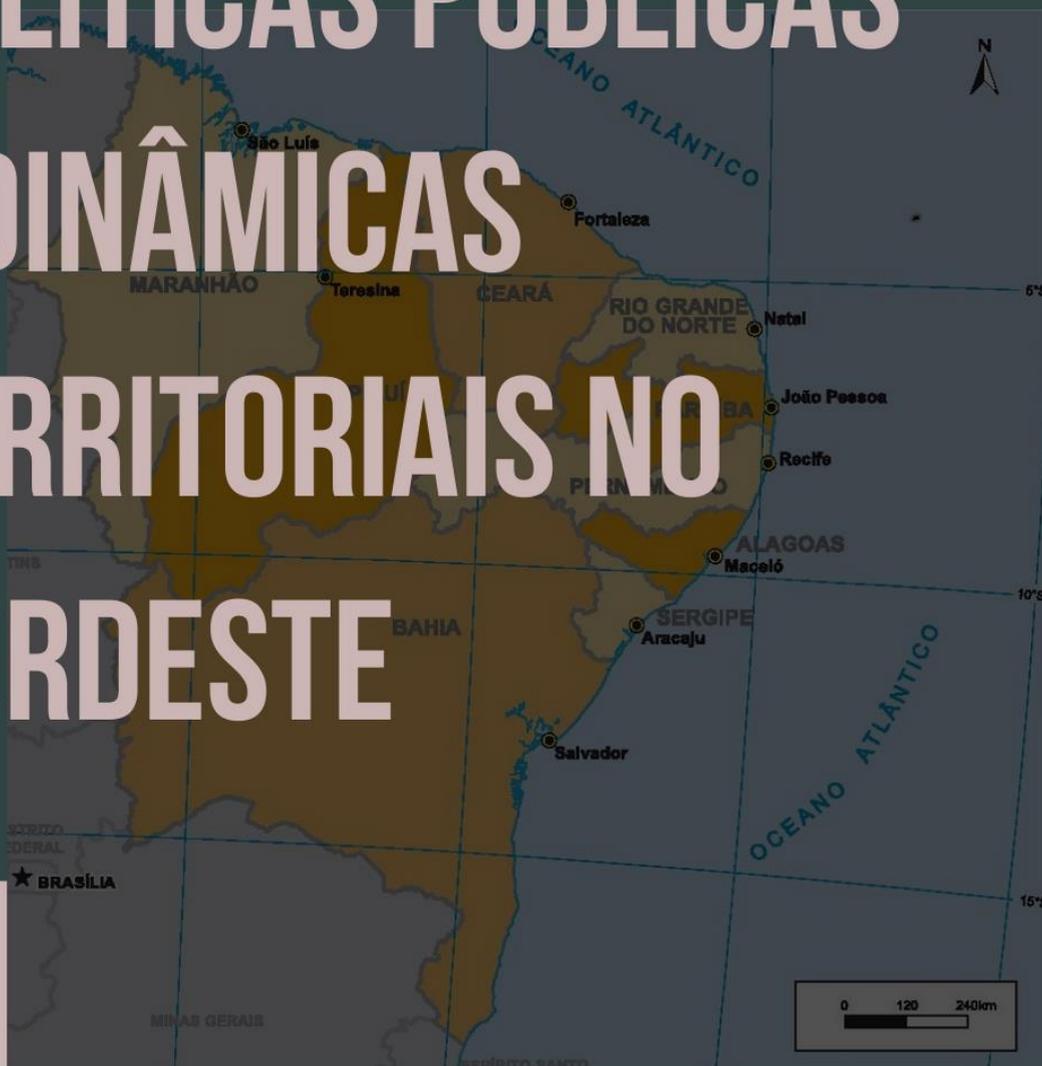




POLÍTICAS PÚBLICAS E DINÂMICAS TERRITORIAIS NO NORDESTE



Diana Mendonça de Carvalho

José Eloízio da Costa

Fernanda Viana de Alcantara



Editora Poisson

Diana Mendonça de Carvalho
José Eloízio da Costa
Fernanda Viana de Alcantara
(Organizadores)

Políticas Públicas e Dinâmicas Territoriais no Nordeste

1ª Edição

Belo Horizonte
Poisson
2021

Editor Chefe: Dr. Darly Fernando Andrade

Conselho Editorial

Dr. Antônio Artur de Souza – Universidade Federal de Minas Gerais
Ms. Davilson Eduardo Andrade
Dra. Elizângela de Jesus Oliveira – Universidade Federal do Amazonas
Msc. Fabiane dos Santos
Dr. José Eduardo Ferreira Lopes – Universidade Federal de Uberlândia
Dr. Otaviano Francisco Neves – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
Dr. Luiz Cláudio de Lima – Universidade FUMEC
Dr. Nelson Ferreira Filho – Faculdades Kennedy
Ms. Valdiney Alves de Oliveira – Universidade Federal de Uberlândia

Revisão Ortográfica

Eliane Vasconcelos Oliveira

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P769

Políticas Públicas e Dinâmicas Territoriais no Nordeste / Diana Mendonça de Carvalho, José Eloízio da Costa, Fernanda Viana de Alcantara – Belo Horizonte– MG: Poisson,2021

Formato: PDF

ISBN: 978-65-5866-083-5

DOI: 10.36229/978-65-5866-083-5

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

1.Geografia 2.Dinâmica territorial I. CARVALHO, Diana Mendonça de
II. COSTA, José Eloizio da III. ALCANTARA, Fernanda Viana de IV.Título

CDD-320

Sônia Márcia Soares de Moura – CRB 6/1896

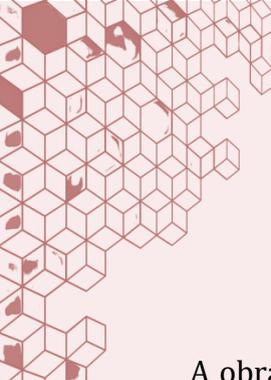


O conteúdo deste livro está licenciado sob a Licença de Atribuição Creative Commons 4.0.

Com ela é permitido compartilhar o livro, devendo ser dado o devido crédito, não podendo ser utilizado para fins comerciais e nem ser alterada.

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos seus respectivos autores.

www.poisson.com.br
contato@poisson.com.br



Apresentação

A obra intitulada *Políticas Públicas e Dinâmicas Territoriais no Nordeste* é composta por uma coletânea de artigos acadêmicos desenvolvidos por estudantes de graduação e de pós-graduação, mestres e doutores vinculados ao Grupo de Pesquisa Sobre Transformações no Mundo Rural (GEPRU), sediado no Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO) da Universidade Federal de Sergipe (UFS).

A respectiva coletânea integra o eixo temático trabalhado pelo Grupo, que vinculado a geografia, sobretudo a geografia agrária, analisa o espaço rural em seus aspectos espaciais, socioeconômicos e ambientais, tendo como foco a relação sociedade e natureza, a agricultura familiar, a segurança alimentar e os indicadores de desenvolvimento nas escalas local e territorial.

Mais uma vez, sinto-me lisonjeada em ter sido escolhida para escrever essas breves linhas sobre a presente obra, que perfaz mais uma contribuição do Gepru à comunidade científica, de forma multidisciplinar, mas com base geográfica. Isto posto, a presente obra traz oito capítulos subdivididos em dois eixos, a saber: 1- Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural; e 2- Dinâmicas Territoriais e Agricultura Familiar, ambos alicerçados em políticas públicas desenvolvidas no Brasil, com reflexos espaciais de promoção para a agricultura familiar.

Neste contexto, a obra apresenta entendimentos sobre políticas públicas, a partir do viés das microfinanças, sobretudo na perspectiva do Agroamigo e da questão agroalimentar no estado de Sergipe. Assim como, trabalha a perspectiva do desenvolvimento, no que tange a política territorial, com foco para o desenvolvimento sustentável e o empoderamento de atores sociais no meio rural. Logo, a partir da Gestão Social, com a participação e deliberação social, muitos avanços foram alcançados junto a política territorial implantada no Brasil, pois trabalhou não só as dimensões econômicas, mas a perspectiva de melhoria da qualidade de vida da população, a partir das dimensões sociais, culturais e ambientais, como fundamentais para que a realidade local se dinamizasse.

A obra reforça o entendimento das políticas públicas como uma contrapartida do Estado às demandas sociais, a partir do microcrédito, como o caso do Pronaf; assim como da deliberação de programas por meio do demonstrativo da própria sociedade, em suas condições de necessidades reais, a partir das decisões participativas. Sendo assim, o desenvolvimento fica bem demarcado, na necessidade de diversificação produtiva, possibilidades de aumento da renda das famílias agricultoras e agregação de novas tecnologias, principalmente. Neste contexto, a Agricultura familiar institucionalizada pelo Governo Federal, mediante a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, nasce como categoria necessária ao desenvolvimento, pois sua economia se baseia na diversificação da produção agrícola e/ou não-agrícola.

Os oito capítulos aqui expostos trazem uma perspectiva empírico-analítica a partir de realidades vivenciadas no Nordeste brasileiro, em específico nos estados de Alagoas,



Bahia e Sergipe. Esses dialogam conjuntamente a função do Estado, via políticas públicas, que são demandadas pela sociedade rural em prol da promoção de mudanças espaciais e melhorias socioeconômicas, e por conseguinte, do desenvolvimento rural.

Sabido é que, muitas dessas ações perpassam por tempo gestacional da política governamental. Algumas dessas sedimentadas, como o Pronaf, com a metodologia do Agroamigo. Todavia, outras, por mudança de gestão governamental, simplesmente perderam o seu mérito real e foram sendo substituídas por políticas até o momento desconhecidas, como foi o caso da Política de Desenvolvimento Territorial.

É notório também, que a Política de Desenvolvimento Territorial, enquanto vigente, apresentou possibilidades, limites e contradições, cujos resultados não se fizeram de forma imediata. Isso porque perfez uma política com abrangência espacial, agregando uma série de demandas que puderam não ser comum a todos os municípios inclusos na constituição territorial, mas que a partir das reuniões colegiadas se definiam prioridades comuns.

Por esse contexto, demarco que a obra é um rico conjunto empírico-analítico – que convido, você leitor, a se debruçar. Essa coletânea focaliza experiências socioeconômicas de desenvolvimento rural, a partir de melhorias socioeconômicas e territoriais, circunscrito a uma dada escala espacial nos estados de Alagoas, Sergipe e Bahia, por meio de pesquisas desenvolvidas pelos membros do Grupo de Pesquisa Transformações do Mundo Rural (GEPRU).

Boa leitura!

Diana Mendonça de Carvalho
Doutora em Geografia (PPGEO/UFS)

Membro do Grupo de Pesquisa Sobre Transformações do Mundo Rural.

