início, a partir da década de 1990, a uma série de políticas visando à superação desse desequilíbrio entre regiões. Assim, houve a necessidade de se repensar formas que possibilitassem sanar esta dualidade em termos fundiários no estado. Para exemplificar, no documento *Plano de Reestruturação Econômica da Metade Sul do Rio Grande do Sul* (RIO GRANDE DO SUL, 1997)³⁹, constava o objetivo de determinar os rumos que deveriam ser seguidos pela região, frente ao mercado competitivo e globalizado. Neste estudo é apresentado uma série de indicadores econômicos, políticos e

³⁹ Para visualizar tais indicadores, ver: <<http://www.scp.rs.gov.br/upload/metadesul.pdf>>.

sociais da metade sul em comparação à metade norte do estado e indicadores nacionais. Fica claro a influência que teve a questão agrária⁴⁰, como também o entendimento de que havia necessidades de mudanças coerentes e mais amplas possíveis, a fim de alavancar o desenvolvimento desejado. Segundo consta no Plano,

[...] cabe ao Estado um papel ativo e determinante como indutor de atividades econômicas geradoras de emprego e renda, um aglutinador de ideias e sugestões que privilegiem o novo sem abandonar à sua própria sorte os agentes sociais e econômicos que fizeram desta região, em um passado não muito distante, um polo de produção de alimentos, um centro cultural e político de expressão nacional (RIO GRANDE DO SUL, 1997, p.12).

Portanto, é notório que, a partir da década citada surge no estado do Rio Grande do Sul um movimento de combate às desigualdades regionais, da qual importantes políticas foram pensadas e executadas especialmente na metade sul, visto que esta necessitava de iniciativas diferenciadas da metade norte.

O *Programa de Fomento à Reversão Produtiva da Metade Sul* (Reconversul), criado no ano de 1995 é um exemplo destas políticas que tinha como finalidade priorizar as áreas menos desenvolvidas. O Reconversul era um programa de financiamento que utilizava recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), destinados a promoção do desenvolvimento econômico e social desta região citada.

Este programa utilizava como recorte espacial a área prioritária à intervenção, no caso a Metade Sul. O programa consistia nos seguintes objetivos: gerar emprego e renda; integrar competitivamente a região com o MERCOSUL; proporcionar crescimento econômico e melhoria da qualidade de vida dos habitantes; reduzir a evasão da população; reorganizar a base produtiva da economia regional no contexto estadual, nacional e internacional; implantar novas atividades dinamizadoras e estimular o empreendedorismo; estimular a inovação tecnológica à produção e comercialização; atrair novos investimentos; modernizar a gestão e organização dos processos produtivos; e, buscar a sustentabilidade ambiental (BNDES, 1996).

Seguindo nesta perspectiva das políticas de desenvolvimento regional gaúcho, tem-se a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES)⁴¹, constituído também no início dos anos de 1990⁴². Esta política merece destaque, pelo fato de que, além de ter

⁴⁰ Entendido aqui como o “conjunto de interpretações e análises da realidade agrária, que procura explicar como se organiza a posse, a propriedade, o uso e a utilização das terras na sociedade brasileira” (STÉDILE, 2005, não paginado).

⁴¹ No Rio Grande do Sul até 2011, existiam 28 COREDES, segundo dados da Fundação de Economia e Estatística – FEE (2013).

⁴² Marco legal da criação dos Coredes no Rio Grande do Sul, instituído pela Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994 e regulamentados pelo Decreto nº 35.764, de dezembro de 1994. Esta Lei estabelece que os Coredes

servido como exemplo para outros estados, possibilitou uma aproximação, entre o governo e instituições, principalmente às universidades.

Estes Conselhos têm como uma das atribuições, elaborar diagnósticos que identifiquem as principais necessidades da região. O Corede-Sul⁴³, por exemplo, em 1997 participou da elaboração do *Plano de Reestruturação Econômica da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul*; e no ano de 1999, da elaboração do *Plano Regional de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Região Sul do Rio Grande do Sul*; entre outras iniciativas em prol do desenvolvimento regional.

Outro importante documento a respeito destas questões data de 2006 intitulado, *Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do Rio Grande do Sul*. Este traz uma avaliação sobre os desequilíbrios regionais, também baseados em indicadores econômicos, sociais e de potencialidades.

Cabe ressaltar que, ao elencar alguns dos estudos/experiências relacionadas à questão do desenvolvimento regional do estado, não é objetivo desta pesquisa analisar se estas tiveram resultados esperados ao longo dos anos, entretanto há de se considerar (independente destes serem satisfatórios ou não), que estas iniciativas contribuíram no acúmulo de estudos que são muito significativos. E que, de certa forma, este espaço de discussão e mobilização que se criou com os Coredes, possa ter contribuído na formação e a participação popular do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER)⁴⁴ (salvo devidas diferenciações quanto a metodologia utilizada por cada um). Quanto ao CODETER, será discutido em momento seguinte, quando se abordará questões relativas ao programa do Governo Federal - mais especificamente sobre a política nacional de desenvolvimento territorial, que é finalidade deste trabalho.

Assim, diversos estudos (os quais citamos anteriormente) demonstraram que a partir do período da redemocratização brasileira (considerada com a promulgação da Constituição Federal em 1988), ocorreu uma efervescência de estratégias de caráter social. Nesse contexto, anos depois, começa-se a pensar e/ou repensar a respeito da elaboração de políticas públicas

têm por objetivo: - a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; - a integração dos recursos e das ações do governo na região; - a melhoria da qualidade de vida da população; - a distribuição equitativa da riqueza produzida; -o estímulo à permanência do homem em sua região; - a preservação e recuperação do meio ambiente. (COREDE-SUL, 2013).

⁴³ Municípios do Corede –Sul: Amaral Ferrador, Arroio do Padre, Arroio Grande, Canguçu, Capão do Leão, Cerrito, Chuí, Herval, Jaguarão, Morro Redondo, Pedras Altas, Pedro Osório, Pelotas, Pinheiro Machado, Piratini, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar, Santana da Boa Vista, São José do Norte, São Lourenço do Sul, Tavares, Turuçu.

⁴⁴ O Codeter é formado por membros e instituições (do poder público e da sociedade civil), responsáveis pela gestão do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Programa Territórios da Cidadania – neste caso, do Território Zona Sul do estado do RS.

como estratégia de enfrentamento do desequilíbrio regional (e mais recentemente territorial), e de estímulo às práticas participativas dos agentes até então excluídos.

Como a presente pesquisa trata mais especificamente do espaço rural, tendo como recorte geográfico o extremo sul do Brasil, torna-se necessário referenciar como exemplo destas práticas de organização social, o *Fórum Regional da Agricultura Familiar da Região Sul do RS*, constituído em 1995⁴⁵. Este se tornou um espaço de debate criado através da participação de organizações da sociedade civil e dos poderes público - municipal estadual e federal - e movimentos sociais ligados principalmente aos agricultores familiares. O fato do tema da agricultura familiar entrar na pauta de discussões entre os pesquisadores está relacionado à implantação de assentamentos de reforma agrária nesta região, movimento que ocorreu a partir dos anos 90 do século XX. Assim, o Fórum “constitui-se como um espaço de debate e proposição de ações voltadas ao desenvolvimento sustentável do território rural Sul do RS” (PLANO..., 2009, p. 36).

Outra organização precursora neste tema e que merece destaque pela sua trajetória histórica e prática social junto aos agricultores familiares, é o Centro de Apoio ao Agricultor Familiar (CAPA - núcleo Pelotas), criado em 1978. O CAPA é uma organização não-governamental, e tem como compromisso:

[...] não se conformar com as injustiças sociais e a agressão à natureza. O CAPA foi colocado a disposição dos agricultores familiares para, em conjunto com eles e com base nos princípios da agroecologia e da cooperação, desenvolver experiências de produção, beneficiamento, industrialização e comercialização de formação e capacitação, de saúde comunitária, que sirvam de sinais de que o meio rural pode ser um espaço de vida saudável e de realização econômica de todos (CAPA, 2010, não paginado).

Em meados de 2005, no mandato do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva⁴⁶, este espaço (já consolidado devido ao tempo de atuação e da participação de diversos segmentos da agricultura familiar)⁴⁷ passa a atuar também como Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) do território Zona Sul do RS (PLANO..., 2009). A organização de um colegiado aparece como requisito parcial para implantação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), e o Programa Território da

⁴⁵ Este espaço foi criado com o apoio de pesquisadores da Embrapa Clima Temperado, e tinha como objetivo incluir na agenda de pesquisas desta instituição o tema da agricultura familiar. Inicialmente o local dos encontros foi na Estação Experimental Cascata (EEC), desta citada instituição.

⁴⁶ Período de mandato: De 1º de janeiro de 2003 até 1º de janeiro de 2011.

⁴⁷ No caso do Território Zona Sul, este grupo é representado por agricultores familiares, comunidades quilombolas, assentados de reforma agrária e pescadores artesanais.

Cidadania (PTC)⁴⁸ gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT):

[...] com Plano de Gestão e Regimento Interno, constituída por um Colegiado Territorial paritário, representativo e plural composto por 78 membros; Núcleo Dirigente, Núcleo Técnico, Fóruns Setoriais e as microrregiões. O Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor – CAPA Pelotas é a entidade parceira da SDT para as ações territoriais. Há um acúmulo de experiências e capacidade no Colegiado Territorial para discutir, deliberar, acompanhar a implantação e retroalimentação do Plano Territorial e monitorar a aplicação dos recursos públicos das diferentes políticas setoriais (PLANO..., 2009, p. 5).

Os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) são elaborados pelos colegiados territoriais e constituem-se como documentos fundamentais para a efetivação do Pronat. Assim, cada plano, é o principal instrumento que orienta as ações e a gestão desta política territorial. Conforme recomendações da SDT para a elaboração do PTDRS devem ser estabelecidas diferentes dimensões do desenvolvimento: Dimensão Ambiental, Dimensão Socioeconômico, Dimensão Político-institucional e Dimensão Sociocultural-educacional⁴⁹.

Assim, a primeira dimensão deverá contemplar as atividades de “valorização e avaliação da situação dos componentes do meio ambiente dos territórios e seu bioma, bem como a diminuição dos passivos ambientais visando o resgate sócio-territorial e cultural de seu equilíbrio para a sustentabilidade”. A dimensão socioeconômica deve contemplar, “resultados econômicos com níveis de eficiência através da capacidade de usar e articular recursos locais para gerar oportunidades de trabalho e renda”. A dimensão sociocultural-educacional, “procura identificar e resgatar a história da formação dos territórios e as características sócio-demográficas da diversidade sociocultural, bem como as suas relações com os direitos à educação, saúde e o fortalecimento da identidade cultural, visando à construção da sustentabilidade democrática do desenvolvimento dos territórios, mais equidade social, através da intensa participação dos cidadãos e cidadãs nas estruturas do poder”. A dimensão político-institucional integra as ações que visam o “fortalecimento das novas institucionalidades e sua governabilidade sócio-territorial, na perspectiva da configuração de uma moderna esfera pública ampliada e democrática” (BRASIL, 2010, p. 18).

De acordo com os documentos oficiais (BRASIL, 2012, p. 5), alguns dos critérios para a definição dos territórios rurais são⁵⁰:

⁴⁸ Programas criados em 2003 e 2008, respectivamente. O PTC conta com o apoio e participação da Casa Civil e de mais 24 instituições, entre ministérios, secretarias e bancos.

⁴⁹ No capítulo 5 desta pesquisa é possível encontrar mais detalhes a respeito das dimensões do desenvolvimento sustentável, do caso do TZS.

⁵⁰ Dados referentes ao TZS serão destacados no capítulo 3.

- a) territórios com menor IDH;
- b) territórios com maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família;
- c) concentração de agricultores familiares e assentamentos da reforma agrária;
- d) maior concentração de populações quilombolas e indígenas;
- e) territórios com maior número de municípios com baixo dinamismo econômico;
- f) territórios com maior organização social (capital social);
- g) divisões territoriais já pré-existentes.

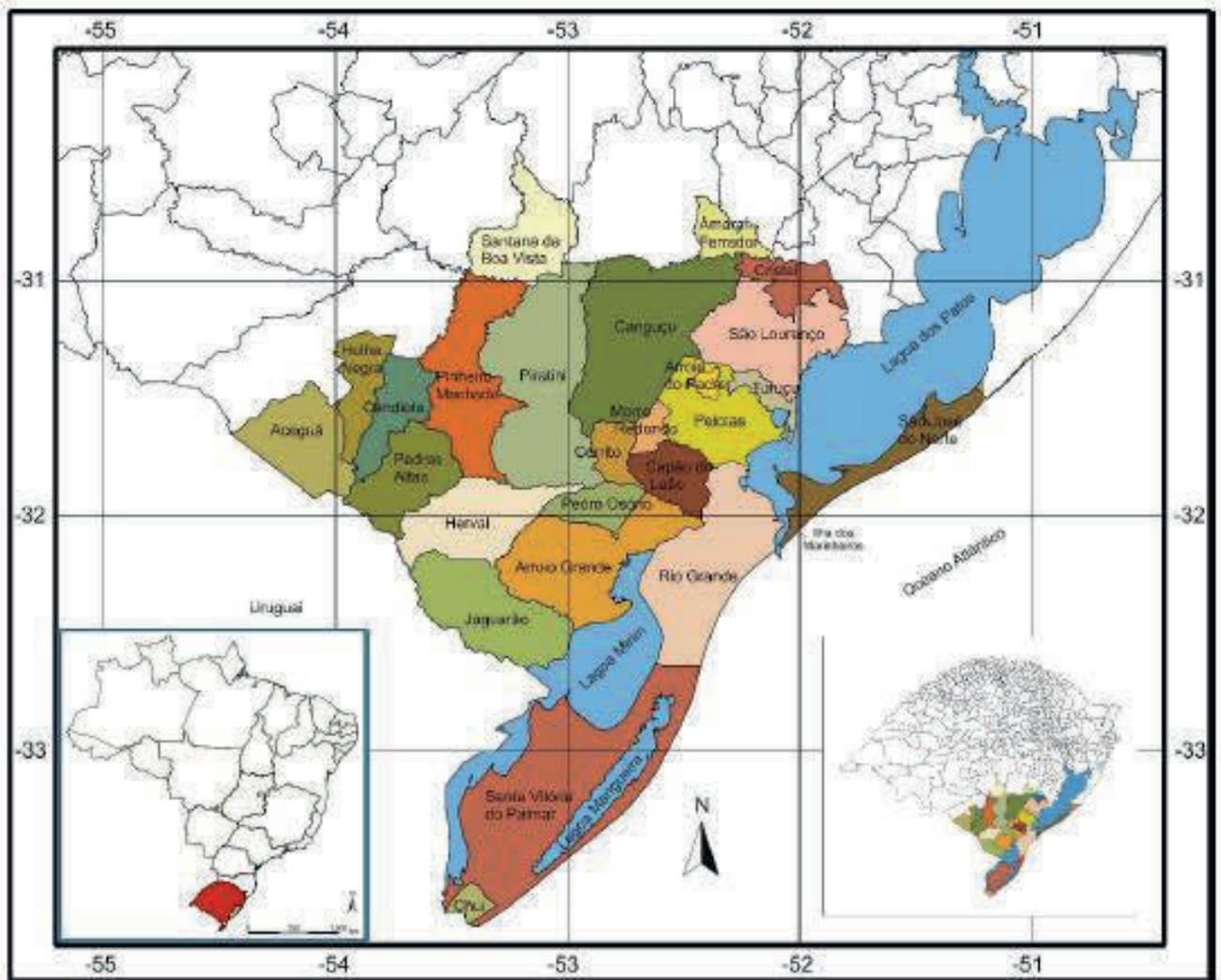
3.2 Caracterização dos grupos sociais no Território Rural Zona Sul do estado do Rio Grande do Sul

A seguir, pretende-se apresentar uma breve caracterização do território Zona Sul do RS, embasada por documentos e informações que são disponibilizadas ao público geral (como por exemplo o PTDRS), em banco de dados (IBGE, ITEPA, FEE, SGE, entre outros), bem como de percepções adquiridas no decorrer da etapa que compreende o trabalho de campo da presente pesquisa. Desta forma, procuraremos descrever elementos que são peculiares a este referido Território, e que dialogam com o que foi tratado anteriormente a respeito da formação e organização territorial do RS, mais especificamente da região sul.

O território Zona Sul, é composto pelos municípios de: Aceguá, Amaral Ferrador, Arroio do Padre, Arroio Grande, Candiota, Canguçu, Capão do Leão, Cerrito, Chuí, Cristal, Herval, Hulha Negra, Jaguarão, Morro Redondo, Pedras Altas, Pedro Osório, Pelotas, Pinheiro Machado, Piratini, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar, Santana da Boa Vista, São José do Norte, São Lourenço do Sul e Turuçu. Conforme mencionado no início deste capítulo, uma característica marcante do território Zona Sul (de localização geografia na Metade Sul do RS), é a concentração da posse de terra, como também a diversidade populacional/social. Portanto, percebe-se que o TZS é resultado de um conjunto de aspectos - sociais, econômicos, culturais e ambientais - que serão tratados na sequência.

A figura a seguir apresenta a localização geográfica do Estado do Rio Grande do Sul, do Território Zona Sul do Estado e dos 25 municípios integrantes, que compreende em torno de 13% da área total do estado (PLANO..., 2009).

Figura 1: Municípios que compõem o Território Zona Sul/RS



Fonte: Plano... (2009).

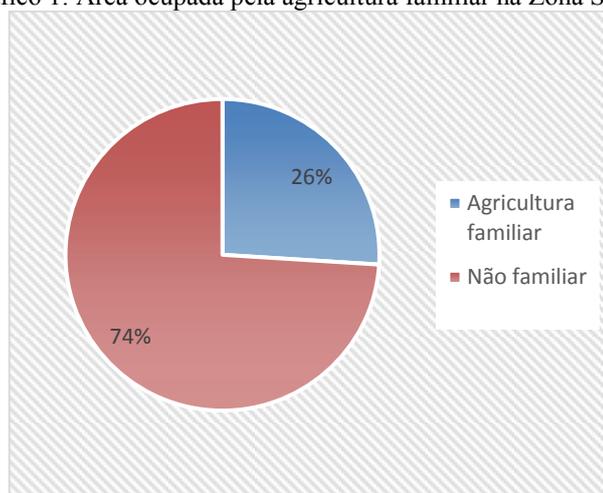
Como pode ser observado na figura 1, este território apresenta uma considerável extensão espacial. Entretanto, quanto ao uso da área do território, o gráfico 1 mostra que apenas 26% é destinada a agricultura de base familiar⁵¹ atingindo consideráveis 83% do total dos estabelecimentos rurais (gráfico 2). Baseado nestes dados (SCHNEIDER, 2012), se confirma a hipótese da alta concentração da posse de terra. Em relação à distribuição da população (gráfico 3), dos 864.343 habitantes que o território possui, os municípios de Pelotas e Rio Grande concentram juntos 61% da população total (IBGE, 2010).

Estes dois municípios têm suas principais atividades econômicas ligadas ao setor de comércio, serviços e setor agropecuário (produção de arroz irrigado e gado de corte); atividades industriais e aquelas relacionadas com o setor portuário, respectivamente. Portanto,

⁵¹ Cerca de 32 mil propriedades de agricultores familiares: 6 mil famílias de pescadores artesanais, 3.969 famílias distribuídas em 117 assentamentos de reforma agrária, e 40 comunidades quilombolas (PTDRS/TZS, 2009, p. 4).

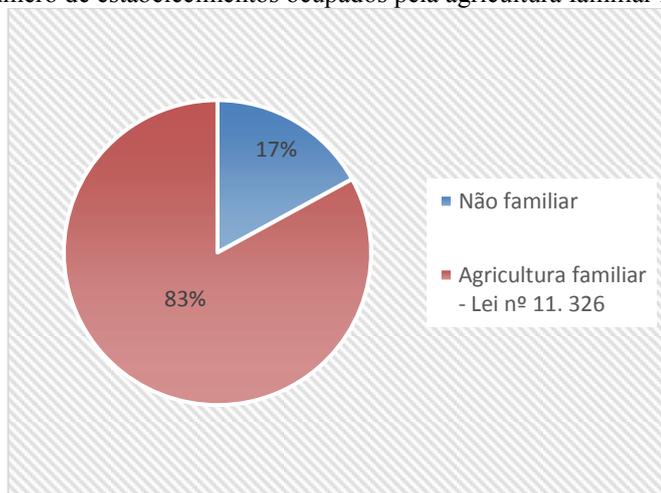
os demais 39% da população total, estão distribuídos entre os 23 municípios restantes, caracterizando desta forma, uma disparidade na concentração populacional, já que mais da metade da população se encontra em apenas dois municípios. Para exemplificar, o município de Pedras Altas, possui 2.212 habitantes, e a densidade demográfica é de 1,61 (hab/km²).

Gráfico 1: Área ocupada pela agricultura familiar na Zona Sul/RS



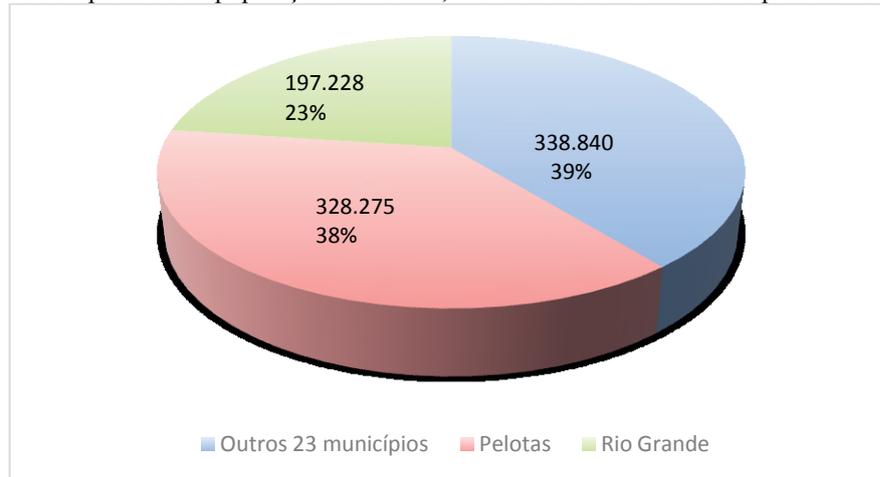
Fonte: IBGE. Censo Agropecuário (2006).

Gráfico 2: Número de estabelecimentos ocupados pela agricultura familiar na Zona Sul/RS



Fonte: IBGE. Censo Agropecuário (2006).

Gráfico 3: Comparativo da população de Pelotas, Rio Grande e demais municípios da Zona Sul/RS



Fonte: Schneider (2012), elaborado com base no Censo Demográfico (2010).

Ainda em relação à caracterização do território Zona Sul, observa-se uma diversidade de grupos sociais⁵², fator que confere legitimidade na constituição deste, visto que a paridade é fator necessário (conforme proposta do Programa) para a constituição dos territórios rurais.

Esta afirmação acima corrobora com o que foi observado pelos gestores no Plano Territorial que contaram com o apoio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), quando ressaltam que, uma das características mais importantes deste referido Território é a sua diversidade, podendo ser percebida nas dimensões: social, cultural, política, econômica, ambiental, e institucional. Esta diversidade, caracterizada por critérios multidimensionais a qual se expressa “em 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” (PLANO..., 2009, p. 6).

Com base no Censo (2010), do total da população do território (864.343 habitantes) destes, 712.605 pessoas (82%) representam a população da área urbana, e 18% (151.532) encontram-se na área rural. Pelotas é o município que apresenta maior população (328.275 habitantes), e a maior densidade demográfica (203 hab/km²). Porém, conforme consta no relatório analítico⁵³, “internamente os municípios apresentam taxas de urbanização significativamente distintas [...], enquanto no município de Pelotas a população urbana

⁵² Tais como: agricultores familiares, assentados de reforma agrária, povos indígenas, comunidades quilombolas, e pescadores artesanais.

⁵³ Relatório Analítico produzido pela Célula de Acompanhamento e Informação (2011).

representa 93,2% da população total, e a rural apenas 6,8%; no município de Canguçu, por exemplo, a população urbana representa apenas 37% e a rural 63%”⁵⁴.

⁵⁴ O critério adotado pelo MDA considera rurais os municípios com até 50 mil habitantes e densidade demográfica até 80 hab/Km². Assim, no TZS tem-se 22 municípios rurais, podendo ser acrescentado o município de Canguçu, que apesar de ter mais de 50 mil habitantes, sua economia é dependente da agropecuária (PTDRS/TZS, 2009).

Quadro 1: Municípios do TZS, população total, urbana e rural

Municípios	População			Área (Km ²)	Densidade demográfica (hab/Km ²)
	Total	Urbana	Rural		
Aceguá	4.394	1.059	3.335	1.549,383	2,84
Amaral Ferrador	6.353	1.866	4.487	506,457	12,54
Arroio do Padre	2.730	454	2.276	124,317	21,96
Arroio Grande	18.470	16085	2385	2.513,597	7,35
Candiota	8.771	2.598	6.173	933,834	9,39
Canguçu	53.259	19.694	33.565	3.525,293	15,11
Capão do Leão	24.298	22.382	1.916	785,373	30,94
Cerrito	6.402	3.747	2.449	451,699	14,17
Chuí	5.917	5.697	220	202,552	29,21
Cristal	7.280	4.077	3.203	681,625	10,68
Herval	6.753	4.519	2.234	1.757,838	3,84
Hulha Negra	6.043	2.909	3.134	822,899	7,34
Jaguarão	27.931	26.105	1.826	2.054,382	13,6
Morro Redondo	6.227	2.648	3.579	244,645	25,45
Pedras Altas	2.212	768	1.444	1.377,371	1,61
Pedro Osório	7.811	7.301	510	608,789	12,83
Pelotas	328.275	306.193	22.082	1.610,084	203,89
Pinheiro Machado	12.780	9.784	2.996	2.249,555	5,68
Piratini	19.841	11.570	8.271	3.539,688	5,61
Rio Grande	197.228	189.429	7.799	2.709,522	72,79
Santa Vitória do Palmar	30.990	26.890	4.100	5.244,353	5,91
Santana da Boa Vista	8.242	3.723	4.519	1.420,616	5,8
São José do Norte	25.503	17.383	8.120	1.118,104	22,81
São Lourenço do Sul	43.111	24.237	18.874	2.036,125	21,17
Turuçu	3.522	1.487	2.035	253,635	13,89
TOTAL	864.343	712.605	151.532	38.067	15,94

Fonte: Base de dados IBGE, Censo demográfico (2010).

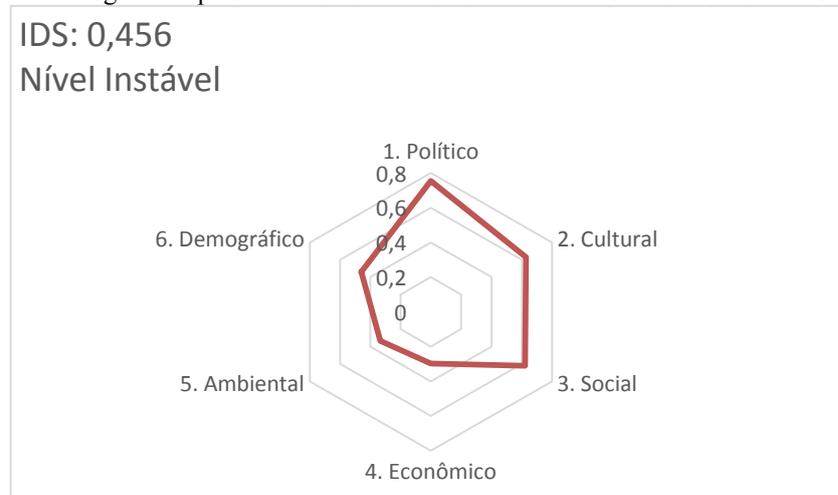
Outro caso que podemos citar, diz respeito aos municípios de Arroio Grande e Santa Vitória do Palmar, 85% e 86% (respectivamente) da população habitam na cidade. Porém, estes municípios podem ser considerados rurais (já que dependem economicamente da

agropecuária), pois o critério de ruralidade adotado pelo Programa Territórios da Cidadania dialoga com as características dos municípios que compõem o território Zona Sul (PLANO..., 2009).

Entre as atividades desempenhadas pela Célula de Acompanhamento e Informação (CAI) no TZS, destaca-se o levantamento de informações acerca do Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS). Este indicador é calculado tendo como base dados secundários, levando em consideração 6 dimensões do processo de desenvolvimento, quais sejam: social, demográfica, político-institucional, econômica, ambiental e cultural; sendo este um instrumento de análise comparativa da abordagem de desenvolvimento territorial (RAMBO et. al. 2012).

Como pode ser observado na Figura 2, a dimensão econômica apresenta o índice 0,298, e se encontra em piores condições. Na sequência, a dimensão ambiental com 0,333 e dimensão demográfica 0,460. As dimensões político-institucional (0,755), cultural (0,629) e social (0,621) apresentam os melhores índices respectivamente.

Figura 2: Biograma representativo do Território Rural Zona Sul do Estado do RS/Brasil



Legenda IDS:

0,00 – 0,20 = Alta Possibilidade de Colapso

0,20 – 0,40 = Nível Crítico

0,40 – 0,60 = Nível Instável

0,60 – 0,80 = Nível Estável

0,80 – 1,00 = Nível Ótimo

Fonte: SGE/TZS (2013). Elaboração própria.

IDS/TZS	0,456
1. Político - Institucional	0,755
2. Cultural	0,629
3. Social	0,621
4. Econômico	0,298
5. Ambiental	0,333
6. Demográfico	0,460

A construção de indicadores de desenvolvimento sustentável permitem melhorar a forma de implementação de estratégias de desenvolvimento integrada as diferentes dimensões, que é um dos esforços das políticas sob a ótica da sustentabilidade.

A título de complementação (quanto aos aspectos do TZS citados anteriormente), a seguir apontaremos resumidamente, características de seu ambiente natural. Ou seja, ressaltar alguns elementos que dão conta de caracterizar o TZS em seus aspectos físicos, se torna pertinente para compreender a complexidade deste território, pois como foi salientado, cada município que o compõe tem sua própria característica - nas mais diferentes dimensões - muito por conta de sua considerável extensão territorial. Portanto, esta diversidade de características juntas, compõe o TZS.

Sabendo que o território do RS situa-se em dois biomas distintos, quais sejam: na porção norte, observa-se o bioma Mata Atlântica; e o bioma Pampa, na região denominada Metade Sul, este ocupando mais de 60% do Estado. Desde o litoral, até a campanha, o bioma Pampa apresenta paisagens distintas, especialmente no extremo sul do RS, pois apresenta grande diversificação topográfica e geológica. Nesta região, são observadas extensas planícies, dentro de uma complexidade de ambientes encontrados⁵⁵, características que conferem até os dias de hoje à pecuária, lugar de destaque na economia, como também atividades ligadas à agricultura e mais recentemente (a partir da segunda metade do século XX) a introdução de monoculturas, como soja e trigo (VERDUM, 2006).

Importante mencionar que, há cerca de 10 anos, observam-se nesta região, o plantio de monoculturas de árvores de espécies exóticas. No entanto, não é objeto de estudo deste trabalho, apresentar detalhadamente os impactos que podem ocorrer neste Bioma, em decorrência desta atividade, até porque importantes estudos já dão conta desta temática, mas o que se sabe, é que a introdução de espécies exóticas ocasionará alterações em relação à biodiversidade do Pampa, como a degradação de algumas áreas, identificado de erosão hídrica (VERDUM, 2006).

Como pode ser observado (tabela 1), o Escudo Sul-Rio-Grandense é a província geológica que engloba maior número de municípios pertencentes aos TZS, porém também temos municípios do TZS nas regiões geomorfológicas denominadas de Depressão Central e na Planície Costeira. Municípios como São Lourenço, Turuçu, Pelotas, Rio Grande São José do Norte e Santa Vitória do Palmar, encontram-se numa faixa de planície bem definida.

⁵⁵ Regiões fisiográficas encontradas no Bioma Pampa: Litoral, Missões, Serra do Sudeste, Encosta do Sudeste, Campanha, Depressão Central e Planalto Médio.

Outros municípios de localização a oeste situam-se em área de relevo ondulado e em áreas de serra.

Tabela 1: Regiões Geomorfológicas e Municípios do TZS que o abrangem

<i>Região Geomorfológica</i>	<i>Municípios</i>	<i>Características</i>
Escudo Sul-Riograndense	Aceguá, Amaral Ferrador, Arroio do Padre, Candiota, Canguçu, Capão do Leão, Cerrito, Cristal, Herval, Hulha Negra, Jaguarão, Morro redondo, Pedras Altas, Pedro Osório, Pelotas, Pinheiro Machado, Piratini, Santana da Boa Vista, São Lourenço do Sul e Turuçu.	Planalto antigo com ondulações suaves a moderadas, faz parte da Serra do Sudeste, predomina a formações rochosas.
Planície Costeira	São José do Norte, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar e Chuí	Com presença de Lagoas e laguna, é formada por áreas de depósito arenosos e cordões de dunas.
Depressão Central	Aceguá, Hulha Negra, Candiota, Pedras Altas e Herval	Planície suavemente ondulada, áreas de campos limpos e pastagens

Fonte: Elaborado a partir de dados do Projeto Biodiversidade e Plano... (2009).