06.01.2021

SUMÁRIO

UNIDADE I - POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO RURAL

Capítulo 1: As microfinanças rurais e os caminhos da agricultura familiar no nordeste brasileiro 09

*Volnandy de Aragão Brito,
Diana Mendonça de Carvalho
José Eloízio da Costa*

DOI: 10.36229/978-65-5866-083-5.CAP.01

Capítulo 2: Agroamigo: Arranjo institucional no nordeste brasileiro..... 30

*Volnandy de Aragão Brito
Diana Mendonça de Carvalho
José Eloízio da Costa*

DOI: 10.36229/978-65-5866-083-5.CAP.02

Capítulo 3: Agricultura familiar na microrregião agreste de itabaiana e a questão agroalimentar 57

*Alisson Santos Leite
Diana Mendonça de Carvalho
Marcelo Alves Mendes*

DOI: 10.36229/978-65-5866-083-5.CAP.03

Capítulo 4: Desenvolvimento rural e políticas públicas no semiárido brasileiro: Análise do programa uma terra e duas águas - p1+2 no município de Aracatu/Bahia/Brasil 81

*Mateus Costa Santos
Fernanda Viana de Alcantara*

DOI: 10.36229/978-65-5866-083-5.CAP.04

SUMÁRIO

UNIDADE II - DINÂMICAS TERRITORIAIS E AGRICULTURA FAMILIAR

Capítulo 5: Ainda sobre a política de desenvolvimento territorial rural: Avanços, contradições e vícios nos territórios da cidadania do estado de Alagoas 111

José Eloizio da Costa

DOI: 10.36229/978-65-5866-083-5.CAP.05

Capítulo 6: Desenvolvimento territorial e políticas públicas: Análise da efetivação do Proinf no território do médio sertão de alagoas 141

Sandra Andréa Souza Rodrigues

Handresha da Rocha Santos

Patricia Oliveira do Nascimento

DOI: 10.36229/978-65-5866-083-5.CAP.06

Capítulo 7: A dinâmica da gestão social na bacia leiteira em alagoas a partir da perspectiva dos atores sociais..... 157

Jislaine Lima da Silva

José Eloízio da Costa

DOI: 10.36229/978-65-5866-083-5.CAP.07

Capítulo 8: Descentralização e empoderamento: análise dos rebatimentos das atividades do cmds no município de Itabaiana..... 182

José Carlos dos Santos

José Eloízio da Costa

DOI: 10.36229/978-65-5866-083-5.CAP.08

UNIDADE I

POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO RURAL

Capítulo 1

As microfinanças rurais e os caminhos da agricultura familiar no Nordeste Brasileiro

Volnandy de Aragão Brito

Diana Mendonça de Carvalho

José Eloízio da Costa

1. INTRODUÇÃO

A dimensão do microcrédito rural, a exemplo do Agroamigo, agrega realidades socioeconômicas extremamente heterogêneas e complexas no tempo e no espaço brasileiro. O que justifica a análise de seus impactos a partir de correntes dos estudos rurais, que focam as radicais mudanças nos últimos 15 anos do “novo rural” e os desafios na produção de alimentos para o século XXI.

Nessa linha, a presente abordagem estará concentrada na questão do alcance e dos desafios dessa modalidade de crédito a partir do comportamento da agricultura familiar nordestina e da metodologia empregada, como uma política pública de crédito sedimentada ou intencionalmente compensatória. Tudo isso frente a realidade contraditória embasada nas novas teses do mundo rural, onde a agricultura familiar não sobreviverá a nova realidade competitiva e de inserção do componente tecnológico.

O trabalho está dividido em duas partes. A primeira se concentra nos fundamentos das chamadas “Sete teses do mundo rural no Brasil do século XXI”, inserida como referência obrigatória nas novas análises e que, pelo rigor interpretativo de seus pesquisadores, tornam-se instrumentos científicos e metodológicos face as novas empirias rurais. Essas, marcadas pelos desafios que se desdobram em situações como o despovoamento, o desaparecimento da agricultura familiar no Nordeste e a inexorabilidade da tecnologia enquanto ferramenta de desenvolvimento rural. Fato que exclui milhões de agricultores familiares do mercado de produtos agrícolas, mesmo em seu formato de mercados aninhados ou de cadeia curta, além do “fim da história” da reforma agrária no Brasil. Por outro lado, agrega-se também, outras abordagens destoantes da concepção dos protagonistas das “Sete teses sobre o mundo rural” e da impraticabilidade da racionalidade capitalista aplicada aos agricultores familiares.

A segunda parte é uma abordagem do alcance do Agroamigo frente a essas novas concepções, com ênfase nas limitações estruturais da agricultura familiar nordestina, observado na dificuldade de construção da renda familiar e das opções de inserção dos níveis de tecnologia no processo de produção constante, que ainda embatem em instrumentos de trabalho convencionais, perdendo condições de competitividade e de produtividade.

Essa parte se completa a partir do confronto com a literatura mais recente sobre o microcrédito, particularmente do microcrédito no Nordeste. Destacam-se os estudos de Rufino e Bastos (2015), Rufino e Schneider (2015) e Schneider e Grisa et al (2015). Esses autores inserem questões mais recentes por meio de uma abordagem não necessariamente da “inviabilidade econômica” da política pública de crédito rural voltado para os agricultores familiares, mas dos efeitos sociais ainda limitados, com ênfase principalmente nos “limites” do crédito frente as carências estruturais da economia familiar de baixo rendimento observada no Nordeste.

2. UMA NOVA ABORDAGEM SOBRE O MUNDO RURAL E A QUESTÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO NORDESTE

As “Sete teses sobre o mundo rural brasileiro” é o texto base para esse diálogo, haja vista ter sido um projeto ousado, que evidencia a complexidade e a heterogeneidade da agricultura familiar na seminal estratégia de fornecimento de alimentos destinados ao mercado interno e à pauta das exportações, na qual trazem divisas nas transações correntes externas. Esse estudo se justifica pela configuração do novo fenômeno observado nos últimos quarenta anos no meio rural nacional e que transcende alguns dogmas, como a polarização do agronegócio *versus* agricultura familiar ou da imprescindibilidade radical da política fundiária.

Bem verdade que existe toda uma literatura já consagrada, em especial desde os anos 1960, embasada na necessidade de realizar mudanças no meio rural, haja vista, ainda deter o título de o lado “atrasado” da economia brasileira. Destacam-se os “clássicos”, com a contribuição na literatura de influência de esquerda, protagonizado por Prado Junior (1976) e Guimarães (1980) em que, com base nos dados censitários, refutam a herança da estrutura fundiária brasileira e da necessidade emergente da realização da reforma agrária como política de transformação da agricultura brasileira.

Nesse mesmo diapasão, as contribuições de Paiva (1979) refletiam as futuras transformações da agricultura brasileira em décadas subsequentes, demarcada na inserção do sistema nacional de crédito rural e na agregação de inovações tecnológicas, as quais permitiram o aumento dos níveis de produtividade, no molde da “modernização da agricultura”. Esses processos permitiram não apenas inserir as formas capitalistas de produção, como também impôs um modelo de industrialização, que, infelizmente, Graziano Da Silva (1980) demarcou como um processo de natureza setorial e regional,

do qual, praticamente toda a região Nordeste estaria excluída, mediante manutenção da estrutura agrária.

Na sequência, o conjunto de políticas públicas evidenciadas, a partir dos anos 1990, mudou o quadro rural face à inserção do Estado com políticas públicas mais consistentes. Schneider (2010) aborda essas mudanças na moldura de um Estado que não aplicaria suas ações com base em políticas exclusivamente focalistas, através de programas de “desenvolvimento regional” e de caráter vertical, centralizado, com foco burocrático e bem distante dos resultados esperados; mas em ações mais organizadas e com eficiência em sua operacionalização, inclusive com base legal definida. O Pronaf seria uma das primeiras políticas consistentes e conhecidas, a qual já percorre uma trajetória de mais de 25 anos, com suas contradições, desafios e alcances.

É nessa linha que se adentra a discussão das Sete Teses, com intuito de refletir a dimensão e o alcance do Agroamigo no Nordeste e de forma particular no estado de Sergipe. Essa análise tem como base as posições de NAVARRO (2014), apresentado no volumoso tomo intitulado “O mundo rural no Brasil do século XXI: formação de um novo padrão agrário e agrícola”, publicado pela EMBRAPA em parceria com o Instituto de Economia da Unicamp.

Uma primeira abordagem é a que o autor denomina de “Uma nova fase do desenvolvimento agrário”, em que se destaca o padrão dualista da agricultura brasileira e de valorização fundiária. A dita nova realidade transcenderia esse quadro, em que:

O novo padrão introduz o capital ‘em todas as modalidades’ no centro do desenvolvimento agrícola e agrário. *Rebaixa o papel da terra*, pois a produção e as rendas agropecuárias passam a depender, crescentemente, dos investimentos em infraestrutura, máquinas, tecnologia e na qualidade da própria terra, além de investimentos em recursos ambientais e no treinamento do capital humano (NAVARRO, 2014, p. 1.167).

Essa nova fase se caracteriza pela mudança radical no padrão produtivo e no papel estratégico do capital em todo esse processo. Fato que modificaria as relações de produção e de desenvolvimento das forças produtivas, rebatendo na profissionalização das unidades produtivas rurais, tanto no aspecto da gestão, como do processo produtivo; havendo, portanto, uma racionalização operacional.

Essas mudanças são ampliadas também na esfera da circulação da mercadoria-agrícola, podendo ser observado como estratégica para a agricultura familiar, através da constituição dos arranjos produtivos e da inserção dos arrendamentos, agora um fenômeno comum em áreas de agriculturas tecnicamente sofisticadas. O que destrona o papel da renda fundiária, mesmo que exista um proprietário, seu excedente pode ser expropriado.

Para fundar esse novo padrão, com o rebaixamento do padrão terra como medida de valor, o papel ficaria a cargo das inovações como mecanismos de crescimento da agricultura, a partir de uma nova forma metodológica: *a produtividade total dos fatores (PTF)*, que consiste em oferecer indicadores sobre a eficiência tecnológica e produtiva das atividades (Navarro, 2014, p. 1.168, apud Gasques, 2010). Esses indicadores permitiram analisar a notável evolução da produtividade na agricultura brasileira durante três décadas, criando condições para a constituição de um novo padrão sustentável, secundarizando o fator terra. Por essa nova metodologia, a questão da renda absoluta ou relativa da terra perde importância, não se mensurando mais o valor da mercadoria produzida, “pois é poupador do recurso terra”.

Entretanto, essa primeira tese não reflete diretamente o “padrão monetário” da metodologia do Agroamigo. Isso porque, em seus objetivos, não estariam pautados pela radicalidade do padrão produtivo, no que se refere a questão das inovações tecnológicas e arranjos produtivos, como arrendamento e fases de comercialização.

Essa abordagem demonstra o alcance limitado dessa política de crédito, sendo, portanto, um processo que passa longe das mudanças estruturais. Mas por outro lado, não se deve, também, cair na armadilha da “naturalização da modernização”, na medida em que existem resistências na inserção desse padrão.

O Agroamigo não entra na quadra da “modernização da agricultura” visto que é uma política de natureza creditícia. O que aparentemente é contraditório em sua essência, e mesmo que o crédito integre uma das ações dessa nova fase do desenvolvimento agrário brasileiro, o Agroamigo não perfaz no sistema nacional de crédito rural, um estímulo ao desenvolvimento da agricultura brasileira, que desde meados da década de 60 do século passado, vislumbrou a agricultura comercial e lucrativa.

Portanto, não existe um “viés” de incentivo a metodologia do Agroamigo, com interface junto ao desenvolvimento da agricultura de alto rendimento, até porque o público-alvo – os agricultores familiares – historicamente nunca tiveram acesso aos benefícios do crédito.

Funda-se também a fragilidade de mais uma tese do novo mundo rural aos beneficiários do Agroamigo, *no que se refere a questão da inserção das inovações tecnológicas*, sendo essa, um dos maiores desafios da agricultura moderna. Uma primeira questão relaciona-se com o acesso a essas inovações. E ela só opera a partir de outros fatores, como o crédito subsidiado, por exemplo. Mas o limite financiado pelo Agroamigo não permite que todo esse processo possa ser generalizado aos agricultores familiares. Os custos fixos são significativos e mesmo que se pautar apenas nos investimentos, o valor concedido não permite tal fim. Daí sequer agregar o respectivo debate, mesmo importante, mas que não se coaduna com a realidade dos agricultores familiares tomadores de crédito do Agroamigo no Nordeste.

Os tomadores do crédito Agroamigo têm dificuldades de se ajustarem às inovações tecnológicas, que se desdobram no aumento da produtividade e na redução dos custos em termos operacionais. Nas palavras de Navarro et. al. (2014; 1171), à emergência do debate e execução das inovações tecnológicas voltadas para a agricultura, gera uma necessária transcendência de determinados valores historicamente superados:

São inúmeros os exemplos que revelam a urgência desse debate sem peias e, sobretudo, sem dogmas morais ou políticos. Por exemplo, a agricultura moderna não é incompatível com processos produtivos intensivos em trabalho, e nem rejeita formas organizacionais menos comuns, como as cooperativas baseadas na racionalidade econômica. Mas é inegável que as transformações da sociedade vêm tornando o uso do trabalho na agricultura um problema desafiador, pois enfrenta bloqueios decorrentes de sua pouca disponibilidade e baixa qualificação.

A citação em epígrafe impõe uma leitura mais realista da complexidade e heterogeneidade da agricultura moderna no Brasil. A particularidade da agricultura, diferente dos demais segmentos da economia, ainda é marcada pela presença da força de trabalho, muitas vezes de caráter intensivo, como acontece com os agricultores familiares. Somando-se também a gestão coletiva, como é perceptível por meio das cooperativas de agricultores e da dependência dos fatores naturais. Logo, a questão da mudança no padrão tecnológico para a agricultura não é determinante, isso dentro de uma concepção genérica. De forma particular, aos agricultores familiares não se impõem

como estratégia, face a necessidade de inserir sua produção familiar no mercado de alimentos.

O que se deduz dessa particularidade é a impossibilidade dos agricultores tomadores do Agroamigo estarem enquadrados como agricultores de “grande potencial”, no sentido de agregar inovações em seu processo produtivo. O que efetivamente destoa à finalidade histórica da agricultura tradicional brasileira.

Na mesma análise estaria vinculada a concepção de uma das teses do novo mundo rural no que se refere à *diminuição da participação do Estado no financiamento da agricultura*, ou em outras palavras, da utilização dos recursos do Tesouro Nacional para financiar o segmento rural. Na concepção de alguns autores, como Navarro e Rufino (2014), essa é uma política em franco declínio face à inserção de outras fontes de financiamento, como bem salienta Navarro (2014): “A tese sustenta que o papel do Estado mudou (ou deveria mudar), seja porque sua ação já não é tão necessária, seja porque os desafios atuais são muito mais complexos e transcendem as possibilidades do Estado” (p. 1.175). Isto é, a agricultura brasileira pode ser agora inserida como agricultura “industrializada” na medida em que suas fontes de financiamento não mais dependem das “benesses” do governo, mas da capacidade do uso do financiamento (em investimento e custeio) com base em contratos de créditos estabelecidos por taxas de juros estabelecidos.

Dessa forma, créditos vinculados ao Agroamigo, como o Pronaf B, não integram recursos disponíveis no mercado financeiro. Normalmente, esses são oriundos do Tesouro Nacional, por ser subsidiado, e conter o benefício do deságio, em caso de adimplemento, dentro do prazo de cumprimento das obrigações. Na tabela 01, observa-se a diminuição da participação dos recursos do Tesouro Nacional no processo de desenvolvimento da agricultura.

Tabela 01- Brasil: Participação dos fundos do Tesouro Nacional (TN) em relação ao financiamento total da agricultura (em %) -(1985-2011).

Participação	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011
% dos fundos do TN destinados ao financiamento rural	64,0	26,7	19,7	0,02	2,2	0,2	0,1

Fonte: Brasil (2013) – Apud “O mundo rural no Brasil do Século XXI” – p. 1.176.

O que se percebe na tabela é a queda acentuada da participação desses recursos, que geralmente são subsidiados; e a da supremacia quase absoluta dos recursos

financeiros contratados dentro do sistema convencional. Ou seja, os recursos locados para o Agroamigo praticamente são exíguos em relação ao montante destinado a agricultura brasileira como um todo.

Ainda para estes autores, a retirada do Estado, enquanto fomentador do mundo rural aparentemente poderia enfraquecer o setor. Contudo, o que aconteceu foi justamente o contrário, havendo fortalecimento do segmento em praticamente todos os fatores produtivos, como tecnologia, gestão, logística e comercialização; onde efetivamente não haveria a presença do Estado. O que demonstra que o Agroamigo passa ao largo dessas “questões maiores” da agricultura brasileira, pautando-se, aparentemente, como “resíduo” do sistema financeiro voltado para a agricultura, materializando-se na exclusão dos agricultores familiares como protagonistas do segmento mais pobre do meio rural.

Ainda mais crítico é o quadro desse programa em relação a uma abordagem “estrutural” da agricultura, com a superação de uma espécie de dogma defendido por atores políticos de que a “agricultura familiar” no Nordeste é economicamente inviável. Para esses deveria existir outra estratégia de desenvolvimento dessa atividade no Nordeste, bem diferente do estilo “compensatório” de políticas públicas focalizadas de frágil repercussão econômica.

Nesse aspecto, inserir funções “empreendedoras” e conhecimento do alcance dos mercados convencionais, seria de grande importância, superando dois gargalos históricos e tradicionais: 1- dificuldades na comercialização de seus produtos, mesmo em cadeia curta ou mercados aninhados; e, 2- dependência de um sistema de comercialização com base nos mercados institucionais.

Essa mesma percepção se refere à renda da agricultura familiar no Brasil. O estudo de Alves e Rocha (2010), com base no critério da “agricultura familiar” a partir dos dados do Censo Agropecuário - 2006, define que pouco mais de 4,4 milhões de estabelecimentos rurais são dessa categoria, dos quais, 66,01% tinham uma renda média por estabelecimento de 0,52 salários mínimos. Esse número corresponde a uma subcategoria de agricultores familiares pobres e com problemas de reprodução material da própria família, excetuando-se quando da existência de outras políticas, como o Bolsa Família e a aposentadoria rural (Tabela 02).

Tabela 02– Distribuição dos estabelecimentos rurais por extratos de renda bruta (sal. Mín.) e distribuição da renda bruta apropriada.

Estrato (sal. Mínimo)	N. de estabelecimentos	%	Renda Bruta - RB (%)	RB/estab. (sal. mini. mensais)
(0 a 2)	2.904.769	66,01	3,27	0,52
(2 a 10)	995.750	22,63	10,08	4,66
(10 a 200)	472.702	10,74	35,46	34,49
Acima de 200	27.306	0,62	51,19	861,91
TOTAL	4.400.527	100,0	100,0	10,45

Fonte: Dados do IBGE, Alves e Rocha (2010).

Pelos termos, entre os agricultores familiares, em nível nacional, observamos forte segregação socioeconômica, fruto de processos distintos de produção, questões de natureza histórico-culturais e até mesmo, referente à comercialização. Inferir essa diferença é praticamente condenar os agricultores familiares nordestinos mais tradicionais, não apenas ao ostracismo econômico, mas principalmente ao desaparecimento literal (Tabela 03). Ou seja, articulando a inviabilidade produtiva e econômica dos agricultores familiares no Nordeste e a renda familiar insuficiente, afunda ainda mais essa “inviabilidade” em médio e longo prazo.

Tabela 03 – Brasil: Participação relativa dos estabelecimentos do Grupo B do PRONAF no interior da agricultura familiar por região, 2006.

Regiões	Agricultura Familiar (Lei 11.326/06) – (A)	Grupo (B)	Participação (em %-B/A)
Norte	412.666	154.318	37,40
Nordeste	2.187.131	1.567.863	71,69
Sudeste	699.755	356.526	50,95
Sul	849.693	269.668	31,74
Centro-Oeste	217.022	67.752	31,22
Total	4.366.267	2.416.127	55,34

Fonte: Censo Agropecuário 2006.

Elaboração: Projeto de Cooperação Técnica Ipea/PGDR/UFRGS. 2010-2011.

Obs.: tabulação especial realizada pelo IBGE e pelo MDA. Apud: RUFINO, et all (2014). Aspectos Multidimensionais da Agricultura (IPEA).

Essa concepção se apresenta, em partes, equivocada para a realidade nordestina, em função: 1- Da particularidade do pequeno agricultor nessa região. Efetivamente a renda não é o critério central de reprodução da força de trabalho familiar, apesar de ser essencial. Porém, outros elementos devem ser considerados. Para o agricultor-tomador de crédito do Agroamigo, a questão não estaria apenas no aumento da renda da família, mas na necessidade de agregar valores e expectativas com a realização de processos de

trabalho relacionados à reprodução física da família, como o cultivo de autossustentabilidade, como valor de uso e não como mercadoria. 2- De que mesmo o agricultor familiar produzindo para o mercado, o interesse seria pela não acumulação, e sim pela ampliação e diversificação de consumo de produtos e serviços que possam materializar a reprodução da família desse pequeno agricultor.

3. A MITOLOGIA DA INCAPACIDADE SOCIOECONÔMICA DOS AGRICULTORES FAMILIARES E EFEITOS DO PRONAF E DO AGROAMIGO NO NORDESTE

A literatura mais recente sobre o mundo rural brasileiro nesse início de século XXI tem sido provocante ao abrir novas abordagens em função da heterogeneidade e complexidade do mundo rural. Diante disso, existe uma vasta literatura sobre os limites de reprodução da agricultura familiar (Wanderley (2003, 2009); Schneider (2003 e 2009); Kageyama (2008); Van Der Ploeg (2000) etc.

Nesse momento, parte-se para uma análise à luz dos limites e alcance do sistema de crédito subsidiado voltado para a agricultura familiar no Nordeste, definido nas polêmicas teses do novo mundo rural do século XXI. Nessa linha pauta-se a “relação perversa” das “agriculturas produtivamente assimétricas”. Baseada nos seguintes termos, abordados por Buainain et alii (2014 pp. 1.177):

Mesmo nas regiões que prosperaram em virtude de algumas ‘dinâmicas agrícolas’, acaba prevalecendo uma tendência perversa em relação aos estabelecimentos rurais de menor porte econômico, ainda que apenas por duas razões. Primeiramente, os filhos migram para não voltar, pois existe um custo de oportunidade muito elevado. E, segundo, porque a oferta de trabalho contratado também se reduz pelo abandono do campo, o que eleva os salários rurais.

A questão levantada pelos autores é o definhamento absoluto de uma agricultura economicamente inviável face à “modernização inexorável”. Quem não acompanha esse modelo está “condenado” ao desaparecimento na chamada agricultura de pequeno porte ou de baixa produtividade.

No mesmo tomo das teses sobre a agricultura no século XXI, o texto de Silva e Costa (2014), desenvolve uma abordagem interessante no que se refere às limitações estruturais da agricultura camponesa no semiárido nordestino, constituído pelas adversidades climáticas, fragilidade no acesso ao crédito e da baixa organização desses agricultores, entre outras questões. Entretanto, os autores não defendem sua

inviabilidade econômica, até pela particularidade desse sistema produtivo, mas reconhece a face heterogênea e desigual desses agricultores nordestinos. E os desafios seriam: superar essas adversidades e estimular a materialização das liberdades das pessoas, de acordo com o defendido por Sen (2010), substanciado nas oportunidades, que vão além da renda. O que demonstra sua complexidade e a inexistência dessa relação perversa, até porque são processos distintos.

O foco da “inviabilidade econômica” da pequena produção familiar nordestina não merece prosperar por uma simples questão: o agricultor familiar beneficiário do Agroamigo não tem como mote exclusivo vender para acumular capital, ao estilo D-M-D’, mas *reproduzir a força de trabalho familiar ao estilo M-D-M*. Em outras palavras, a subjetividade do agricultor familiar é diferente da concepção empreendedora dos prósperos agricultores familiares do centro-sul. O interesse maior do beneficiário do Agroamigo é no sentido de melhorar suas condições de vida e de sua família, como o acesso a bens duráveis e não-duráveis.

É possível observar, ainda, outras questões que merecem ser analisadas, em especial a partir da percepção dos agricultores familiares, notadamente os situados no Nordeste, em relação as suas próprias vidas. Estes são imbuídos de valores e visões de mundo que, concretamente *não são absolutos dentro do foco da economia de mercado dos produtos agrícolas*. Outras variáveis devem ser consideradas.