O bioma Pampa é predominante no TZS, mas também é possível perceber uma pequena área de reserva de Mata Atlântica. Em geral, a característica do solo com pedregosidade, cobertura vegetal natural predominante é do tipo herbácea, com presença de gramíneas, que são denominados de campos de pastagem. No território Zona Sul, predomina o clima temperado, com temperatura média anual entre 14°C e 20°C. No inverno pode atingir temperaturas inferiores a zero grau. Quanto à precipitação pluviométrica, a média anual na área do território, varia entre 1400 mm e 1800 mm de chuva por ano. Na faixa que faz fronteira com o Uruguai é percebido menor precipitação, aumentando o risco de estiagem (PLANO..., 2009).

Quanto aos recursos hídricos, segundo o Instituto Técnico de Pesquisa e Assessoria – Universidade Católica de Pelotas (ITEPA), a principal peculiaridade da região é estar numa área prodiga em disponibilidade de água, já que é drenada principalmente pela Laguna dos Patos (considerada o maior reservatório de água doce da América Latina com proximadamente 265 Km de comprimento), Canal São Gonçalo, Lagoa Mirim, Lagoa Mangueira, Rio Jaguarão, Rio Piratini, Rio Camaquã, como também por diversos arroios (ITEPA, 2010).

Importante dado a ser ressaltado, diz respeito às Unidades de Conservação no Território, quais sejam – Parque Estadual Camaquã, Reserva biológica de Mato Grande, Parque Nacional da Lagoa do Peixe e a Estação Ecológica do Taim. Estas últimas citadas são consideradas de fundamental importância ambiental, por ser um dos principais refúgios para aves migratórias.

Haja vista que o foco do programa do Ministério do Desenvolvimento Agrário são os territórios rurais, isto é, promover o desenvolvimento harmonioso e sustentável visando à redução das desigualdades rurais, o público beneficiário desta política se constitui basicamente pela existência de quatro grupos distintos: as comunidades quilombolas, os agricultores familiares, os pescadores artesanais e os assentados de reforma agrária. Portanto, a seguir apresentam-se elementos característicos de tais grupos, os quais são responsáveis por conferir diversidade cultural ao TZS.

3.2.1 Comunidades Quilombolas

Como vimos, grande parte da população de Pelotas no século XIX era composta por escravos negros, que tinham sido trazidos para trabalhar nas charqueadas. As comunidades remanescentes de quilombolas, que só recentemente vieram a ser reconhecidas⁵⁶, surgiram deste contexto, os negros fugiam das estâncias, refugiando-se em áreas isoladas. Segundo consta em documentos institucionais, até o ano de 2010 haviam sido mapeadas 43 comunidades (quadro 2). Destas, 32 possuíam certidão de autodefinição emitidas pela Fundação Cultural Palmares, e as demais estavam em processo de reconhecimento (CAPA, 2010).

⁵⁶ Via Programa Territórios da Cidadania, foi solicitado pelos membros das comunidades quilombolas o reconhecimento público junto a Fundação Cultural Palmares e ao INCRA.

Quadro 2: Comunidades Quilombolas no Território Zona Sul

Comunidades Quilombolas		Município
1	Tamanduá	Aceguá
2	Vila da Lata	
3	Quilombo do Candiota	Candiota
4	Armanda	Canguçu
5	Estância da Figueira	
6	Cerro das Velhas	
7	Maçambique	
8	Manoel do Rego	
9	Iguatemi	
10	Favila	
11	Passo do Lourenço	
12	Potreiro Grande	
13	Cerro da Vigília	
14	Serrinha do Cristal	Cristal
15	Vó Ernestina	Morro Redondo
16	Várzea dos Baianos	Pedras Altas
17	Solidão	
18	Bolsa do Candiota	
19	Algodão	Pelotas
20	Vó Elvira	
21	Pelotinha	
22	Alto do Caixão	
23	Santa Maria	
24	Cascata	
25	Rincão do Quilombo	Piratini
26	Faxina	
27	Rincão do Couro	
28	Fazendo da Cachoeira	
29	Tio Dô	Santana da Boa Vista
30	Picada	São Lourenço do Sul
31	Boqueirão	
32	Rincão das Almas	
33	Monjolo	
34	Torrão	
35	Coxilha Negra	
36	Mutuca	Turuçu
37	Vila Quintinha	Rio Grande
38	Petrolina	
39	Vila Nova	São José do Norte
40	Bojuru	
41	Vila Progresso	Arroio Grande
42	Madeira	Jaguarão
43	Lichiguana	Cerrito

Fonte: Plano... (2009).

3.2.2 Assentados da reforma agrária

É observado em alguns municípios que compõem o território Zona Sul (principalmente em - Hulha Negra, Candiota, Herval, Pinheiro Machado, Pedras Altas, Canguçu, Piratini), expressivos núcleos de assentamentos da reforma agrária. Alguns desses assentamentos já bem consolidados, datam principalmente do final da década de 1980 e início da década seguinte. Criados por iniciativas do governo estadual e federal da época. Com base no PTDRS, 117 assentamentos estão presentes no TZS, totalizando 3.969 famílias. “A grande maioria das famílias assentadas origina-se de outras regiões do estado, como Alto Uruguai e Noroeste Colonial. O choque cultural e as grandes diferenças de solo, clima e atividades agropecuárias foram inevitáveis” (PLANO..., 2009, p. 14).

Quadro 3: Assentamentos de Reforma Agrária no território da Zona Sul

Município	Federal	Estadual	Conjunto	Total
Aceguá	1	3	2	6
Arroio Grande	4	-	-	4
Candiota	5	12	6	23
Canguçu	7	8	2	17
Capão do Leão	1	-	-	1
Cerrito	1	-	-	1
Herval	9	-	2	11
Hulha Negra	-	17	7	24
Pedras Altas	5	-	-	5
Pedro Osório	1	-	-	1
Pinheiro Machado	7	-	-	7
Piratini	11	4	1	16
Santa Vitória do Palmar	-	1	-	1
Total	49	45	20	117

Fonte: Base de dados do Plano... (2009).

Diante disto, supõe-se que, este grupo ao deixar sua região de origem está sujeito a alterações e mudanças habituais. Esta ruptura de vínculos com seu território de origem é definida como processo de desterritorialização. Porém, o homem, enquanto ser social, precisa se adaptar aos novos territórios, portanto, ao se deslocarem e se fixarem em outro território, estão diante o processo de re-territorialização - agora em um espaço totalmente diferente do qual viviam antes (MEDEIROS, 2004).

Este processo nem sempre é bem sucedido. Utilizando o exemplo do grupo de assentados que vieram se estabelecer nos municípios da região sul, estes necessitaram

conviver com o comportamento conservador dos latifundiários locais⁵⁷. No entanto, apesar da dificuldade inicial enfrentado por essas famílias, muitas têm demonstrado que o caráter familiar desse modelo de agricultura, tendo como mão de obra o núcleo familiar (em oposição a agricultura patronal) têm apresentado resultados satisfatórios, embora se reconheça que parte dessas dificuldades ainda persista.

Assim, como defende Nazareth Wanderley, “o fato de uma estrutura produtiva associar família-produção-trabalho tem consequências fundamentais para a forma como ela age econômica e socialmente” (WANDERLEY, 1996, p. 2).

Na contribuição de outra autora que muito bem sintetiza:

É a região [Sul do RS] de domínio do latifúndio passando por um processo de transformação, onde a pecuária cede seu espaço para atividades agrícolas intensivas muitas delas voltadas para a agroecologia [...] é a busca por uma nova dinâmica para uma região historicamente diferenciada no espaço sul-rio-grandense. É a agricultura familiar se re-territorializando, trazendo consigo novas formas, novas identidades, novas configurações para a paisagem bucólica da campanha gaúcha (MEDEIROS, 2007, não paginado).

Chama atenção nestes assentamentos, as formas de organização social. Em algumas dessas pequenas propriedades se constituem associações e cooperativas, estimulado em parte devido aos recursos governamentais e políticas públicas diferenciadas, “atividades como a produção leiteira e de sementes de hortaliças se destacam neste cenário” (PLANO..., 2009, p. 14). Assim, entende-se que este grupo se reorganiza no território, de acordo com as potencialidades físicas, econômicas, sociais e culturais.

Sobre a organização social das famílias assentadas, adaptadas a nova realidade, Medeiros assim se expressa:

Estes colonos (camponeses) lá chegaram ao final do século XIX e princípio do século XX, como pioneiros desbravando terras, abrindo clareiras nas matas, sobrevivendo num mundo para muitos deles desconhecido, construíram cidades e desenvolveram regiões. Eles não desistiram quando a modernização da agricultura chegou ao Planalto Gaúcho e a soja ocupou seu espaço de sobrevivência. Procuraram novas alternativas, alguns partindo para outras áreas distantes levando sua tradição e sua experiência camponesa, outros sendo atraídos pela cidade que hoje os expulsa. Mas houve aqueles que ficaram e que não desistiram diante da dificuldade, diante da luta pelo seu direito de ter acesso à terra. Eles se organizaram, reivindicaram, resistiram e venceram. Eles criaram o Movimento dos Agricultores Sem Terra – MST (MEDEIROS, 2004, não paginado).

⁵⁷ Durante a pesquisa de campo, esta dificuldade foi relatada por algumas pessoas residentes dos assentamentos.

3.2.3 Pescadores artesanais

A presença de pescadores artesanais (cerca de 6.000 famílias) no território é percebida principalmente nos municípios de Pelotas, Rio Grande, São José do Norte, São Lourenço do Sul e Santa Vitória do Palmar. Estes vivem e se organizam geralmente em Colônias de Pescadores. A maior dificuldade enfrentada é o conflito existente com os produtores de arroz, que retiram “água dos banhados e polui os mananciais hídricos” (PLANO..., 2009, p. 23). No esforço de sanar esta dificuldade, foi criado no período do Governo Olívio Dutra (1999/2003), políticas públicas específicas, como exemplo, podemos citar o *Programa RS Rural Pesca*. A nível federal, estas políticas ganharam força com a criação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, elevada à condição de Ministério em 2009. Atualmente temos no RS a Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo.

Assim, percebe-se que este grupo social historicamente relegado pelo poder público (assim como aos demais citados), em pouco mais de 10 anos (desde a criação do programa específico para a pesca artesanal), vem ganhando espaço no mercado, pois a partir daí passaram a agregar valor aos seus produtos, devido ao processamento dos pescados, estimulando assim a participação em sindicatos, associação e cooperativas (PLANO..., 2009).

Dito disso, ressalta-se que a diversidade de grupos sociais, é uma característica marcante no TZS. Além dos grupos supracitados, configuram o território rural, grandes produtores de arroz irrigado e gado de corte. De tal modo que, esta diversidade que distingue o território, se expressa em sua identidade. Diante os primeiros resultados da pesquisa realizada no TZS, pela Célula de Acompanhamento e Informação, demonstra que a *agricultura familiar* foi a única categoria⁵⁸ a se enquadrar no nível máximo do Índice de Identidade Territorial, as demais categorias como ambiente, economia, pobreza, etnia, colonização e político, se classificaram como médio-alto. Sendo assim,

[...] as dimensões identitárias aparecem dispersas já que a diversidade étnica, econômica, social, política e também a ambiental constituem-se em fator determinante da caracterização do território, a qual não pode ser atribuída a nenhum elemento isoladamente. Ao se considerar que na perspectiva dos territórios rurais está subjacente a idéia de territórios de identidade, ou seja, um território enquanto espaço físico construído historicamente e, por conseguinte, portador de uma identidade, baseada em alguma especificidade, seja cultural, econômica ou ambiental (ECHEVERRI, 2010), tem-se que o grande desafio do território da Zona Sul é construir habilidades que reúnam esta diversidade de características e

⁵⁸ Tendo como base os resultados do Questionário de Identidade Territorial (Q2), aplicado aos membros do Colegiado Territorial, com o propósito de identificar os elementos de identidade, para que se defina os aspectos determinantes dos processos de delimitação territorial.

identidades em torno de uma visão comum e consensuada de território e desenvolvimento territorial (SCHNEIDER, 2012, p. 12).

Sabendo que a identidade é construída a partir de diversos fatores que configuram a forma como as regiões rurais constroem, historicamente, as relações de pertencimento; como também, a existência de características ambientais, econômicas, culturais semelhantes. Deste modo, cada território rural se constitui socialmente e com semelhanças em critérios multidimensionais e uma população diversificada, com elementos de identidade e coesão social, cultural e territorial (COREZOLA, 2011). Portanto, o propósito em se identificar os elementos de identidade, possibilita ao grupo definir suas prioridades de projetos territoriais.

3.3 O Território enquanto lugar⁵⁹

Para dar um encaminhamento final deste capítulo, até aqui foram identificados alguns elementos do processo de ascensão e declínio desta região, os quais são percebidos também nos dias de hoje, tanto em termos econômicos quanto sociais. Como descrito no início desta seção, a respeito do processo histórico da Metade Sul do RS, se observou que o município de Pelotas, de certa forma foi “peça-chave” na construção e configuração da estrutura territorial desta região.

Assim, se justifica a opção pelo texto um pouco mais longo (onde se apresentou a contextualização), objetivando detalhar elementos que possibilitem relacioná-los de uma maneira retrospectiva, a fim de ressaltar a importância dos pontos que configuram a malha social deste território, pois sua representação (do território) está sempre a serviço de uma estratégia projetada (LEFEBVRE, 1976). Isto é, a análise do contexto histórico da época, nos fornece subsídios para compreender o contexto atual.

Em sucinta recapitulação, podemos dizer que a região sul até ser povoada por portugueses, foi habitada primeiramente por grupos indígenas (guenoas, minuanos e charruas)⁶⁰. A implantação de grandes estâncias devido à distribuição das sesmarias aos militares proporciona a expansão da pecuária e, por conseguinte a instalação das charqueadas, principalmente em Pelotas. Observou-se também que esta atividade desenvolvida neste

⁵⁹ Na perspectiva de Milton Santos, este se refere ao lugar, dizendo: “no lugar, nosso próximo, se superpõe, dialeticamente ao eixo das sucessões, que transmite os tempos externos das escalas superiores e o eixo dos tempos internos, que é o eixo das coexistências, onde tudo se funde, enlaçando definitivamente, as noções e as realidades de espaço e tempo” (SANTOS, 1997, não paginado).

⁶⁰ No território não há uma população indígena fixa, ocasionalmente grupos de famílias de índios guaranis são vistos, em beira de rodovias ou em centros de alguma cidades (Pelotas principalmente) vendendo seus artesanatos.

município, resultou na utilização da mão de obra do negro escravo, e que estes eram submetidos a exaustivas jornadas de trabalho e tratados com violência, como pode ser observado nos registros de Auguste de Saint-Hillaire⁶¹.

Nas charqueadas os negros são tratados com muito rigor. O Sr. Chaves é considerado um dos charqueadores mais humanos, no entanto, ele e sua mulher só falam a seus escravos com extrema severidade, e estes parecem tremer diante dos seus patrões. Há sempre na sala um negrinho de dez a doze anos, que permanece de pé, pronto a ir chamar os outros escravos, a oferecer um copo de água e a prestar pequenos serviços caseiros. Não conheço criatura mais infeliz do que esta criança. Não se assenta, nunca sorri, jamais se diverte, passa a vida tristemente apoiado à parede e é, freqüentemente, martirizado pelos filhos do patrão. Quando anoitece, o sono o domina, e quando não há ninguém na sala, põe-se de joelhos para poder dormir; não é esta casa a única onde há este desumano hábito de se ter sempre um negrinho perto de si para dele utilizar-se, quando necessário (SAINT-HILLAIRE, 2002, p. 120).

A saída que os escravos encontraram era se refugiar em locais de difícil acesso e pouco povoado na Serra dos Tapes, onde atualmente é a zona rural dos municípios de Pelotas, São Lourenço do Sul, Turuçu, Arroio do Padre, Canguçu, Capão do leão e Morro Redondo. O isolamento deste grupo resultou em grande invisibilidade social ao longo dos anos.

Sabendo que os aspectos sob ponto de vista físico, de determinada região são fatores que em parte determinam, por exemplo, o tipo de atividade econômica, com Pelotas não foi diferente, “o município se estende das mais baixas ondulações da encosta oriental da Serra dos Tapes até a planície sedimentar da margem ocidental do Canal São Gonçalo” (ROSA, 1985, p. 11).

[Pelotas] encontra-se em uma encosta e essa localização teve consequência muito importante, pois determinou a existência, no município, de duas grandes paisagens naturais e humanas distintas: a paisagem “serrana”, mais elevada e ondulada, correspondente à policultura e à colonização alemã e a paisagem de planície, baixa e plana, que corresponde à pecuária e à orizicultura e de composição étnica variada (ROSA, 1985, p. 11).

Ou ainda, que o município de Pelotas provavelmente por um “determinismo geográfico”, passou a desenvolver a atividade de criação de gado, “o clima, com baixa pluviosidade, e o solo, com pouca profundidade, são fatores que determinaram a presença de muitas formações campestres neste município, principalmente na sua área plana” (ROSA, 1985, p. 264).

Portanto, além da localização espacial do município de Pelotas (proximidade com o Oceano Atlântico e Laguna dos Patos), posição que influenciou no desenvolvimento

⁶¹ Naturalista europeu, viajou pelo Brasil no século XIX, e pelo Rio Grande do Sul, mais especificamente entre 1820 à 1821. Escreveu o livro *Viagem ao Rio Grande do Sul*, 1853.

econômico, e, por conseguinte, tornou este município um centro comercial; a diversidade de paisagens, bem como a diversidade étnica, foram responsáveis também pelas características que conferem a este território aspectos de sua cultura.

Em relação à colonização alemã da qual fala o autor (ROSA, 1985), se deu devido à promulgação da Lei de Terras em 1850. Com esta Lei, o Governo Imperial põe fim à doação de terras, dando início à propriedade privada no Brasil, e a substituição da mão de obra escrava, pelo trabalho assalariado. O economista e ativista social, João Pedro Stédile, nos apresenta importantes reflexões sobre a questão agrária. Para este autor, a característica principal desta Lei de 1850 era:

[...] implantar no Brasil a propriedade privada de terras. Ou seja, a lei proporciona fundamento jurídico à transformação da terra – que é um bem da natureza e, portanto, não tem valor, do ponto de vista da economia política – em mercadoria, em objeto de negócio, passando, portanto, a partir de então, a ter preço. A lei normatizou, então, a propriedade privada da terra (STÉDILE, 2005, não paginado).

Com a promessa de terra fértil e barata, chegam ao Brasil no período entre 1875 -1914 camponeses pobres da Europa, parte destes se instalam no sul do estado. As porções de terras (lotes de 25 a50 hectares) que foram destinadas aos imigrantes alemães (inicialmente)⁶² localizavam-se nas proximidades de Pelotas e assim, as famílias de imigrantes encontraram na produção de alimentos, uma atividade promissora, já que este município não possuía esta diversidade de produtos alimentícios. Este acontecimento é ressaltado também no Plano Territorial:

A disponibilidade de terras desocupadas na área de serra e matas e proximidade com dois mercados urbanos (Pelotas e Rio Grande) favoreceram a expansão da Colônia de São Lourenço, que em 1879 já contava com 860 famílias, e cerca de 6.000 pessoas. Municípios como São Lourenço do Sul, Morro Redondo, Turuçu e Arroio do Padre e localidades como Santa Silvana, Cerrito Alegre, Recanto dos Coswig e Triunfo (Pelotas), Herval, Iguatemi e Nova Gonçalves (Canguçu) conservam a cultura germânica e tem na agricultura familiar um destaque (PLANO..., 2009, p. 13).

Conforme apontado no PTDRS, “de um total de 41.799 estabelecimentos, 32.661 possuem áreas de até 50 hectares, representando 78% do total de estabelecimentos, mas ocupando apenas 17,80% da área total” (PLANO..., 2009, p. 17), verificado nestas porções a participação da agricultura familiar. Já as propriedades acima de 100 ha representam o sistema de lavoura empresarial, desenvolvendo atividades principalmente ligadas à lavoura de

⁶² Italianos e Franceses fazem parte destes grupos de imigrantes que também agregaram a este território características de sua cultura.

arroz e pecuária de corte. Assim, podemos dizer que a maior parte da terra pertence a uma minoria e vice-versa. Estes estratos podem ser conferidos na Tabela 2, que apresenta os estabelecimentos rurais por grupos de área.

Tabela 2: Número de estabelecimentos e área por estrato no TZS

Grupos de área total	Nº de estabelecimentos	% Acumulado	Área	% Acumulado
Menos de 1 a menos de 10 ha	10.819	25,88	44.632	1,64
10 a menos de 20 ha	9.775	49,27	120.810	6,09
20 a menos de 50 ha	12.067	78,14	317.399	17,78
50 a menos de 100 ha	3.796	87,22	213.587	25,65
100 a menos de 200 ha	2.149	92,36	250.344	34,87
200 a menos de 500 ha	1.831	96,74	457.896	51,73
500 a menos de 1.000 ha	781	98,61	416.060	67,05
1.000 a menos de 2.000 ha	412	99,60	427.676	82,80
2.000 a menos de 5.000 ha	147	99,95	298.758	93,80
5.000 a menos de 10.000 ha	11	99,97	59.715	96,00
Mais de 10.000 ha	11	100,00	108.570	100,00
Total	41.799	100	2.699.321	100

Fonte: Base de dados IBGE (2006), Plano... (2009).

Outra característica marcante no território Zona Sul, se refere à pluriatividade na agricultura familiar⁶³, utilizada como estratégia de sobrevivência e de permanência no campo. Em torno de 25% dos estabelecimentos rurais, possuem menos de 10 hectares (Tabela 2), assim, para casos como estes em que a porção de terra seria insuficiente (dependendo do tipo de produção), a fim de garantir os rendimentos necessários à subsistência, a estratégia da pluriatividade ajuda complementar a renda familiar.

Frente a esta situação apresentada do Território Zona Sul, algumas questões que entravam o desenvolvimento rural sustentável, foram percebidas e merecem ser destacadas, tais como: concentração de renda devido ao latifúndio; mercado consumidor interno reduzido

⁶³ Na definição de Baumel e Basso (2004), "A pluriatividade se estabelece como uma prática social, decorrente da busca de formas alternativas para garantir a reprodução das famílias de agricultores, um dos mecanismos de reprodução, ou mesmo de ampliação de fontes alternativas de renda; com o alcance econômico, social e cultural da pluriatividade as famílias que residem no espaço rural, integram-se em outras atividades ocupacionais, além da agricultura" (p. 139).

(em relação a extensão de terra); baixo poder aquisitivo da maior parte da população, que em grande parte foi formada por descendentes de colonos brancos pobres, ou descendentes de escravos negros, entre outras.

Diante disto, o programa do Governo Federal constitui-se enquanto alternativa de intervenção, possibilitando formas de desenvolvimento socioeconômico pautado na sustentabilidade, que são resultados de um processo de acúmulos de reivindicações ao longo dos anos. Cabe ressaltar que as interpretações a respeito da pesquisa de campo, isto é, das dinâmicas resultantes das estratégias do desenvolvimento territorial rural que está sendo proposto por esta política nacional, será abordado em momento específico.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

Nas últimas décadas, discussões a respeito da pobreza rural⁶⁴ (espaço historicamente discriminado pelas políticas governamentais), têm sido impulsionadas por diversos pesquisadores, movimentos sociais e formuladores de políticas públicas, por se tratar de um tema altamente pertinente no mundo contemporâneo. Esta preocupação está intimamente relacionada com o objetivo de estimular um debate estruturado sobre as estratégias de promover a erradicação da pobreza no Brasil, e que por sua vez, está condicionado à expansão e o fortalecimento da agricultura familiar, pautado pelo desenvolvimento rural sustentável.

A ocorrência da pobreza rural tem forte ligação ao padrão de crescimento agrícola, predominantemente de caráter patronal (moderna agricultura), que durante anos foi apregoada, sobretudo no Brasil. José Eli da Veiga (2012, p. 1), corrobora ao dizer que, “a pobreza é proporcionalmente maior no meio rural de todas as regiões brasileiras”. Porém, especialmente nas regiões denominadas mais prósperas (sudeste e sul), a proporção de pobres no meio rural é bem superior a quantidade de pobres na zona urbana. Situação diferente é encontrada na região nordeste, pois apesar desta ser considerada a porção mais miserável no país, as diferenças em relação à pobreza no meio rural e urbano, são mais sutis.

Como mencionado em capítulo que antecede a este, certos elementos dão conta de explicar as formas de produção econômica ligada à modernização agrícola, da qual ocasionaram a crise (alimentar, ambiental, social, etc.) que estamos vivenciando. Alguns destes elementos estão associados ao latifúndio, responsável pelo desenvolvimento regional desequilibrado, o qual caracterizam o meio rural contemporâneo e os problemas sociais percebidos. Ou seja, o grave problema da pobreza rural⁶⁵, procede de uma herança histórica do desenvolvimento econômico ao longo do século XX, no qual predominavam os interesses da elite brasileira.

Nesse sentido, torna-se importante pensar o meio rural não somente pelo seu caráter produtivo, mas articulado às demandas sociais. Sobretudo no que diz respeito ao planejamento de estratégias consistentes, que visem à superação das dificuldades enfrentadas pelo povo do campo, bem como no desenvolvimento de padrões econômicos mais sustentáveis.

⁶⁴ Só recentemente a pobreza vem sendo compreendida não só como restrição de renda, mas conforme Kageyama e Hoffmann (2006), a definição de pobreza pode ser também algum tipo de privação (material ou de ordem cultural e social), isto é, a “privação pode ser de natureza absoluta, relativa ou subjetiva” (p. 80).

⁶⁵ O acesso a renda é um dos critérios utilizados para a identificação da situação de pobreza. Considerando como referência os programas sociais do governo federal, a “linha de pobreza” (que se refere ao nível de renda do indivíduo) corresponde às famílias nas quais a renda per capita é inferior a 70 reais.

No presente contexto mundial, em que os mecanismos da globalização parecem encurtar as distâncias, ou seja, apesar de ser cada vez mais difícil delimitar fronteiras entre rural e urbano, não significa que estes espaços devam passar pelo mesmo processo de homogeneização, visto que as peculiaridades que são próprias de cada espaço permanecem.

De fato, uma verdadeira revolução nos meios de transportes e comunicação fez com que as barreiras naturais do tempo e do espaço fossem reduzidas, permitindo rápido deslocamento e contato entre indivíduos separados geograficamente. Por este motivo as grandes corporações industriais e financeiras se estendem por todo o mundo, permitindo que os bens circulem em alta velocidade.

Quanto a isto, Milton Santos (1991) dispõe que:

Essa evolução culmina, na fase atual, onde a economia se tornou mundializada, e todas as sociedades terminaram por adotar, de forma mais ou menos total, de maneira mais ou menos explícita um modelo técnico único que se sobrepõe a multiplicidade dos recursos naturais e humanos (SANTOS, 1991, p. 18).

Assim, ao longo da história, as técnicas se dão como sistemas, diferentemente caracterizados. Os sistemas técnicos criados recentemente se tornam mundiais, mesmo que sua distribuição geográfica, seja, como antes irregular e o seu uso social sejam, como antes, hierárquicos (SANTOS, 1991).

A discussão a respeito da realidade rural brasileira pode ser considerada um tema relativamente recente em termos de pesquisas, mas mais ainda, na agenda política. Porém, conforme foi descrito no capítulo anterior, a abordagem territorial trabalhada neste início do século XXI, sem dúvidas vem contribuir nesta trajetória em que se reconhece o espaço rural como promotor do desenvolvimento rural sustentável. Além do que, a abordagem territorial fornece subsídios às políticas públicas, e a descentralização destas, ou seja, favorece o diálogo entre a sociedade civil e os governos (local, estadual e federal).

De fato, pudemos acompanhar ao longo do ano de 2003 quando o então presidente da república Luiz Inácio Lula da Silva assumiu o governo, foi pensada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), sendo criada oficialmente a partir do decreto nº 5.033 de 05 de abril de 2004.

Dos desafios e objetivos que a SDT propunha lidar - visando o combate à pobreza rural e as desigualdades regionais existentes nestes espaços - diz respeito a possibilidade de uma gestão pública compartilhada, por meio do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat). Tendo como base metodológica a perspectiva territorial, ou seja, pensar o campo como território, onde se realizam as dimensões da vida humana.

Portanto, em relação às políticas públicas nacionais, somente nesta última década é que se tem observado o emprego do conceito de desenvolvimento rural utilizando-se a abordagem territorial, embora esta seja já há algum tempo uma demanda do meio rural, principalmente dos que são favoráveis a agricultura familiar. Pode-se dizer que, esta evolução da qual enfatiza os territórios rurais teve início na Europa, visto que desde a década de 1970, o enfoque territorial como abordagem para análise de políticas públicas ganhou força ao longo de sucessivas reformulações da Política Agrícola Comum (PAC).

Assim, a abordagem territorial apresenta-se como uma tendência internacional, da qual tem como principal objetivo, desenvolver o protagonismo dos atores locais na construção do futuro dos seus territórios. Se anterior a esta perspectiva, as políticas governamentais eram pensadas de maneira padronizada, ou seja, sem levar em consideração a diversidade de determinada realidade, as novas políticas com denominação territorial, vem a compensar estas limitações - como era no caso das políticas agrícolas de viés exclusivamente setorial.

4.1 Programa Leader: iniciativa inovadora

A iniciativa do programa *Ligações entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais* (Leader) corrobora com o que se falava anteriormente. Criado no início da década de 1990, teve como principal objetivo apoiar as iniciativas de potencial ao desenvolvimento rural na escala local. O programa através do apoio financeiro estimula as comunidades a se organizarem, tendo em vista que o principal objetivo é propiciar para que os atores sociais elaborem suas próprias estratégias de desenvolvimento territorial e, por conseguinte, a implementação destas.

Assim como é percebido no Brasil⁶⁶ (principalmente na Região Sul), muitas zonas rurais na Europa apresentam envelhecimento da população, êxodo dos jovens, pessoas em situação de pobreza entre outras causas, que dificultam o desenvolvimento destas áreas. Até pouco tempo atrás, as políticas de desenvolvimento aplicadas até então, pouco ou nada davam conta de mudar esta realidade, visto que muitas dessas ações eram desenvolvidas de cima para baixo (*top-down*), modelo considerado linear e hierárquico. Desta forma, houve a necessidade de se reconsiderar a eficiência dessas políticas.

Paralelamente a este período, se observa também maior preocupação com a questão ambiental, e a necessidade de se pensar em uma lógica de desenvolvimento que contemple

⁶⁶ Quanto a este tema, ver: SCHNEIDER, Ingrid. Êxodo, envelhecimento populacional e estratégias de sucessão na exploração agrícola. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 2, 1994.

não somente a dimensão econômica, mas também as dimensões - ambiental, social e cultural - sendo esta, a lógica do desenvolvimento rural sustentável.

Em face à grande diversidade das áreas rurais europeias, conclui-se que as políticas rurais tradicionais (setoriais), pouco contribuíam para a promoção do desenvolvimento territorial, pois era fundamental que fossem levadas em consideração as potencialidades locais. Neste caso, envolver os atores e instituições num ambiente em que proporcione a busca por alternativas de bem comum, poderia ser um caminho de coesão econômica e social.

Passados alguns anos desde que as ações do Leader foram desenvolvidas na Europa, as disparidades socioeconômicas das regiões europeias reduziram-se progressivamente. Como também acabaram por revelar definitivamente os limites da abordagem tradicional de desenvolvimento, as quais por muito tempo foram aplicadas como um modelo homogêneo, em que o espaço rural deveria se adequar ao processo de modernização da agricultura, para ser valorizado, visto que a noção de ruralidade, por um longo período esteve relacionada à ideia de atraso e pobreza. Assim, algumas semelhanças são observadas em relação aos princípios do Leader, com os do Pronat e PTC. Primeiramente serão apontadas sucintamente, algumas características do programa da Europa.

Quanto a sua organização, esta é formada por uma pequena equipe técnica, sendo responsável por definir e executar o plano de ação, do qual tem ampla participação também dos atores locais. Este plano de ação é delineado de acordo com alguns eixos de intervenção que se julgue importante às ações para o desenvolvimento. Para a definição dos territórios rurais, estes devem corresponder a certa identidade cultural e ou territorial, da qual participam agentes públicos e privados, bem como representantes da sociedade civil local, possibilitando assim, o engajamento coletivo. Porém, entre as demais características que o programa salienta, duas destas têm sido ressaltadas, que são: “a concepção de que o desenvolvimento rural pode ser alcançado por planejamento e execução de projetos; e a importância de que isto aconteça com enfoque participativo” (FAVARETO et al., 2010, p. 24)⁶⁷.

Deste modo, importantes resultados podem ser observados, como por exemplo, o estímulo à criatividade dos atores da sociedade, já que está relacionada à expectativa que estes têm em relação ao desenvolvimento das áreas rurais; como também, proporciona a ampliação de um espaço democrático, visto que esta dinâmica possibilita importante mobilização dos agentes, não só pelo seu ganho individual, mas pelo coletivo, em prol do desenvolvimento dos territórios.

⁶⁷ Trecho extraído da publicação do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) volume 12.

Em linhas gerais, pode-se dizer que o Leader tem como princípios a multifuncionalidade da agricultura, transparência e ação participativa na elaboração e gestão das atividades de desenvolvimento rural apoiado pela multisetorialidade deste. Além do que, constitui maior proximidade entre os atores envolvidos e suas ideias, sendo esta uma condição (embora inicial), para o desenvolvimento dos territórios rurais. Este objetivo está de acordo também com a definição de território para Souza (2001), o qual o analisa como “processo de auto instituição da sociedade”, com vista à conquista de maior liberdade dos atores sociais envolvidos.

4.1.1 As relações entre multifuncionalidade e trabalho não-agrícola: implicações para o desenvolvimento sustentável no espaço rural

Levando em consideração as concepções abordadas no decorrer da história, o espaço rural vem sofrendo um largo processo de transformação, do qual noção de multifuncionalidade se faz presente por diferentes usos e funções que este espaço tem assumido na atualidade. Este processo pode ser observado a partir do momento em que há um recrudescimento nas atividades tradicionalmente agrícolas desenvolvidas, fator que leva os agricultores e alguns membros do grupo familiar a buscarem outras formas de reprodução social, isto é, da inserção de atividades econômicas não agrícolas no espaço rural, como fontes de renda alternativas ou complementares.

Quanto a noção de multifuncionalidade como contraposição às políticas agrícolas de viés exclusivamente setorial, Favareto (2011) afirma que:

Essas mudanças, que já estavam em curso desde o último quarto do século 20 nos países do capitalismo avançado, foram percebidas pelos organismos multilaterais e órgãos de governo e transformadas em reorientações para o desenho de políticas. O desgaste da política agrícola de viés exclusivamente setorial começa surgir em meados dos anos 80 e abre espaço para uma série de reformas e debates sobre *O futuro do mundo rural* [...]. Um marco inegável nesta mudança de visão foi a criação do Programa Leader – *Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais*, em 1991, e ainda hoje a principal referência de programas territoriais de desenvolvimento rural (FAVARETO, 2011, p. 135).

O espaço rural é visto de diversas formas em diferentes países. Nos países altamente industrializados e urbanizados, as áreas rurais “sinônimas” de atraso e onde a vida é simples, mas que no mundo atual, oferecem opções de lazer, na qual moradores urbanos podem usufruir para minimizar os males da vida urbana moderna. Esta ideia geral se verifica nos

países mais desenvolvidos, tendo o campo como lugar onde se deve resistir à mudanças em que a prioridade é proteger o ambiente físico.

No entanto, para os países essencialmente rurais, ou recentemente industrializados, o espaço rural faz parte de suas raízes, de maneira que eles ainda permanecem nestas áreas, ou mesmo sendo morador urbano, é provável que sua origem seja no campo. Sendo que o espaço rural é visto como um lugar para viver e trabalhar, em que o ambiente físico é fundamental para essas atividades, por vezes, não suscitando a função de preservação e conservação das riquezas naturais.

Com isso, as políticas de desenvolvimento rural (diferente das políticas agrícolas basicamente setoriais) e, diante da realidade observada (alterações do processo produtivo do espaço rural), propõem que, repensar a organização, o planejamento e a gestão dos espaços rurais, se faz necessário. Tendo em vista que estes espaços passem a ser ocupados por outras funções, nos quais seus habitantes acompanhem esse movimento, tornando desta forma, também um espaço multifuncional.

Cabe ressaltar que a temática da multifuncionalidade e abordagem territorial do espaço rural, são relativamente novas em termos de produção científica no Brasil. Por este motivo, é que se pretende abordar os temas focalizando a Europa como exemplo, com particular referência a experiência francesa, tendo em vista que este país foi o que primeiro reconheceu e adotou a perspectiva da multifuncionalidade, devido a Lei de Orientação Agrícola no final dos anos de 1990⁶⁸.

O debate sobre a multifuncionalidade se desenvolveu inicialmente, nas regiões rurais da Europa ocidental, onde se observa que o enfoque deixa de ser a produção e passa a ser as funções desempenhadas pelo meio rural, tais como as funções ambientais, sociais e culturais, além das econômicas; e em grande parte como resultado do desejo dos moradores das cidades em terem lazer junto à natureza.

Segundo Veiga,

As relações cidade-campo mudaram radicalmente na segunda metade deste século. Mas não foram mudanças que reduziram o contraste entre ambas, como imaginaram grandes economistas do século passado [...]. O que está ocorrendo hoje nos países do Primeiro Mundo é que o espaço rural tende a ser cada vez mais valorizado por tudo o que opõe ao artificialismo das cidades: paisagens silvestres ou cultivadas, água limpa, ar puro e silêncio (VEIGA, 2000, p. 165).

⁶⁸ Esta lei se refere a uma nova política agrícola e rural da qual pretendia um desenvolvimento duradouro através dos Contratos Territoriais de Exploração (CTE).

No entanto, teve um momento em que essas atividades começaram a ser consideradas pelos governos como uma ferramenta valiosa para o desenvolvimento rural em muitos países da Europa. A partir daí, esse processo passa a sofrer influência de forças distintas, isto é, de um lado os desejos individuais dos cidadãos, de outro, as ações do setor público, agindo no interesse de um bem comum mais amplo.

De fato, o atual processo da multifuncionalidade do espaço rural só tem sentido se junto desta prática, todas as funções estejam contempladas, tanto quanto equilibradas estiverem. Sendo assim, o desafio que entra em pauta é o do desenvolvimento rural sustentável. No entanto, apesar da inserção de novas atividades econômicas no espaço rural, não significa que haja a substituição por completo das atividades agrícolas, mas sim, que o grupo familiar desenvolve além da agricultura, outras atividades, caracterizando a pluriatividade do trabalhador do espaço rural.

Diante disso, se destaca como principal fator para a ocorrência destas multiatividades, os baixos rendimentos da produção agrícola, insuficientes para a subsistência dos trabalhadores rurais, obrigando-os a adotar outras formas de emprego na tentativa de gerar ganhos para o grupo familiar. Inserindo no espaço rural, outras funcionalidades que não apenas as atividades agrícolas:

[...] a noção de pluriatividade, apesar de polêmica, vem sendo utilizada para descrever o processo de diversificação que ocorre dentro e fora da propriedade, bem como de apontar a emergência de um conjunto de novas atividades que tomam lugar no meio rural (SCHNEIDER, 2003, p. 79).

Assim, impulsionados pela necessidade e interesse dos moradores das regiões rurais, as políticas agrícolas tendem a adaptarem-se às novas realidades, a fim de contemplar este novo olhar sobre o meio rural, que atualmente a sociedade parece ter.

Como pode ser observado, diversas são as estratégias utilizadas por países que já há algumas décadas vêm adotando a abordagem territorial nas políticas públicas para o meio rural. Dependendo da situação de um país específico, esta política tende a adquirir formas, como por exemplo, em áreas que recebem grande número de turistas, necessitaria ter como ponto principal a administração, ou, ter como prioridade proteger o meio ambiente físico dos impactos negativos do uso excessivo pelos turistas. Oposto a esta proposta, se tem a concentração focada no desenvolvimento do turismo e em atrair mais turistas, com o objetivo de aumentar os benefícios econômicos que esta atividade pode trazer às áreas rurais, especialmente às afetadas por graves problemas sociais e econômicos.

Há exemplo do que estamos falando, a França enquanto um dos primeiros países a explorar o turismo rural, em suas áreas mais visitadas surgiram problemas sociais e econômicos, visto não haver distribuição uniforme dos turistas que visitavam as regiões rurais deste país, concentrando-se em pequenas áreas geográficas. Ao passo que, as áreas adjacentes recebiam um número menor de turistas.

No que diz respeito à distribuição espacial destas atividades, geralmente as maiores concentrações do turismo rural, costumam estar não nas áreas com maior necessidade dos benefícios econômicos que o turismo pode trazer, mas principalmente, nas regiões rurais relativamente prósperas.

Desta forma, esses foram alguns dos motivos que fizeram com que a França, entrasse na pauta das discussões do desenvolvimento rural sustentável e da multifuncionalidade, tendo como resultado deste debate a elaboração e implantação do já citado Contrato Territorial de Exploração (CTE). Em linhas gerais, esta iniciativa tinha como objetivo central, compensar os agricultores menos capitalizados (de maneira contratual com o governo francês), ou aqueles que perderam ganhos ao proporem um modelo diferenciado de manejo de recursos naturais de sua propriedade com vistas à proteção do patrimônio natural, social e cultural.

No entanto, apesar de se ter elaborado políticas que conferem legitimidade social à multifuncionalidade dos espaços rurais, não foi suficiente para que esta proposta se institucionalizasse de maneira uniforme na Comunidade Europeia, mesmo se tendo obtido respostas positivas, sobretudo, por não ter sido identificada como uma forma de exclusão dos pequenos e médios produtores:

Esta espécie de *desagrarização* do meio rural não significa necessária e exclusivamente no cessamento compulsório das atividades agrícolas por parte dos setores vulneráveis da agricultura comunitária (explorações familiares médias ou muito pequenas). O crucial é conduzi-las à diversificação das fontes de ingresso, estimulando a necessária busca de incorporação de valor aos produtos no seio do próprio estabelecimento ou da exploração das novas linhas de atuação com ênfase nos chamados *nichos de mercado* (locais, denominações de origem ou produtos especiais). Em ambos os casos o objetivo é o de converter o agricultor em agente de grande capacidade, um *empresário rural* por excelência (SACCO DOS ANJOS, 2003, p. 73, grifos do autor).

Porém, demonstram-se ser de grande importância os mecanismos e as estratégias que vem no sentido de contribuir na afirmação das políticas públicas que viabilizam, e em certos casos, estimulam as formas familiares de reprodução no campo. Contudo, observa-se que essa combinação permanente de atividades agrícolas e não agrícolas em uma mesma família, é que caracteriza a multifuncionalidade do campo.

Entretanto, esta afirmação pode ser melhor compreendida se analisarmos a multifuncionalidade como um recurso ao qual a família faz uso pra garantir a reprodução social do grupo, como também pode representar uma estratégia individual dos membros que constituem este grupo. Sendo que as atividades não agrícolas das famílias rurais podem ser percebidas como formas de buscar rendas complementares, àquelas ditas essencialmente agrícolas (SCHNEIDER, 2005).

Diante o que foi exposto, fica evidente que o conhecimento adquirido com o programa Leader, foi referência nas experimentações no campo das políticas governamentais, tendo contribuído não apenas com o caso do Brasil, mas da prática de diferentes países da América Latina. E é o que vem acontecendo nesses últimos anos, a partir do qual, novas atividades produtivas vão sendo criadas ou recriadas, contribuindo desta forma, para a permanência de parcela significativa da população no meio rural.

Relembrando o que foi dito anteriormente, as transformações que se sucederam no espaço rural no decorrer das últimas décadas, somadas ao movimento de globalização, sobretudo nos países de capitalismo avançado, foram responsáveis por impulsionar determinadas ações que dessem conta de superar tais dificuldades advindas deste processo. Em outras palavras, foi necessário criar alternativas aos instrumentos tradicionais de promoção ao desenvolvimento, como objeção ao viés setorial da política agrícola.

Assim, as políticas tenderam a se adaptar às novas realidades, isto é, passaram a valorizar a capacidade e o conhecimento local, especialmente das áreas rurais. Conforme analisa Tânia Bacelar (em relação ao caso brasileiro), os programas PTC e Pronat, trazem um “aporte interessante ao debate do movimento de valorização das diversidades locais e da força de agentes locais para atuarem como protagonistas da construção do futuro das suas regiões, mas num processo que não perde de vista a escala nacional e, portanto, a importância do Estado Nacional” (FAVARETO et al., 2010, p. 198).

Portanto, a partir deste breve apontamento da experiência brasileira, que teve como pano de fundo a iniciativa dos países europeus, a seguir, pretende-se examinar mais detalhadamente a atual política de desenvolvimento dos territórios rurais brasileiros, com ênfase ao Território Zona Sul do estado do Rio Grande Do Sul. Salientando que, devido sua implementação ser relativamente recente, impossibilita-nos talvez de perceber os reais resultados que esta abordagem tem contemplado.

Porém, um elemento em especial pode ser evidenciado, que é a busca pela consolidação da democracia, após décadas de governos militares no Brasil. Descentralizar políticas públicas adquire não só resultados concretos, mas também no campo simbólico, pois

este novo modelo de gestão busca dialogar com a realidade local, objetivando diminuir progressivamente as desigualdades, social e regional, ainda muito presentes, como é o caso brasileiro. No entanto, percebe-se também, algumas dificuldades e insuficiências desta recente trajetória desenvolvida no país, as quais serão apresentadas nos resultados desta presente pesquisa.

4.2 Experiência brasileira: Contributos da SDT/MDA

Neste momento, pretende-se apresentar elementos do desenvolvimento territorial rural no contexto brasileiro, muito embora, de maneira geral, as informações descritas na seção anterior, isto é, do relato da experiência europeia, contribuem de certa forma no entendimento do caso específico do Brasil.

Assim sendo, é observado também no país (porém de maneira peculiar face a realidade brasileira), as funções agrícolas e não-agrícolas no meio rural. Cabe ressaltar que este tema entrou em discussão com maior relevância, quando passou a ser considerado como referencial para as novas concepções de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural brasileiro.

No entanto, esta preocupação se deu por conta do processo de modernização da agricultura que desencadeou a Revolução Verde - modelo agrícola exploratório adotado por muitos agricultores, que teve como consequência, a formação de novos ecossistemas artificiais - provocando uma crise ambiental e social, como por exemplo, alteração na estrutura agrária⁶⁹.

Importante salientar que, a implementação de incrementos tecnológicos na agricultura brasileira sempre foi direcionada para atender aos interesses dos grandes proprietários de terra. Neste modelo de desenvolvimento, a produtividade é resultado dos processos modernizantes, tais como, investimento de capital; de tal modo que, os pequenos agricultores não teriam condições financeiras de investir em tecnologias capazes de torná-los competitivos economicamente, desvalorizando ainda mais as potencialidades representadas pela mão de obra familiar.

Desta forma, as políticas agrícolas, durante anos, não favoreceram aos interesses e necessidades dos agricultores familiares, tampouco incentivaram as atividades que esta

⁶⁹ Com o processo de modernização no campo, os pequenos agricultores não conseguiram se adaptar as novas técnicas de produção, desta maneira, não atingiram o nível de produtividade suficiente para se manter na atividade rural, por conseguinte, muitos destes acabaram endividando-se, tendo como única forma de pagamento da dívida a venda da propriedade para grandes proprietários de terra.

categoria poderia desempenhar, valorizou-se somente o espaço rural, no sentido do desempenho econômico de sua capacidade produtiva.

A extensão territorial do Brasil, bem como seu histórico processo de ocupação, agrega ao país considerável diversidade, sejam nos aspectos sociais, econômicos, ambientais ou culturais. Portanto, a lógica empresarial da produção capitalista até pouco tempo era fator que predominava na gestão das políticas de desenvolvimento. Frente a isso, verificou-se a necessidade de temáticas mais abrangentes, o qual passou a ser alvo de preocupação por parte de intelectuais e de formuladores de políticas públicas. Sendo então, incorporadas noções de territorialidade à estas ações, pois, como mencionado anteriormente (considerando a experiência europeia), a inclusão desta perspectiva tem possibilitado um debate cada vez mais amplo na busca do aperfeiçoamento das políticas governamentais voltadas ao campo.

Assim, o espaço rural vem tomando novos rumos, seja por meio de preocupações ambientais (principalmente), como também do desenvolvimento da agricultura, vinculando-se à demanda da multifuncionalidade do referido espaço. A produção de novos sentidos sobre o rural nasce em conjunto com suas transformações internas e da sociedade global. Neste contexto, observam-se que através do processo de modernização, o meio rural inclui os atributos – natureza e ambiente – além das atividades agropecuárias, estabelecendo uma forma diferenciada de olhar o espaço rural, por parte da sociedade em geral.

Na contribuição do autor:

De modo geral, os atributos de autenticidade, rusticidade, simplicidade, que costumam qualificar a sociedade do mundo rural, advêm de uma idealização historicamente decorrente que o associa a uma vida mais próxima da natureza e não se pode deixar de lembrar que estes eram aspectos que a modernização tratava de desvalorizar em favor do artifício e do artefato (FROEHLICH, 2002, p. 198).

Neste sentido, reconhecendo esta tendência, o governo federal no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDT), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), instituiu o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) e o Programa Territórios da Cidadania (PTC). Política pública de caráter multisetorial, de combate às desigualdades regionais, mas, sobretudo de ações para o enfrentamento da pobreza rural, visto que a população destas áreas são as principais vítimas, muito em função do isolamento e da submissão política que foram acometidos historicamente.

Desse modo, a seguir pretende-se elencar questões atuais, que estão sendo levadas em conta pelo governo nestes últimos 11 anos, em se tratando de políticas alternativas para o desenvolvimento rural. Entre alguns elementos, podemos dizer que a gestão pública que está

sendo pensada é um dos fatores de fundamental importância para a consolidação de um espaço democrático. Isto é, o envolvimento da comunidade nas decisões, enriquece o debate em torno da importância do território como opção de desenvolvimento frente ao processo de globalização.

Portanto, trata-se de uma abordagem (territorial), envolvendo o governo (nas três esferas) e a sociedade. Pensa-se que para entender o porquê desta nova abordagem das políticas nacionais, é necessário compreender qual o sentido que esta perspectiva agrega aos atores sociais envolvidos (no âmbito do ambiente rural), e o que confere ao espaço rural, sob ponto de vista de estratégias para o seu desenvolvimento econômico e social.

Com base em estudos sobre esta abordagem (sobretudo no âmbito acadêmico), primeiramente podemos dizer que a perspectiva do desenvolvimento territorial, permite-nos ampliar o olhar para além do agrícola, e, desta forma adotá-la nas formulações de políticas, através de um olhar não apenas produtivista, muito embora a agricultura continue sendo a principal atividade no meio rural, sobretudo aquela voltada à produção de alimentos.

O Brasil, assim como a grande maioria dos países da América Latina, está inserido no processo de globalização. Se na primeira fase deste processo prevalecia certa homogeneização cultural, atualmente, observam-se que está sendo cada vez mais valorizadas particularidades culturais e potencialidades locais.

Estas características se tornam perceptíveis, a partir deste novo enfoque territorial, e que, portanto, agregam elementos para um desenvolvimento mais durável, tanto no que se refere a sustentabilidade ambiental, como no tempo. Em outras palavras, a globalização, ao mesmo tempo em que tende a homogeneização cultural, por outro lado, este processo também pode reforçar características de identidades territoriais. O respeitado Milton Santos, contribui dizendo que “o espaço se globaliza, mas não é mundial como um todo, senão como metáfora. Todos os lugares são mundiais, mas não há um espaço mundial. Quem se globaliza, mesmo, são as pessoas e os lugares” (SANTOS, 1994, p. 31).

Desta forma, a história vivida por determinada comunidade, confere ao território, a identidade do grupo social no seu espaço de vivência, que é constituído ao longo do tempo, o qual Haesbaert (1997, p. 39) denomina “identidade social sobre o espaço”

Como já foi dito, iniciativas como estas que estão em curso nos anos recentes no país, decorre de diversos estudos, alguns destes de experiências internacionais, mas, sobretudo, ganham força devido a retomada e estímulo do governo via políticas nacionais a partir de 2003, desde o primeiro ano em que o Partido dos Trabalhadores (PT), assume a Presidência da República. Os Programas citados (Pronat/PTC) por intermédio da SDT/MDA têm como

metas, a redução da pobreza extrema, investimentos em infraestruturas básicas, juntamente com a ampliação dos recursos destinados principalmente a produtores familiares, comunidades indígenas, ribeirinhos, quilombolas, e assentados de reforma agrária.

Importante salientar também que, ao se falar em redução da pobreza extrema, está se falando em desenvolvimento sustentável das áreas rurais, com apoio à agricultura familiar, pois tanto uma quanto a outra são preocupações atuais e estão interligadas⁷⁰. Portanto para sanar essas carências, ambas não devem estar dissociadas, dado que não se trata apenas de apreensões da atualidade, mas, sobretudo, preocupações para com as gerações futuras. Uma vez que a desigualdade social, talvez seja a mais difícil de ser superada.

4.2.1 Políticas Públicas de caráter territorializado

O Partido dos Trabalhadores (PT) chega aos 11 anos à frente do governo federal. Tempo, relativamente suficiente para nos apresentar a trajetória destas experiências tanto no campo empírico, como no campo intelectual, o qual tem sido investigado por pesquisadores de distintas áreas do conhecimento, e que apresentam como objeto de estudo, importantes políticas ainda em curso no país:

Em 2003, no início do Governo Lula, foi criado o Programa Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), que instituiu um novo formato de política ao optar pela construção de uma nova institucionalidade – o território –, fundado na representação dos interesses sociais e econômicos da agricultura familiar e que previa a coordenação e a articulação de um grupo de municípios em torno de uma estratégia comum (LEITE et al., 2007; TORRENS, 2007⁷¹ apud LEITE; WESZ, 2012, p. 646).

Isto posto, temos desta forma um importante conjunto de experiências. Ao todo hoje, tem-se 239 territórios rurais (BRASIL, 2013)⁷², atingindo a marca de 1.072 municípios. Deste total, 120 fazem parte do PTC (coordenado pela Casa Civil da Presidência da República). Assim, tendo como referência estas iniciativas que estão em curso, nos permitem observar, as estratégias que estão sendo encaminhadas pelos atores que participam dos territórios, os quais,

⁷⁰ Com base em dados do Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA), cerca de 5% da população urbana é classificada como extremamente pobre, em comparação com 25% da população rural, 40% das famílias rurais pobres são compostas de pequenos agricultores que contam com as lavouras de subsistência e 46% são trabalhadores sem-terra desempregados (BRASIL, MDA/FIDA, 2011).

⁷¹ TORRENS, J. C. S. **Território e desenvolvimento**: a experiência de articulação territorial do Sudoeste do Paraná. Curitiba: Deser, 2007. Disponível em: <http://www.deser.org.br/publicacoes/estudosTerritoriais_2.pdf> Acesso em: 21 dez. 2013.

⁷² Territórios Rurais que fazem parte do Pronat.

parte desses atores estão envolvidos ativamente nos colegiados territoriais⁷³. Dentro dessas estratégias de planejamento, estão ações de combate à pobreza rural, fortalecimento da gestão social nos territórios rurais, bem como promover o desenvolvimento sustentável.

Portanto, apesar desta ideia do desenvolvimento territorial não ser uma noção tão recente a nível internacional, assim como no caso brasileiro (apesar de ser um tanto mais atual), estas estratégias procedem de certa forma, às políticas e programas de desenvolvimento regional, diante o contexto das décadas de 50, 60 e início dos anos 70. Assim, a noção de desenvolvimento territorial emerge com mais força e redesenha em parte o exercício das políticas públicas a partir dos anos 2000.

Então, é nesse momento (ante um contexto político favorável), que surgem estudos como resultado de um conjunto maior de reflexões, e de iniciativas nacionais e internacionais. Percebe-se também, um conjunto de experiências e de ações que começam a se dar fora do nível local (municipal), mas tratando de percorrer espaços intermediários entre município e o estado.

Isto ocorre principalmente no início da década passada, onde começa a se consolidar toda essa experiência não só dos movimentos e dos atores sociais (que por diferentes iniciativas já haviam iniciado projetos de alcance territorial), mas também do outro lado. No conjunto das ações governamentais, se inicia uma nova entrada de inovação institucional, que é a criação de um espaço específico, dentro da estrutura do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Para tratar do tema territorial constitui-se a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, por sua vez passa a desenvolver no início do primeiro mandato do presidente Lula (ano de 2003), o Pronat, tendo como experiência prévia (salvo devida diferenciações) uma política anterior, denominada Pronaf Infraestrutura.

Este programa que antecedeu o Pronat, diz respeito à linha de crédito infraestrutura do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que apoiava os municípios através da execução de projetos de desenvolvimento rural, no âmbito municipal, intermediado por um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural. Nesta transição do Pronaf Infraestrutura para o Pronat, o alcance das medidas das políticas se desloca do âmbito municipal para um nível intermediário que é o território.

Assim, estamos diante da noção que é fundamental para pensarmos estas estratégias, que é o conceito de território. Este não como algo dado, e definido por critérios normativos, mas como resultado de um processo social, por vezes de conflitos, e consensos que vão se

⁷³ Fóruns constituídos em cada território, por instituições da sociedade civil e do poder público.

estabelecendo na delimitação inclusive geográfica, espacial destes que seriam então os territórios rurais de identidade. Conforme pode ser observado em documentos referenciais:

A ação que parte do reconhecimento do território como projeção e expressão de uma população com grupos sociais 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, 2004, p. 4).

Dessa forma, o território como espaço vivenciado pelos atores, pelos projetos que lhes interessam desenvolver e pela tentativa de articulação das políticas e dos próprios atores em pensar projetos que se dessem nesta base espacial, ou seja, o território, respeitando alguns critérios definidos pela própria SDT, tais como: “Compreender um conjunto de municípios unidos pelo mesmo perfil econômico e ambiental e possuir identidade e coesão social e cultural” (BRASIL, 2013, não paginado).

Assim, permitindo construir uma institucionalidade própria, que passa, por exemplo, pela definição de uma comissão (colegiado territorial), isto é, espaço onde os atores podem estabelecer através dos seus representantes, critérios para discutir os projetos, que seriam o objeto da ação da política nesses espaços geográficos distribuídos pelo país.

Do total de 239 territórios rurais, têm-se diferentes níveis de organização, e de planejamento destes projetos territoriais. Porém importante ressaltar que, em comum a esta experiência é a capacidade que esta política tem de melhorar a visibilidade da diversidade rural, se consideradas as diferentes experiências espalhadas por todo o território brasileiro.

No Rio Grande do Sul, por exemplo, formou-se 18 territórios rurais⁷⁴ (SGE, 2013), contemplando desta forma, grande quantidade de municípios do estado atendidos com as políticas territoriais. Estes são apenas alguns dos dados que conferem a dimensão em termos de diversidade, que estão sendo contempladas por estas políticas.

É também possível observar a diversidade de situações que unem novas experiências, que priorizam grupos de atores mais próximos de determinada prática cultural, produtiva etc. O fato é que se tem um conjunto de experiências, e este é um elemento importante, pois revela o quão diverso é o espaço rural brasileiro, oposto inclusive do estereótipo de que a agricultura no Brasil seria só o que se convencionou chamar de agronegócio.

Portanto, estas políticas nacionais de que estamos falando, ajudam-nos a visualizar essa diversidade do rural, e desta forma, contribui no planejamento de ações conectadas entre os atores da sociedade e os atores da esfera pública, visando o desenvolvimento dessas áreas

⁷⁴ Territórios Rurais/RS: Alto Uruguai, Campos de Cima da Serra, Centro Serra, Centro Sul, Fronteira Noroeste, Litoral, Médio Alto Uruguai, Missões, Nordeste, Noroeste Colonial, Pacto Novo Rio Grande, Pampa, Produção, Região Central, Vale do Caí, Vale do Rio Pardo, Vale do taquari, Zona Sul do Estado.

em escalas que não sejam tão restritas como um município. Mas que também não sejam tão amplas como o estado ou a unidade da federação, e sim, escalas intermediárias que possam absorver projetos mais afins com as suas particularidades. Logo, tendo estes anos de tentativas de pôr em prática, como também de experiências significativas desta abordagem do desenvolvimento rural, torna-se possível traçar um delineamento prévio sobre avanços, objetivos alcançados, e dificuldades a serem superadas.

Do início dessa experiência, isto é, do Pronaf Infraestrutura, os investimentos desta linha de crédito se davam por agregados de municípios, mas diferente do que vinha ocorrendo até então (em relação à participação social e à gestão desta política), substitui-se os conselhos municipais, por colegiados territoriais ou Codeter, sendo este uma das exigências do Pronat. Desta forma, durante esses anos de desenvolvimento das políticas elencadas, observa-se que estas tem sido alvo de diversos estudos, seja tratando do conceito em si; como é possível encontrar também, importantes documentos de avaliação, inclusive documentos institucionais sobre o funcionamento dessas experiências, e que de certa forma, subsidiam parte deste trabalho.

Em linhas gerais, a preocupação que desponta em diferentes estudos, diz respeito ao efetivo dessas ações, ou seja, se essas estratégias estão dando conta de construir um espaço de participação popular e paritária, pautado pelos interesses dos atores da sociedade. E ainda, outro fator muito importante, que é a possibilidade de territorialização⁷⁵ destas iniciativas, que devem ser mais que uma simples ampliação de escala.

Diante a amplitude de resultados⁷⁶ sobre o andamento dessas ações, uma mudança satisfatória que pode ser notada refere-se à criação dos colegiados territoriais, da qual participam atores de diferentes municípios que compõem determinado território rural. Portanto, as escalas dessas ações passaram do âmbito municipal, para intermunicipal. Assim, esse aspecto favorece um envolvimento maior e mais direto das organizações da sociedade civil, diferentemente do que acontecia anterior à criação dos territórios rurais, pois estas políticas de desenvolvimento no âmbito do Pronaf-Infraestrutura se davam pelo executivo municipal⁷⁷.

⁷⁵ Conceito relacionado com as formas de organização e reorganização social.

⁷⁶ Cada Território Rural possui um grupo formado por professores e alunos de determinada universidade, denominado Célula de Acompanhamento e Informação (CAI), uma das atividades que este grupo realiza corresponde a produção dos Relatórios Analíticos, que é resultado das pesquisas de coleta de dados, monitoramento e avaliação do Pronat.

⁷⁷ Ainda que atualmente os municípios sejam obrigados a desembolsar uma pequena contrapartida calculada sobre o valor total do projeto, estabelecidas na Lei nº 12.309, de 9 de agosto de 2010 (Lei de Diretrizes Orçamentárias).

Ainda que estas políticas não tenham contemplado o montante das expectativas iniciais, e isto não diz respeito apenas ao programa do governo brasileiro, pois ainda hoje, as ações do Leader - precursor da abordagem territorial (e exemplo para outros países, como no caso do Brasil), são necessárias de constantes avaliações, ajustes estruturais e adaptações nos procedimentos destas políticas governamentais.

4.2.2 Pronat e PTC: políticas públicas complementares

O PTC, assim como o Pronat, partilha dos mesmos recortes territoriais, porém, alguns de seus objetivos e metas se diferenciam. O Programa Territórios da Cidadania foi criado no momento político (reeleição do Presidente Lula), em que se pretendia acelerar o processo de desenvolvimento econômico do país. Diante o contexto político e econômico favorável, em meados de 2008, o governo observa que alguns dos territórios do Pronat, permaneciam economicamente mais fragilizados que outros, necessitando desta forma, ações emergenciais. É a partir de então que surge o Programa Territórios da Cidadania. Resumidamente, o governo, através do Pronat, tomou conhecimento dos territórios rurais que fariam parte do PTC, dando prioridade aos que ainda apresentavam baixo acesso a serviços básicos, entre outras carências.

Portanto, o que foi descrito até então, mostra uma importante alternativa às políticas de desenvolvimento rural no Brasil, visto que a abordagem territorial passou a valer como requisito na elaboração destas. E, no intuito de apresentar alguns casos desta inovação, a presente pesquisa trará em capítulo posterior, alguns exemplos dessa experiência implementada nas regiões rurais, pois este espaço é de fundamental importância, tanto em se tratando de ecossistemas, quanto em relação ao que se almeja que é a redução da pobreza e da desigualdade.

Para isso, no entanto, torna-se necessário verificar algumas dificuldades que estejam impedindo o máximo de mudanças que poderiam estar sendo fomentadas. Pois, certamente esta proposta é fundamental para atuação governamental, uma vez que o recorte territorial é um aspecto a ser levado em conta, principalmente no caso brasileiro, já que se trata de um país com dimensões continentais, e que por isso, apresenta grande diversidade de espaços, e, por conseguinte, diversidade nos aspectos econômico, social, ambiental etc.

Um dos diferenciais do PTC, diz respeito ao modelo de gestão, por envolver distintas esferas de poder, que são:

- a) Comitê Gestor Nacional, da qual participam 22 ministérios, sendo a Coordenação geral executada pelo MDA, porém a articulação é feita pela Casa Civil. Tem como uma das funções, definir os territórios atendidos pelo programa, como também, adotar medidas para o andamento deste;
- b) Comitês de Articulação (no âmbito estadual), composto por representantes de órgãos federais, estaduais, e municipais - tem a principal tarefa, auxiliar na promoção de políticas públicas e ações do PTC, e assistência aos Colegiados;
- c) Colegiados Territoriais, espaço onde acontece o planejamento, e execução dos projetos estratégicos do território. Tem também como tarefa, identificar as demandas locais e fazer o controle social destas ações, para isso contam com a participação de representantes da sociedade civil e gestores públicos. Possuem também uma coordenação executiva de composição paritária (BRASIL, 2009, não paginado)..

O Programa (de modo geral) atende duas linhas de ações, sendo estas: apoio a atividade produtiva e acesso a direitos e fortalecimento institucional. Esta primeira, diz respeito à promoção de políticas públicas que visem a geração de renda por meio de atividades produtivas (de acordo com as potencialidades de cada território), entre outras constantes nos Planos de Desenvolvimento Territoriais (PTDRS), tais como, acesso a crédito e assistência técnica.

As ações que se referem à linha de acesso a direitos e fortalecimento institucional, tem como foco as políticas públicas que assegurem a condição básica de cidadania, como por exemplo, a confecção da documentação civil, e garantia de acesso à educação e atendimento básico de saúde, entre outros que proporcione o fortalecimento institucional. O PTC, por envolver diferentes ações setoriais (estas oriundas de distintos ministérios), confere um grau maior de complexidade se comparado ao Pronat. São ações distintas (porém fundamentais), das quais devem ser pensadas na escala territorial, ou seja, sob um mesmo espaço social, ou, como mencionamos anteriormente, possibilitar a territorialização dessas experiências.

O fato é que a transição do Território Rural (Pronat), para o Território da Cidadania (PTC), viabilizou tanto os aspectos de produção/comercialização, reconhecimento da diversidade étnica e protagonismos dos atores sociais, como também, viabilizou maior acesso à educação, a saúde pública, e, sobretudo, aproximação da relação do Estado com a sociedade. Em outras palavras, a estratégia de desenvolvimento territorial, impulsionou significativos

avanços nas ações do governo nacional, capazes de superar (apesar de extenso o caminho a ser trilhado), problemas históricos do país.