Daí a questão da multidimensionalidade do mundo rural e o agricultor familiar reproduzir esse processo atualmente. Ou seja, a abordagem deve transcender a mera concepção estritamente econômica. Ainda que não seja apenas na geração de produtos agrícolas, deve ser observada da forma mais ampla possível e não deve ser mais isolada como “espaço do atraso”. Wanderley (2009; pp. 18) é bem enfática em relação à questão campo-cidade e dos valores que aí estão imbuídos.

[...]o mundo rural não pode ser compreendido de forma isolada do conjunto da sociedade a que pertence. Esta afirmação supõe à crítica à visão das relações campo-cidade, como relações de isolamento ou de antagonismo e a afirmação da complementaridade destas duas formas espaciais de vida social. Nesta perspectiva, o mundo rural pode ser entendido como um lugar de vida, que se define enquanto um espaço singular e um ator coletivo”.

Destacamos em itálico a assertiva da pesquisadora, onde a vida do camponês, ou agricultor familiar, materializa-se pela rotina do tempo do trabalho e do não-trabalho, na qual os valores não estão restritos ao ganho, mesmo que este seja essencial.

É verdade, a circulação da mercadoria da agricultura familiar contribui para a constituição da renda da família, mas efetivamente inexistente à racionalidade do processo de acumulação e o tempo da reprodução da força de trabalho (que envolve o tempo de descanso), sendo incorporados outros valores, que poder-se-ia denominar de valores *não monetários*. Daí Wanderley (2009) denominar o espaço rural como espaço de vida. Essas vidas são constituídas por suas lógicas, muitas vezes de forte inserção subjetiva, expressas no apego a terra, na preocupação com a sucessão familiar, no aspecto de natureza religiosa etc. Dessa forma, essa inserção subjetiva não sequencia os moldes bucólicos de um passado remoto que não volta mais, mas reafirma uma lógica enraizada na tradição, nos hábitos e nos costumes desses agricultores familiares.

Na verdade, esses atores sociais agregam expectativas singulares e visões de mundo, que muitas vezes são diversas dos valores urbanos, mesmo que estes sejam bombardeados pelos valores de mercado, do individualismo e da competição, além das dificuldades do uso da tal racionalidade instrumental.

A lógica do agricultor familiar nordestino, tomando como exemplo os tomadores de crédito do Agroamigo, não está incorporada à racionalidade instrumental do capital (ou do mercado) e nem ao processo acumulativo, pois inexistente um elemento essencial: a exploração do trabalho alheio. O que impõe uma abordagem singular quanto ao processo produtivo, mas também ao *uso do tempo de vida, com exclusivos “valores de uso”*.

Para ampliar a análise que restringe a abordagem do agricultor familiar, enquanto ator essencialmente econômico, podemos observar que existe um conjunto de autores que transcendem essa concepção, isso se levarmos em consideração as “diferenças” operacionais entre a agricultura dita moderna e a mais tradicional. Para autores como Van der Ploeg (2000) a referida discussão incorpora a questão do “desenvolvimento rural” e o sistema de produção com base na agricultura familiar, contribuindo na definição do processo multifacetado.

Rural development has also facilitated the elaboration and implementation of new, innovative methods to combat increasing costs. In other words: rural development is reconstructing the eroded economic base of both the rural economy and the farm enterprise. This is also why initiatives have been taken and are sustained by farming families themselves. For them, rural development represents a 'way out' of the limitations and lack of prospects intrinsic to the modernization paradigm and the accelerated scale-enlargement and industrialization it entails (VAN DER PLOEG, 2000, p. 395).

Na perspectiva do desenvolvimento rural, a inserção de fatores típicos da economia de mercado não pode ser absolutamente preponderante nesse sistema de produção. O aspecto da concorrência ou incapacidade econômica desses atores produtivos rurais rima como um desvario ou constituição de uma mitologia, desconstruído pela heterogeneidade e complexidade do mundo rural da “pequena produção familiar”.

Há diferenças estruturais entre o modelo de modernização da agricultura e os aspectos intrínsecos do desenvolvimento rural, em que opera essa “nova agricultura familiar”. Kageyama (2008, p. 64-5), enfatiza que “[...] a atividade agrícola em novas bases ainda pode continuar a ser as bases do desenvolvimento rural”.

A autora constrói uma diferenciação para os dois processos: Modernização, como sinônimo do agronegócio; e, Desenvolvimento rural, como reflexo da diversificação produtiva e de viés sustentável praticado pela agricultura familiar. Diante dessa comparação finca-se a questão da incapacidade socioeconômica e da concorrência fragilizada por parte dos agricultores familiares em um mercado perfeito ou imperfeito. Fato o qual não pode ser enfatizado como tese para um mundo rural “em desenvolvimento”, haja vista, seu fundamento está restrito ao processo de produção agrícola.

Na linha do desenvolvimento rural, os argumentos da autora não explicitam ou fortalecem o individualismo como mote à concorrência individual dos “agricultores empreendedores”. É evidente que existe um determinado nível de racionalidade nas instâncias do desenvolvimento rural protagonizado pelos agricultores familiares. O que se observa é que essa racionalidade tem sua dinâmica particular e, mesmo que configure a busca de renda para a família, ela atua embasada em motivos que passam ao largo da racionalidade capitalista.

Kageyama (2008) ainda enfatiza que a categoria desenvolvimento rural tem íntima relação com o desenvolvimento da agricultura familiar, pela diversificação da produção e de possibilidades de outras alternativas e estratégias de reprodução da agricultura familiar. Mas essa questão vai mais além. Uma delas, bem conhecida, é a posição de Murdoch e Marsden (1994), em que a “chave do desenvolvimento rural está, usualmente, numa mudança de uso da terra” (apud Kageyama, ob. Cit. p. 66). E essa mudança é explicitada pela diversidade da produção, envolvida por questões relacionadas a diferentes setores de produção e consumo.

Nesse contexto, para Kageyama (2008) a questão do desenvolvimento rural integra uma proposta de superação da monotonia provocada pelo agronegócio, inclusive com uma proposta redistributiva e de redução dos custos da produção na medida em que o custo da força de trabalho é baixo, por utilizar o trabalho familiar.

Parafraseando essa questão da mitologia da incapacidade econômica dos agricultores familiares nordestinos, nos parâmetros de novo mundo rural, agregamos também a polêmica tese do “esvaziamento demográfico rural”, abordado por autores como Bolliger e Maia (2014), que relata jamais ter ocorrido.

[...] no Brasil uma política de desenvolvimento rural. Inexistindo tal ação governamental, o desenvolvimento agrário brasileiro vai impondo uma ‘via argentina’: o esvaziamento demográfico do campo, o predomínio da agricultura de larga escala, a alta eficiência produtiva e tecnológica, e o posicionamento, no caso brasileiro, como o maior produtor mundial e alimentos (Ob. Cit. P. 1.179).

É pertinente fazer algumas considerações em relação à tese em tela e sua inconsistência fática. A simples assertiva do “deserto demográfico rural” é um tema complicado e sua simplificação analítica não ajuda a entender a heterogeneidade da realidade rural da agricultura familiar nordestina, por exemplo.

Articular essa questão, na qual integra o tema da migração, do seu não retorno, além do envelhecimento da população rural; analiticamente não se coaduna com a tese da “argentinização” da agricultura brasileira; em especial para a realidade em que vivemos nesses dias.

Concretamente não se efetivou o esperado esvaziamento populacional, mesmo que, em termos relativos à participação demográfica da população rural tenha diminuído nas últimas décadas. Por outro lado, o problema estaria também nos critérios instituídos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no que se refere à definição de

população urbana e rural. Esse define a população urbana como aquela que reside exclusivamente na sede municipal.

O que distorce a realidade, bem como a diversidade de distribuição espacial da população, é que muitas vezes populações aparentemente “urbanas”, na verdade, assumem atividades agrícolas ou vinculadas às regiões rurais (VEIGA, 1984). No Nordeste, esse fenômeno social precisaria de estudos mais completos, haja vista se observar uma diversidade de processos sociais que envolvem fenômenos como a questão da juventude rural e da implementação de políticas públicas voltadas para essa categoria social e etária.

Por outro lado, na linha de Barcelos (2014), a questão da juventude não pode estar desvinculada da existência dessas políticas e de seus rebatimentos para frear a força do esvaziamento, bem como, da percepção de uma nova geração que muitas vezes não quer acompanhar a atividade desenvolvida por seus genitores.

Assim, deve-se aprofundar a valorização dessa juventude rural com a implementação de políticas, observando a realidade local e a articulação dos movimentos sociais em prol do desenvolvimento rural. Temas como os “invisíveis sociais”, representados por esses jovens rurais, que cotidianamente comparam o bucólico estilo de vida rural com o estilo “dinâmico” dos valores urbanos, mostram novos desafios, que rebatem na determinação de políticas sociais voltadas para esse estrato social.

Desse modo, esse processo pode se concretizar com a institucionalização e organização de uma pauta específica, como mostra os autores em epígrafe, quando aborda em seu estudo a necessidade de ampliação dessas ações.

O levantamento demonstrou que a visibilidade da agenda e o reconhecimento da juventude como um sujeito de direitos avançaram tanto no esforço de institucionalização de ações no âmbito governamental, como pela aprovação de marcos legais e o aumento da representação política da juventude em instâncias de formulação de políticas públicas (Castro e Barcelos, 2014, p.568).

Diante desta conjuntura, cresce-se a questão do crédito rural destinado aos agricultores familiares. Esse possui diferentes ciclos de atuação no Nordeste, sobretudo a partir de mudanças na trajetória do Pronaf, demonstrando aperfeiçoamentos em seus instrumentos operacionais e principalmente, buscando eficiência, com ênfase na melhoria das condições de vida dos agricultores, ou seja, para aqueles que nunca

tiveram acesso ao crédito, subsidiado ou não. O Agroamigo é uma metodologia integrada no rol desse aperfeiçoamento, que agrega efeitos socioeconômicos na região.

O mais relevante é que o programa opera por mecanismos pós concessão de crédito, isto é, com acompanhamento, a partir do papel estratégico do assessor de crédito, criando uma tecnologia operacional “não técnica”, que envolve fenômenos como os relacionamentos pessoais e de compadrio, afeição, interação social etc. O que efetivamente existe, na atuação do assessor de crédito é a capilaridade operacional e o crescimento do programa, com base na existência de uma estrutura operacional. Ou seja, no fundo, é evidente o crescimento da renda familiar e a superação da pobreza.

Conforme Rufino e Bastos (2015), em termos de volume e número de operações, há evolução nos parâmetros do programa entre 2005 e 2014 (Tabela 03). Neste tocante, o estado de Sergipe foi o que apresentou o menor número de contratos, além do menor volume de recursos. Processo natural, por ser o menor em tamanho e volume populacional. Certamente os números de Sergipe não significam menor eficiência na operacionalização, bem como em seus resultados.

A tabela também destaca a força do Agroamigo em três estados nordestinos: Bahia, Ceará e Maranhão, tanto em número de operações, como em volume de recursos emprestados. Esses estados representaram praticamente metade, o que suscita forte concentração do programa. É pertinente observar que, em documento oficial, o programa envolve, na verdade, 11 estados. Ou seja, são acrescidos o norte de Minas Gerais e do Espírito Santo, abrangendo quase dois mil municípios (BNB, 2015).

Tabela 03 - Montante dos Contratos e dos Valores aplicados pelo Agroamigo por estados do Nordeste (2005/2014).

Estados	Nº de Contratos	% em relação ao total	Volume de crédito (R\$ 1,00)	% em relação ao total
Alagoas	169.805	6,93	381.481.910	6,83
Bahia	526.121	21,48	1.235.673.407	22,13
Ceará	394.819	16,12	856.265.745	15,33
Maranhão	292.923	11,96	671.560.761	12,02
Paraíba	220.469	9,00	502.731.818	9,00
Pernambuco	301.198	12,30	706.706.518	12,65
Piauí	258.629	10,56	607.291.311	10,87
Rio G. do Norte	163.090	6,66	368.899.814	6,61
Sergipe	122.381	5,00	254.126.215	4,55
Nordeste	2.449.435	100,00	5.584.737.499	100,00

Fonte: BNB (2013b, 2015a). Apud: RUFINO & BASTOS, 2015.