4.3 Instâncias representativas na gestão do Território Zona Sul/RS

Instâncias que fizeram parte do processo dos quatro projetos analisados.

4.3.1 Codeter e Colegiados Territoriais

De acordo com a proposta destes Programas, o Codeter (Pronat) e Colegiado Territorial (PTC)⁷⁸ é a principal instância de gestão do processo de implementação dos recursos destinados a projetos estratégicos. A composição dos Colegiados Territoriais necessariamente precisa seguir alguns critérios, dentre os quais: “no mínimo paritário, com representação de governos municipal, estadual e federal com presença no território e de organizações da sociedade civil, conforme resolução do CONDRAF (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável)” (BRASIL, 2013, não paginado).

Estas instâncias (colegiados territoriais) permitem novas práticas de gestão, pois aproxima a sociedade civil com o poder público, a fim de discutir propostas de políticas para o meio rural, de acordo com necessidade e demanda dos atores sociais, ou seja, a construção das estratégias ocorre de baixo para cima, contrapondo às práticas históricas de clientelismo.

As demandas da sociedade são identificadas e materializadas nos Planos Territoriais (PTDRS); a execução, bem como o controle social destas estratégias são funções também designadas pelos Colegiados, da qual participam representantes de diversos segmentos sociais. Muito embora, a participação dos gestores públicos municipais, seja bastante reduzida, como é no caso do território Zona Sul/RS, fato relatado em diversas reuniões do Codeter⁷⁹. Esses são exemplos de alguns elementos que dificultam o processo do desenvolvimento da política territorial.

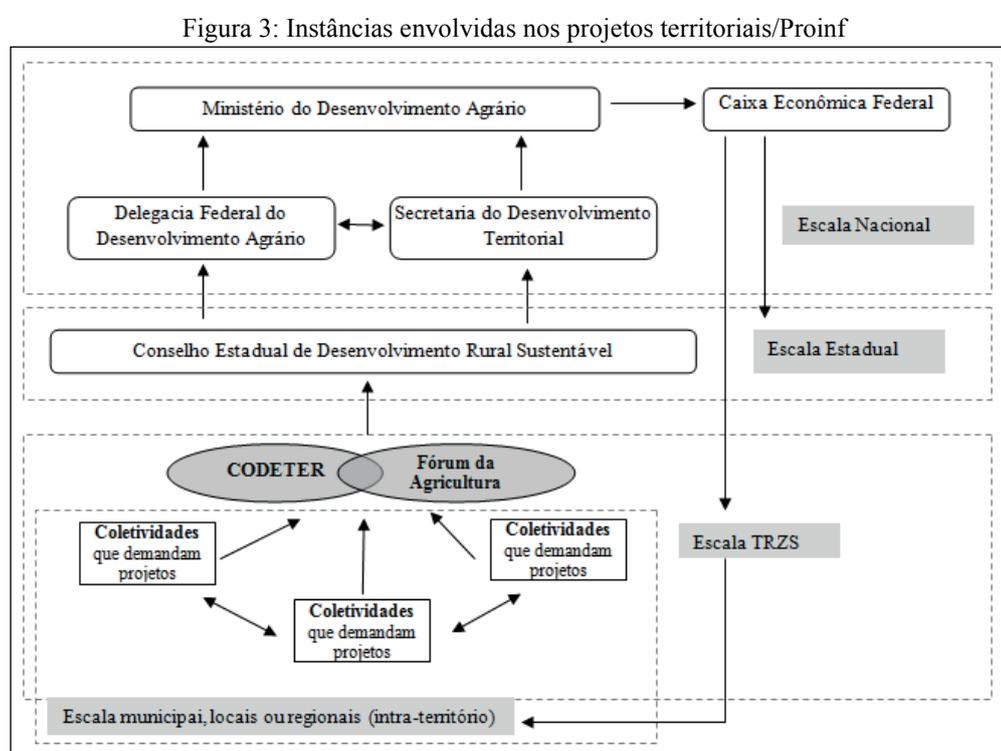
Em cada colegiado territorial, há um núcleo dirigente (comissão executiva), encarregado de comandar as plenárias, estas por sua vez, são responsáveis pela deliberação das propostas. Ainda no que confere à estrutura dos colegiados, estes possuem também o núcleo técnico (nível operacional), e as câmaras temáticas ou fóruns setoriais.

⁷⁸ Embora o termo Codeter ainda seja utilizado para denominar os colegiados territoriais (como é percebido no caso do TZS), este é particularmente usado quando se refere ao Pronat, e colegiados territoriais ao PTC.

⁷⁹ As reuniões do Codeter ou colegiado territorial do Território Zona Sul/RS, ocorrem mensalmente, juntamente com a reunião do Fórum de Agricultura Familiar, no espaço cedido pela Embrapa Clima Temperado no município de Pelotas.

No caso do Território Zona Sul do Estado/RS, o colegiado é composto por 78 membros (PLANO..., 2009), constituído de forma paritária e plural. O núcleo dirigente está representado atualmente (gestão 2013-2014) por representantes dos agricultores familiares, de organizações não-governamentais, dos assentados da reforma agrária, das organizações governamentais e afins, das comunidades quilombolas e dos pescadores artesanais; e se reúnem periodicamente nas reuniões do Fórum de Agricultura Familiar da Região Sul / RS. O Fórum, apresenta uma institucionalidade já consolidada, pois foi implementado no ano de 1994. Sendo assim, tornou-se instância representativa do Colegiado Territorial Zona Sul/RS⁸⁰.

A Figura 3 ilustra a trajetória das ações propostas, que inicialmente são estabelecidas e aprovadas pela plenária do colegiado territorial.



Fonte: Rambo et al. (2013).

4.3.2 Azonasul: Associação dos Municípios da Zona Sul

Esta organização foi criada na década de 1960, face ao contexto político vivido⁸¹. Um dos principais objetivos desta entidade era promover a descentralização da administração

⁸⁰ Detalhamentos a respeito do Fórum de Agricultura Familiar, como sendo representativo do Codeter, pode ser encontrado no capítulo 3 deste trabalho.

⁸¹ A respeito disso foi melhor detalhado em capítulo anterior.

pública em favor dos municípios que o compunham, a fim de fortalecer o desenvolvimento regional.

Atualmente a Azonasul (com sede no município de Pelotas) é composta pelos municípios de: Aceguá, Arroio Grande, Amaral Ferrador, Arroio do Padre, Canguçu, Capão do Leão, Cerrito, Chuí, Herval, Jaguarão, Morro Redondo, Pedro Osório, Pedras Altas, Pelotas, Pinheiro Machado, Piratini, Rio Grande, Santana da Boa Vista, Santa Vitória do Palmar, São José do Norte, São Lourenço do Sul e Turuçu. Estes municípios são representados pelos prefeitos, sendo que a diretoria é eleita anualmente pelo voto direto. No momento atual, encontra-se no cargo de presidente (porém em vésperas de nova eleição), o prefeito do município de Pedro Osório, Cezar Roberto Couto de Britto.

Assim, ao longo destes anos, desde a sua fundação, os prefeitos dos municípios citados⁸², reúnem-se a fim de buscar alternativas que dê conta dos problemas enfrentados pela região, mas, sobretudo, de fortalecer a economia da Região Sul do RS. Como foi visto em capítulo específico, esta região até os dias de hoje, tem de lidar com a ideologia conservadora que lhe é peculiar, muito por influência do processo histórico de ocupação territorial, da qual a estrutura fundiária não faz parte apenas do passado, mas está presente até os dias de hoje.

Deste modo, insatisfeitos com as políticas governamentais da época, e da falta de ações para sanar tais desigualdades regionais, constitui-se esse grupo representado inicialmente por 13 municípios que objetivavam agregar força política junto aos governantes.

Assim percebe-se que, anterior aos Colegiados Territoriais, a Região Sul do Estado do Rio Grande do Sul através da Azonasul, Corede-Sul, Fórum da Agricultura Familiar, e demais organizações, proporcionaram amplas experiências e encaminhamentos que certamente contribuíram para que hoje se pudesse discutir com maior maturidade as questões sobre o desenvolvimento sustentável e visão de futuro desta região. Uma vez que, o interesse pelo territorial está relacionado com a hipótese de que a desigualdade entre indivíduos, grupos sociais - tem a ver com o lugar onde as pessoas nascem, crescem, vivem e fazem o seu trabalho - pode ser uma desigualdade espacial ou territorial.

Em linhas gerais, procurou-se fazer referência a Azonasul, por este ser também um espaço onde se discutem a aplicação de recursos via SDT/MDA. Visto que um dos projetos estratégicos que está sendo investigado neste trabalho se deu no âmbito das discussões desta

⁸² Inicialmente esta entidade contava com apenas 13 municípios: Arroio Grande, Bagé, Canguçu, Herval, Jaguarão, Pedro Osório, Pelotas, Pinheiro Machado, Piratini, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar, São José do Norte e São Lourenço do Sul.

entidade, pelo fato de que até aquele momento o colegiado territorial não tinha sido criado, e, portanto, não teve participação sobre o projeto⁸³.

4.3.3 Emendas Parlamentares

Grande parte dos projetos do território Zona Sul, se deu via Emenda Parlamentar (EP), visto que estas configuram outra maneira dos atores adquirirem recursos públicos para contemplar suas demandas. As EPs, são a influência oficial do poder legislativo ao Orçamento Geral da União. Elas podem ser formuladas em quatro formas: individual, de bancada, de comissão e da relatoria.

As emendas individuais são de autoria dos mandatos de cada senador e deputado, podendo somar até R\$ 15 milhões (por cada um). As de bancada são emendas coletivas, de autoria das bancadas estaduais, regionais ou partidárias. Emendas apresentadas pelas comissões técnicas da Câmara e do Senado são também coletivas, bem como as propostas pelas Mesas Diretoras das duas Casas. As emendas do relator são feitas pelo deputado ou senador que, naquele determinado ano, foi escolhido para produzir o parecer final sobre o orçamento – o chamado relatório geral (CHAGAS, 2014).

De quatro em quatro anos é votado pelo Congresso Nacional o Plano Plurianual (PPA), previsto no artigo 165 da Constituição Federal e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998. O PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas para a execução dos Orçamentos da União, estados e municípios. Ele tem valor legal do segundo ano de um mandato presidencial até todo o primeiro ano do mandato seguinte. A existência do PPA mantém o poder público com o compromisso legal de que suas ações estarão vinculadas às diretrizes traçadas no seu período de vigência. De acordo com o texto constitucional, é sugerido que a iniciativa privada também tenha suas atenções voltadas para o PPA quando for investir nas áreas discutidas pelo plano.

Ainda no que se refere ao orçamento público, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), tem como objetivo, traçar diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) do exercício subsequente a sua aprovação, assegurar o equilíbrio fiscal das contas públicas, dispor sobre alteração na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras de fomento. Fora as exigências constitucionais, a Lei de

⁸³ Este projeto refere-se a Instalação de agroindústria para beneficiamento de frutas, do ano de 2004. Tem como proponente a prefeitura municipal de Santana da Boa Vista.

Responsabilidade Fiscal (LRF) ampliou as atribuições da LDO conferindo-a o papel de apresentar os resultados fiscais de médio prazo para a administração pública.

A Lei Orçamentária Anual (LOA), informalmente chamada orçamento, é a lei que projeta os valores da receita e determina os valores da despesa para o determinado exercício de um ano, visando o cumprimento dos objetivos pré-estabelecidos do programa político de um governo. É uma previsão de todas as receitas e autorização de despesas públicas para o ano seguinte. A LOA define as fontes de receitas e as despesas para cada instituição do Poder Executivo, inclusive despesas com pessoal, custeio e investimentos. Se houver alguma despesa que não foi previsto na LOA, é preciso elaborar uma lei chamada complementar, para autorizar o gasto.

Respeitando as diretrizes do PPA e da LDO as emendas parlamentares são destinadas, principalmente, na busca de atender compromissos políticos que os parlamentares tenham assumido durante seu mandato, ou antes dele, tendo obrigatoriamente como beneficiários os estados, municípios ou instituições sem fim lucrativos. Cada parlamentar tem o direito de apresentar até 25 emendas individuais, no valor total definido por pareceres preliminares das comissões correspondentes ao objeto da emenda (CHAGAS, 2014).

A LDO 2014 (Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013), apresenta uma alternativa para disciplinar a execução orçamentária – o Orçamento Impositivo. Por muito tempo as emendas parlamentares tinham a característica de serem facultativas ao executivo, estabelecendo, assim, uma forma pouco transparente de escolha e ordem de empenhos (BRASIL, 2014).

A Proposta de Emenda à Constituição - PEC 358/13, chamado de orçamento impositivo faz com que o poder executivo tenha o dever de empenhar as emendas parlamentares até o limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida da União, sendo que 50% deste valor sejam obrigatoriamente destinados para “serviços públicos de saúde” e os atendimentos pagos pelo Sistema Único de Saúde (SUS) (BRASIL, 2014).

Conforme analisa Rambo et al.(2013), além do Proinf, o Pronat apoia outras duas ações: Assistência Financeira Mediante Emenda Parlamentar e o Projeto Dom Helder Câmara (PDHC)⁸⁴, porém estas, não estão agregadas a matriz orçamentária.

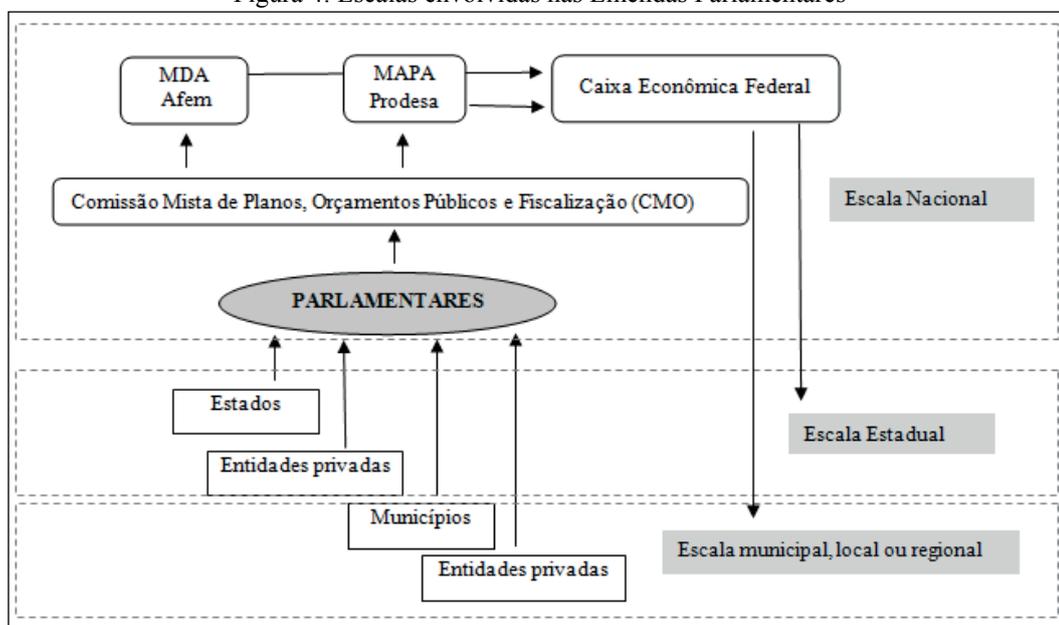
Os autores conferem a existência de alguns programas de repasse de recursos via emendas parlamentares, tanto vinculados ao MDA quanto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). A este último citado, está o Prodesa, que é o Apoio ao

⁸⁴ O Projeto Dom Helder Câmara é uma ação que visa o desenvolvimento sustentável para os Assentamentos da Reforma Agrária no Semi-Árido do Nordeste.

Desenvolvimento do Setor Agropecuário. Ao MDA (no caso específico do TZS), é observado pelo menos três programas que se utilizam de EPs, são estes: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares (Pronater).

Como observado pelos autores, “as emendas parlamentares que passam por estes programas são identificadas na modalidade Assistência Financeira mediante Emendas Parlamentares (Afem)” (RAMBO et al, 2013, p. 119). A Figura 4 apresenta a trajetória dos projetos territoriais oriundos de emendas parlamentares.

Figura 4: Escalas envolvidas nas Emendas Parlamentares



Fonte: Rambo et al. (2013).

O quadro abaixo apresenta alguns dados sobre os contratos dos municípios do TZS, entre as informações, pode ser observado qual o programa de repasse do Orçamento Geral da União (OGU) que financiou cada empreendimento, possibilitando desta forma, ter um valor aproximado de emendas parlamentares que foram destinadas ao TZS.

Quadro 4: Projetos MDA/AFEN e MAPA/Prodesa do Território Zona Sul (RS) - 2003 a 2012

Projetos MDA/AFEN e MAPA/Prodesa do Território Zona Sul (RS) – de 2003 a 2012						
Programas						
Municípios	MDA/Afem		MAPA/Prodesa		MDA/Afem e MAPA/Prodesa	
	Contratos	Recursos	Contratos	Recursos	Contratos	Recursos
Aceguá	1	163.343,27	6	1.198.550,84	7	1.361.894,11
Amaral Ferrador	1	33.543,40	10	1.466.101,28	11	1.499.644,68
Arroio do Padre	0	-	0	-	0	-
Arroio Grande	2	858.796,06	8	967.154,03	10	1.825.950,09
Candiota	0	-	6	1.116.316,84	6	1.116.316,84
Canguçu	3	493.722,22	43	8.499.063,27	46	8.992.785,49
Capão do Leão	0	-	7	428.500,17	7	428.500,17
Cerrito	0	-	11	1.590.776,43	11	1.590.776,43
Chuí	0	-	4	350.543,99	4	350.543,99
Cristal	3	230.800,86	11	1.441.676,58	14	1.672.477,44
Herval	0	-	16	2.213.636,64	16	2.213.636,64
Hulha Negra	2	262.155,37	9	1.504.280,05	11	1.766.435,42
Jaguarão	0	-	8	663.303,03	8	663.303,03
Morro Redondo	0	-	10	803.282,92	10	803.282,92
Pedras Altas	2	519.359,00	9	794.011,20	11	1.313.370,20
Pedro Osório	0	-	3	566.590,49	3	566.590,49
Pelotas	1	95.812,41	3	370.134,47	4	465.946,88
Pinheiro Machado	1	241.026,66	14	1.697.671,19	15	1.938.697,85
Piratini	3	478.418,65	20	2.247.082,21	23	2.725.500,86
Rio Grande	0	-	6	411.661,02	6	411.661,02
Santa Vitória do Palmar	2	946.466,27	12	1.689.504,50	14	2.635.970,77
Santana da Boa Vista	0	-	7	760.577,59	7	760.577,59
São José do Norte	0	-	12	1.022.795,18	12	1.022.795,18
São Lourenço do Sul	6	1.783.215,36	16	2.232.062,76	22	4.015.278,12
Turuçu	1	44.365,12	10	1.360.655,39	11	1.405.020,51
Total TZS/RS	28	6.151.024,65	261	35.395.932,07	289	41.546.956,72

Fonte: Rambo et al. (2013).

A partir destes dados, verifica-se que o município de Canguçu, com 43 propostas contempladas e o município de Piratini com 20 propostas, foram os que tiveram mais financiamentos por meio do Prodesa. Os municípios de Cristal, Canguçu, Piratini e São Lourenço do Sul obtiveram mais recursos via MDA – Afem. Os autores destacam que:

O número de projetos vinculados ao Prodesa também é em muito superior: são 261 (90% dos projetos das emendas) vinculados ao Prodesa e 28 (10%) vinculados ao Afem. Isso levanta a hipótese de que o Prodesa é mais acessado justamente pelo fato de o Mapa ser um ministério com maior volume de recursos financeiros em relação especialmente ao MDA (RAMBO et al., 2013, p. 119).

Ressaltando que estas instâncias as quais foram citadas nesta seção, tem como objetivo, explicitar os espaços onde se processam a aplicação de recursos públicos no TZS, pois como veremos no capítulo que corresponde a pesquisa de campo, cada projeto analisado corresponde a uma destas instâncias representativas. Isto é, dos quatro projetos que serão analisados, um deles foi via Azonasul, outro corresponde à emenda parlamentar, e os outros dois restantes, um discutido no âmbito do colegiado territorial e o último se deu sem a participação do colegiado (tendo em vista que o projeto data de 2003, portanto anterior a data de formação do Codeter).

4.3.4 Organização Social do Território Zona Sul do Estado/RS

Atualmente, diversas organizações estão presentes no referido Território. Porém, as representações da agricultura familiar destacam-se neste cenário, conferindo inclusive a sua identidade territorial, uma vez que o questionário de Identidade Territorial⁸⁵, aponta como sendo esta, a característica mais marcante do Território Zona Sul/RS (SCHNEIDER, 2012).

Uma das principais organizações da agricultura familiar na região, que se destaca inclusive pelo número expressivo, é o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST)⁸⁶. Em torno de 4 mil famílias, sua principal reivindicação ainda é pelo cumprimento do Plano Nacional de Reforma Agrária com garantia de acesso à terra a todas e a todos que nela trabalham. Junto aos agricultores familiares, estão presentes também:

- a) Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG);
- b) Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Sul (FETAG/RS);
- c) Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (FETRAF/Sul) - articulada à ASSAF;
- d) Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), a principal mobilização deste movimento é por crédito subsidiado aos agricultores,
- e) Associação dos Sindicatos da Agricultura Familiar (ASSAF), pautado principalmente na luta pela habitação rural.

⁸⁵ O questionário de Identidade Territorial foi um dos cinco questionários elaborados pela SDT e aplicados pela CAI, concernentes às atividades de pesquisa e extensão realizadas no TZS. Este questionário corresponde ao conjunto de formas com que os diferentes grupos reagem, social e coletivamente, uns aos outros. A identidade é construída a partir de uma série de fatores: históricos, biológicos, geográficos, etc., que configuram a forma como as coletividades processam e organizam seus significados (CAI. Relatório Analítico, 2011).

⁸⁶ Quanto aos motivos que explicam o porquê deste elevado número de assentamentos de reforma agrária na região, foi detalhado no capítulo anterior a este.

O associativismo e o cooperativismo também estão presentes na região. Estas organizações configuram-se como estratégias de articulação e mobilização dos grupos de agricultores familiares, assentados de reforma agrária e pescadores. Resumidamente, cerca de 20 entidades participam do colegiado, entre sindicatos, cooperativas, associações, redes, etc⁸⁷.

Outro dado importante a ser lembrado enquanto organização social do Colegiado refere-se à disparidade em termos de participação feminina, em relação à masculina. Apesar de possuir uma setorial de mulheres, a participação em termos de presença, ainda é bastante inferior aos homens, que são a maioria⁸⁸. A baixa participação em termos percentuais é observada também, em relação ao público jovem, do ponto de vista quantitativo, o envolvimento de jovens é cada vez menor, e isto não é exclusividade do TZS, e sim uma realidade do espaço rural.

Portanto, este significativo número de entidades ligadas à agricultura familiar, que compõem o TZS, é de fundamental importância para o desenvolvimento da política territorial, pois fortalece o grupo, possibilitando a inclusão tanto social, quanto produtiva. Como exemplo, podemos citar a inserção destes no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

A fim de comprovar este exemplo, destaca-se a Lei nº 11.947 de junho de 2009 que garante que 30% dos repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) sejam investidos na aquisição de produtos da Agricultura Familiar como consta em seu art. 14:

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo trinta por cento deverá ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações, priorizando os assentamentos da Reforma Agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (BRASIL, 2009, não paginado).

Esta Lei, além de promover a segurança alimentar, traz a possibilidade de geração de emprego e renda no espaço rural, estimulando as famílias na diversificação das atividades geradoras de renda.

⁸⁷ Todas as instituições e organizações encontram-se citadas no PTDRS, publicado em 2009, e pode ser consultado em: <http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio104.pdf>.

⁸⁸ Com base nos dados da pesquisa de campo da CAI (Célula de Acompanhamento e Informação) em 2011, a porcentagem de homens e mulheres entre os membros do CODETER, era de 77% e 23% respectivamente.

4.4 Desenvolvimento territorial: avanços e desafios da política nacional

Diante do que foi exposto, tendo como base análises de diferentes autores, como por exemplo, Tânia Bacelar e Arilson Favareto, que desenvolveram inúmeros estudos sobre as políticas de desenvolvimento territorial no Brasil, inclusive do IICA/Brasil, têm apontado através de pesquisas e avaliações, que estas políticas, de modo geral têm melhorado as condições de bem-estar dos beneficiários. Mas, sobretudo, têm contribuído para a compreensão da abordagem territorial.

Dado o período inicial, em que as discussões se pautavam nos elementos conceituais desta abordagem, em 2010, já com alguns anos de ações nos territórios rurais, a SDT/MDA, em conjunto com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)⁸⁹, via edital, selecionam diversas universidades públicas, com a finalidade de analisar os impactos e efeitos desta política nos denominados territórios rurais. Esta atividade se deu por meio de um levantamento de informações, através do trabalho de campo. No território em questão, as primeiras etapas das atividades de campo ocorreram de setembro de 2010 a setembro de 2011, seguindo roteiro estruturado conforme recomendações da SDT⁹⁰.

Este estudo demonstra importância, pois permite monitorar e, se necessário, aprimorar as políticas públicas no âmbito da SDT/MDA, além de aproximar as universidades da realidade rural, e, por conseguinte, atuar neste espaço, apoiando a comunidade. Como também, da possibilidade de que o debate desta recente abordagem se estabeleça no âmbito acadêmico. Assim, tendo em vista essas diferentes experiências proporcionadas por essas ações, permite-nos exercitar a prática e a reflexão em favor do desenvolvimento rural sustentável - sociedade e Estado integrados -, vislumbrando uma vida melhor, com superação da pobreza, mas, sobretudo diminuição das desigualdades sociais.

No entanto, alguns desafios se fazem presentes, um desses, diz respeito aos limites orçamentários. Segundo consta em documentos institucionais (BRASIL, 2011), apesar de se ter alcançado a meta, da qual se estabeleceu que até o ano de 2011 a SDT/MDA apoiaria o total de 162 territórios rurais (muito embora, a previsão inicial correspondesse a 450 territórios), por outro lado, houve uma redução de investimentos para cada território.

⁸⁹ Em 2009, lançam edital para seleção de projetos de pesquisa e extensão tecnológica de universidades públicas. Os projetos selecionados tinham como tarefa fazer acompanhamento, monitoramento e avaliação desta política. As CAIs (Células de Acompanhamento e Informação), responsáveis pela coleta de dados e informações por intermédio da aplicação de questionários elaborados pela SDT/MDA, e aplicados aos atores envolvidos. Estes dados compõem diversos indicadores, que podem ser conferidos no Sistema de Gestão Estratégica (SGE) <<http://sge.mda.gov.br/sge/index.html>>.

⁹⁰ Os dados obtidos podem ser visualizados na ferramenta que a SDT/MDA disponibiliza visando facilitar o acesso a informação <<http://sge.mda.gov.br/sge/index.html>>.

Conforme Chamamento Público SDT/DIP 01/2013, publicado em meados de agosto deste mesmo ano, pode ser observado que o valor máximo do projeto territorial, isto é, para cada Território da Cidadania, deveria corresponder ao valor de 450.000,00⁹¹.

Para que fosse possível acessar o valor máximo, a proposta deveria seguir algumas metas específicas, tais como: Atendimento às organizações econômicas de mulheres, de jovens ou de povos e comunidades tradicionais, e estar integradas a proposta do território, não sendo permitida a apresentação de propostas separadas (Chamamento Público SDT/DIP 01/2013).

A apresentação do edital de seleção das propostas de Apoio a Infraestrutura em Territórios/Proinf ocorreu na reunião mensal do Fórum de Agricultura Familiar/Colegiado Territorial Zona Sul – RS, no mês de setembro de 2013. Na ocasião houveram alguns questionamentos por parte dos membros da plenária. Resumidamente, estes relembrou que os recursos têm diminuído a cada ano, temendo de certa forma que isto pudesse sinalizar também a diminuição da importância dos territórios rurais para Governo Federal.

Tendo como base o Relatório de Gestão do ano de 2011, este atribui a certa dificuldade enfrentada pelo Programa, a estrutura da SDT/MDA, considerada insuficiente, principalmente em termos de recursos humanos e financeiros. Outro aspecto também mencionado neste documento refere-se à aparente dificuldade na elaboração dos projetos técnicos sob condições de serem executados, tanto por parte dos proponentes quanto dos colegiados territoriais. Esses, dentre outros, são fatores que impactam o alcance destas experiências (BRASIL, 2012, p. 18).

Conforme consta neste mesmo relatório, a SDT avalia que um dos resultados mais expressivos da estratégia de desenvolvimento com abordagem territorial, é pelo fato de alguns estados passaram a ter interesse em “territorializar” suas políticas, pelas quais têm utilizado os territórios como unidades de planejamento e implementação das ações governamentais:

Isto tem provocado, entre muitos municípios que ainda não integram os atuais territórios apoiados, uma mobilização, a partir de sua identidade, constituindo-se no que convencionou chamar de “pré-territórios”, ou territórios homologados pelos CEDRES e não apoiados pelo Programa. Muitos destes já possuem planos territoriais de desenvolvimento elaborados e espaços de governança constituídos e atuantes, seguindo as orientações da SDT/MDA, o que significa dizer que atualmente a ação de apoio ao processo de desenvolvimento rural sustentável com abordagem territorial extrapolou o âmbito das ações da Secretaria e do Ministério (BRASIL, 2012, p. 26).

⁹¹ Este valor (total ou não) deveria ser utilizado em uma única proposta por território, devendo a mesma contar com anuência do colegiado territorial (Chamamento Público Proinf, 2013, p. 15).

Diante disso, cabe destacar que há diversas vantagens na utilização da noção de território para o alargamento destas políticas. Ricardo Abramovay (2007) elenca algumas destas, entre as quais, salienta que através desta prática, pode-se perceber como uma sociedade utiliza os recursos de que dispõe em sua organização produtiva.

5 PROJETOS TERRITORIAIS DE DESENVOLVIMENTO: POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO POPULAR

A ideia de um país igualitário, no qual o desenvolvimento, a estabilidade econômica e a expansão produtiva alcancem também faixas da sociedade excluída, fez crescer os programas sociais de complementação de renda familiar e de incentivo à economia solidária. Assim, é o Programa Território da Cidadania, o qual traz a proposta de universalizar programas básicos de cidadania e promover a economia local por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.

Neste capítulo, iremos discutir os projetos territoriais de desenvolvimento apoiados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no Território Rural Zona Sul, do estado do Rio Grande do Sul. Em outras palavras, pretende-se mapeá-los, possibilitando a identificação e a caracterização dos projetos específicos deste referido território.

Ressaltando o que foi mencionado no capítulo anterior, o Pronat e o PTC proveem a integração direta entre – sociedade, governo federal, estados e municípios –, para definição de estratégias de desenvolvimento local/territorial. Isto ocorre por meio de um núcleo dirigente e outro núcleo técnico que define as regiões e ações prioritárias de atuação. A ideia é que tudo ocorra de forma democrática e participativa através de um colegiado paritário, decidir como os recursos serão direcionados, os municípios atendidos, e o que está sendo financiado.

Assim, a estrutura organizacional dos territórios tem como participação o Colegiado Territorial (representação da sociedade civil e representantes do poder público municipal e dos órgãos estaduais que atuam em determinado território), a este compete deliberar ações, articular políticas públicas, além de definir os programas e projetos que devem compor o PTDRS. Cabe ressaltar que os colegiados territoriais é que irão discutir (por vezes com base nas ofertas de ação do governo federal) onde é mais necessário o conjunto de políticas públicas do governo.

A proposta é fazer com que através da gestão democrática e articulada de todos os órgãos e ministérios que propõem o PTC⁹² (mais especificamente), alcancem o resultado que se deseja. No PTC há atuação de diversos ministérios, como é o caso, do Ministério de Assistência Social (MDS), do Programa Bolsa Família. Como também inclui ações de infraestrutura do Ministério do Desenvolvimento Agrário, com ações voltadas para a agricultura familiar, que envolve investimentos para produção, o qual será apresentado a

⁹² O Comitê Gestor Nacional do PTC é composto por 22 membros entre ministérios, secretarias e a Casa Civil.

seguir. Portanto, o PTC desenvolve ações tanto de combate à pobreza, quanto a obras de infraestrutura, voltadas ao desenvolvimento territorial sustentável.

Quanto ao processo de financiamento da política territorial (Pronat e PTC), Sérgio Leite e Valdemar Wesz Júnior (2012), nos trazem importantes dados, estes analisam que:

De 2003 até 2007, houve um aumento significativo do volume dos recursos contratados pelo Pronat, que passaram de R\$ 82,7 milhões para R\$ 264,7 milhões (crescimento de 272%). De 2007 a 2008, o valor contratado recuou aproximadamente R\$ 40 milhões, devido à diminuição dos recursos de emendas parlamentares. Enquanto todas as demais linhas ampliaram o orçamento para 2008, as emendas nos territórios apresentaram baixa de 50% se comparado com o mesmo período do ano anterior (LEITE; WESZ JÚNIOR; 2012, não paginado).

Sem dúvidas, nesta última década o que o governo tem disponibilizado para a agricultura familiar é extraordinariamente maior do que tudo que foi feito até então, não só do ponto de vista de recursos, mas no âmbito de abertura de linhas de crédito diferenciado, e o aspecto fundamental, que é a assistência técnica.

Um exemplo claro é o Território Zona Sul do Estado/RS. Este abrange uma área de 39.960,00 km² e é composto por 25 municípios⁹³. Compreende uma população de 871.768 habitantes, destes, 122.774 (14,08% do total) vivem na área rural; sendo que 32.160 são agricultores familiares, 3.615 famílias assentadas e 36 comunidades quilombolas (BRASIL, 2014). Segundo informações disponíveis na página do Sistema de Gestão Estratégica/SGE, do MDA, desde 2003 (ano que iniciou as atividades do Pronat), foram concluídos 56 projetos estratégicos no TZS.

O Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços dos Territórios Rurais (Proinf) é uma iniciativa do governo federal, com recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU). Tem como finalidade financiar os projetos estratégicos demandados pela plenária do colegiado territorial. Estes devem estar em consonância com o documento que orienta a execução da política em cada território, ou seja, de acordo com os eixos e projetos estratégicos definidos pelo Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) que é o principal instrumento de apoio à gestão social.

Com base nas observações da pesquisa de campo, foi possível perceber que os projetos concluídos e em funcionamento via Pronat e PTC, de modo geral apresentam importantes mudanças (em termos positivos), sobre a qualidade de vida dos atores sociais. Salvo um projeto ou outro (principalmente os primeiros implementados), que foram insuficientes para suprir determinadas carências dos beneficiários.

⁹³ Os municípios foram elencados no capítulo 3.

Porém, apesar dos projetos do Proinf, contemplar as demandas levantadas pelos próprios beneficiários e suas associações, verificou-se que a maioria desses projetos concluídos corresponde à aquisição de veículos de passeio ou utilitários, maquinários agrícolas e caminhões. Levando em conta que os projetos são elaborados de acordo com as demandas específicas dos atores, e por isso confere legitimidade social; por outro lado, pondera-se que as propostas aprovadas estejam contemplando apenas demandas pontuais do referido território.

No entanto, ao mesmo tempo em que, supomos que estas ações estejam suprindo demandas de apenas setores do meio rural – e não o enfoque territorial como um todo – nada impede que esta demanda seja a real necessidade dos beneficiários, bem como sua percepção de desenvolvimento, pois a melhoria das estradas (por exemplo), com a aquisição de uma motoniveleadora, pode não romper com a lógica setorial, porém representa uma demanda social legitimada. Esta afirmação corrobora com o que consta em documentos oficiais do programa, onde diz que o apoio a projetos de infraestrutura e serviços territoriais, tem como principal objetivo viabilizar os projetos de dinamização econômica (BRASIL, 2009).

Com isso, neste capítulo, em um primeiro momento, serão apontados os projetos estratégicos incluídos no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS do TZS/RS, bem como os projetos estratégicos analisados que constam no SGE. Importante lembrar que o PTDRS foi elaborado pelo colegiado territorial, e, portanto, constitui-se como instância deliberativa sobre o uso de recursos desta política.

Como mencionado no início deste capítulo, para a consolidação do Programa Territórios da Cidadania (especificamente), foi necessário que houvesse articulação de ações de diferentes órgãos do governo federal. Como também a atuação de diversas instituições da sociedade civil, que já vinham protagonizando as ações do Pronat desde 2003, juntamente com os estados e municípios. Portanto, a implantação do PTC foi desenvolvida a partir da contribuição dos membros do colegiado.

O PTDRS tem como principal objetivo apoiar a gestão social a partir de uma visão sistêmica da realidade, o qual se estabeleceu, “um conjunto organizado de diretrizes, estratégias e compromissos relativos às ações que serão realizadas no futuro visando o desenvolvimento sustentável nos territórios, resultante de consensos partilhados dos atores sociais com o apoio do Estado nas decisões tomadas no processo dinâmico de planejamento participativo” (ADIB, 2005, p.04). Portanto, este documento, dada a sua importância de forma a organizar as propostas do território, devem seguir algumas recomendações, o qual (a exemplo do TZS) estabelece como *objetivos estratégicos*:

[...] articular as demandas da agricultura familiar e gestores públicos municipais; organizar as propostas do território para o desenvolvimento, priorizando as ações estratégicas, e apresentar o planejamento integrado das ações visando o desenvolvimento sócio-econômico regional sustentável. Estes objetivos procuram fortalecer a agricultura familiar, através da inclusão social e geração de renda com preservação ambiental. O Plano de Desenvolvimento do Território Zona Sul do RS está pautado nos princípios da agroecologia, participação social, valorização da agricultura familiar e inclusão social (PLANO..., 2009, p. 3).

Deste modo, para que os colegiados possam planejar e pleitear suas estratégias de ações, com base nas recomendações do programa, a SDT/MDA estabeleceu um *Guia de Orientações Gerais para a Elaboração e Qualificação do PTDRS*, o qual algumas destas recomendações para a formulação dos projetos de desenvolvimento do território, podem ser aferidas conforme citação abaixo:

- a) Ser assegurada a participação dos integrantes do colegiado e dos demais atores sociais de todos os municípios;
- b) O PTDRS não deve ser somente um espelho de um setor mais organizado da sociedade ou dos gestores públicos, mas antes um documento/instrumento de negociação e concertação da diversidade de pensamentos, interesses, práticas e sonhos existentes no território;
- c) O PTDRS busque ser, de fato, uma manifestação da realidade do território, com um diagnóstico, uma visão de futuro, eixos de desenvolvimento, programas e projetos. Ao mesmo tempo deve ser um instrumento que possibilite cada vez mais o acesso qualificado às políticas públicas;
- d) Os assessores de elaboração e qualificação do PTDRS adotem procedimentos para identificar e incluir, na redação de suas sínteses, os produtos da análise dos diversos públicos existentes nos territórios (indígenas, pescadores artesanais, comunidades tradicionais, ribeirinhos, povos extrativistas, mulheres, jovens, sistemas alternativos de produção, experiências culturais e educacionais dentre outros);
- e) Entende-se que o PTDRS ganhará mais sentido se o colegiado tiver as condições de elaborá-lo de forma crítica e criativa, aperfeiçoando-o continuamente. O colegiado deve também desenvolver as capacidades para implementá-lo. Isso significa dizer que o plano somente se concretizará a partir da consecução de todas as estratégias que possam mobilizar os recursos disponíveis no território (humanos, financeiros e materiais), visualizando a sua inserção sustentável nos ambientes internos e externos;
- f) Sejam valorizados todos os momentos de elaboração, qualificação e implementação do plano, assim como também de cada um dos seus componentes: diagnóstico territorial, visão de futuro, diretrizes, valores, estratégias, eixos, programas e projetos e gestão;
- g) A extensão ou tamanho ideal de um plano deve ser aquela que contemple todos os atores territoriais e seus respectivos projetos e capacidade de implementação. Ou seja, o tamanho real é determinado pela priorização dos grandes eixos do desenvolvimento, dos projetos territoriais e da capacidade de gestão para de fato ser implementado;
- h) Possibilitar as condições necessárias para a ampliação e o fortalecimento da coesão dos territórios (BRASIL, 2009, p. 20-21).

Ainda cabe ressaltar que aliado a essas recomendações, o guia prevê que o PTDRS seja formulado tendo como base alguns componentes, quais sejam:

- A organização da Institucionalidade Territorial, isto é, o PTDRS como um dos principais instrumentos de apoio à gestão, e que, portanto, deve ser construído socialmente, tendo como pressupostos básicos os interesses sociais e a diversidade de grupos, de forma que a organização do território seja estimulada pelo fato de se ter levado em consideração a inclusão de suas demandas;
- Diagnóstico Territorial, que deve ser composto a partir das dimensões da sustentabilidade (ambiental, sociocultural, e educacional, socioeconômica e política institucional);
- Visão de futuro, pode ser definida como um ideal que se deseja alcançar ao longo do tempo, acordado pelo grupo;
- Os objetivos estratégicos, tendo como base a visão de futuro, são entendidos como a materialização dos propósitos estabelecidos;
- Os valores e princípios, respeitando a diversidade cultural e social dos atores envolvidos;
- Prioridades e diretrizes principais, definidas como “grandes linhas mestras que orientam o processo de desenvolvimento sustentável”, tais como a redução das desigualdades sociais e regionais;
- Eixos de desenvolvimento, referem-se àquelas atividades norteadoras do desenvolvimento sustentável do território, definidas a partir de cada dimensão (do diagnóstico territorial). Por exemplo, no caso do TZS, dentro da dimensão socioeconômica o PTDRS estabelece como um dos eixos estratégicos a “diversificação econômica e a soberania/segurança alimentar e melhoria da infraestrutura de bens e serviços (PLANO..., 2009, p. 59);
- Programas territoriais, “entendidos como um conjunto de projetos interdependentes, coordenados de modo a produzirem os resultados desejados, segundo a natureza dimensional ou multidimensional dos eixos de desenvolvimento;
- Projetos estratégicos territoriais seriam as “atividades (sociais, produtivas, culturais, educacionais) identificadas pelo diagnóstico territorial que, dado o seu caráter frequente, sua espacialidade, capacidade de integrar, incluir, estruturar e se articular com outras atividades, possam de fato promover o desenvolvimento sustentável do território (BRASIL, 2009, p. 27).

Dito isto, a seguir apontaremos informações que são específicas do PTDRS do Território Zona Sul /RS, para que possamos aferir se estes estão em consonância com os instrumentos de referência disponibilizados pela SDT/MDA. Em linhas gerais, o PTDRS/TZS estabelece como missão o “desenvolvimento com igualdade e inclusão”, onde se almeja a ampliação da produção de alimentos limpos, conferindo vida digna no campo e na cidade. Para isso, traça alguns objetivos estratégicos, tais como: articular as demandas da agricultura familiar e dos gestores públicos municipais e organizar as propostas do território para o desenvolvimento socioeconômico regional sustentável;

Quanto à definição dos eixos estratégicos para o desenvolvimento territorial, são prioridades: reconhecimento público pela Fundação Cultural Palmares das Comunidades Quilombolas, desenvolvimento de ações que contribuam para a inserção nos programas relacionados à segurança hídrica e segurança alimentar e nutricional, oferta de assistência

técnica, apoiar investimentos em infraestrutura rural, entre esses, capitalizar recursos para obtenção de implementos agrícolas (PLANO..., 2009, p. 59)⁹⁴. Tendo ainda como referência o PTDRS/TZS, este salienta que, o fragmento de texto acima citado, compõe a base dos eixos estratégicos, o qual teve a sua elaboração apoiado em demandas da agricultura familiar e definidos conforme critério exigido pela SDT/MDA, isto é, no contexto das dimensões de sustentabilidade pré-estabelecidas.

De acordo com o guia de referência para o processo de elaboração do PTDRS (BRASIL, 2009), este aponta algumas características que os projetos estratégicos devem conter, de modo a dar suporte para a elaboração dos mesmos. Portanto, no intuito de contribuir para o entendimento dos colegiados e atores de determinado território para a construção e identificação dos projetos estratégicos territoriais, este documento de referência distribui os projetos por categorias, as quais serão brevemente sinalizadas abaixo:

- a) Projetos aglutinadores ou nucleadores são os que apresentam características de integração capazes de impulsionar outras atividades no território;
- b) Projetos estruturantes ou includentes, relacionados às limitações históricas de desenvolvimento do território, assim a característica desta categoria de projeto está relacionada à estruturação de atividades ao desenvolvimento;
- c) Projetos complementares têm como principal característica apoiar às demais atividades;
- d) Projetos de sustentabilidade, “são aqueles projetos que apoiam a organização territorial, a gestão integrada ou compartilhada de recursos naturais”;
- e) Projetos de autonomia e independência, capazes de desenvolver capacidades locais e, por conseguinte, autonomia na gestão dos seus arranjos institucionais (BRASIL, 2009, p. 28).

A partir destas informações, pretende-se apresentar algumas das ações desenvolvidas no TZS, porém, antes de particularizar sobre os projetos estratégicos analisados, consideramos importante relatar como o colegiado territorial tem se organizado, para que a médio e longo prazo estejam cumprindo a meta de visão de futuro. Assim, primeiramente serão apresentados os dados da sistematização do PTDRS/Zona Sul, separados nas seguintes dimensões:

- a) Dimensão Socioeconômica: diversificação econômica, soberania/segurança alimentar e melhoria da infraestrutura de bens e serviços;
- b) Dimensão Socioambiental: águas e preservação, manutenção e recuperação dos ecossistemas/biomas;

⁹⁴ Para obter detalhamentos dos Programas e Projetos Estratégicos do Território Zona Sul, em suas diferentes dimensões, ver páginas 59, 60, 61 do PTDRS / Zona Sul. Acesso em <http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio104.pdf>

- c) Dimensão Sociocultural Educacional: educação, cultura, cidadania e acesso a direitos;
- d) Dimensão Político Institucional: organização social da agricultura familiar e apoio à gestão territorial.

5.1 O papel das políticas públicas e o território

Preservação do meio ambiente, acesso à educação, habitação e segurança pública são alguns dos direitos garantidos pela Constituição Federal a todos os cidadãos brasileiros. Entretanto, esses direitos são cumpridos, se houver um conjunto de ações do poder público, os quais podem ser denominados de políticas públicas.

Percebe-se que no momento atual, este é um tema bastante comentado, embora grande parte da população não compreenda muito bem política pública sobre a forma de conceito. Assim, a fim de contextualizar, a presente seção abordará a seguir, em linhas gerais, sobre o que tratam essas políticas públicas salientando, porém, que estas possuem várias definições, mas grosso modo, indicam as ações do governo. Ou ainda, pode ser definido também como um conjunto de decisões a respeito de um problema da sociedade que através dos atores políticos são tomadas decisões, que, no decorrer do tempo, vai se construindo a compreensão para que se produza determinada política por meio de leis.

Sendo assim, afirma-se que na atualidade, as políticas voltadas ao meio rural ganharam visibilidade. E diante da realidade brasileira, podemos dizer que as políticas públicas voltadas para o meio rural, tem sido uma das mais significantes implementadas no Brasil. Embora, sabe-se que hoje, o Estado tem se engajado em todas as esferas, como aquelas que são mais visíveis em termos de educação.

Em poucas palavras, afirma-se que o processo para a elaboração de determinada política pública e posteriormente a implementação desta, começaria pela identificação do problema da sociedade civil. A partir daí, passa a se pensar nas propostas para soluções desses problemas até chegar ao decreto-lei, ou seja, a formalização em forma de lei (ou ato normativo) por parte dos legislativos. Em momento posterior, parte-se para o processo de implementação e a avaliação a fim de se rever se os objetivos foram alcançados, ou ainda, o que precisa ser aprimorado.

Porém, esta formulação seria uma visão linear e, portanto, limitada. Nem todas as políticas públicas possuem todas estas etapas, ou não necessariamente nesta ordem, mas que

para fins normativos estabeleceu-se este processo descrito. Observa-se que na prática estas etapas acontecem de forma dinâmica, como fenômeno de produção de uma política pública.

Assim, objetiva-se apresentar o que o Estado está fazendo para a sociedade, mais especificamente em termos de políticas para o desenvolvimento rural sustentável, visto ter sido este um dos esforços mais importantes destes últimos anos que é o planejamento do território para além dos limites municipais. Em outras palavras, trabalhar a lógica territorial das políticas públicas, com recorte específico para ter o olhar sobre a realidade de cada uma das regiões do país. Assim, torna-se fundamental a parceria entre o governo federal com os estados e municípios, pois o olhar na mesma direção potencializa as ações no território.

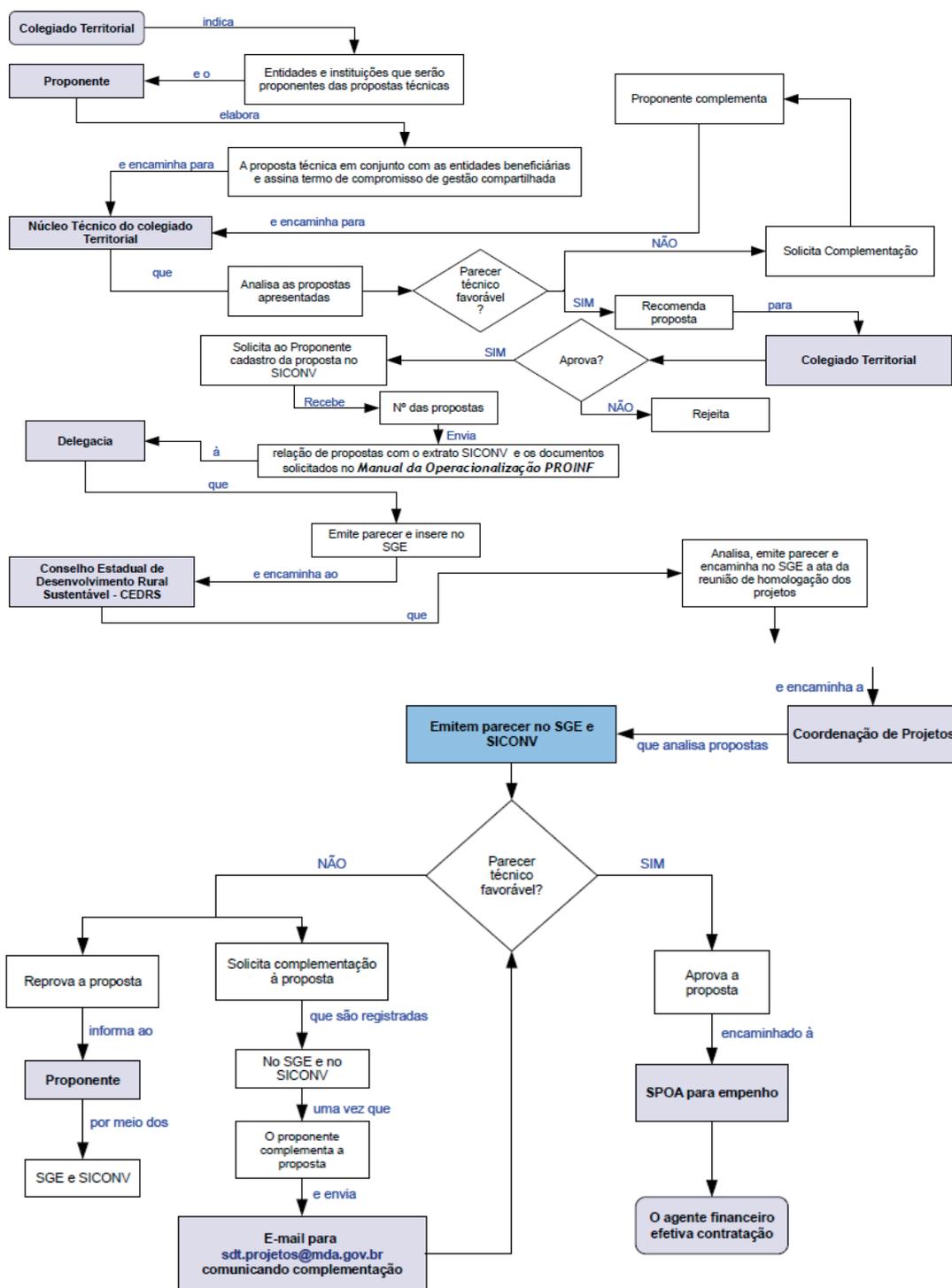
Entre os autores que se dedicam ao tema das políticas públicas, Celina Souza, nos fornece importantes reflexões. A autora resume política pública como sendo:

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

De modo geral, a estratégia de ação da SDT via políticas públicas se dá através de um processo dinâmico compreendendo algumas etapas. Inicialmente, é necessária a mobilização dos diversos atores que compõem determinado território. Posterior a esta etapa, ocorre o processo de definição das prioridades, elaboração do diagnóstico articulados no PTDRS, culminando na etapa de elaboração e execução dos projetos. Todo esse processo confere grande aprendizado entre os diferentes atores sociais, sendo este um dos aspectos positivos. Assim, estas políticas são um exemplo de ações importantes deste novo modelo de desenvolvimento, que é o da participação popular.

A Figura 5 apresenta o fluxograma do funcionamento do Proinf, e o detalhamento das instâncias envolvidas no processo de definição e operacionalização das propostas técnicas.

Figura 5: Fluxograma do funcionamento do Proinf

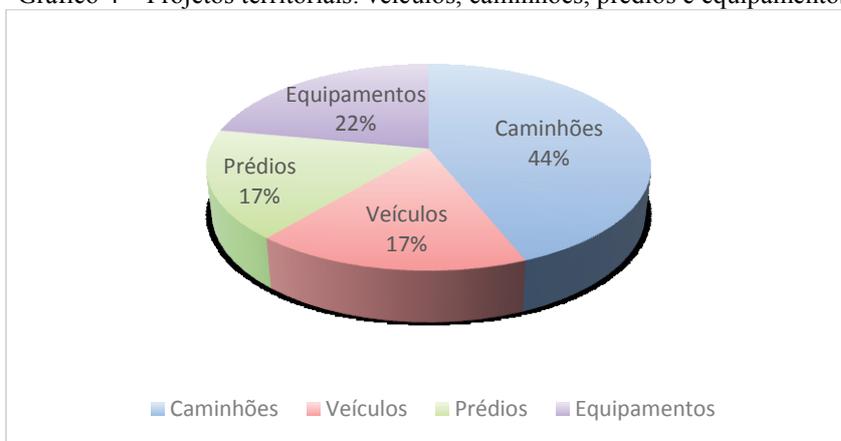


Fonte: Manual Proinf (2012).

Reforçando o que foi dito, a maioria dos projetos analisados do TZS, tem como finalidade a aquisição de veículos e maquinários. Conforme as informações cadastradas no Sistema de Gestão Estratégica (SGE), no período entre 2003 e 2011, foram aprovadas 78

propostas, destas 56 foram concluídas, sendo que 61% dos projetos territoriais correspondem a veículos (de passeio ou utilitários) e caminhões; 17% correspondem a prédios (destinados a capacitação ou comercialização de produtos da agricultura familiar); e outros 22% a equipamentos (SCHNEIDER, 2012, p. 41). Inicialmente, podemos imaginar que estas ações desenvolvidas no TZS, via Proinf, possam não estar muito bem articuladas aos demais programas e seus respectivos órgãos e ministérios do governo federal, tal como é objetivo do Programa Territórios da Cidadania (por exemplo). Essas informações quanto à destinação dos recursos no TZS podem ser conferidas no gráfico a seguir:

Gráfico 4 – Projetos territoriais: veículos, caminhões, prédios e equipamentos



Fonte: elaboração própria (2014).

Esta constatação nos leva a refletir sobre a noção dos objetos da política pública e o papel que o Estado vem desenvolvendo através dos governos, e, sobretudo em relação a serviços e bens de natureza econômica e social, e não política. Ou seja, estas ações de cunho mais estratégico (econômico) provê o desenvolvimento, mas, como uma forma mais compensatória, e não exatamente como ampliação efetiva dos direitos de cidadania.

Portanto, a formação do cidadão e seu encaminhamento para o exercício da cidadania, via participação, o Estado acaba não realizando. E isto talvez seja pelo fato do Estado estar envolvido tentando corresponder aos anseios e demandas (de ordem econômica e social) da sociedade, que o foco político da consciência de classes acaba sendo desviado.

Contudo, não estamos querendo dizer que estas ações estejam sendo ineficazes, mas que o foco deveria ser a democracia, participação coletiva, a evolução da luta política – embora seja este o principal intuito e desafio dos programas de abordagem de desenvolvimento territorial. Entretanto, este processo de articulação entre programas se torna mais complexo, visto que cada um destes tem a autonomia na decisão sobre a utilização dos

recursos, dificultando a articulação entre os órgãos e ministérios e grande parte dos programas de governo. Assim, justifica-se em parte, que a grande maioria dos projetos continue atingindo apenas demandas pontuais do território, e não o alcance que efetivamente a política pública propõe.

Em suma, apesar de inicialmente não se ter observado grandes impactos efetivos em termos territoriais, porém, a SDT por meio de seus programas tem estimulado o espaço para a discussão e a negociação de propostas entre os atores sociais. No caso do TZS, de certa forma, já ocorria esta troca de ideias desde a criação do Fórum de Agricultura Familiar, ainda que boa parte das ações implementadas no território seja de cunho setorial. Porém, por se tratar de um processo recente de articulação de políticas públicas, os desafios iniciais do planejamento e implementação destas estratégias são muitas, e, por distintas razões, entre elas, a transição da escala municipal para o territorial, para que efetivamente se desenvolva o processo de transformação social pelos territórios rurais.

Portanto, apesar da ampliação do diálogo inerente à abordagem territorial, da mesma forma que é ampliada a diversidade dos atores (no sentido de participação), tende também a ampliar a dose de tensões. Entretanto, tais conflitos são elementos constituintes do processo participativo, este não apenas no sentido da consulta, mas no sentido de construção conjunta com vistas à autonomia dos atores. Assim, a abordagem territorial do desenvolvimento rural, segundo a SDT/MDA, permite os mecanismos à participação e à identidade territorial, considerada elemento fundamental no desenvolvimento de ações de cooperação entre os diversos atores (BRASIL, 2005).

Nesse aspecto, o Território Zona Sul/RS, quanto à organização social⁹⁵, a agricultura familiar foi a única categoria a se enquadrar no nível máximo do Índice de Identidade Territorial, apesar da aparente diversidade presente no Território. Nesse contexto, traçar um perfil para o território talvez dificulte para que outros grupos, ligados a atividades não-agrícolas (por exemplo), porém interessados na estratégia territorial do desenvolvimento, venham a se distanciar deste espaço de participação das políticas governamentais.

Talvez este fato observado no TZS, esteja relacionado ao grau de representatividade e a capacidade de articulação política de determinado grupo, fazendo com que estes canalizem os recursos públicos. Conforme pode ser visualizado na Tabela 3 e no Gráfico 5, nota-se certa distorção quanto à distribuição dos recursos destinados aos projetos. Importante ressaltar que, apesar desta constatação, não estamos querendo dizer que estes grupos/municípios (por vezes

⁹⁵ Tendo como base o questionário de Identidade Territorial

privilegiados), não necessitam de recursos financeiros, pois em alguns destes casos ainda apresentam deficiências, sobretudo, no que se refere às estruturas produtivas, como em suas condições de vida – como ocorre com as famílias das Comunidades Quilombolas.

Apesar disso, há de se reconhecer a importância dessa política da SDT/MDA, pois tem dado visibilidade a determinados grupos sociais (ainda no exemplo das comunidades quilombolas), que até bem pouco tempo atrás sequer participavam dessas discussões, e que atualmente vem ocupando espaços políticos e percebendo seu papel como atores sociais. Só recentemente (em 2010), é que se nota tal preocupação em se corrigir as injustiças e o abandono do poder público, onde foram mapeadas 43 comunidades quilombolas na Região Sul do Rio Grande do Sul, 32 destas neste mesmo ano possuíam as certidões de autodefinição emitidas pela Fundação Cultural Palmares⁹⁶. O processo de reconhecimento público permitiu o acesso a um conjunto de programas sociais e de políticas de melhoria da qualidade de vida (CAPA, 2010).

⁹⁶ A pesquisa de mapeamento das comunidades quilombolas, contou com a participação do CAPA via Programa Territórios da Cidadania.

Tabela 3: Municípios do Território Rural Zona Sul, número e valor de projetos estratégicos em cada um destes, de 2003 a 2011

Município	Nº de projetos estratégicos	Ano	Valor Total (R\$)
Aceguá	1	2008	163.343,27
Amaral Ferrador	-	-	-
Arroio do Padre	-	-	-
Arroio Grande	2	2005, 2007	858.796,06
Candiota	6	2007, 2009, 2009, 2009, 2010, 2011	853.344,42
Canguçu	7	2005, 2006, 2006, 2007, 2007, 2008, 2009	1.140.943,79
Capão do Leão	1	2004,	200.002,00
Cerrito	1	2011	240.000,00
Chuí	-	-	-
Cristal	5	2006, 2006, 2007, 2008, 2008	447.186,01
Herval	2	2004, 2011	153.374,58
Hulha Negra	4	2004, 2007, 2008, 2010	378.054,74
Jaguarão	2	2009, 2010	412.246,16
Morro Redondo	4	2009, 2010, 2010, 2011	697.405,96
Pedras Altas	4	2004, 2008, 2010, 2011	576.456,03
Pedro Osório	1	2009	627.081,71
Pelotas	3	2004, 2005, 2006	349.804,80
Pinheiro Machado	3	2003, 2009, 2011	290.000,00
Piratini	6	2004, 2007, 2008, 2008, 2009, 2011	817.034,93
Rio Grande	-	-	-
Santa Vitória do Palmar	6	2005, 2005, 2006, 2007, 2007, 2009	1.704.988,46
Santana da Boa Vista	1	2004	128.422,20
São José do Norte	2	2006, 2010	250.563,53
São Lourenço do Sul	14	2004, 2005, 2006, 2006, 2006, 2006, 2007, 2008, 2008, 2008, 2010, 2010, 2011, 2011	4.047.916,64
Turuçu	2	2007, 2009	167.669,12

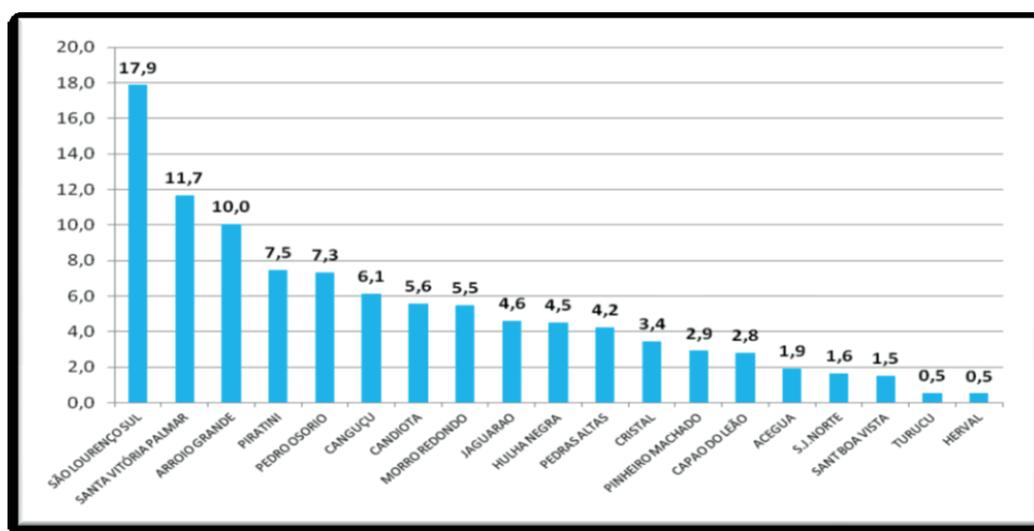
Fonte: SGE (2013). Elaboração própria.

Observando a Tabela 3 e o Gráfico 5 é possível perceber que o município de São Lourenço do Sul conta com 14 propostas aprovadas, num valor que ultrapassa 4 milhões de reais, ou seja, em torno de 25% dos recursos destinados aos projetos no TZS. Por outro lado, observa-se também que dos 25 municípios que compõem o território, 4 destes não tiveram nenhuma proposta contemplada.

Em breve análise, é possível constatar que 4 outros municípios também concentram um número maior de projetos, e, por conseguinte a maior concentração dos recursos, se

comparado aos demais. Em outras palavras, se somados os valores das propostas aprovadas para os municípios de São Lourenço do Sul, Canguçu, Santa Vitória do Palmar, Piratini e Candiota – nota-se que estes atingem mais da metade do total de recursos destinados ao Território Rural Zona Sul/RS.

Gráfico 5: Distribuição de Projetos de Infraestrutura concluídos no Território Zona Sul, por município (em valor percentuais para o período 2003 a 2011)



Fonte: SGE (2013). Elaboração própria.

Como já mencionado nesta seção, a maioria do TZS, refere-se à aquisição de veículos (de passeio ou utilitários) e caminhões (Relatório Analítico, 2011). Dito isto, é pertinente tecer uma reflexão diante do fato que se apresenta.

Se o objetivo da SDT é valorizar o território como estratégia para o desenvolvimento rural sustentável, ao contemplar as propostas que tem como objeto a aquisição de veículos e maquinários, permite-nos considerar que estes projetos são capazes de suprir demandas apenas de determinados setores do meio rural. E ainda, diante da noção de sustentabilidade que embasam as dimensões preconizadas pela SDT/MDA (dimensão ambiental, socioeconômica, político-institucional e sociocultural educacional), se enquadrariam as propostas supracitadas implementadas no TZS?

Num primeiro momento, parece-nos que os projetos estratégicos, os quais estamos falando (especialmente à aquisição de veículos e maquinários) estão em dissonância às dimensões do desenvolvimento rural sustentável. Porém, há de se considerara que a agricultura familiar encontra-se no centro de questões fundamentais que estão sendo postas.

Conforme descrição da perspectiva territorial, a *dimensão socioeconômica*, caracteriza-se, portanto, por dois processos: “a organização social das potencialidades do território e a reestruturação social das atividades produtivas ali predominantes, a partir da construção dos níveis de acumulação territorial e o desenvolvimento constante da produtividade e da inter-setorialidade socioprodutiva” (BRASIL, 2009, p. 18).

Entretanto, além da dimensão socioeconômica, há a *dimensão ambiental*, a qual considera as atividades de “valorização e avaliação da situação dos componentes do meio ambiente dos territórios e seu bioma, assim como a diminuição dos passivos ambientais visando o resgate sócio-territorial e cultural de seu equilíbrio para a sustentabilidade”; a *dimensão sociocultural-educacional* “procura identificar e resgatar a história da formação dos territórios e as características sociodemográficas da diversidade sociocultural”; e a *dimensão político-institucional*, propõe o “fortalecimento das novas institucionalidades e sua governabilidade sócio-territorial, na perspectiva da configuração de uma moderna esfera pública ampliada e democrática” (BRASIL, 2010, p. 16).