Diante do exposto, mesmo sendo o programa limitado, tem potencial de crescimento e capilaridade. Ou seja, na concepção de inúmeros autores, à exemplo de Abramovay (2012) e Rufino e Bastos (2015), ainda existe um certo ceticismo, mas que não se pode desprezar, haja vista a iniciativa agregar uma metodologia inovadora e cujos resultados são de expressivo alcance.

O Agroamigo caracterizar-se-ia, ainda, como um processo de natureza produtiva e que não tem como alvo as pessoas e sim o sistema de produção, envolvendo beneficiamento e comercialização provenientes da agricultura familiar. Tal assertiva se faz verdadeira no atendimento ao objetivo imediato do programa, que é a necessidade de constituição da renda familiar.

Embora sejam escassos os trabalhos que possam analisar os efeitos desse programa no Nordeste. Uma das principais contribuições foi o trabalho de Abramovay (2012), que, em uma amostragem significativa em vários estados do Nordeste, apresentou o alcance da metodologia entre os agricultores familiares “beneficiários” e “não beneficiários”. E que nesse momento necessitaria de atualização a partir de um trabalho de maior envergadura.

Ainda assim, diversas questões merecem ser colocadas na medida em que causas e efeitos complexos estão envolvidos no que se refere ao Agroamigo. Uma delas objetiva verificar se realmente o agricultor familiar é “beneficiário” ou “tomador de crédito”. O primeiro caracteriza-se como um direito social e, portanto, sem contrapartida, o que torna o programa uma mera política compensatória a “fundo perdido”, descaracterizando os objetivos da metodologia do crédito. Essa é a posição de Rufino & Bastos (2015), em que não existe a figura do beneficiário, pois existe uma relação contratual entre as partes, banco e agricultor familiar.

A segunda estaria no enquadramento de que o agricultor familiar seria um cliente como qualquer outro – consumidor de serviços financeiros. Fato que seria também um problema, na medida em que existem particularidades do agricultor familiar com o uso da metodologia, quando serviços como poupança, cartão de crédito não entram no processo de constituição do crédito do Pronaf-Agroamigo.

Para completar essa questão, surge o dilema: será o Agroamigo, realmente, uma política de crédito ou uma política social (ou política pública, lato sensu). Parece que nenhuma coisa nem outra. Seria uma espécie de contrato de crédito com viés de política social. Ainda assim, a questão estaria aberta, pela falta de articulação com outras políticas públicas, de caráter produtivo, e de não ser uma política universal.

Fato bem marcante é que num cenário neoliberal e de impossibilidade de efetivação de políticas públicas, em que a solidariedade seria uma das ferramentas centrais, a efetivação universalizada de programas como o Agroamigo é de difícil definição. Pois, o individualismo e o espírito animal do empreendedor capitalista embarçam essas ações. Poder-se-ia ampliar essa ação, com vertentes mais politizadoras e promovendo a politização dos efeitos sociais e econômicos junto aos agricultores familiares. Logo, o Agroamigo, a partir de sua metodologia, torna-se um programa inovador e promotor de desenvolvimento rural na região nordeste do Brasil.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A agricultura, enquanto segmento dentro do sistema capitalista, opera por particularidades, distinta da atividade industrial, comercial ou de serviços. Em primeiro lugar, pela estrita dependência das condições naturais. Mesmo que a tecnologia tenha aspectos relevantes no processo de produção da agricultura, ainda assim a natureza é determinante. Elementos como pluviosidade, luminosidade, qualidade do solo, inclinação do terreno etc., ainda conferem importância na definição de determinados sistemas produtivos. Mas não são dominantes do ponto de vista da lógica ou da “racionalidade produtiva” sob o império do capital na agricultura.

Outra particularidade seria o ciclo produtivo, que depende muito mais da natureza do produto do que o tempo de trabalho. Ou seja, o tempo da produção atua independentemente do tempo de trabalho, estabelecendo arranjos operacionais bem distintos entre os produtos. Rebatendo, portanto, na questão da comercialização; por sinal, um dos maiores gargalos tão bem conhecido entre os agricultores familiares e que está fora do alcance dessa abordagem.

Porém, o aspecto mais relevante é a agricultura depender de mercados voláteis e que repercutem na superprodução ou na “subprodução”. No caso dos produtos da pequena produção familiar, por exemplo, os mercados são imperfeitos (Abramovay, 2010); e a constituição da renda familiar é extremamente problemática, sobretudo para os pequenos produtores que não possuem acesso a crédito e/ou tecnologia inserida no processo de produção.

Dessa forma, a dinâmica demográfica movida pelo fenômeno do “êxodo rural” não pode ser interpretada à luz de uma leitura dogmática. Mas entender que a “argentinização” do mundo rural brasileiro existe, formando desertos demográficos, é forçar o processo. Mas por outro lado, observar-se uma riqueza de particularidades, sendo uma delas a questão vinculada às ações voltadas à juventude rural e que tem gerado bons resultados, em especial, no reconhecimento de seus direitos e de outras populações como as comunidades tradicionais, formando identidades e categorias políticas de natureza rural.

Nesse ínterim, o Agroamigo insere-se como uma iniciativa pioneira no Brasil e mais relevante, destinada aos agricultores familiares pobres da região Nordeste. O programa é uma política pública com suas particularidades, pois é estatal, ao tempo que é uma política de crédito que repassa valores a agricultores familiares pobres do campo nordestino, sendo em sua essência um contrato com cláusulas especiais, com direitos e obrigações. No foco, o programa ainda agrega desafios, mas se constituiu num verdadeiro viés produtivo e de geração de renda entre os desvalidos do campo nordestino.

REFERÊNCIAS

- [1] ABRAMOVAY, R. Entrevistas - Agricultura Familiar. 2010. Disponível em <<http://ricardoabramovay.com/novas-instituicoes-para-o-desenvolvimento-rural-o-caso-do-programa-nacional-de-fortalecimento-da-agricultura-familiar-pronaf/>>. Acesso em: 10 out. 2014.
- [2] _____. Alcance e Limites das Finanças de Proximidade no Combate à Inadimplência: O Caso do Agroamigo. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), São Paulo, 2008. Disponível em <www.fipe.org.br/web/publicacoes/discussao/textos/texto_10_2008.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2014.
- [3] ALVES, E. e ROCHA, D. De P. Ganhar Tempo é Possível. In: GASQUES, J. G. Et. Al. A Agricultura Brasileira: desempenho, desafios e perspectivas. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro_agriculturabrasileira.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2015.
- [4] BARCELLOS, S. B. A formulação das políticas públicas para a juventude rural no Brasil: atores e fluxos políticos nesse processo social. Tese. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://r1.ufrrj.br/cpda/wpcontent/uploads/2014/10/Tese-Sergio-Botton-Barcellos.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2016.
- [5] BOLLIGER, F. Brasil agropecuário: Duas fotografias de um tempo que passou. In: BUAINAIN, A. M. Et. Al. O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília, DF: Embrapa, 2014. Disponível em <https://www3.eco.unicamp.br/nea/images/arquivos/O_MUNDO_RURAL_2014.pdf> Acesso em: 10 de jan. 2016.
- [6] BUAINAIN, A. M. Et. Al. O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília, DF: Embrapa, 2014. Disponível em <https://www3.eco.unicamp.br/nea/images/arquivos/O_MUNDO_RURAL_2014.pdf> Acesso em: 10 de jan. 2016.
- [7] GRISA, C. e SCHNEIDER, S. Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil. RESR. Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, p. S125-S146, 2014 - Impressa em fevereiro de 2015.
- [8] GRAZIANO DA SILVA, José; STOLCKE, Verena (Org.). A questão agrária. São Paulo: Brasiliense, 1980, p. 59-80.
- [9] GUIMARÃES, Alberto Passos. Quatro séculos de latifúndio. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.
- [10] IBGE. Censo Agropecuário 2006, Agricultura familiar, Primeiros resultados. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/agri_familiar_2006/notatecnica.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2013.
- [11] KAGEYAMA, A. Desenvolvimento rural: conceito e um exemplo de medida. 2012. Disponível em <<http://www.sober.org.br/palestra/12/120506.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2012.
- [12] _____. BERGAMASCO, S. M. P. P. e OLIVEIRA, J. A. de. Novas possibilidades de pesquisa sobre a agricultura familiar no Brasil a partir do Censo de 2006. Revista Tecnologia & Inovação Agropecuária. São Paulo, p. 16-27, dez. 2008.
- [13] MAIA, A. G. O esvaziamento demográfico rural. In: BUAINAIN, A. M. Et. Al. O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília, DF: Embrapa, 2014. Disponível em <https://www3.eco.unicamp.br/nea/images/arquivos/O_MUNDO_RURAL_2014.pdf> Acesso em: 10 de jan. 2016.
- [14] NAVARRO, Z; BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M. da. Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. Revista de Política Agrícola. Junho de 2013. Ano XXII, Nº.02. Disponível em <<http://www.embrapa.br/publicacoes/tecnico/revistaAgricola/>>. Acesso em: 20 jun. 2013.
- [15] PAIVA, Ruy Miller. A agricultura no desenvolvimento econômico: suas limitações como fator dinâmico. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1979.
- [16] PRADO JR. Caio. A revolução brasileira. São Paulo: Brasiliense, 1976.
- [17] RUFINO, J. A. e BASTOS, F. Dez Anos do Programa Agroamigo na Região Nordeste: Evolução, Resultados e Limites para o Fortalecimento da Agricultura Familiar. Rev. Econ. NE, Fortaleza, v. 46, 2015.

Disponível em < file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/46-59-1-SM.pdf>. Acesso em 10 de junho de 2016.

[18] _____. e SCHNEIDER, S. O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. In: GRISA, C. e SCHNEIDER, S. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

[19] SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

[20] SILVA, A. G. da e COSTA, F. B. Os estabelecimentos rurais de menor porte econômico do Semiárido nordestino frente às novas tendências da agropecuária brasileira. In: BUAINAIN, A. M. Et. Al. O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília, DF: Embrapa, 2014. Disponível em < https://www3.eco.unicamp.br/nea/images/arquivos/O_MUNDO_RURAL_2014.pdf> Acesso em: 10 de jan. 2016.

[21] VAN DER PLOEG, J. D. Rural Development: From Practices and Policies towards Theory. Sociologia Ruralis. Vol. 40, outubro de 2000. Disponível em < https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-9523.00156 >. Acesso de 10 de março de 2016.

[22] WANDERLEY, M. N. B. O Mundo Rural como um Espaço de Via: Reflexões sobre a propriedade da terra, Agricultura Familiar e ruralidade. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

Capítulo 2

Agroamigo: Arranjo institucional no Nordeste Brasileiro

*Volnandy de Aragão Brito
Diana Mendonça de Carvalho
José Eloízio da Costa*

1. INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) consolidou-se como importante política pública voltada para o financiamento rural daqueles que historicamente nunca tiveram acesso aos empréstimos bancários. O programa é resultado também de antigas reivindicações de setores dos movimentos sociais do campo, bem como de entidades representativas dos agricultores familiares. Além disso, segundo os meios acadêmicos, o programa surgiu como forma de corrigir falhas de mercado, integrando as unidades familiares rurais aos mercados locais e gerando renda entre pares desvalidos do espaço rural. Assim, o Programa foi criado em 1995 e oficialmente instituído em 1996, quando iniciou suas atividades institucionais.

Para autores como Schroder (2010), Bastos (2005) e Mattei (2005), o Pronaf B, que a partir de 2005, agregou a metodologia de microcrédito orientado, é resultado de um conjunto de medidas de cunho normativo, tomadas pelo Governo Federal, visando a redução dos entraves burocráticos e a expansão do crédito. Nesse aspecto, um número cada vez maior de agricultores acessa e reincide seus ingressos a esse programa. Uma característica desse programa seria a materialização da participação social, principalmente para o Agroamigo (Crescer e Mais), que é o Pronaf B, por meio da conformação dos arranjos institucionais e de suas circunstâncias decisivas.

Magalhães e Abramovay (2006, p.4) elenca três dessas circunstâncias cruciais e de importância dessa modalidade de crédito no Nordeste. Em primeiro lugar, referendou a vontade governamental de ampliar o público do programa, em resposta à própria pressão social nesta direção, e também, de uma orientação mais geral, que se relaciona à elevação do número de beneficiários dos programas de transferência de renda. Em segundo lugar, no trabalho de um conjunto de mediadores que constroem a clientela do programa, transmitindo suas regras básicas, organizando seu funcionamento e zelando pela recuperação dos recursos emprestados. A esses dois fatores é preciso acrescentar um terceiro: o papel decisivo do Banco do Nordeste do Brasil ao criar o Agroamigo, no sentido de sensibilizar os atores locais para a importância da atribuição de crédito a população de baixa renda.

Nessa perspectiva, o presente artigo analisa o arranjo institucional que perfaz o Agroamigo. O Programa passou por sucessivas mudanças visando ser um instrumento de inclusão social, capaz de atender ao maior número possível de agricultores familiares em todos os municípios e regiões do país. Sua maior inovação para a efetivação dos financiamentos se deu a partir da criação dos chamados *arranjos institucionais do Pronaf*, que se caracterizaram como instâncias de representação e de decisão, além da formulação de procedimentos técnicos e administrativos (como a emissão da Declaração de Aptidão - DAP). Tais procedimentos possibilitaram a integração de gestores, conselhos municipais e pequenos agricultores na promoção de procedimentos simples, no processo de constituição dos contratos de crédito.

Desta feita, o programa objetivou desde sua institucionalização, a promoção do desenvolvimento rural local e sustentável, através da viabilização e fortalecimento das atividades rurais promovidas por pequenos agricultores, e mais importante: abrangendo um grande número de agricultores que viviam na condição de pobreza e estruturalmente impossibilitados de contrair empréstimos bancários face as exigências patrimoniais e aos altos custos operacionais das instituições financeiras. Para tanto, o Estado enquanto gestor de políticas públicas estimula a consolidação correlação institucional na promoção desse crédito, como forma de viabilizá-lo a quem realmente se enquadra nas linhas do programa.

2. O PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR

A política de crédito rural adotada historicamente pelo Brasil, diferentemente de outros países que utilizaram o subsídio ao crédito para reduzir a pobreza, tinha por objetivos centrais: aumentar a oferta de alimentos e modernizar a agricultura. Tal política não privilegiava os pequenos agricultores, que somente em meados da década de 1990, passaram a serem assistidos (BITTENCOURT, 2003).

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) foi criado através do Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996 (BRASIL. LEI Nº 1.996, 2012), tendo suas normas consolidadas na Resolução nº 2.310, de 29 de agosto de 1996, sendo vinculado, institucionalmente, ao Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). O Pronaf representou a culminância de um processo liderado pelas organizações sociais

dos trabalhadores rurais brasileiros que pode se materializar em termos de política pública, no âmbito do governo federal (BRASIL. RESOLUÇÃO NR: 2.310, 2012).

Para Abramovay (1992), o Pronaf surge como forma de combater a pobreza no meio rural, haja vista a necessidade de o país elevar a capacidade de investimentos na remuneração dos mais pobres e melhorar sua inserção em mercados dinâmicos e competitivos. E uma delas seria: a diversificação das linhas de financiamento voltadas para o meio rural.

Em relação às políticas públicas, em que se inclui a questão do Pronaf, pode-se dizer que são ações protagonizadas pelo Estado, focadas em determinadas demandas sociais, com objetivo de mudanças sociais e econômicas. O Estado torna-se responsável, através do aparelho operacional de seus órgãos e entidades, pela materialização dessas ações planejadas.

Até a década de 1990, as políticas públicas dentro do campo do financiamento agrícola priorizavam os setores mais capitalizados da agricultura, a fim de estabelecer sua modernização tecnológica e diminuir os desequilíbrios da balança comercial brasileira. Era a fase do domínio do agronegócio, uma extensão histórica da *modernização dolorosa* instituída com o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e que na verdade dividiria as estruturas do Estado, criando dois ministérios, um do agronegócio (Ministério de Agricultura) e o outro da agricultura familiar (Ministério do Desenvolvimento Agrário). O Governo Lula materializaria essa clivagem institucional buscando aperfeiçoar e modernizar as linhas de crédito do Pronaf a partir de 2003.

Em 2006, foi sancionada a Lei nº 11.326, de 24/07/2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, passando a reconhecer a agricultura familiar como segmento produtivo, garantindo-se assim, a institucionalização das políticas públicas voltadas para esse setor (BRASIL. LEI NR. 11.326, 2012).

Neste sentido, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) tem como propósito fortalecer a agricultura familiar, mediante o financiamento de infraestrutura de produção e de serviço agropecuários, assim como, o financiamento de atividades rurais não agropecuárias, com o emprego direto da força de trabalho do produtor rural e de sua família, objetivando a geração de trabalho e manutenção do homem e da mulher no campo.

O Banco do Nordeste do Brasil S.A (BNB), na qualidade de principal financiador do Pronaf na região Nordeste, norte de Minas Gerais e norte do Espírito Santo, operacionaliza o programa na perspectiva de desenvolvimento rural. Essa proposta tem como objetivo contribuir para melhorar a articulação das ações do governo federal, visando criar e fortalecer as condições necessárias para o aumento da capacidade produtiva no meio rural, a melhoria da qualidade de vida desses agricultores, bem como estimular o exercício da cidadania (MACIEL, 2008).

Conforme Guanziroli (2006), o Pronaf surge numa época em que o elevado custo e a escassez de crédito eram os principais problemas enfrentados pelos agricultores, em particular os familiares. O argumento essencial era de que os produtores familiares, descapitalizados e com baixa produtividade, não estariam em condições de tomar recursos a taxas de mercado para realizarem os investimentos que garantiriam a elevação da produtividade. E seus rendimentos não seriam compatíveis nem suficientes o bastante para reembolsar empréstimos tomados em condições comerciais.

Atualmente, o Pronaf pode ser considerado o principal instrumento de financiamento dos produtores rurais, sobretudo dos pequenos produtores, tradicionalmente excluídos do crédito agrícola. É um significativo avanço, considerando as formas tradicionais de financiamento da agricultura brasileira. Antes de sua criação, o financiamento ao pequeno produtor restringia-se quase exclusivamente aos recursos administrados pelo Programa de Crédito Especial da Reforma Agrária (Procer), que era destinado aos beneficiários da reforma agrária e que foi extinto em 1999.

Com a promulgação da Constituição de 1988, que apontava uma maior democratização do acesso aos recursos públicos por parte dos agricultores familiares no campo, o Pronaf surge como um mecanismo de atendimento a uma antiga reivindicação das organizações dos trabalhadores rurais. Estes trabalhadores por meio de lutas e organizações, buscavam uma política social e econômica direcionada especificamente para o desenvolvimento rural, depois de se sentirem prejudicados pela abertura comercial da economia. Um movimento interessante a se destacar são as Jornadas Nacionais de Luta, organizadas pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Central Única dos Trabalhadores (CUT Rural) e o Movimento dos Sem Terra (MST), além da participação de todos os demais movimentos sociais rurais, que surgem no início dos anos 1990 e vinham participando ativamente do debate sobre

a Lei Agrícola e a Lei Agrária, expondo suas reivindicações através das jornadas. Depois de promulgada a Constituição que os beneficiam, a partir de 1995, as jornadas passaram a ser denominadas de “Grito da Terra Brasil” e sua principal luta era a demanda por políticas específicas para agricultura (MATTEI, 2005).

Além disso, é necessário analisar outro antecedente que contribuiu na institucionalização do Pronaf, como a criação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), em 1994, no Governo de Itamar Franco, que operava com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Em 1995, no Governo de Fernando Henrique Cardoso, o PROVAP deu lugar ao Pronaf, institucionalizado por meio de Decreto Presidencial nº1.946, de 28 de junho de 1996 (CARVALHO, 2016).

Segundo Alencar (2010, p.113), o Pronaf iniciou seu funcionamento concedendo créditos de até R\$5.000,00 reais para custeio dos agricultores, “[...] R\$15.000,00 de investimento e R\$ 75.000,00 para custeio coletivo a uma taxa de juros inicial de 16%, depois reduzida para 16% a.a. (com rebate de 50% nos encargos) para investimento”. Os recursos provinham do Banco Central, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Centro-oeste.

De modo geral, o público alvo do Pronaf é classificado por grupos ou modalidades próprias no que se refere às taxas de juros, limites de financiamento de crédito. Para efeito de classificação dos agricultores familiares nos grupos do Pronaf são excluídos da composição da renda familiar os benefícios sociais e os proventos da Previdência Rural. Nesses termos, o Pronaf para atingir uma clientela que não é homogênea, se subdivide, de acordo com o enquadramento do agricultor familiar, motivado pela renda familiar e finalidade destinada.

As modalidades do Pronaf envolvem quatro linhas de atuação, conforme o Manual de Crédito Rural (Mattei, 2001), que são: 1 – Financiamento de Infraestrutura e Serviços Municipais – voltado para a melhoria da rede de infraestrutura dos municípios, através do financiamento de obra e serviços necessários ao fortalecimento da agricultura familiar; 2 – Capacitação e Profissionalização dos Agricultores Familiares e Técnicos – visa proporcionar novos conhecimentos aos agricultores familiares e às suas organizações sobre o processo de produção e gestão das propriedades; 3 – Financiamento da Produção da Agricultura Familiar (Crédito Rural) – tem como objetivo

oferecer apoio financeiro aos agricultores familiares por meio de linhas de crédito específicas de custeio e investimento.

Os recursos disponibilizados ao Pronaf são do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)/Orçamento Geral da União (OGU), da Pouponça Rural, da Exigibilidade Bancária, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES).

Os beneficiários do Pronaf são os produtores que compõem as unidades familiares de produção rural e que comprovarem seu enquadramento mediante apresentação da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

O Pronaf se divide em 15 grupos de crédito (2015), entre os quais: A, AC, B, MULHER, MAIS ALIMENTOS, CUSTEIO, SEMIÁRIDO, AGRO-INDÚSTRIA, JOVEM, FLORESTA, AGROECOLOGIA, ECO, COTA-PARTE, PRODUTIVO ORIENTADO E MICROCRÉDITO PRODUTIVO GRUPO A. Dentre todos esses grupos e modalidades, focalizar-se-á para efeito de estudo o grupo B (AGROAMIGO CRESCER) E O AGROAMIGO MAIS, de R\$ 15.000,00, averiguando a análise quantitativa dos mesmos, entre 2005-2014, haja vista sua evolução nos quase 10 (dez) anos de funcionalidade no Estado de Sergipe. As análises dessas modalidades serão apresentadas, focalizando seus objetivos e direcionamentos, tomando como base o Plano Safra 2014/2015.

3. O AGROAMIGO E O ARRANJO INSTITUCIONAL

O Pronaf B foi institucionalizado em 1999, através da Resolução nº 2.629 do Conselho Monetário Nacional, visando amparar agricultores familiares, cuja a base de sustentação fosse a “[...] exploração do estabelecimento e com renda bruta anual que não ultrapassasse quinze mil reais, excluídos os proventos da aposentadoria rural e, tal renda fosse oriunda da exploração agrícola e/ou não-agrícola” (CARVALHO, 2016, p.202). Sendo assim, nesse momento, os agricultores familiares mais pobres, cuja renda familiar anual bruta não ultrapassava R\$ 6 mil, eram atendidos no âmbito do Pronaf B.

Outra característica seria a materialização da participação social, principalmente para o Pronaf B através da conformação dos arranjos institucionais e que se apoiam em

circunstâncias decisivas. MAGALHÃES e ABRAMOVAY (2006; 4) elencam três dessas circunstâncias cruciais e da importância dessa modalidade de crédito no Nordeste.

Em primeiro lugar na vontade governamental de ampliar o público do programa, em resposta à própria pressão social nesta direção e também de uma orientação mais geral que se relaciona à elevação do número de beneficiários dos programas de transferências de renda. Em segundo lugar, no trabalho de um conjunto de mediadores que constroem a clientela do programa, transmitem-lhe suas regras básicas, organizam seu funcionamento e zelam pela recuperação dos recursos emprestados. A estes dois fatores é preciso acrescentar um terceiro: o papel decisivo do Banco do Nordeste do Brasil que procura sensibilizar os atores locais para a importância da atribuição de crédito a população de baixa renda.

Os dois autores, supramencionados, abordam também os três maiores problemas na estrutura de funcionamento do crédito do Pronaf B: a massificação dos projetos, ou seja, não existe qualquer rigor técnico na elaboração junto aos agricultores considerando suas especificidades. Mesmo com o crédito instituído, o financiamento não abre caminho para mudanças radicais, particularmente nas condições produtivas e da vida. O deságio apresentado não seria um indicador confiável de eficiência do programa e por fim, a força de instituições como sindicatos e entidades estaduais de orientação e assistência técnica também podem comprometer a real intencionalidade do programa. (MAGALHÃES e ABRAMOVAY, 2006, 5-9).

No que se refere ao alcance social do Pronaf, principalmente na região Nordeste, LOPES e COSTA (2007) demonstram que sofre um dilema, face às críticas realizadas, haja vista o programa ter caráter focalizador e não necessariamente agregador de mudanças no meio rural brasileiro. Nesse aspecto, o Pronaf, em especial, na modalidade B, poderia ir nessa direção, por haver maior flexibilização contratual e banalização de instrumentos, como o deságio, que se caracterizaria como mera ação de transferência de renda. Por outro lado, o Pronaf poderia ser uma política de crédito face à existência de contrato e relacionamento efetivo cliente-banco, em que o objetivo principal seria a melhoria em médio e longo prazo das condições dos agricultores familiares, em especial no Nordeste.

Em 2004, essa linha de crédito apresenta altos índices de inadimplência e frequentemente operava com projetos elaborados em lotes, sem atender, portanto, às necessidades peculiares aos empreendimentos de cada família beneficiária, face a isso,

surgiu o Agroamigo. O Banco do Nordeste é quem operacionaliza o Programa Agroamigo, haja vista a concessão de crédito para a área rural, com metodologia própria de atendimento. O objetivo dessa ação é: 1- agilizar o processo de concessão do crédito; expandir de forma quantitativa e qualitativa o atendimento aos agricultores familiares, com redução de custos para o cliente; 2-proporcionar maior proximidade com os clientes de pequenos empreendimentos da área rural; e 3-atender integralmente o cliente, buscando a identificação das necessidades de serviços financeiros e bancários. Entre as vantagens demarcadas por essa metodologia estão, o crédito mais ágil e seguro; o crédito orientado; o atendimento realizado na comunidade do cliente; o acompanhamento sistemático e periódico; e a renovação imediata.

O Agroamigo é um programa de microcrédito que tem como objetivo financiar atividades no meio rural, a fim de contribuir positivamente com a condição econômica e social de agricultores(as) familiares, enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), com exceção dos grupos A e A\C. Criado em 2005, esse programa tem atuação em todos os estados do Nordeste (AL, BA, CE, MA, PB, PE, PI, RN, SE) juntamente com as regiões norte dos estados do Espírito Santo e Minas Gerais, cuja fonte de recursos provém do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE).

O Banco do Nordeste em parceria com o Instituto Nordeste de Cidadania (INEC) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) eram os agentes responsáveis pelas operações de crédito concedidos pelo programa (BNB, 2016). Todavia, Carvalho (2016, p.202) informa.

Essa modalidade de microcrédito rural, no ano de 2004/2005, (era reavaliado) através de uma parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a Agência de Cooperação Técnica Alemã (GTZ), o Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB) e o Instituto Nordeste Cidadania (INEC)¹, (que) instituía e operacionalizavam o Programa Agroamigo, metodologia resultante da criação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO – Lei nº 11.110 de 25 abril de 2005) que, por ação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OCIP), visava ampliar o acesso de pequenos microempreendedores rurais ao crédito produtivo (CARVALHO, 2016, p.202).

¹ O INEC é uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP), criada em 1993, a partir da Campanha Nacional de Combate à Fome, da Miséria e pela Vida e iniciativas de funcionários do próprio BNB.

Além disso, o Agroamigo, segundo o Banco do Nordeste.

Conta com 919 Assessores de Microcrédito Rural, empregados do Instituto Nordeste Cidadania- INEC, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público- OSCIP, responsável pela operacionalização do Agroamigo, por meio de Termo de Parceria firmado com o Banco do Nordeste.

Atualmente, os agricultores que desejam ser beneficiários do programa, precisam preencher os requisitos necessários para terem acesso a microcrédito desta natureza. Esses agricultores fazem parte de um subgrupo do Pronaf, classificados como: Pronaf Grupo B - Agroamigo Crescer, com valor de até R\$ 4mil, ou seja, que agreguem renda bruta anual de até R\$ 20 mil; e o Agroamigo Mais, com valor de até R\$ 15 mil, ou seja, que tenham renda bruta anual de até R\$ 300 mil, explorem área de até quatro módulos rurais e empreguem mão de obra familiar (BNB, 2015).

O diferencial do programa está em inserir os agricultores que precisam de empréstimos para investirem em suas atividades produtivas geradoras de renda, mas que não conseguem no mercado financeiro tradicional. Para isso, a proposta de crédito leva em consideração a realidade financeira dos seus clientes, a fim de permitir a concessão do empréstimo e de facilitar o reembolso do mesmo.

Os empreendedores rurais não estão limitados às atividades agropecuárias, podendo investir o crédito em atividades não agropecuárias, como o turismo rural, agroindústria, pesca, serviços no meio rural e artesanato. Isso em virtude da metodologia e da estrutura que o programa está esquematizado: Concessão de microcrédito produtivo orientado.

Nessa perspectiva, o Agroamigo teve início a partir de março de 2004, com um projeto-piloto implementado nas cidades de Floriano e Oeiras, Estado do Piauí. Essas cidades foram selecionadas em razão de prioridades do governo federal no combate à pobreza extrema. Nessa etapa, havia dois assessores de microcrédito rural em cada uma das duas agências.

A metodologia inovadora do Agroamigo impulsionou a sustentabilidade dos produtores rurais, a equidade de gênero no campo, como forma de:

- Conceder crédito orientado e acompanhado, de forma gradativa e sequencial;
- Atender os clientes na própria comunidade por meio do Agente de Microcrédito.
- Agilizar o processo de concessão de crédito;
- Sensibilizar os(as) agricultores(as) familiares quanto à importância da educação financeira;
- Expandir, de forma quantitativa e qualitativa, o atendimento com redução de custos para o agricultor familiar;
- Conscientizar os(as) agricultores(as) familiares quanto à necessidade de exploração sustentável do meio ambiente;
- Aumentar a oferta de alimentos para a população do campo e da cidade;
- Aumentar a renda familiar dos agricultores familiares (homens e mulheres);
- Criar emprego no meio rural;
- Juros mais baixos e bônus de adimplemento se o cliente pagar em dia;
- Apoio às atividades agropecuárias e não agropecuárias no meio rural.

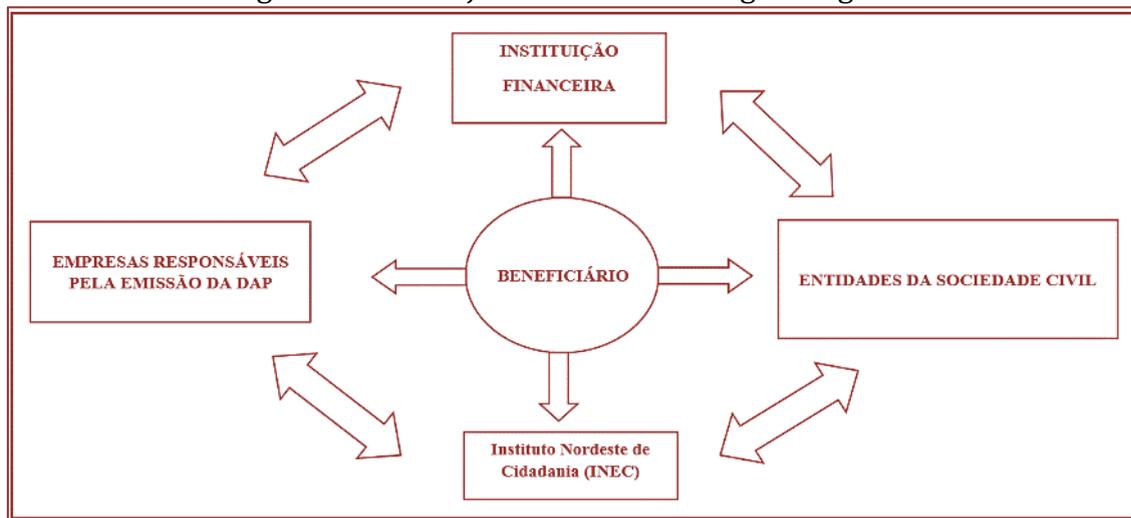
O Agroamigo possui uma metodologia própria com atendimento personalizado, agregando acompanhamento e orientação do crédito em todo ciclo do negócio com a presença do agente de Microcrédito. O crédito é composto por três etapas demarcadas no arranjo institucional para a definição do programa, conforme (figura 01).

1 - Etapa inicial (pré-venda) – Mapeamento do mercado; abertura de área de trabalho; promoção e palestra informativa. O agente de microcrédito, juntamente com o coordenador faz a seleção dos municípios e comunidades rurais para a visita do técnico, observando as condições edafoclimáticas, produção e comercialização. A Emdagro e Sindicato, são as entidades credenciadas para a emissão de Declaração de Aptidão Pronaf (DAP), para operacionalização do crédito dos agricultores familiares do Agroamigo. Logo, é o contato inicial do agente de microcrédito com os agricultores familiares e a comunidade, que permite o repasse das informações de crédito e coleta de informações junto aos agricultores.

2 - Etapa de concessão de crédito (venda) – O agricultor familiar deve estar com o cadastro rigorosamente em dia. Posteriormente, o agente de microcrédito vai visitar *in loco* a unidade rural, para elaboração do projeto, verificando as condições edafoclimáticas, mercadológicas, área e o desenvolvimento do agricultor. Para a elaboração da proposta do Agroamigo crescer até R\$ 4.000,00 e o Agroamigo mais até R\$ 15.000,00.

3 - Etapa de administração de crédito (pós-venda) – Visita de acompanhamento às unidades rurais, através do agente de microcrédito para acompanhar a implantação e funcionamento das atividades financiadas. Essas visitas favorecem a verificação da correta aplicação de crédito e o cumprimento de todas as exigências legais e contratuais, contribuindo para o retorno oportuno dos recursos liberados, resguardando a viabilidade do negócio, alcançando os resultados esperados, consequentemente elaborando nova proposta de crédito e o retorno devido dos recursos ao Banco Central do Brasil.

Figura 01 - Arranjo institucional do Agroamigo.



Organização: CARVALHO (2017).