Seguindo tal orientação da SDT, em que as dimensões estabelecidas têm como finalidade a orientação para o planejamento e, sobretudo para a transição de novos padrões de desenvolvimento, é possível perceber, que grande parte dos projetos estratégicos concluídos e analisados contemplam, em sua maioria, a dimensão socioeconômica na categoria *infra-estrutura e serviços para a produção da agricultura e públicos rurais*, o que de certa forma dificulta a superação das características estritamente agrícolas do rural.

Em um estudo desenvolvido em conjunto com o Instituto Interamericano de Cooperções para a Agricultura (IICA), Domingues (2011), fornece uma sistematização dos primeiros 88 PTDRS, onde identifica diferentes categorias e subcategorias de projetos territoriais. É possível verificar pelo menos 23 categorias e 133 subcategorias, num total de 7.385 projetos estratégicos territoriais distribuídos em todo o país.

Com base nesta sistematização, o autor constata que a maior parte dos projetos investigados localiza-se nas regiões Nordeste e Norte do país. Outra importante análise diz respeito à distribuição dos projetos por dimensão, onde se constatou que a dimensão socioeconômica teve maior frequência (47,2%) em quantidade de projetos, sendo que a região sul do país apresenta o maior percentual (GUIMARÃES, 2011; DOMINGUES, 2011), Figura 6. Portanto, esta propensão do Território Rural Zona Sul segue tal qual tendência em nível nacional dos territórios rurais.

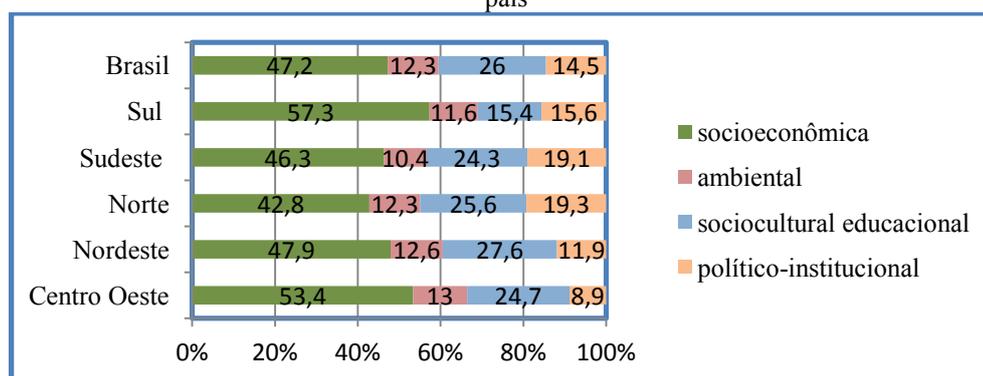
Tabela 4: Número e percentual de projetos estratégicos distribuídos por regiões brasileiras

Região	Nº de territórios rurais	Nº de projetos estratégicos	Percentual %	Média de projetos por território
Centro-Oeste	17	539	6,7	53,9
Nordeste	69	3.897	52,8	81,2
Norte	30	2.205	29,9	122,5
Sudeste	26	367	5,0	73,4
Sul	22	422	5,7	60,28
Total	164	7.385	100	83,92

Fonte: Elaborada a partir de dados de Guimarães (2011) e Domingues (2011).

Ainda seguindo esta classificação, verifica-se que 26,0% dos projetos estratégicos analisados contemplam a dimensão sociocultural, 14,5% a dimensão político-institucional e 12,3% a dimensão ambiental (GUIMARÃES, 2011; DOMINGUES, 2011).

Figura 6: Dimensões contempladas pelos projetos estratégicos analisados no Brasil e distribuídos por regiões do país



Fonte: Guimarães (2011)⁹⁷ apud Grisa (2013).

Importante ressaltar um dado representado na figura acima, em que a dimensão ambiental, de modo geral apresenta menor expressividade de projetos estratégicos, em praticamente todas as regiões.

5.2 Projetos Territoriais de Desenvolvimento no Território Rural Zona Sul

Tendo como base os dados disponíveis no SGE, que são em parte, resultados preliminares da pesquisa realizada no TZS pela Célula de Acompanhamento e Informação,

⁹⁷ GUIMARÃES, M.E. **Visualização espacial territorial da análise técnica dos projetos estratégicos de 88 PTDRS**. Goiânia, 2011.

demonstram que desde o início desta política pública (2003) até o ano de 2011⁹⁸ foram planejados e aprovados para o TZS 78 projetos, destes 56 foram concluídos (independentemente de estarem em funcionamento ou não). Em um artigo recentemente publicado, Rambo et al. (2013) utilizando esta mesma base de dados, os autores constatam que durante o período citado, foram investidos no TZS pelo PROINF, o valor de 16.314.443,60, incluídos neste montante recursos do MDA e pequena contrapartida de cada município proponente. Estas informações como outras complementares, podem ser visualizadas em tabela a seguir.

Tabela 5: Número e valor dos Projetos do Proinf – TRZS/RS, separados conforme o processo de execução

Ano	CONCLUÍDA		EM EXECUÇÃO		ADIANTADA		NÃO INICIADA		ATRASADA		PARALISADA		TOTAL	
	Nº de Proj.	Total	Nº de Proj.	Total	Nº de Proj.	Total	Nº de Proj.	Total	Nº de Proj.	Total	Nº de Proj.	Total	Nº de Proj.	Total
		MDA (R\$)		MDA (R\$)		MDA (R\$)		MDA (R\$)		MDA (R\$)		MDA (R\$)		MDA (R\$)
2003	1	90.000,00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	90.000,00
2004	6	482.774,90	2	238.224,00	0	0	0	0	0	0	0	0	8	720.998,90
2005	5	1.413.352,00	0	0	0	0	1	58.400,00	0	0	0	0	6	1.471.752,00
2006	6	1.033.440,00	1	38.000,00	0	0	3	127.400,00	1	165.020,00	0	0	11	1.363.860,00
2007	10	1.658.240,00	0	0	0	0	1	91.400,00	0	0	0	0	11	1.749.640,00
2008	9	1.121.400,00	0	0	0	0	2	406.364,00	0	0	0	0	11	1.527.764,00
2009	7	1.493.365,00	3	450.453,00	0	0	1	119.604,00	0	0	0	0	11	2.063.422,00
2010	8	1.044.079,00	0	0	0	0	1	101.850,00	0	0	0	0	9	1.145.929,00
2011	4	1.192.900,00	0	0	0	0	6	1.760.000,00	0	0	0	0	10	2.952.900,00
Total	56	9.529.550,90	6	726.677,00	0	0	15	2.665.018,00	1	165.020,00	0	0	78	13.086.265,90

Fonte: Rambo et al. (2013).

No Quadro 5, é possível visualizar os projetos de acordo com as categorias contempladas, os anos que obtiveram maiores investimentos e os valores aplicados. Nota-se que a dimensão socioeconômica corresponde a uma demanda de ações para o desenvolvimento e fomento à organização das cadeias produtivas. Esta pode ser a estratégia de municípios com baixo dinamismo econômico como é o caso dos municípios do TZS, marcado historicamente por profundas desigualdades regionais. Esta dinâmica pode não romper com a lógica desenvolvimentista, porém são essenciais para o processo de desenvolvimento deste território.

⁹⁸ O trabalho se limitou em analisar os projetos até o ano de 2011 por não haver dados oficiais mais atualizados

Quadro 5: Municípios do Território Zona Sul, objeto e valor dos projetos estratégicos em cada um destes

Ano	Proponente	Objeto	Valor do Projeto (R\$)	Valor MDA (R\$)	Situação da Obra
2003	P.M. Pinheiro Machado	Construção de central de comercialização	144.084,85	90.000,00	Concluída
2004	P.M. Capão do Leão	Construção de casa de comercialização de produtos agrícolas	240.288,44	200.002,00	Concluída
2004	P.M. Herval	Infraestrutura e serviços	43.374,58	40.000,00	Concluída
2004	P.M. Hulha Negra	Infraestrutura e serviços	124.400,00	80.000,00	Concluída
2004	P.M. Pedras Altas	Infraestrutura e serviços	49.321,60	45.000,00	Concluída
2004	P.M. Pelotas	Infraestrutura e serviços	219.904,80	183.254,00	Em execução
2004	P.M. Piratini	Infraestrutura e serviços	57.718,50	54.970,00	Em execução
2004	P.M. Santana da Boa Vista	Infraestrutura e serviços - Instalação de agroindústria para beneficiamento de frutas	128.422,20	78.190,90	Concluída
2004	P.M. São Lourenço do Sul	Infraestrutura e serviços	57.086,15	39.582,00	Concluída
2005	P.M. Arroio Grande	Aquisição de motoniveladora	764.176,30	579.500,00	Concluída
2005	P.M. Canguçu	Construção de agroindústria	318.600,45	212.000,00	Concluída
2005	P.M. Pelotas	Apoio ao beneficiamento e comercialização da produção	73.000,00	58.400,00	Não iniciada
2005	P.M. Santa Vitória do Palmar	Apoio ao beneficiamento e comercialização da produção	199.783,31	101.852,00	Concluída
2005	P.M. Santa Vitória do Palmar	Aquisição de motoniveladora	561.466,27	400.000,00	Concluída
2005	P.M. São Lourenço do Sul	Infraestrutura e serviços	202.909,62	120.000,00	Concluída
2006	P.M. Canguçu	Produção de sementes crioulas e varietais	55.000,00	43.500,00	Não iniciada
2006	P.M. Canguçu	Construção de laboratório de análises de sementes, banco de sementes crioulas e formação de agricultores/aquisição de equipamentos	48.000,00	38.400,00	Não iniciada
2006	P.M. Cristal	Aquisição de equipamento	68.733,12	60.000,00	Concluída
2006	P.M. Cristal	Apoio a projetos de diversificação econômica e agregação	62.635,15	53.100,00	Concluída
2006	P.M. Pelotas	Estruturação para comercialização do pescado e produtos da agricultura familiar	56.900,00	45.500,00	Não iniciada
2006	P.M. Santa Vitória do Palmar	Estruturação para comercialização do pescado e ao projeto de diversificação econômica e agregação de valor	237.828,27	182.430,00	Concluída

2006	P.M. São José do Norte	Estruturação para comercialização do pescado e produtos da agricultura familiar	139.790,53	127.910,00	Concluída
2006	P.M. São Lourenço do Sul	Aquisição de motoniveladora e sinalização turística	637.500,00	510.000,00	Concluída
2006	P.M. São Lourenço do Sul	Apoio a infraestrutura comunitária	179.979,86	100.000,00	Concluída
2006	P.M. São Lourenço do Sul	Apoio a comercialização	46.927,30	38.000,00	Em execução
2006	P.M. São Lourenço do Sul	Apoio ao cooperativismo, agroindustrialização familiar e comercialização dos produtos da agricultura familiar	219.547,28	165.020,00	Atrasada
2007	P.M. Arroio Grande	Apoio ao escoamento da produção	94.619,76	80.000,00	Concluída
2007	P.M. Candiota	Apoio a cadeia produtiva do leite	161.153,61	95.000,00	Concluída
2007	P.M. Canguçu	Apoio a estruturação da secagem de grãos, da bacia leiteira e viabilização do recolhimento do leite e apoio apicultura	375.800,00	300.640,00	Concluída
2007	P.M. Canguçu	Apoio ao escoamento da produção leiteira	104.603,01	80.000,00	Concluída
2007	P.M. Cristal	Construção de unidade de capacitação	55.612,18	50.000,00	Concluída
2007	P.M. Hulha Negra	Apoio ao escoamento da produção	148.654,74	90.000,00	Concluída
2007	P.M. Piratini	Apoio a estruturação da bacia leiteira e viabilização do recolhimento do leite dos assentamentos	211.147,99	174.600,00	Concluída
2007	P.M. Santa Vitória do Palmar	Fortalecimento da capacidade produtiva	385.000,00	308.000,00	Concluída
2007	P.M. Santa Vitória do Palmar	Apoio a estruturação da secagem e armazenagem para arroz orgânico	115.200,00	91.400,00	Não iniciada
2007	P.M. São Lourenço do Sul	Apoio ao escoamento da produção	575.677,85	440.000,00	Concluída
2007	P.M. Turuçu	Fortalecimento da capacidade produtiva	44.365,12	40.000,00	Concluída
2008	P.M. Aceguá	Apoio ao escoamento e comercialização da produção leiteira	163.343,27	150.000,00	Concluída
2008	P.M. Canguçu	Apoio a comercialização dos produtos agroecológicos	101.940,33	74.400,00	Concluída
2008	P.M. Cristal	Fortalecimento da capacidade produtiva / Aquisição de trator agrícola	106.455,56	100.000,00	Concluída
2008	P.M. Cristal	Apoio ao beneficiamento de grãos e a cultura e armazenagem dos produtos das comunidades quilombolas	153.750,00	149.136,00	Não iniciada

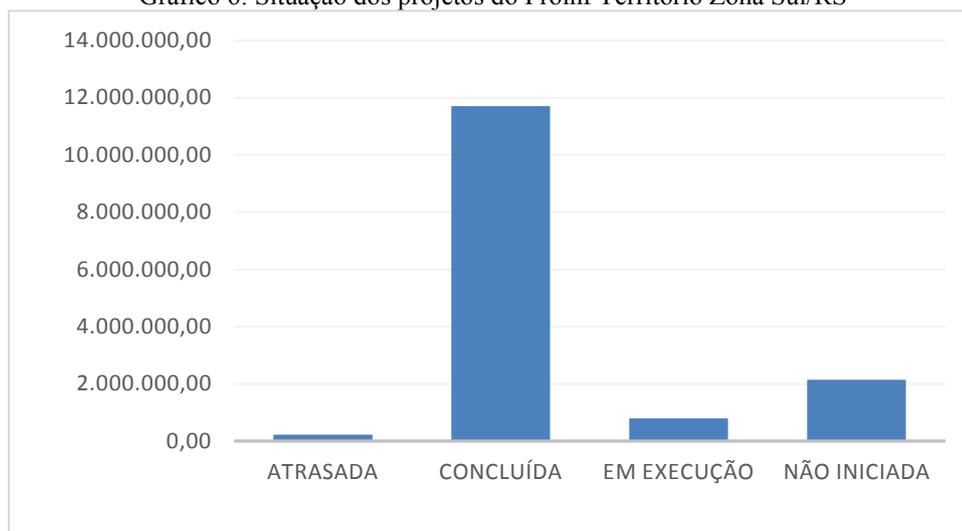
2008	P.M. Hulha Negra	Fortalecimento da capacidade produtiva	113.500,63	100.000,00	Concluída
2008	P.M. Pedras Altas	Apoio ao escoamento da produção	159.598,43	150.000,00	Concluída
2008	P.M. Piratini	Apoio a pecuária leiteira e ATER	160.878,27	150.000,00	Concluída
2008	P.M. Piratini	Fortalecimento da capacidade produtiva	102.999,99	97.000,00	Concluída
2008	P.M. São Lourenço do Sul	Apoio a comercialização e a cultura e armazenagem dos produtos das comunidades quilombolas	321.535,00	257.228,00	Não iniciada
2008	P.M. São Lourenço do Sul	Apoio escoamento da produção e trafegabilidade da população	228.253,57	200.000,00	Concluída
2008	P.M. São Lourenço do Sul	Fortalecimento capacidade produtiva	114.876,78	100.000,00	Concluída
2009	P.M. Candiota	Apoio a qualificação a produção de sementes agroecológicas no Território Zona Sul do Estado/RS	126.674,00	122.874,00	Em execução
2009	P.M. Candiota	Aquisição de Caminhão Basculante para compor Patrulha Agrícola.	212.125,91	195.000,00	Concluída
2009	P.M. Candiota	Aquisição de equipamentos para compor Patrulha Agrícola.	102.224,85	97.500,00	Concluída
2009	P.M. Canguçu	Aquisição de 1 veículo automotor para apoio ao desenvolvimento da cadeia produtiva do leite no município	137.000,00	127.940,00	Em execução
2009	P.M. Jaguarão	Aquisição de retroescavadeira para beneficiar agricultores familiares	291.246,16	245.000,00	Concluída
2009	P.M. Morro Redondo	Apoio a comercialização dos produtos da agricultura familiar do território zona sul do estado/RS	146.677,87	121.615,00	Concluída
2009	P.M. Pedro Osório	Aquisição de uma motoniveladora para melhoria das condições de estradas vicinais.	627.081,71	588.000,00	Concluída
2009	P.M. Pinheiro Machado	Adquirir um caminhão para transporte de produtos da agropecuária familiar.	104.923,88	100.000,00	Concluída
2009	P.M. Piratini	Aquisição de um trator agrícola, duas carretas agrícola e dois kit ensiladeira para compor a patrulha agrícola no municipal	163.680,18	146.250,00	Concluída
2009	P.M. Santa Vitória do Palmar	Promover a qualificação da produção e comercialização de leite de base familiar apoio a qualificação do beneficiamento	205.710,61	199.639,00	Em execução
2009	P.M. Turuçu	Qualificar e ampliar o processo de comercialização e gestão dos agricultores familiares do município de Turuçu e região.	123.304,00	119.604,00	Não iniciada
2010	P.M. Candiota	Apoiar o desenvolvimento da bacia leiteira nos assentamentos de reforma agrária do município de Candiota	141.166,05	137.866,00	Concluída

2010	P.M. Hulha Negra	Apoio a diversificação produtiva, processamento e comercialização dos produtos da agricultura familiar	105.000,00	101.850,00	Não iniciada
2010	P.M. Jaguarão	Apoio a diversificação produtiva, processamento e comercialização dos produtos da agricultura familiar	121.000,00	117.370,00	Concluída
2010	P.M. Morro Redondo	Aquisição de um caminhão.	114.093,77	97.500,00	Concluída
2010	P.M. Morro Redondo	O convênio objetiva a aquisição de uma retro-escavadeira hidráulica para compor o programa de mecanização agrícola	206.634,32	100.000,00	Concluída
2010	P.M. Pedras Altas	Aquisição de caminhão equipado com baú frigorífico.	152.836,00	149.940,00	Concluída
2010	P.M. São José do Norte	Promover a qualificação do beneficiamento e comercialização dos produtos da agricultura familiar.	110.773,00	107.450,00	Concluída
2010	P.M. São Lourenço do Sul	Aquisição de um caminhão novo, equipado com caçamba basculante e equipamentos obrigatórios por lei.	171.581,23	150.000,00	Concluída
2010	P.M. São Lourenço do Sul	Promover a qualificação do beneficiamento e comercialização dos produtos da agricultura familiar e apoio a diversificação	189.642,00	183.953,00	Concluída
2011	P.M. Candiota	Aquisição de trator Agrícola	110.000,00	100.000,00	Não iniciada
2011	P.M. Cerrito	Aquisição de caminhão truck/caçamba basculante	240.000,00	200.000,00	Concluída
2011	P.M. Herval	Aquisição de trator agrícola	110.000,00	100.000,00	Não iniciada
2011	P.M. Morro Redondo	Aquisição de um caminhão equipado com caçamba basculante.	230.000,00	200.000,00	Concluída
2011	P.M. Pedras Altas	Aquisição de caminhão e implementos agrícolas	214.700,00	200.000,00	Concluída
2011	P.M. Pinheiro Machado	Aquisição de trator agrícola.	102.050,00	100.000,00	Não iniciada
2011	P.M. Piratini	Aquisição de trator agrícola e grade aradora	120.610,00	110.000,00	Não iniciada
2011	P.M. São Lourenço do Sul	Aquisição de pá carregadeira e caminhão basculante para manutenção e recuperação de estradas vicinais.	602.400,00	590.352,00	Concluída
2011	P.M. São Lourenço do Sul	Aquisição de motoniveladora	500.000,00	350.000,00	Não iniciada
2011	Fepagro	Equipar municípios do Estado do Rio Grande do Sul para o desenvolvimento do Programa Dissemina	146.111,40	1.000.000,00	Não iniciada

Fonte: SGE (2013). Elaboração própria.

Através do gráfico a seguir é possível mensurar a situação do processo de execução dos projetos do Proinf.

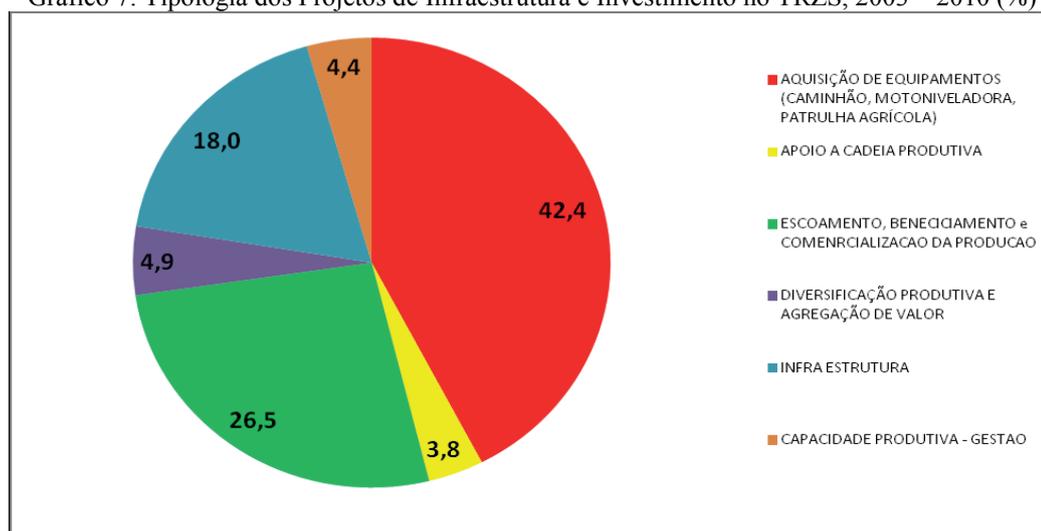
Gráfico 6: Situação dos projetos do Proinf Território Zona Sul/RS



Fonte: SGE (2013). Elaboração própria.

Além da identificação da situação dos projetos (Gráfico 6) e do cenário mais amplo (Tabela 5), foi possível criar uma tipologia dos Proinfs (período de 2003 a 2010) a partir dos seus objetivos, numa clara tentativa de identificar se os projetos de infraestrutura tem um foco setorial ou territorial. O Gráfico 7 elucidava que a grande maioria dos recursos aportados para o TZS no período analisado, tiveram foco setorial/agrícola na medida em que foram aportados para a aquisição de máquinas, caminhões e outros equipamentos para prover as patrulhas agrícolas dos respectivos municípios.

Gráfico 7: Tipologia dos Projetos de Infraestrutura e Investimento no TRZS, 2003 – 2010 (%)



Fonte: Elaboração própria (2014).

Contudo, algumas dessas experiências se mostraram bem sucedidas, ainda que outras tenham tido resultados modestos. Porém, não é o foco deste trabalho detalhar e analisar os resultados de cada ação desenvolvida no referido território. Inclusive, o que se percebe é que a necessidade de ajustes não corresponde apenas ao TZS e sim à política de desenvolvimento territorial. Conforme tem apontado diversos documentos desenvolvidos tanto por pesquisadores quanto o próprio MDA, em que reconhecem a necessidade de se corrigir falhas e possíveis desvios que tenham ocorrido durante a trajetória de implementação da política. Como exemplo do TZS, ainda são recorrentes os casos em que a abordagem do desenvolvimento territorial limita-se a projetos de caráter produtivo, ou seja, com ações pontuais como a aquisição de veículos.

Portanto, novamente é possível visualizar que, embora a abordagem territorial venha a contribuir para a implantação de estratégias consistentes para o desenvolvimento sustentável, ainda assim, há evidências, como esta que mencionamos, acerca do enfoque setorial da maioria dos projetos. Muito embora se perceba hoje, que a agricultura familiar se encontra no centro das questões que são fundamentais, seja para a produção de alimentos, preservação do ambiente natural, ou, em outras palavras, pela organização social das potencialidades do território. Daí a importância de os projetos serem desenvolvidos abarcando as demais dimensões preconizadas pela SDT/MDA, que vão além da dimensão socioeconômica, ou seja, que envolva a dimensão socioambiental, sociocultural educacional e político-institucional.

6 PROJETOS TERRITORIAIS DE DESENVOLVIMENTO: ANÁLISE DE 4 PROJETOS DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS NO TZS

Como foi observado ao longo do trabalho, diversas são as transformações ocorridas na sociedade. Hoje, o Brasil rural é significativamente diferente do que era uma geração atrás. Na perspectiva dos autores que viemos tratando, a ideia de desenvolvimento, sobretudo do rural, não pode ser identificado exclusivamente como crescimento econômico, mas sim, como um processo que envolva as dimensões econômicas, político-institucional, ambiental e sociocultural.

Vimos também que as características fundamentais das novas estratégias do desenvolvimento rural relacionam-se com a diversidade de atores envolvidos nesta trajetória, que implica a reconfiguração no uso dos recursos como a terra, trabalho, soberania alimentar, proteção ambiental, entre outros. Ou seja, a visão de desenvolvimento sob a perspectiva territorial proporciona um olhar espreado dos condicionantes do desenvolvimento.

Diante deste contexto, e de iniciativas desenvolvidas no território rural em questão, esta seção tem como objetivo averiguar um conjunto de elementos de alguns projetos estratégicos do TZS, tanto em relação ao processo de implementação destas experiências quanto das dinâmicas desencadeadas por essas ações.

Portanto, para compreender melhor essa realidade, o trabalho pretende aprofundar tais análises em 4 projetos do TZS. A escolha foi determinada por estes terem sido monitorados pela Delegacia Federal do MDA⁹⁹. Isto é, tendo como base os dados do SGE, dos 56 projetos concluídos do TZS, 4 destes constam como tendo sido monitorados no ano de 2009. Além do que, a definição por esses projetos também levou em conta o fato destes serem casos emblemáticos como veremos na sequência.

De acordo com os primeiros resultados de uma pesquisa de avaliação desenvolvida pelas CAIs em territórios rurais do Brasil (mencionada no capítulo 4), deram conta de apresentar alguns dos efeitos e possibilidades destas políticas para o desenvolvimento no campo. Como foi possível observar também, a identificação de problemas que o TZS (especificamente) vem enfrentando, seja por se tratar de orçamento insuficiente, seja pela dificuldade em adaptar a abordagem territorial ao processo de planejamento e execução dos programas.

⁹⁹ Esta informação pode ser conferida na página do SGE, disponível em: <http://sge.mda.gov.br/projeto/projeto_re/>.

A identificação destas dificuldades apresentadas pode ser conferida em trabalhos científicos já publicados (RAMBO et al., 2012, 2013) a respeito desta questão, bem como através da pesquisa de campo deste trabalho, que contou com a aplicação de questionários aos gestores dos municípios e que são também os proponentes dos projetos investigados. Apesar destes projetos datarem de certo tempo atrás, alguns dos atuais gestores puderam acompanhar o processo de elaboração, ou tem conhecimento de como este deu, sendo possível contribuir com informações relevantes.

Desta forma, a pesquisa *in loco* contou com a aplicação de um questionário em que as coletas de informações não se limitaram a este, visto que no decorrer desta etapa, emergem outras questões que se tornam relevantes para a interpretação de ideias. De modo geral, as perguntas foram direcionadas para que dessem conta em responder sobre o planejamento dos projetos analisados, ou seja, como se deu a definição e os objetivos centrais de cada proposta.

Sucintamente podemos elencar algumas destas, quais sejam: se o momento de elaboração contou com a participação dos beneficiários; quanto aos critérios de abrangência do projeto – na tentativa de identificar de objetivavam a abordagem territorial, e ainda se os projetos são pensados de acordo com a realidade do TZS; da participação do Codeter; quais dimensões o projeto contempla, se prioriza a dimensão econômica, quais atividades foram promovidas pelo projeto.

Quanto aos aspectos de gestão, as questões tinham como intuito, investigar quem atualmente é o principal gestor do empreendimento; questões sobre o funcionamento ou não do projeto (neste último caso, há a possibilidade do entrevistado propor melhorias ou alternativas de funcionamento); como também a investigação das causas que dificultam o funcionamento (parcial ou total) dos empreendimentos; quais os responsáveis pelo monitoramento e controle social; como se dá a garantia e a manutenção da obra/equipamento.

Quanto às questões relativas aos impactos empreendidos pelos projetos, direcionam-se no sentido de mensurar em que proporção (em relação ao previsto pela proposta) os beneficiários estão sendo atendidos, e quais as mudanças podem ser atribuídas à implementação do projeto, bem como as principais dificuldades para que a obra/equipamento possa operar de forma ideal.

Ressaltando que além da aplicação dos questionários, os relatos de diferentes pessoas que de uma forma ou de outra participaram ou tem conhecimento sobre o processo de cada projeto analisado, tornam-se um complemento à reflexão e compreensão que se pretende fazer acerca dos processos de planejamento dos projetos de investimento no Território Zona Sul.

Portanto, diante do fluxo de informações que a pesquisa de campo desencadeou as seções a seguir apontarão questões específicas de cada projeto monitorado.

6.1 Projetos monitorados do Território Rural Zona Sul/RS

No sentido de aprofundar as considerações tratadas no decorrer do trabalho, a seguir será apresentada uma breve descrição sobre cada um dos projetos supracitados. Como critério de qual projeto seria detalhado primeiramente, estabeleceu-se a seguir a ordem dos anos, de forma crescente, portanto o projeto a ser descrito corresponde ao que foi planejado para o município de Pinheiro Machado.

Quadro 6: Projetos Monitorados – Território Rural Zona Sul do Estado do RS.

MUNICÍPIO	ANO	OBJETO	VALOR	SITUAÇÃO DO PROJETO
Pinheiro Machado	2003	Construção de Central de Comercialização	144.084,85	Concluído e funcionando
Capão do Leão	2004	Construção de Casa de Comercialização de Produtos Agrícolas	240.288,44	Concluído e não funcionando
Canguçu	2005	Construção de agroindústria	318.600,45	Concluído parcialmente
Cristal	2007	Construção de Unidade de Capacitação	55.612,18	Concluído e funcionando

Fonte: Base de dados SGE (2013). Elaboração própria.

6.1.1 Pinheiro Machado: Construção de Central de Comercialização

Elaborado no ano de 2003, teve como proponente a prefeitura municipal. Tem como objeto a construção de uma Central de Comercialização no valor total de 114.084,85. No que tange o planejamento inicial da proposta, este se deu por indicação no PTDRS, idealizado

com o objetivo de propiciar o fortalecimento de cadeias produtivas, das capacidades locais, a fim de geração de renda.

O prédio foi construído na entrada do município, segundo consta a ideia de construção neste local foi devido à proximidade com a rodovia, pois se pensava que atrairia o interesse de viajantes que estivessem de passada pelo local. Entretanto, este aspecto dificultou tanto o deslocamento dos agricultores para a ida a Central de Comercialização, quanto dos moradores do município, visto que o prédio fica relativamente distante do centro da cidade.

O município de Pinheiro Machado tem sua economia baseada principalmente na agricultura, extração de pedras, pecuária, e, atualmente, tem se destacado na produção de vitivinicultura e cultivo de oliveiras. Contudo, é conhecido principalmente pela criação de ovinos. Possui um Núcleo de Criadores de Ovinos e Caprinos, constituindo-se como uma importante fonte de renda no campo.

Atualmente, a Central de Comercialização está em funcionamento, com boa estrutura física, porém há dificuldades quanto ao abastecimento de produtos, pois o processo de organização entre os agricultores familiares está no início. O problema ocorre por que (segundo relata um membro do núcleo) há divergências entre os comerciantes, que tentam ocupar mais espaço que outros: “há uma certa competição”. No local se comercializa tanto cortes de carnes (principalmente ovinos), quanto vinho de produtores da região, artesanatos e biscoitos caseiros.

Alguns expositores optaram por voltar a comercializar seus produtos na praça central (lugar onde originalmente ficavam antes da construção do Centro de Comercialização), pois perceberam queda nas vendas. A avaliação que se fez, tendo como base os relatos dos entrevistados, é de que o empreendimento deveria ter sido construído no centro da cidade, para atingir a população local e não à beira da rodovia.

Há cerca de quatro anos, o empreendimento, que possui dois prédios interligados – um destinado à comercialização e o outro abrigava uma agroindústria de panifícios, a qual destinava parte de sua produção à comercialização no Centro de Comercialização, e parte era destinado à alimentação escolar através do PNAE. Em meados de 2013, se pôde constatar que o prédio onde se localizava a agroindústria cedeu espaço à agência do FGTS/SINE (Sistema Nacional de Emprego).

Outro fator que tem dificultado o pleno funcionamento do empreendimento é por se tratar de produtos de origem animal, visto que para a sua venda é necessário se adequar a uma série de instruções normativas, que muitas vezes o pequeno produtor não tem condições

financeiras e técnicas de cumprir. Importante mencionar que este empreendimento esteve por alguns anos inativo, sendo somente reativado na gestão municipal do ano de 2010.

Algumas questões a respeito do planejamento não puderam ser respondidas por que os entrevistados não participaram da elaboração do projeto, mas segundo relataram (de acordo com o tinham conhecimento), afirmam que o objeto Construção de Central de Comercialização, ou seja, a proposta já vinha pré determinada via SDT/MDA, e que não só o município de Pinheiro Machado, mas outros que fazem parte do TZS, também foram contemplados com este empreendimento. Portanto, apesar dos beneficiários serem informados sobre o projeto, este não foi uma demanda direta dos atores.

Embora o projeto não tenha realizado estudos sobre o mercado, a ideia projetada com esta proposta era de aumentar a comercialização, tendo em vista que o prédio permitiria a ampliação da produtividade e agregação de valor facilitada por sua estrutura, pois se pensava que propiciaria maior organização entre os beneficiários.

A gestão do empreendimento é de responsabilidade da prefeitura municipal, o proponente do projeto. Até o momento da pesquisa de campo¹⁰⁰, os beneficiários tinham um contrato de uso até o final de 2013. Quando perguntado a um representante do Núcleo se o contrato iria ser renovado por mais alguns anos, este diz que o grupo estava dividido, pois a prefeitura não tinha interesse que estes continuassem, já que pretendia usar o prédio para outra finalidade.

Assim, podemos perceber que o repasse da obra aos atores territoriais não ocorreu, como também foi possível perceber nas falas, que as discordâncias político-partidárias também são dificultadores do funcionamento do projeto.

Figura 7: Centro de Comercialização e prédio do FGTS/SINE



Fonte: autora (2013).

¹⁰⁰ Nos meses de maio e junho de 2013.

Figura 8: Produtos comercializados no Centro



Fonte: autora (2013).

6.1.2 Capão do Leão: Casa de Comercialização de Produtos Agrícolas

A elaboração deste projeto data do início do Pronat, de 2004. Assim, muitos gestores municipais desta época já não são os mesmos que atualmente operam no município, entretanto, neste caso, a pesquisa teve como entrevistado alguém que desenvolve atividades na prefeitura há mais de 20 anos e diz ter conhecimento de como se deu o processo de elaboração desta proposta.

O município de Capão do Leão teve como único projeto contemplado a Construção de uma Casa de Comercialização de Produtos Agrícolas, no valor de R\$ 240. 288, 44. O empreendimento foi construído, mas nunca chegou a abrigar qualquer tipo de atividade. Tal como o município de Pinheiro Machado, este também tem grande parte de sua economia advindos da pecuária e da agricultura, sendo este um dos fatores que dificultaram a instalação de um Centro de Comercialização desses produtos, por não conseguirem adequar-se à legislação (especialmente em relação aos produtos lácteos).

Conforme se observou no trabalho de campo, esta ação foi deliberada pela SDT/MDA e AZONASUL (Gestão 2004), sem a participação do colegiado territorial. Tinha como intenção tornar este empreendimento em Casa do Produtor Rural, que abarcaria a comercialização de produtos não só deste município, mas também de municípios da região. Então, a escolha por Capão do Leão sediar este empreendimento se deu devido sua localização geográfica, como também, pelo fato de que o prefeito municipal de Capão do Leão na época foi o único a aceitar (entre os prefeitos da AZONASUL) a proposta, visto que o município

que sediasse tal empreendimento deveria entrar com contrapartida (assim como é o caso dos demais projetos).

Entretanto, o prédio encontra-se até hoje ocioso, sendo utilizado pelo município para abrigar máquinas agrícolas. De acordo com o gestor, destinou-se a este fim depois de uma intensa discussão sobre qual uso se daria ao prédio. Num primeiro momento tentou-se pleitear mais recursos via colegiado territorial, mas este, tendo em vista que não havia demanda real de uso do prédio por parte dos agricultores familiares para a comercialização de seus produtos, decidiu não apoiar o aporte de mais recursos.

Posteriormente, foi cogitada a hipótese de abrigar um centro de treinamento da Brigada Militar, que pretendia instalar um grupo de operações especiais. Esta decisão foi apreciada inclusive pela Câmara Municipal de Vereadores, pela Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário e pelo Colegiado, entretanto, conforme relatos, o acordo final com o governo estadual da época (2009) não foi concluído, fato que impossibilitou tal proposta.

Conforme levantamento de informações, que contou com a colaboração de representantes da prefeitura, analisa que o recurso destinado foi insuficiente para que dessem conta da construção e equiparação, pois o orçamento inicial do projeto, segundo relata, era um valor bem mais alto. Quando o projeto foi aprovado, para que de fato fosse construído o empreendimento, foi gasto bem mais do que o estimado, ou seja, não cobriu os custos do projeto inicial, que era de construção do espaço físico e da instalação de equipamentos. Tampouco a prefeitura tinha como arcar com o restante dos custos.

Na época em que o projeto foi ofertado pela SDT, pensava-se que seria um meio de evitar o esvaziamento populacional do meio rural, pois se acreditava que este poderia gerar renda, principalmente às famílias em situação de vulnerabilidade social. Entretanto, afirma-se que esta não foi uma demanda dos possíveis beneficiários, ou seja, estes não foram consultados previamente. De acordo com o que foi relatado, o público alvo eram os produtores familiares, mas este afirma também que não se realizou estudos de mercado, pelo fato de não ser um requisito exigido, embora ressalte que se tem conhecimento da base produtiva do TZS, bem como a realidade social e econômica da população.

Importante ressaltar que na maioria das falas dos colaboradores, estes relatam que até hoje o município não tem se beneficiado com este projeto, e que, inclusive, gera despesas, visto que depois de algumas depredações do prédio, foi preciso contratar seguranças para vigiar o local.

Outro imbróglio que diz respeito ao projeto, este mais atual, é por conta do domínio do empreendimento, quer dizer, o terreno de um hectare, foi doado a AZONASUL, esta por sua

vez elaborou um documento abrindo mão deste para a construção do prédio e passando a responsabilidade para a prefeitura. Entretanto, herdeiros do doador, já falecido, tentam na justiça resgatar a posse do terreno, bem como se apropriar do prédio.

Outra dificuldade relatada foi quanto à localização do empreendimento, situado à beira da rodovia. Tendo sido construído neste local, tanto pelo fato de o terreno ter sido doado, quanto por que se julgava que este seria um local estratégico para os demais municípios. Entretanto, para chegar ao prédio, não há uma entrada que facilite a saída da rodovia. Conforme entrevistado, a Empresa Concessionária de Rodovias do Sul – Ecosul tinha se responsabilizado em elaborar um trevo de acesso, o que nunca chegou a acontecer.

Atualmente, a Associação Regional de Produtores Agroecológicos da Região Sul – Arpasul, com a ajuda do colegiado territorial, tem dialogado para que este prédio seja destinado (em contrato de comodato) aos agricultores da associação a fim de transformá-lo em uma agroindústria, mas até o momento nada foi concretizado.

Sobre as principais dificuldades encontradas para que o empreendimento pudesse operar de forma ideal, foram sinalizados que – a administração, o desinteresse da demanda social, problemas na produção de matéria prima, dificuldade de comercialização e o acesso ao local – figuram entre os principais.

Figura 9: Prédio da Secretaria da Agricultura de Capão do Leão no qual seria instalado um Centro de Comercialização



Fonte: autora (2013).

6.1.3 Canguçu: Construção de Agroindústria

O empreendimento deste município tem como objeto a Construção de Agroindústria, sendo proponente à União das Associações de Canguçu e Região – UNAIC. Este foi o primeiro das sete propostas contempladas para o município e data do ano de 2005.

Dentro desta proposta, além da construção da agroindústria, consta também a aquisição de um caminhão para transporte de produtos da UNAIC. Fazem parte desta associação grupos de agricultores familiares (em torno de 700 famílias do interior de Canguçu e região). Esta instituição fundada em 1988 tem como princípio apoiar o associativismo e o cooperativismo, para a promoção do desenvolvimento rural sustentável.

Quanto ao projeto, o valor inicial de R\$ 318.600,45 foi concluído parcialmente. Isto por que a parte que se destinava à construção da agroindústria da Cooperativa de Pequenos Agricultores e Produtores de Leite da Região Sul – Coopal foi devolvido aos cofres públicos, uma vez que, conforme relatado o valor recebido daria para suprir a construção da estrutura física, sem a previsão de equipamentos.

A cooperativa, por sua vez, não possuía recursos próprios a fim de estruturá-la a ponto de conseguir desenvolver atividades inicialmente planejadas, tampouco a prefeitura mostrou-se interessada em apoiar financeiramente o empreendimento, fato que acabou não consolidando o alcance de 100% de execução do projeto.

Segundo um dos dirigentes da Coopal, este analisa que um dos problemas (além do recurso ser insuficiente) foi devido à dificuldade em encontrar um terreno para a construção do prédio da agroindústria, mas considera importante ressaltar que esta era uma demanda dos agricultores. Também avalia que o fato de incluir duas demandas num mesmo projeto gerou certo conflito entre as partes: “incluir num mesmo projeto UNAIC e Coopal é só para legitimar a UNAIC” (informação verbal).

A Coopal tem data de fundação no ano de 1999, formada com o objetivo de adquirir maior autonomia, visto que antes estes produtores de leite estavam vinculados a já consolidada Cooperativa Sul-Riograndense de Laticínios LTDA – Cosulati. Tal desfiliação decorreu em função de diversos fatores, entre esses, a pequena escala individual dos produtores e o custo de transporte. Assim, produtores desassociaram-se da Cosulati, para fundar a Coopal.

Conforme avalia representante da UNAIC (em relação ao recurso), devido à demora do projeto em ser aprovado: “quando chega este já está desvalorizado, pois em alguns casos

tem projetos que desde a etapa do planejamento até finalmente este ser concretizado demora de dois a quatro anos, como é o caso deste”.

Assim como os demais projetos analisados, os critérios utilizados para definição dos beneficiários, estes deveriam ser agricultor familiar e pertencer a associações e/ou cooperativas e assentados da reforma agrária. Tais critérios foram determinados pela entidade proponente e plenária territorial, e o projeto indicado no PTDRS, cujos objetivos centrais são: geração de renda, melhoramento da infraestrutura produtiva e fortalecimento da gestão social.

Por se tratar de uma demanda dos beneficiários, que participaram tanto da definição do tipo de projeto, quanto das etapas da implementação e gestão, estes avaliam que o projeto tem propiciado ampliação de mercado. Das atividades, que são promovidas com a implementação do projeto (no caso do caminhão da UNAIC), figuram entre as principais – o beneficiamento e comercialização de produtos da agricultura, principalmente os grãos – o que já era previsto, de acordo com estudo de viabilidade econômica. Quanto aos aspectos de gestão, está a cargo da própria associação, e que o controle social é feito pelos próprios beneficiários, e a manutenção é garantida pela receita gerada pelo empreendimento.

Apesar de parte dos recursos terem sido devolvidos e por sua vez não ter se construído, a agroindústria, algumas mudanças são percebidas no território, mas mais especificamente no município em questão, e, municípios próximos. Conforme relato de representante da Associação, o caminhão foi fundamental para o aumento da produção (visto que antes não tinham como fazer o transporte de grãos), e, por conseguinte maior acesso a mercados e redução dos custos de produção (pois deixam de pagar frete). Constatam que esses fatores foram responsáveis pelo aumento do nível de organização da comunidade. Verifica-se que em média a renda pode ter sido elevada em torno de 35%, fator que também aumenta a autoestima dos agricultores.

Figura 10: Caminhão e dependências da UNAIC – Canguçu/2011



Fonte: Schneider (2012).

6.1.4 Cristal: Construção de Unidade de Capacitação

Assim como a maioria, este empreendimento tem como proponente a prefeitura municipal, cujo objeto é de uma Construção de Unidade de Capacitação, aprovado em 2007, sendo o valor do investimento de 55.612,18. Em relação à situação do projeto, este foi concluído e está em funcionamento. Entretanto, a forma utilizada para conseguir este investimento se deu via emenda parlamentar, sem a participação do CODETER na priorização, deliberação e implementação do projeto.

Como mencionado no capítulo 4, este repasse via EPs, é um caso bastante comum no território em questão (61%). Isto ocorre por que o Pronat é um dos programas do MDA que utilizam recursos via emendas parlamentares, sendo estas identificadas na modalidade de Assistência Financeira Mediante Emendas Parlamentares (AFEM). Conforme consta no Manual Operacional do Proinf (2012), a disponibilização orçamentária destinada aos territórios refere-se ao valor estabelecido na Lei Orçamentária Anual (LOA), incluindo, quando possível, recursos advindos de emendas parlamentares e que não tenham sido objeto de contingenciamento. O município de Cristal teve quatro projetos concluídos, mas somente um destes era projeto territorial, os demais, assim como este da Unidade de Capacitação são oriundos de emenda parlamentar.

Conforme apontado pelas pessoas que atualmente representam o poder público municipal de Cristal, este empreendimento tinha como principal objetivo fornecer acomodações a agricultores familiares, pois conta com alojamento feminino e masculino, cozinha, entre outros ambientes mobiliados tornando possível a realização de eventos,

atividades de capacitação, cursos e reuniões. Entretanto, estes funcionários não são os mesmos que teriam participado da elaboração do projeto.

Relatam que esta foi uma demanda dos beneficiários, que por morarem no interior do município, tornava-se difícil o deslocamento, tanto em função de logística, quanto de recursos financeiros, para que estes pudessem participar de capacitações e afins. Assim, esta proposta teve como objetivos centrais, o melhoramento da infraestrutura social, fortalecimento do cooperativismo e fortalecimento da gestão social. Para tanto, foram utilizados como critérios, para se propor este projeto, melhorar a produtividade dos estabelecimentos e diminuir o êxodo rural.

O município de Cristal fica a aproximadamente 90km de distância de Pelotas, município onde ocorrem reuniões mensais do Colegiado Territorial. Foi relatado ser este um dos motivos que inviabilizava a participação constante de gestores municipais e dos membros de cooperativas. Além de considerarem insuficientes os recursos, os quais geralmente são destinados para que se possa contemplar a demanda de todos os grupos do TZS. Desta maneira, as emendas parlamentares constituem-se enquanto opção para atender as demandas dos atores sociais.

6.2 Características dos Projetos Setoriais e dos Projetos Territoriais

Na visão da SDT, os projetos estratégicos devem ser aqueles que compreendem atividades sociais, produtivas, culturais ou educacionais, identificadas pelo diagnóstico territorial que “dado o seu caráter frequente, sua espacialidade, capacidade de integrar, incluir, estruturar e se articular com outras atividades, possam, de fato, promover o desenvolvimento sustentável do território” (BRASIL, 2009, p. 27).

Este mesmo documento apresenta algumas características que diferenciam projetos pontuais e os projetos estratégicos.

Quadro 7: Diferenças entre projetos setoriais e projetos territoriais

Projetos Pontuais Setoriais	Projetos Estratégicos Territoriais
Cobertura de uma comunidade ou município	Cobertura de vários municípios
Um setor específico	Vários setores (podem articular mais de um projeto pontual setorial)
Uma fonte de financiamento	Várias fontes de financiamento
Determinado pela oferta de programas públicos	Determinado pelo processo de planejamento territorial (demanda)
Predominam bens privados	Predominam bens públicos
Predomina a visão de curto e médio prazo	Predomina a visão integrada de curto e longo prazo
Controle social centrado em beneficiários diretos	Controle social por parte do conjunto de atores territoriais
Impactos restritos a participantes do projeto	Impactos mensuráveis no conjunto do território
Aplicação de um componente do desenvolvimento territorial	Estruturante de vários componentes do desenvolvimento territorial
Negociado com um grupo de interesse ou comunidade	Negociado com um conjunto amplo de atores sociais do território
Atinge a demanda de públicos participantes	Atinge as necessidades estratégicas do conjunto nacional

Fonte: Brasil (2009). Elaboração própria.

Assim, na perspectiva do desenvolvimento sustentável dos territórios que incluem as dimensões: ambiental, sociocultural – educacional, político institucional e socioeconômica; percebe-se que os exemplos de projetos analisados correspondem mais efetivamente à dimensão socioeconômica, além do que, os projetos mencionados, parecem dar conta apenas de problemas pontuais das comunidades.

Segundo a SDT, a dimensão socioeconômica consiste na organização social e econômica das potencialidades do território, ou seja, da “reestruturação social das atividades produtivas ali predominantes, a partir da construção dos níveis de acumulação territorial e o desenvolvimento constante da produtividade e intersetorialidade socioprodutiva” (BRASIL, 2009, p. 18).

Porém, apesar da importância que se tem dado à tendência das dinâmicas territoriais destes programas, observa-se que as intervenções as quais detalhamos ao longo do capítulo estão voltadas às ações pontuais e de público específico (associações e cooperativas), o que não corresponde à abrangência territorial.

Portanto, neste momento da pesquisa de campo foi possível conferir a condição em que se encontram cada empreendimento, e confrontar com o objetivo previsto. De acordo com

um dos entrevistados, este avalia que entre as ações que poderiam ser executadas pela SDT, a fim de diminuir os problemas com os projetos seria um amplo monitoramento das atividades reais do projeto após a implantação deste. Avalia ainda que a SDT devesse dar suporte e exigir a conclusão dos projetos que se encontram inacabados.

Desta forma, podemos analisar que em municípios onde aparentemente o projeto teve maior mobilização e participação dos atores territoriais desde o seu planejamento, encontra-se em pleno funcionamento. Por outro lado, a exemplo do município de Capão do Leão em que o processo de elaboração e priorização do projeto não teve a participação dos beneficiários (talvez em função do colegiado territorial não estar constituído ainda, pois trata-se do início do Pronat), o empreendimento apresenta-se inutilizado, e tampouco há demanda social para este projeto.

Outro fator que pode ser observado a respeito das fragilidades que envolvem determinados projetos é em função da atuação da prefeitura municipal, que, de certa forma acaba influenciando o andamento do projeto em seus objetivos. Como pode ser observado nos casos de Capão do Leão e Pinheiro Machado, em que a escolha do local inadequado da construção do empreendimento acabou prejudicando para que este operasse de acordo com o que se pretendia.

Ou ainda, como foi observado em Pinheiro Machado, em que o executor não fez o repasse do empreendimento aos beneficiários, que, em alguns casos, está relacionado a discordâncias político-partidárias. Essa situação gera desconforto e insegurança aos atores, pois conforme foi relatado por um dos expositores do Centro de Comercialização, estes não tinham certeza de até quando poderiam permanecer com suas atividades neste local.

Enfim, percebe-se que a participação das prefeituras possui grande influência no que tange a efetivação de projetos territoriais, tanto é que de acordo com algumas reuniões do CODETER, nas quais se discutiria a seleção de propostas para que determinada organização pudesse pleitear os recursos destinados aos projetos, a proposta deveria ter aval do prefeito municipal correspondente. Isto é, só a partir do comprometimento formalizado pelo prefeito é que as organizações teriam sua proposta encaminhada para aprovação, sendo este um critério que o colegiado passou a adotar (por recomendação da SDT), tendo em vista que muitos projetos do TZS eram aprovados, mas quando chegava o momento da contrapartida pelo município, isso acabava não acontecendo.

Como foi apresentado no capítulo anterior, é possível perceber que no TZS há 15 projetos aprovados, mas que ainda não tinham sido iniciados. Assim, a fim de evitar possíveis entraves no cumprimento dos objetivos dos projetos territoriais, importante seria o colegiado,

o poder público municipal e as organizações de agricultores familiares trabalhem de forma cooperada para o desenvolvimento destas ações.

De outro modo, também é possível elencar experiências que estão sendo bem sucedidas, como é o caso do projeto de Canguçu (com exceção da parte do recurso que foi devolvido), mas a respeito do caminhão da UNAIC, em que se verificou grande satisfação por parte dos atores territoriais. Apesar deste projeto possuir um caráter meramente pontual, possui também interação social, uma vez que os atores territoriais sentiam-se mais estimulados a produzir, pois sabiam que o transporte dos produtos já estava garantido. Porém, sabe-se que a implementação do Pronat e do PTC devem ser melhores adequados às escalas territoriais, de forma a ampliar seus impactos.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos, os programas do Governo Federal (Pronat e PTC), foram responsáveis por dar início (mais efetivamente) à promoção de políticas públicas de caráter territorial, como um meio de viabilizar o desenvolvimento socioeconômico das áreas rurais. O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), implementado em 2003 pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e o Programa Territórios da Cidadania (PTC), criado em 2008 e coordenado pela Casa Civil da Presidência, conta com a participação de diferentes ministérios e demais órgãos do Governo Federal.

Entretanto, estas mudanças na agenda governamental, foram impulsionadas a partir do momento em que houve o reconhecimento da importância da agricultura familiar e do planejamento na perspectiva territorial, como estratégia de desenvolvimento rural sustentável – mais recentemente debatido na academia – e que já era há muito tempo reivindicação dos movimentos sociais do campo. E, nesta última década se tornou possível com a incisiva participação do Estado¹⁰¹. Para a definição dos Territórios Rurais e Territórios da Cidadania, foram incluídos critérios de ruralidade (predominância de agricultura familiar, assentados de reforma agrária, entre outros), indicadores de desenvolvimento humano e por critérios de identidade cultural.

Simultaneamente, a perspectiva territorial fortalece as ideias de participação na gestão pública, e o enfrentamento dos desequilíbrios regionais, pois conforme foi abordado no capítulo quatro, este era um assunto de preocupação e que vinha sendo discutido nas últimas décadas. Assim como é o caso da estruturação dos Conselhos Municipais, criado pela Constituição Federal de 1988, com o objetivo de garantir a participação direta do cidadão no poder público, inclusive na formulação e implementação de políticas públicas. Outro exemplo é o que ocorria no estado do Rio Grande do Sul com a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), tendo sido este usado como referência em outras unidades da federação.

A redução das desigualdades regionais é um dever assegurado pela Constituição de 1988. Mais recentemente, o Governo Federal reitera esta determinação através da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), formalizada por meio de decreto presidencial¹⁰². Esta ação vem sendo introduzida nas escalas territoriais intermediárias a fim de

¹⁰¹ Com a mudança de governo em 2003.

¹⁰² Nº 6.047 de fevereiro de 2007.

reduzir efetivamente as desigualdades regionais, e ativar as potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras com menor dinamismo econômico. Portanto, estas são algumas das experiências da retomada do planejamento territorial com foco no rural, pois é verificado neste espaço maior concentração de pobreza no Brasil.

Durante o processo de elaboração desta dissertação foi possível identificar os desafios que ocorrem na implementação das políticas com abordagem territorial, e, particularmente, no Território Zona Sul/RS. Percebe-se que estas dificuldades ocorrem desde o início, ou seja, com a apresentação de propostas candidatas a receber o recurso, a qual deveria ser uma demanda dos atores territoriais. No entanto, foi verificado que em alguns casos, a proposta aprovada vem preestabelecida pela SDT, ou seja, trata-se de uma oferta padrão aos territórios.

Sabendo que cada território rural tem uma realidade distinta, evidentemente que uma proposta a qual não foi demandada pelos atores territoriais, possivelmente não será capaz de estimular o projeto de desenvolvimento que contemple os interesses do grupo. Outra dificuldade observada no TZS (tanto pelo acompanhamento nas reuniões do colegiado, como por relatos de seus membros), é baixa participação dos gestores municipais nas reuniões da plenária.

A presença destes membros se torna relevante, visto que, para a aprovação das propostas demandadas pelos atores, deve haver concordância por parte do gestor municipal em fornecer a contrapartida financeira do projeto. Acrescenta-se a esta dificuldade, a complexidade em se pensar territorialmente, isto é, em ações multidimensionais que se traduzam em projetos estratégicos para o desenvolvimento do território. Em alguns municípios foi possível perceber resistência significativa de gestores municipais não só quanto a sua participação no colegiado, mas em desenvolver os projetos territoriais que ultrapassem o âmbito municipal.

Entretanto, esta dificuldade parece estar sendo assimilada e corrigida pelos gestores do programa. Conforme o Manual Operacional do Proinf (2013 e 2014) apresentavam diversos critérios de classificação das propostas. O colegiado só poderá definir uma única proposta para cada chamamento público, assim, a proposta que melhor se enquadrar aos critérios de classificação, deverá ser aprovada pela plenária. Alguns destes critérios estão relacionados aos projetos que irão beneficiar maior número de famílias, que abarque o maior número de municípios, entre outros.

Constatou-se também no TZS, desestímulo por parte dos atores territoriais em continuar participando deste espaço de proposições. Tendo em vista que muitos destes membros são trabalhadores familiares, e, apesar das reuniões serem uma vez ao mês, estes

consideram o deslocamento ao município que sedia o encontro, um fator que prejudica o andamento do trabalho em suas propriedades rurais.

Outro problema relatado pelos membros é em relação ao orçamento destinado aos projetos. Muitas vezes acaba ocasionando disputa entre os grupos presentes, visto não ser possível contemplar todas as demandas. Como a frequência às reuniões é critério para a aprovação das propostas, muitos se sentem desestimulados em continuar participando do colegiado, já que suas propostas correm o risco de não serem contempladas. Assim, consideram que o seu envolvimento nestes espaços, no final das contas, pode acabar não compensando (sob o ponto de vista do proveito dos recursos). Outro fator relatado que contribui para a diminuição da participação no colegiado é a demora na análise dos projetos e o atraso na liberação dos recursos, papel que é desempenhado por técnicos da entidade financeira, representado pela Caixa Econômica Federal (CEF).

Como mencionado em capítulo específico, há projetos que foram aprovados, mas devido a problemas posteriores, tais como: exigências da entidade financeira, não comprometimento do gestor público municipal em dar a contrapartida (ou ainda, pode ocorrer que neste meio tempo existam mudanças nos cargos executivos, e a atual administração poderá assumir ou não a contrapartida), divergências políticas, entre outros. São fatores que acabam atrasando o processo de implementação do projeto. Quando o recurso é liberado, este já está com o valor defasado em relação ao projeto inicial, fazendo com que o empreendimento fique incompleto, e impossibilitado de funcionamento.

Esses são alguns dos fatores elencados pelos membros do colegiado que os fazem desacreditar deste processo de participação. Porém, salienta-se que os projetos territoriais não devem ser resultado de interesses particulares, isto é, de cada ator territorial ou associação, mas fruto de negociação em busca do interesse e predomínio do bem comum, e condutores de estratégias articuladas às políticas multisetoriais.

Foram observados no TZS, casos em que a administração municipal se mostra ausente nas reuniões do Codeter, por outro lado, as associações e cooperativas deste mesmo município têm ativa participação. Diante deste cenário, foi observado que os próprios atores promovem soluções diante deste impasse, articulando-se a outros grupos de municípios próximos, em que a administração é participativa.

Situação também presenciada nas reuniões do TZS, são os casos em que as propostas dos projetos são formuladas e/ou adaptadas (valores, objetivo), momentos antes da apresentação à plenária. Em outras palavras, nem todos os grupos (associações, cooperativas) comparecem à reunião com a proposta elaborada com base em suas principais necessidades.

Porém, como geralmente este é o único momento para pleitear investimentos, estes (representantes das associações ou cooperativas), tratam de formular alguma proposta objetivando captar recursos, o que, de certa forma, pode não representar uma demanda que deveria ter sido pensada junto ao grupo.

Por outro lado, também se pôde constatar em reuniões como esta, momentos de negociação entre os membros do colegiado (em relação aos recursos). Como nos últimos anos o orçamento desta política tem diminuído, foi presenciado que determinado grupo propõe-se a alterar a proposta inicial, para que assim, contemple outro grupo.

Neste ponto de vista, as políticas públicas contribuem não só no sentido econômico – de captação de recursos através dos projetos territoriais; mas favorece a autogestão, não só em relação ao direcionamento dos recursos públicos, mas a organização dos agricultores familiares. Neste sentido, promove a formação de alianças, como também o empoderamento, lhes permitindo tomar decisões vinculadas aos interesses do grupo social. Muito embora, este fato não impeça a ocorrência de conflitos, o que do ponto de vista da democracia, estes são considerados válidos, e o princípio de seu funcionamento.

Segundo Ricardo Abramovay (2010), a base sociológica do desenvolvimento territorial não está na revolta e na insubmissão, mas na formação de coalizões distributivas pelas quais agentes sociais, ainda que em posições opostas, adotam horizontes estratégicos comuns em torno de projetos compartilhados. Assim como pôde ser observado no Colegiado TZS, em que as disputas e conflitos se fazem presentes, mas que durante o processo de decisões, as diferenças são superadas com diálogo e à construção em torno de um objetivo comum. Porém, importante ressaltar que essa interpretação é baseada no período que se acompanhou as reuniões (em torno de dois anos). Como sabemos, o Colegiado Territorial foi formado no ano de 2005 (enquanto colegiado territorial), e grande parte deste grupo já se reunia desde 1994 enquanto Fórum de Agricultura Familiar da Região Sul do RS.

Ainda em relação às reuniões para tratar aonde os recursos disponibilizados seriam empregados, geralmente era percebido a presença de pessoas que não costumavam frequentar mensalmente as reuniões (as quais tratavam de assuntos gerais), como é o caso dos representantes do poder público municipal. Talvez este interesse por determinadas plenárias esteja relacionado à possibilidade de obtenção de recursos.

Outra limitação verificada no TZS é em relação ao objeto dos projetos apoiados. Embora o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS)/Zona Sul apresente demandas nas diferentes dimensões do desenvolvimento (sócio-cultural, ambiental, político-institucional e econômico) como é objetivo da política; dos 78 projetos aprovados, 56

foram concluídos. Em sua maioria (61%) apoiam atividades na dimensão econômica (como detalhado no capítulo cinco), ou seja, não estão aglutinados às políticas multisetoriais como prevê o PTDRS.

Entretanto, a predominância de projetos territoriais na dimensão econômica, é característica de município com baixo dinamismo econômico, tal como é o TZS. Segundo informações contidas no volume 19 da *Série de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento de Pobreza Rural no Brasil* (IICA 2013), a dimensão socioeconômica predomina não só na Região Sul, como foi a que mais abarcou projetos estratégicos nas demais regiões brasileiras.

A aquisição de patrulha agrícola (por exemplo) está sempre em pauta nas demandas do Colegiado Zona Sul, pois conforme apontam os beneficiários, a prefeitura não consegue disponibilizar os implementos agrícolas sempre que solicitado pelos agricultores, ou na maioria das vezes, estes maquinários estão em manutenção ou sendo utilizados em outra situação. Contudo, dos municípios visitados que foram contemplados com maquinários, foi possível observar que estes implementos agrícolas ficam sob os cuidados da prefeitura. Assim, sua utilização novamente recai sob o poder das prefeituras.

Ainda em relação aos projetos territoriais, é preciso considerar que mais da metade destes, são oriundos de emendas parlamentares. Tendo como base os apontamentos dos atores territoriais, estes salientam que em virtude do recurso destinado ao território via Pronat e PTC, serem insuficientes para contemplar maiores demandas, as EPs tornam-se uma forma de viabilizar a implementação de seus projetos.

Assim, esta constatação nos remete a outra questão, que é quanto à participação destes atores territoriais (mais assistidos por emendas dos deputados), ao processo de desenvolvimento do território. Na maioria dos casos em que se verificaram projetos via emenda parlamentar, os beneficiários são os atores organizados há mais tempo, ou seja, agricultores já inseridos em cooperativas de assentamentos de reforma agrária, ou que possuem vínculo com parlamentares. Em outras palavras, que apoiam a possível reeleição deste. Entretanto, há de se considerar que esta situação é estimulada devido ao montante de recursos, pois se verifica que o orçamento disponibilizado via emenda parlamentar é significativamente maior que o orçamento disponibilizado pelo Proinf.

Deste modo, o gasto público via emenda parlamentar é adquirido sem o planejamento, ou seja, sem considerar a opinião do colegiado territorial, tampouco analisado de acordo com as prioridades do território expressas no PTDRS/TZS. Essa prática observada desvia o debate e análise das ofertas de investimentos das políticas com abordagem territorial, comprometendo o significativo papel do Colegiado enquanto instância consultiva e

deliberativa, e o caráter de participação social em superação às práticas assistencialistas – que é um dos objetivos dos programas de desenvolvimento territorial.

Contudo, há de se reconhecer que o Estado brasileiro tem ampliado os investimentos de enfrentamento da pobreza, e o esforço de aperfeiçoar os mecanismos de execução da política de desenvolvimento territorial. Uma das maiores conquistas desta política, é o estímulo à participação da sociedade civil junto ao poder público em apontar os rumos que almejam seguir, tendo como diferencial o reconhecimento do território enquanto espaço de planejamento para o desenvolvimento. Assim, o Governo Federal através de políticas que estimulam a participação social, demonstra que é possível outra governabilidade, de executar os investimentos públicos que não seja exclusivamente pelo processo clientelista de emendas parlamentares.

Sabe-se que a implantação da política territorial merece aperfeiçoamentos (em relação aos problemas elencados), contudo esta experiência tem sido positiva, sobretudo no que se refere à articulação das instituições ligadas à agricultura familiar, fazendo com que estas se tornem cada vez mais valorizadas. Não apenas devido à sua importância enquanto produtores de alimentos, mas das diversas atividades que compõem o meio rural. Tal como é o enfoque dado pelo Leader (Ligações entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais), tendo como principal objetivo apoiar as iniciativas de potencial ao desenvolvimento rural na escala local. Este programa foi inspiração às experiências desenvolvidas em diversos países, e particularmente do Brasil. E é o que vem acontecendo nesses últimos anos, a partir do qual, novas atividades produtivas vão sendo criadas ou recriadas, contribuindo desta forma, para a permanência de parcela significativa da população no meio rural.

Assim, conclui-se que o estímulo à abordagem territorial, vai além da redução dos desequilíbrios econômicos e sociais, mas conferem legitimidade no processo de decisão entre atores territoriais e o Estado. Contribuí no debate em torno do conceito de desenvolvimento, que como vimos no capítulo teórico, este sempre esteve associado à ideia de crescimento econômico. Hoje, o Pronat e PTC, permitem pensar o desenvolvimento por meio da abordagem territorial, sendo este, com maior inclusão e sustentabilidade social. Ou seja, a abordagem territorial traz novo significado à noção de desenvolvimento. No caso específico do espaço rural, o desenvolvimento na perspectiva territorial é voltado à promoção de um desenvolvimento harmonioso e sustentável.