A figura do agente de crédito, como uma metodologia do programa é responsável por prestar orientação aos clientes, a fim de garantir a melhor aplicabilidade do recurso concedido em atividades produtivas agropecuárias e não agropecuárias, de forma a garantir o sucesso do seu investimento. Para ser um agente de crédito é preciso ter o ensino médio, preferencialmente técnico agrícola com qualificação para a extensão rural, além de habilidade em lidar com o público alvo e de preferência, pertencer a comunidade perante a qual desempenha suas atividades (BNB, 2016). Esse método utilizado no programa Agroamigo, baseia-se naquele aplicado ao programa de microfinanças do Crediamigo, também do Banco do Nordeste, com adaptações necessárias para o meio rural, a fim de atender as carências que excluíam esse público do mercado de microcrédito tradicional.

Além disso, a integração do Agroamigo com outros programas do Governo Federal, em parceria com o Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA, tem estimulado o acesso de pequenos agricultores a produtos e serviços bancários, canais de comercialização e sustentabilidade dos empreendimentos, aspectos anteriormente dificultados aos agricultores pobres do Nordeste brasileiro. Entre os programas complementares ao Pronaf, destacam-se os seguintes.

1-Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, instituído pela Lei nº10.696, de 2003, através do qual, o governo adquire alimentos dos(as) agricultores(as) familiares e doa parte para pessoas em risco alimentar, por meio de instituições reconhecidas, além de realizar formação de estoques. Assim, além do incentivo à produção agropecuária e à sustentação de preços, o governo amplia a força de outro importante programa: o Fome Zero, que foi incorporado pelo Bolsa Família.

2- Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, cujos recursos do Governo Federal são repassados em caráter suplementar aos Estados, Distrito Federal e Municípios, para a aquisição de gêneros alimentícios destinados a merenda escolar de estudantes da rede pública. A Lei nº. 11.947, de 2009, determina que no mínimo 30% dos recursos devam ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar.

3- Zoneamento Agrícola de Risco Climático - é um instrumento de política agrícola e gestão de risco na agricultura. Atua no ciclo de plantio, com o objetivo de minimizar os riscos relacionados aos fenômenos climáticos, como geadas e escassez de água, por exemplo, permitindo a cada município identificar a melhor época de plantio das culturas.

4- Proagro Mais – Programa governamental que visa amortizar operações de custeios agrícola e indenizar parcela da renda que seria impactada no caso de ocorrer um evento adverso da natureza que afetasse as lavouras. De outra parte, o Proagro Mais Investimento assegura cobertura adicional para pagamento de parcelas de investimento agropecuário aos agricultores familiares que tenham uma operação de custeio agrícola.

5-Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar – PGPAF, consiste na concessão de um bônus aos agricultores familiares que contraírem financiamento de investimento ou custeio, quando o preço de mercado do produto financiado estiver abaixo do custo de produção (preço de garantia). A adesão é feita automaticamente no momento da contratação do financiamento de custeio.

Dessa forma, é importante destacar que muitas são as vantagens do Pronaf B, mas antes da criação do Agroamigo era demarcável algumas dificuldades, como cita Maciel (200, p.16).

[...] à padronização de projetos: as propostas de financiamento eram formuladas à revelia das peculiaridades de cada agricultor e da atividade por ele desenvolvida, num cenário de falta de acompanhamento e elevada incidência de desvio de crédito. Além desses fatores, o tempo de espera decorrido entre a solicitação e a liberação do crédito chegava a ultrapassar um ano. O custo da transação para o agricultor era elevado, sobretudo devido aos sucessivos deslocamentos às instituições mediadoras do programa. A falta de informação e até de documentos como cédula de identidade e Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), agravavam esse quadro.

Para Abramovay (2008), a metodologia empenhada pelo Banco do Nordeste, acaba sendo extremamente positiva, haja vista as experiências visualizadas.

O Banco do Nordeste opera com um assessor de crédito que responde pela qualidade de uma determinada carteira de crédito. Ele conhece seus clientes e zela não só por fazer-lhes chegar recursos, mas sobretudo pelo retorno do dinheiro aplicado e, portanto, pela capacidade de este dinheiro traduzir-se, efetivamente, em geração de renda e combate à pobreza (BNB, 2014, p.15).

Sendo assim, o Agroamigo trata-se de uma iniciativa pioneira no Brasil, que visa à concessão de financiamento para área rural, adotando metodologia própria de atendimento, cuja principal premissa consiste na concessão de crédito orientado e acompanhado.

4. A ESPACIALIZAÇÃO DO AGROAMIGO NO NORDESTE

O Agroamigo, enquanto política de fomento as pequenas unidades familiares, apresenta significativa importância junto à agricultura sergipana em função da liberalização de recursos para produção e investimentos agropecuários. Desde a safra 2005/2006, o Agroamigo tem lançado sucessivos volumes de recursos à agricultura familiar nordestina. Tal fato pode ser evidenciado nos números de montantes liberados entre os anos de 2005 e 2019, para os nove estados da região Nordeste. Segundo o relatório do Banco do Nordeste do Brasil, para os nove estados nordestinos, o número de operações contratadas passou de 17.459 no ano de 2005, para 447.936 em 2019, isto é, um crescimento da ordem de 2.465,64%. Nesse intervalo foram efetivados quase 5 milhões de operações que liberou pouco mais de 15,5 milhões de reais em quase quinze anos de

funcionalidade. Ainda neste tocante, observa-se que o acréscimo de recursos nesse intervalo, no total dos nove estados, foi da ordem de 13.436,15% (Tabela 01).

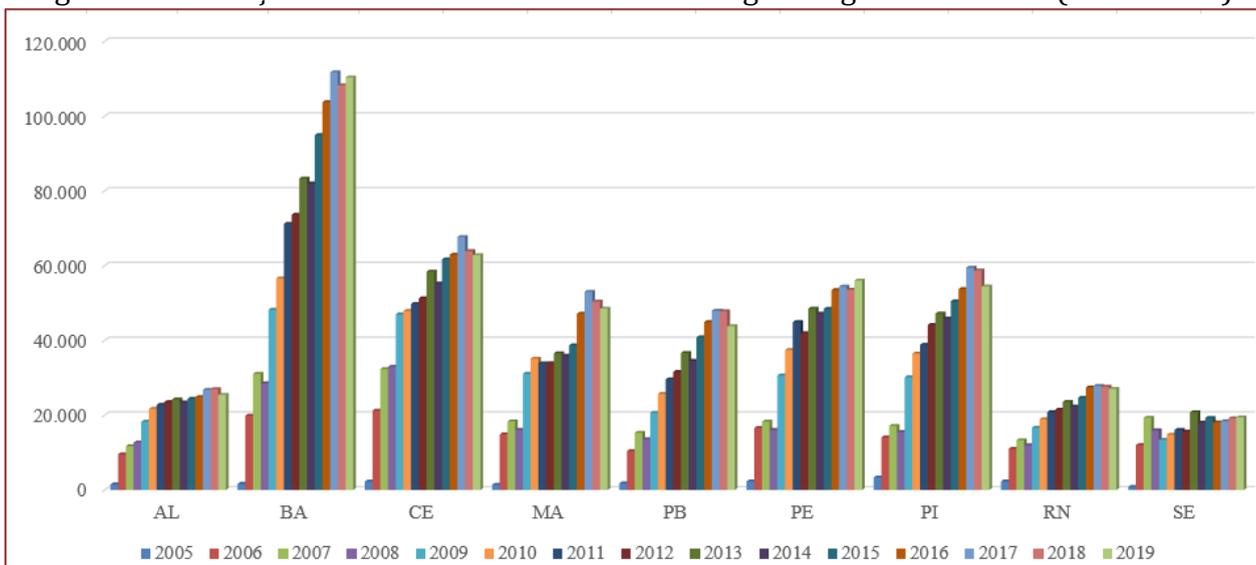
Tabela 01 – Quantitativo de contratos efetivados e recursos liberados pelo Agroamigo no Nordeste (2005-2015).

ANO	Nº de Operações	Valor Contratado em R\$	Valor Médio R\$
2005	17459	16803,7	962,46
2006	129764	140581,5	1.083,50
2007	176830	238043,1	1346,16
2008	163459	226109,5	1383,27
2009	256008	397557,2	1552,9
2010	294696	535181,8	1816,04
2011	327980	694907,5	2118,74
2012	337178	823699,1	2442,92
2013	379275	1127882,8	2973,78
2014	364582	1380403,1	3786,26
2015	403.526	1.650.168,47	4.014,00
2016	436.380	1.791.162	4.169,57
2017	467.330	2.090.161	4.471,00
2018	456.459	2.286.222	5.009,18
2019	447.936	2.274.480	5.073,00
Total	4.658.862	15.673.362,77	2.813,519

Fonte: BNB (2005-2019).

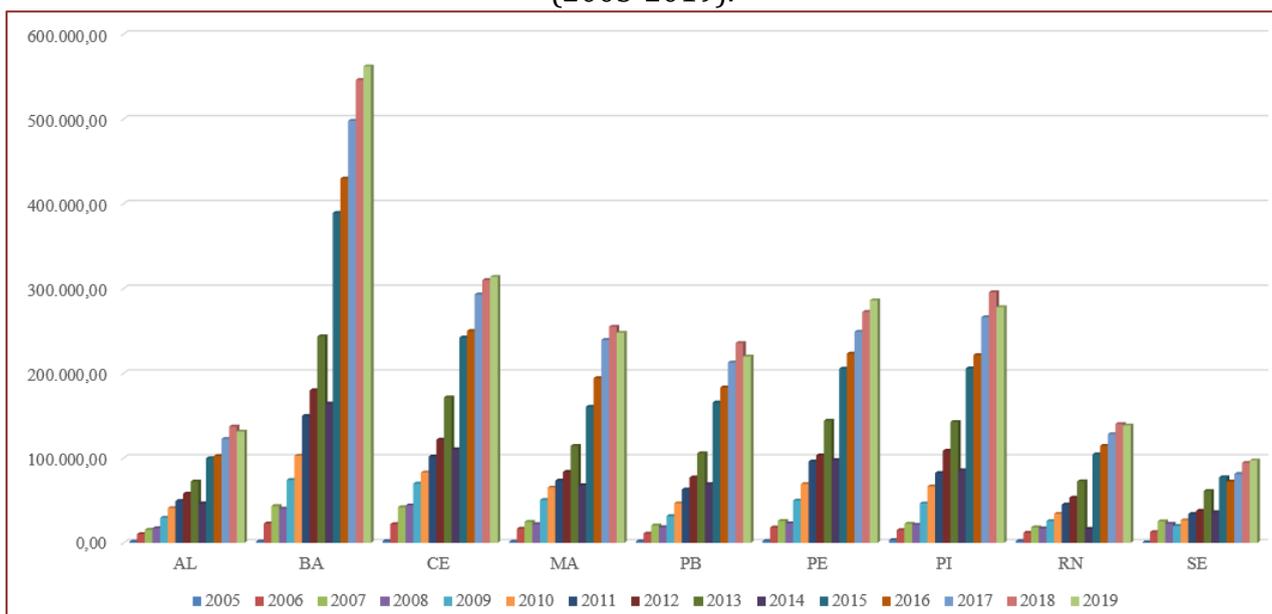
Em termos de variação por unidade federativa da região Nordeste, os dados de 2005 a 2019, demonstram que a Bahia foi o estado que teve maior crescimento no número de empréstimos, sendo da ordem de 6.460%, seguidos dos estados do Maranhão e Ceará, que tiveram crescimento de respectivamente 3.404 e 2.675%. Tais dados validam a importância dos recursos advindos do Agroamigo para as atividades agropecuárias do Nordeste; assim como demonstra que esse segmento do Pronaf é um dos únicos que persistem com saldos de variação contratual e de recursos liberados positivos, ano a ano, impondo mudanças socioespaciais (Figura 02 e 03).

Figura 02 -Evolução dos Números de Contratos do Agroamigo no Nordeste (2005-2019).



Fonte: BNB (2005-2019).

Figura 03 -Evolução dos Números de Recurso Liberado pelo Agroamigo no Nordeste (2005-2019).



Fonte: BNB (2005-2019).