E, ainda que estas políticas não deem conta de suprir todas as demandas dos territórios, de modo geral, o Pronat e o PTC têm subsidiado através dos projetos territoriais, maior organização dos atores e, por conseguinte o seu trabalho no campo. Em muitos casos

este incentivo tem possibilitado que organizações de agricultores familiares acessem, por exemplo, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), sendo estes importantes meios de produção e geração de renda.

Por fim, avalia-se que as políticas públicas das quais estamos tratando, apresentam-se como necessárias, ainda que estejam distantes do idealizado. Como é o caso observado no TZS em que a maioria dos projetos territoriais se enquadra à dimensão econômica, mas que tal opção teve a participação e decisão dos atores sociais (salvo um projeto ou outro) – fator este que agrega legitimidade à demanda. Muito embora, esta decisão não abarque o enfoque territorial do desenvolvimento em suas multidimensões como prevê o programa, e o qual se considera um dos elementos mais importantes desta política.

Contudo, há de se considerar os resultados obtidos pelas políticas de desenvolvimento territorial, mesmo que mais especificamente no plano do discurso e mais sutilmente no sentido prático, mas que não podem ser desprezados. A gradual superação das políticas agrícolas de viés exclusivamente setorial são avanços desta nova forma de atuar sobre o território, ou seja, de um olhar sistêmico e não fragmentado da realidade. Infelizmente, muitas dessas antigas práticas ainda são percebidas no TZS, onde se privilegiam os segmentos organizados há mais tempo, criando-se deformidades da política territorial, ou ainda, centralização dos recursos destinados, segregando municípios ou grupos sociais com menor força representativa.

O Brasil nos anos mais recentes tem apresentado uma trajetória interessante não só de crescimento econômico, mas de redução da pobreza. No entanto, uma das maiores dificuldades ainda é enfrentar o tema da desigualdade, embora se tenha diminuído em termos agregados - uma vez que esta melhoria não é homogênea no conjunto do país. Ao contrário, a desigualdade territorial continua sendo uma das maiores desigualdades no Brasil, e esta não é percebida apenas entre o norte e o sul, mas entre as regiões mais urbanizadas e as interioranas (WANDERLEY; FAVARETO, 2013). Por essa razão, as políticas das quais estamos tratando neste trabalho são de grande importância para o planejamento territorial/regional do meio rural brasileiro.

Portanto, diante de todos os limites e alcances que os programas analisados vêm provocando (mais especificamente no caso do TZS), a ampliação de participação política, e a valorização do espaço rural enquanto lugar de vida e de trabalho de grande parte da população do Brasil, são ganhos que vão além da captação de recursos públicos. A nova concepção de desenvolvimento rural que se deseja, se consolida devido ao ambiente de democratização. Mas para isto, não basta apenas o financiamento de projetos territoriais, como uma forma

compensatória – que muitas vezes tem se mostrado pouco inovadores e ineficazes – mas que estes possam promover o planejamento em longo prazo, considerando as potencialidades do território e o protagonismo dos atores sociais.

Assim, em meados de 2014, quando uma das políticas de desenvolvimento territorial de que estamos tratando completa pouco mais de dez anos no conjunto de experiências, ao tempo em que se pôde conferir importantes ações como também debilidades – muitas delas, próprias do processo inicial de políticas que tendem à mudança de paradigma. De tal modo que, durante este período a estratégia de desenvolvimento territorial alcançou a marca de 239 territórios rurais, o que representa 1.072 municípios brasileiros contemplados. Assim sendo, os Territórios Rurais e da Cidadania, é visto como estratégia de ação pública, na qual identifica as potencialidades em prol do desenvolvimento socioeconômico, de superação de pobreza das populações mais vulneráveis por meio da inclusão produtiva, mas, sobretudo da universalização dos direitos.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. (Org.). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas: Alínea, 2007. p. 19-37.
- _____. Desenvolvimento sustentável: qual a estratégia para o Brasil? **Revista Novos Estudos**, São Paulo, n. 87, p. 97-113, jul. 2010.
- _____. **Muito além da economia verde**. São Paulo: Abril, 2012.
- ADIB, A. R. **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável**. Guia para o planejamento. Brasília: IICA Brasil, n. 2, 2005. Disponível em: <www.iica.int/.../plano%20territorial%20rural>. Acesso em: 14 nov. 2013.
- ANDRADE, M. C. **A questão do território no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1995.
- ARRIGHI, G. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis. Vozes, 1997.
- ATLAS do desenvolvimento humano no Brasil. Ranking: todo o Brasil (2010). [S.l.], 2010. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/ranking>>. Acesso em: 2 nov. 2013.
- BANDEIRA, P. Origens, evolução e situação atual das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C.A.; GALVÃO, A.C.F. (Org.) **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Editora UNESP/ ANPUR, 2003. p. 449-464.
- BRASIL. **Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm>. Acesso em: 12 set. 2013.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Desenvolvimento agrário**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/>>. Acesso em: 13 set. 2013.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Orientações gerais para a elaboração e qualificação do PTDRS**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/dotlrn/clubs/planosdedesenvolvimentoterritorial/file-storage/view/oficina-estadual-de-roraima/guia_planejamento_ptdrs.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2013.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Orientações para a prática no apoio ao desenvolvimento sustentável de territórios rurais**. Brasília, 2004.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Guia de orientações gerais para a elaboração e qualificação do PTDRS, Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais**. Brasília: SDT-MDA, 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Manual operacional do PROINF 2012**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/sdt/>>. Acesso em: 13 out. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável: guia para o planejamento**. Brasília, nov. 2005. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/>>. Acesso em: 20 out. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Relatório de gestão do exercício de 2011**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_21/RG%202011%20-%20SDT-MDA.pdf>. Acesso em: 13 out. 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. **Orçamento impositivo: orientações, procedimentos, prazos e responsabilidades**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/biblioteca/publicacoes_tecnicas/CARTILHA%20IMP OSITIVO_05_02.pdf>. Acesso: 9 maio 2014.

_____. Portal Brasil. **Mais 74 territórios rurais são incluídos em programa de desenvolvimento**. Brasília, 17 maio 2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2013/05/mais-74-territorios-rurais-sao-incluidos-em-programa-de-desenvolvimento>>. Acesso em: 21 jan. 2014.

_____. Portal da Cidadania. **Territórios da cidadania**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/>>. Acesso em: 2 nov. 2013.

_____. Senado Federal. **Notícias**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/entenda-o-assunto/emendas-ao-orcamento>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

BECKER, B. K. O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: _____; COSTA, R; H.; SILVEIRA, C. B. (Org.). **Abordagens políticas da espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983. p. 1-8.

CENTRO DE APOIO AO PEQUENO AGRICULTOR - CAPA. **Revelando os quilombos no Sul**. Pelotas, 2010.

CHAGAS, P. V. Empenho de emendas parlamentares tem prazo razoável, diz Ideli. **EBC Agência Brasil**, Brasília, 19 fev. 2014. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2014-02/empenho-de-emendas-parlamentares-tem-prazo-razoavel-diz-ideli>>. Acesso em: 12 maio 2014.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO SUL - COREDE - SUL. **Institucional**. Pelotas, 2013. Disponível em: <<http://www.coredesul.org.br/>>. Acesso em: 30 set. 2013.

DEL RÉ, M.; SCHNEIDER, S.; RAMBO, A. O Índice de Condições de Vida (ICV) e o Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS) como suportes para a compreensão das

representações sociais dos atores do Território Rural Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul. In: ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS, 5., 2012. **Anais...** Belém, 2012.

DOMINGUES, C. R. **Categorias e subcategorias dos projetos estratégicos territoriais dos PTDRS: definições conceituais.** Brasília, 2011.

DUARTE, J. C. Territórios de identidade e Multiterritorialidade, paradigmas para a formulação de uma nova regionalização da Bahia. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, 5., 2009. **Anais...** Salvador: UFBA, 2009. Disponível em: <<http://www.cult.ufba.br/enecult2009/19536.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2014.

DUPAS, Gilberto. **O mito do progresso: ou progresso como ideologia.** São Paulo: UNESP, 2006.

ECHEVERRI, R. Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania. In: FAVARETO, A. et al. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios.** Brasília: IICA, 2010. p. 222.

FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural sustentável em questão.** São Paulo: Iglu/FAPESP, 2007.

_____. Economia verde e um novo ciclo de desenvolvimento rural. **Revista Política Ambiental: Economia Verde**, Rio de Janeiro, n. 8, 2011. Disponível em: <<http://www.conservacao.org/publicacoes/files/P%20E1ginas%20de%20PoliticaAmbienta108favareto.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2013.

_____. et al. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios.** Brasília: IICA, 2010.

FERREIRA, A. B. H. **Dicionário da língua portuguesa Aurélio.** Rio de Janeiro, 1996.

FROEHLICH, J. M. **Rural e natureza: a construção social do rural contemporâneo na região central do Rio Grande do Sul.** 2002. 202 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <<http://coral.ufsm.br/desenvolvimentorural/textos/tese%20jose%20marcos%20froehlich.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2014.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA – FEE. **COREDES.** Porto Alegre, 2013. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/resumo/pg_coredes.php>. Acesso em: 7 set. 2013.

FURTADO, C. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

_____. **O mito do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. **Teoria e política do desenvolvimento econômico.** São Paulo: Abril Cultural, 1983.

GALVÃO, A. R. G.; FRANÇA, F. M.; BRAGA, L. C. O território e a territorialidade: contribuições de Claude Raffestin. In: SAQUET, M. A.; SOUZA, E. B. C. (Org.). **Leituras do conceito de território e de processos espaciais**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

GLIESSMAN, S. R. **Agroecologia: processos ecológicos em agricultura sustentável**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2005.

GUIMARÃES, M. E. **Visualização espacial territorial da análise técnica dos projetos estratégicos de 88 PTDRS**. Goiânia, 2011.

GRISA, C. **Projetos estratégicos e ações para o desenvolvimento territorial: uma análise do PRONAT e do Programa Territórios da Cidadania**. Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil. Brasília, 2013. p. 149-164. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 19).

GUTFREIND, I. O gaúcho e sua cultura. In: CAMARGO, F.; GUTFREIND, I.; REICHEL, H. J. **História geral do Rio Grande do Sul**. V. 1: Colônia. Passo Fundo: Méritos, 2007.

GUTIERREZ, E. **Sítio Charqueador Pelotense**. Porto Alegre: Paisagem do Sul, 2006.

HAESBAERT, R. Des-caminhos e perspectivas do território. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

_____. **Des-territorialização e identidade: a rede “gaúcha” no Nordeste**. Niterói: EdUFF, 1997.

_____. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____; LIMONAD, E. O território em tempos de globalização. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas e outras coisas**, Etc..., espaço, tempo e crítica, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 39-52, 2007.

HEIDRICH, Á. L. **Além do latifúndio: geografia do interesse econômico gaúcho**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2000.

HOBBSAWM, E. **A Era dos Extremos: o breve século XX**. São Paulo: Cia das Letras, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo 2010**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 15 out. 2013.

_____. **Cidades**. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso em: 2 out. 2013.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA – IICA. **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento de pobreza rural no Brasil**. Brasília, v. 19, 2013.

_____. **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. V. 14. Brasília, 2011.

INSTITUTO TÉCNICO DE PESQUISA E ASSESSORIA UCPEL - ITEPA. **Síntese socioeconômica da Zona Sul - RS**. Pelotas, 2010. Disponível em: <http://www.bancodedadoszonasul.com.br/htmlarea/midia/estudos_pesquisas/79508112012083249.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2013.

LEITE, S. et al. **Desenvolvimento territorial**: articulação de políticas e atores sociais. OPPA/CPDA/UFRRJ-IICA/Fórum DRS. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2007. Relatório de Pesquisa.

LEITE, S.; WESZ, V. Um estudo sobre o financiamento da política de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 50 n. 4, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032012000400004>. Acesso em: 21 abr. 2014.

MAGALHÃES, M. O. **Opulência e cultura na Província de São Pedro do Rio Grande do Sul**: um estudo sobre a história de Pelotas (1860-1890). Pelotas: Ed. UFPel/Livraria Mundial, 1993.

_____. **História de Pelotas**. Pelotas: Armazém do Livro, 2006.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Hucitec, 1986.

MAZOYER, M. ; ROUDART, L. **História da agricultura no mundo**: do neolítico à crise contemporânea, 2010.

MEDEIROS, R. M. V. O Rio Grande do Sul e a busca pela reforma agrária. In: VERDUM, R.; BASSO, L. A.; SUERTEGARAY, D. M. A. (Org.). **Rio Grande do Sul**: paisagens e territórios em transformação. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

_____. Re-territorialização e identidade: o significado dos assentamentos para a economia dos municípios: os casos de Hulha Negra, Aceguá e Candiota na Campanha Gaúcha (RS). In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 9., 2007, Porto Alegre, Anais... Porto Alegre: UFRGS, 2007. p. 1-17. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/30276>>. Acesso em: 16 dez. 2013.

NASCIMENTO, F.; KAHIL, S. P. Técnica, ciência e espaço na modernidade atual: um breve ensaio. **Geografia**, Associação de Geografia Teorética, Rio Claro, v. 31, 2006.

NEVES, D. P. Agricultura familiar: quantos ancoradouros! In: FERNADES, B. M.; MARQUES, M. I. M.; SUZUKI, J. C. **Geografia agrária**: teoria e poder. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

PESAVENTO, S. J. **História do Rio Grande do Sul**. 8 ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1997.

PIRES, E.; MÜLLER, G.; VERDI, A. Instituições, territórios e desenvolvimento local: delineamento preliminar dos aspectos teóricos e morfológicos. **Geografia**, Associação de Geografia Teórica, Rio Claro, v. 31, p 437-454, 2006.

PLANO territorial de desenvolvimento rural sustentável: território da cidadania Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul. Pelotas: Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor, 2009. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio104.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Desenvolvimento humano e IDH**. Brasília, 2013. Disponível em: <www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>. Acesso em: 21 set. 2013.

RAMBO, A.; FILIPPI, E. Das concepções clássicas à abordagem territorial: para (re)pensar processos de desenvolvimento na agricultura familiar. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 5, 2009.

RAMBO, A. et al. **O Índice de condições de vida (ICV) do território rural Zona Sul do estado do Rio Grande do Sul**: primeiras análises. [S.l.], 2012.

RAMBO, A. et al. Apreendendo dinâmicas territoriais de desenvolvimento por meio da análise escalar: um estudo do Proinf e das emendas parlamentares no território rural zona sul do Rio Grande do Sul. **ACTA geográfica**, Boa Vista, edição especial Geografia Agrária, p. 103-132, 2013. Disponível em: <<http://revista.ufr.br/index.php/actageo/article/view/1956/1233>>. Acesso em: 21 dez. 2013.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**: o que é território. São Paulo: Ática, 1993.

REICHEL, H. J. Fronteiras no espaço platino. In: BOEIRA, N.; GOLIN, T. **Colônia**. v. 1. Passo Fundo: Méritos, 2006.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional. **Plano de Reestruturação Econômica da Metade Sul do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 1997. Disponível em: <http://www.seplan.rs.gov.br/upload/1436965591_metadesul.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2013.

RIST, G. **El desarrollo**: historia de una creencia occidental. Madrid: Los Libros de la Catarata, 2002.

ROCHE, J. **A colonização alemã e o Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Globo, v. 2, 1969.

ROSA, M. **Geografia de Pelotas**. Pelotas: Ed. UFPel, 1985.

ROSTOW, W. W. **Etapas do desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 1974.

SACCO DOS ANJOS, F. **Agricultura familiar, pluriatividade e desenvolvimento rural no Sul do Brasil**. Pelotas: EGUFPEL, 2003.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

_____. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

_____. Da civilização do petróleo a uma nova civilização verde. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 55, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142005000300014&script=sci_arttext>. Acesso em: 23 nov. 2013.

_____. Estratégias de transição para o século XXI. In: BURSZTYN, M. **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Brasiliense, 1993. p. 29-56.

_____. **A terceira margem**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

SAINT-HILAIRE, A. **Viagem ao Rio Grande do Sul**. Brasília: Senado Federal, 2002. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1064>>. Acesso em: 2 dez. 2013.

SANTOS, M. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

_____. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1991.

_____. **A natureza do espaço: técnica e tempo. Razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Ed. EDUSP, 2006.

_____. **Pensando o espaço do homem**. São Paulo: Hucitec, 1997.

_____. **Por uma geografia nova**. São Paulo: Hucitec; Edusp, 1978.

_____. **Território globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SCATOLIN, F. D. **Indicadores de desenvolvimento: um sistema para o Estado do Paraná**. 1989. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1989.

SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. A. **Desarrollo territorial rural**. Santiago: Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2004.

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 11, 2004.

_____. (Coord.). **Relatório analítico Célula de Acompanhamento e Informação - CAI - Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, maio 2012. Relatório de pesquisa. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/download/ra/ra104.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2013.

_____. **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre, UFRGS, 2003.

_____. As novas formas sociais do trabalho no meio rural: a pluriatividade e as atividades rurais não-agrícolas. **Revista Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 9, n. 3, 2005.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SISTEMA DE GESTÃO ESTRATÉGIA - SGE. **Listagem de projetos**. Brasília: MDA, 2013. Disponível em: <<http://sge.mda.gov.br/sge/index.htm>>. Acesso em: 13 nov. 2013.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, 2006.

SOUZA, M. J. L. O território: sobre espaço e poder. Autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. p. 7-116.

STEDILE, J. P. (Org). **A Questão Agrária no Brasil**. O debate tradicional 1500-1960. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

TORRENS, J. C. S. **Território e desenvolvimento**: a experiência de articulação territorial do Sudoeste do Paraná. Curitiba: Deser, 2007. Disponível em: <http://www.deser.org.br/publicacoes/estudosTerritoriais_2.pdf> Acesso em: 21 dez. 2013.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. São Paulo: Garamond, 2005.

_____. **A face rural do desenvolvimento**: natureza, território e agricultura. Porto Alegre: UFRGS, 2000.

_____. **Meio ambiente & desenvolvimento**. São Paulo: SENAC, 2005.

_____. Neodesenvolvimentismo: quinze anos de gestação. **São Paulo em Perspectiva**, Seade, São Paulo, v. 20, n. 3, jul./set. 2006.

_____. Pobreza rural, distribuição da riqueza e crescimento: a experiência brasileira. In: TEÓFILO, E. et al. (Org.). **Distribuição de riqueza e crescimento econômico**. Brasília: NEAD, Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, 2000. p. 173-200.

_____. **Pobreza rural, distribuição da riqueza e crescimento**: a experiência brasileira. São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.zeeli.pro.br/wp-content/uploads/2012/06/1999_Pobreza-Rural-Distribuicao-da-Riqueza-e-Crescimento-a-experiencia-brasileira.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2014.

_____. **Sustentabilidade**: a legitimação de um novo valor. São Paulo: SENAC, 2010.

WANDERLEY, M. N. B. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas: o “rural” como espaço singular e ator coletivo. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 15, 2000.

_____. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 20., 1996. **Anais...** Caxambu, 1996. p. 1-17.

_____; FAVARETO, A. **A Singularidade do rural brasileiro**: implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas. Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras. Brasília: IICA, 2013. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 21).

WEISHEIMER, N. Desenvolvimento rural, capitalismo e agricultura familiar. **Olhares Sociais**, Bahia, v. 2, n. 1, p. 51-78, 2013. Disponível em: <<http://www3.ufrb.edu.br/olharessociais/wp-content/uploads/Desenvolvimento-rural-capitalismo-e-agricultura-familiar.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2013.

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO SOBRE OS PROJETOS TERRITORIAIS

Data de aplicação do questionário:

Município:

Código de Operação do contrato:

(Caso o projeto de investimento esteja sendo por metas, descreva a meta que está sendo avaliada com este questionário)

1. Nome da pessoa entrevistada:

PLANEJAMENTO:

2. Indique como ocorreu a definição do projeto (**escolha apenas uma das alternativas**)

- Indicado no PTDRS
- Indicado em outro instrumento de planejamento
- Demanda espontânea dos beneficiários
- Ofertado pela SDT/MDA
- Emenda Parlamentar
- Demanda no Colegiado, não indicada no PTDRS
- Demanda Política por grupo de interesse
- Não sabe
- Não se aplica
- Outro: _____

3. Quais foram os objetivos centrais (no sentido de motivadores) do projeto?

- Redução da pobreza

- Geração de renda
- Fortalecimento de cadeias produtivas
- Desenvolvimento de novas tecnologias
- Recuperação ambiental
- Melhoramento de Infraestrutura produtiva
- Melhoramento de Infraestrutura social
- Fortalecimento do Cooperativismo
- Fortalecimento de ações afirmativas de gênero, raça e etnia
- Fortalecimento da gestão Social
- Não sabe
- Não se aplica
- Outro: _____

4. Quais foram os critérios e/ou objetivos utilizados **(a partir das respostas da pergunta acima)** para propor o projeto:

- Conhecimento sobre indicadores de pobreza ou desigualdade no município ou território (ex: Gini Renda, % de pobres rurais,)
- Concentração produtiva (muitos estabelecimentos agropecuários com baixa produção/productividade)
- Número de indivíduos ou famílias em situação de vulnerabilidade social e econômica
- Esvaziamento populacional do meio rural
- Risco climático (ocorrência de estiagens)
- Risco econômico (preços em queda dos produtos agrícolas)
- Outro: _____

5. Houve participação dos beneficiários na elaboração do Projeto?

- sim
- não
- Não sabe
- Não se aplica

6. Havendo participação dos beneficiários em que fase ela ocorreu? **(Responder apenas se a resposta da pergunta anterior foi SIM).**

- Na definição da área de intervenção
- Na definição do tipo de projeto
- Na elaboração do diagnóstico
- Na concepção do projeto
- Na definição de beneficiários
- No acompanhamento do processo de implementação
- Na gestão do projeto
- Não sabe
- Não se aplica

7. Foram definidos critérios para a escolha dos beneficiários do projeto?

- Sim
- Não
- Não sabe

8. Caso a resposta anterior for “SIM”, indique os critérios utilizados para a elegibilidade dos beneficiários do projeto.

- nível de renda
- Potencial produtivo
- Gênero
- Comunidades tradicionais
- participação em associações / cooperativas
- Assentados de Reforma Agrária
- Ser produtor familiar
- Não houve critérios definidos previamente
- Não sabe
- Não se aplica

9. Caso a resposta for “Não”, indique possíveis razões disso.

- Dificuldade em conhecer a realidade econômica das famílias
- Dificuldade em conhecer a realidade produtiva dos estabelecimento agropecuários
- Falta de dados e informações sobre a realidade social e econômica das famílias
- Falta de dados e informações sobre a realidade produtiva dos estabelecimentos agropecuários
- As entidades e órgão públicos não possuem dados e informações sistematizadas sobre a realidade social, econômica e produtiva das famílias, do município e do território.
- Outro: _____

10. Quais são os tipos de organizações apoiadas atualmente pelo empreendimento?

- Produtores
- Cooperativas/ Associações
- Público do Programa Brasil Sem Miséria
- Não apoia organizações
- Não sabe
- Não se aplica

11. Qual o critério foi utilizado para definir a abrangência do projeto dentro do Território?

- Territorial
- Municipal
- Grupos de municípios
- Comunidade
- Étnico
- Ambiental
- Não houve critério pré-estabelecidos

- Não sabe
- Não se aplica

12. Qual o papel do Colegiado Territorial na definição dos componentes do Projeto?

- Prepara a proposta
- É consultado
- Avalia
- Co-administra o projeto
- Nenhum
- Não sabe
- Não se aplica

13. Para o planejamento do Projeto foram realizados estudos de mercado de produtos ou serviços?

- Sim
- Não
- Não sabe

14. Se a resposta for “SIM”, por quais razões:

- Exigência do projeto (da SDT)
- Interesse do proponente
- Já ter estudo de mercado feito
- outro: _____

15. Se a resposta for “Não”, por quais razões:

- Não era exigido
- Dificuldade em fazer estudo de mercado
- Achava desnecessário
- Demandaria muito tempo
- Outro: _____

16. Na sua opinião, qual o grau de conhecimento que a entidade proponente tem da estrutura produtiva (o que se produz, quanto se produz, os canais de comercialização, as dificuldades...) do TZS?

- 0 1 2 3 4 5

17. Indique quanto o grau de conhecimento da realidade do TZS influenciou na proposição do projeto:

- Influenciou muito
- Influenciou

- Influenciou pouco
- Não influenciou

18. Qual o grau de conhecimento necessário do TZS que a entidade proponente considera ou considerou para a proposição de projetos territoriais.

- É necessário conhecer muito a realidade do TZS
- É necessário conhecimento parcial do TZS
- É necessário conhecimento mínimo ou pequeno do TZS
- Não é necessário conhecer a realidade do TZS

19. Que tipo de conhecimento da realidade do TZS, influenciou ou influencia de forma determinante para a proposição do projeto em questão?

- Conhecimento da base produtiva do TZS
- Conhecimento da realidade social e econômica da população
- Conhecimento das disputas econômicas do TZS
- Conhecimento das disputas políticas do TZS
- Conhecimento dos trâmites legais e burocráticos
- Ter legitimidade (ser reconhecido) no Colegiado Territorial
- Outro: _____

20. Quais ações abaixo foram utilizadas no planejamento do projeto?

- Oficinas
- Capacitação/formação
- Levantamento de informações
- Assistência técnica em produção
- Assessoria em gestão
- Visitas técnicas e intercâmbio
- Integração às redes
- Acesso a crédito
- Não sabe
- Não se aplica

21. Indique as parcerias firmadas para a implantação do projeto: **(Escolha todas as alternativas que se aplicam)**

- Parcerias com a prefeitura
- Parcerias com o Governo do Estado
- Parcerias com Organizações da sociedade civil
- Parcerias com Entidades de Assistência técnica
- Não houve parcerias
- Não sabe
- Não se aplica
- Outro: _____

22. Quais foram as etapas de elaboração do projeto que houve participação dos beneficiários:

(Escolha todas as alternativas que se aplicam e faça um comentário)

- Definição de componentes de projeto
- Definição de áreas de investimentos
- Identificação/Definição de soluções
- Diagnósticos
- Definição de visão de futuro
- Seleção de executores
- Definição de beneficiários
- Definição de mecanismos para avaliação
- Nenhuma etapa
- Não sabe
- Não se aplica

Outro: _____

23. Qual o papel do Colegiado Territorial no desenho e definição dos componentes do projeto (meta)?

- Prepara a proposta
- É consultado
- Avalia
- Co-administra o projeto
- Nenhum
- Não sabe
- Não se aplica

Outro: _____

24. Indique as atividades econômicas que foram promovidas pelo projeto: **(escolha até três atividades)**

- Avicultura
- Bovinocultura
- Suinocultura
- Apicultura
- Ovinocaprinocultura
- Pesca e aquicultura
- Produção florestal
- Beneficiamento de produtos
- Artesanato
- Comercialização
- Turismo rural
- Serviços tecnológicos
- Agricultura
- Biodiesel
- Extrativismo
- Grãos
- Não sabe

Não se aplica

Outro: _____

25. Se o projeto estiver relacionado a alguma cadeia produtiva, responda que tipo de ações são realizadas para o seu fortalecimento: **(Escolha todas as alternativas que se aplicam)**

Participação em acordos da cadeia produtiva

Negociação entre os fornecedores do produto

Acordos entre fornecedores e clientes

Incentivos Fiscais, Tecnológicos e/ou Institucionais

Estudos de cadeia

Vinculação de empreendimentos econômicos solidários à cadeia

Não contempla nenhuma ação

Não sabe

Não se aplica

Outro: _____

26. Caso o projeto considere metas explícitas para o aumento da competitividade, a quais ações elas estão relacionadas? **(escolha as alternativas que se aplicam)**

Aumento da produtividade

Redução dos custos

Diversificação produtiva

Incorporação de novas técnicas

Desenvolvimento gerencial

Diminuição dos custos do projeto

Aumento do capital de giro

Acesso à crédito

Estratégias de mercado

Nenhum em particular

Não sabe

Não se aplica

Outro: _____

27. O projeto realizou estudos sobre o mercado de produtos ou serviços em relação a:

(Escolha todas as alternativas que se aplicam)

Estudo de demanda

Estudo de localização

Análise de custos

Análise de preços

Qualidade do produto

Sanidade do produto

Transporte

Normas de comércio

- Comercialização
- Não realizou nenhum estudo
- Não sabe
- Não se aplica

Outro: _____

28. Em caso de projeto com finalidade produtiva, foi realizado estudo de viabilidade econômica? Escolha apenas uma das alternativas:

- sim
- Não
- Não sabe

GESTÃO

29. Indique a instância gestora do empreendimento:

- Governo do Estado
- Prefeitura
- Associação
- Cooperativa
- Sindicatos
- Movimentos Sociais
- Não sabe

30. Caso não esteja funcionando, existem alternativas para colocá-lo em funcionamento?

- Sim Qual.....
- Não
- Não sabe

31. Indique as causas que impediram o funcionamento (parcial ou total) do projeto, que estão relacionados à gestão.

- Desinteresse dos beneficiários
- Falta de organização dos beneficiários
- Baixa participação do colegiado
- Baixa articulação dentro do colegiado
- Desconhecimento por parte do Colegiado
- Executor não fez o repasse da obra e/ou equipamento
- Discordâncias políticas que envolvam representação no território.
- Desconexão entre a realidade produtiva do TZS e os objetivos do projeto.

Outro _____

32. Indique outras causas que impediram o início do funcionamento do projeto **(Escolha as alternativas que se aplicam)**

- Problemas sanitários
- Problemas ambientais
- Falta de capital de giro
- Problemas na produção/matéria prima
- Problemas no escoamento da produção
- Dificuldade de comercialização e acesso a mercados
- Falta de assistência técnica
- Falta de mão de obra qualificada
- Falta de infra estrutura
- Outro _____

33. Quais instâncias devem empreender essas ações? **(Escolha as alternativas que se aplicam)**

- Coordenação Geral de Associativismo e Cooperativismo
- Coordenação Geral de Negócio e Comércio
- Coordenação Geral de Órgãos Colegiados
- Coordenação Geral de Planejamento Territorial
- Coordenação Geral de Desenvolvimento Humano
- Coordenação Geral de Projetos
- Assessoria Especial de Gestão Estratégica
- Articulação Regional
- Articulação Estadual
- Articulação de Dinamização Econômica
- Delegacia do MDA
- Colegiado Territorial

34. A implementação do projeto foi acompanhada pelos beneficiários?

- Sim
- Não
- Não sabe

35. Quais são os responsáveis pelo monitoramento do projeto?

- Técnicos da entidade executora
- Técnicos da entidade financiadora
- Beneficiários
- Colegiado Territorial
- Em parceria entre os atores acima indicados ou entre alguns deles
- ONG
- SDT/Delegacia do MDA no Estado
- Não sabe
- Nenhuma
- Não se aplica

Outro _____

36. O Colegiado territorial faz controle social durante a execução do projeto?

- Sim
- Não
- Não sabe

37. Existem outras instâncias que fazem controle social durante a execução do projeto?

- Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
- Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
- Cooperativa /Associação
- Sindicato
- Nenhum
- Não sabe

38. Como se caracteriza o processo de gestão do projeto?

- Não há um processo de gestão caracterizado
- É só realizado pelo proponente
- É só realizado pelos beneficiários (cooperativas/ sindicatos)
- Entre os beneficiários e o proponente

39. Como é garantida a manutenção da obra/equipamento existente?

- A partir das receitas geradas pelo empreendimento
- Pela Prefeitura Municipal
- Pelo Governo Estadual
- Pelo Governo Federal
- Cooperação entre os beneficiários
- Não há garantia de recursos
- Não sabe
- Não se aplica

IMPACTO

40. Os beneficiários estão sendo atendidos em que proporção em relação ao previsto pelo projeto?

- Até 40%
- De 40% a 60%
- De 60% a 80%
- De 80% a 100%
- Acima do número de beneficiários previsto
- Não sabe
- Não se aplica

41. O projeto atende a quais públicos?

- Agricultores familiares
- Assentados de reforma agrária
- Pescadores e Ribeirinhos
- Mulheres
- Jovens
- Quilombolas
- Indígenas
- Público do Programa Brasil sem Miséria
- Não sabe
- Não se aplica

Outros: _____

42. Quais mudanças no Território podem ser atribuídas a implementação do projeto?
(Indique as três principais)

- Melhoria da produção
- Agregação de valor
- melhoria na comercialização
- Maior acesso aos mercados
- Melhoria nas condições ambientais
- Fortalecimento nas condições de base
- Inclusão social
- Melhoria nos níveis educacionais
- Não sabe
- Outro, Qual _____

43. O projeto, proporcionou alternativas de busca de mercado além do existente?

- Sim
- Não
- Não sabe
- Não se aplica

44. Caso sim, quais mercados adicionais

- Municipal
- Territorial
- Estadual
- Nacional
- Internacional
- Institucional/Governamental (ex: PAA)
- Não sabe
- Não se aplica

45. Quais são as principais dificuldades encontradas para que a obra/equipamento possa operar de forma ideal? **(Indique as três principais)**

- Fornecimento de matéria prima
- Administração
- Comercialização
- Desenvolvimento Tecnologia
- Acesso a Informação
- Custos da matéria-prima
- Custos dos insumos
- Condições de transporte
- Capacitação
- Melhoria da produção
- Divulgação
- Capital de giro
- Desinteresse da demanda social
- Financiamento
- Não sabe

Outro _____

46. Existem dificuldades que entram o funcionamento da obra/ equipamento?

- sim, quais _____
- Não
- Não sabe

47. Na sua opinião, que ações poderiam ser executadas pela SDT, para diminuir o número de projetos ineficientes e/ou cancelados?

Observações gerais:
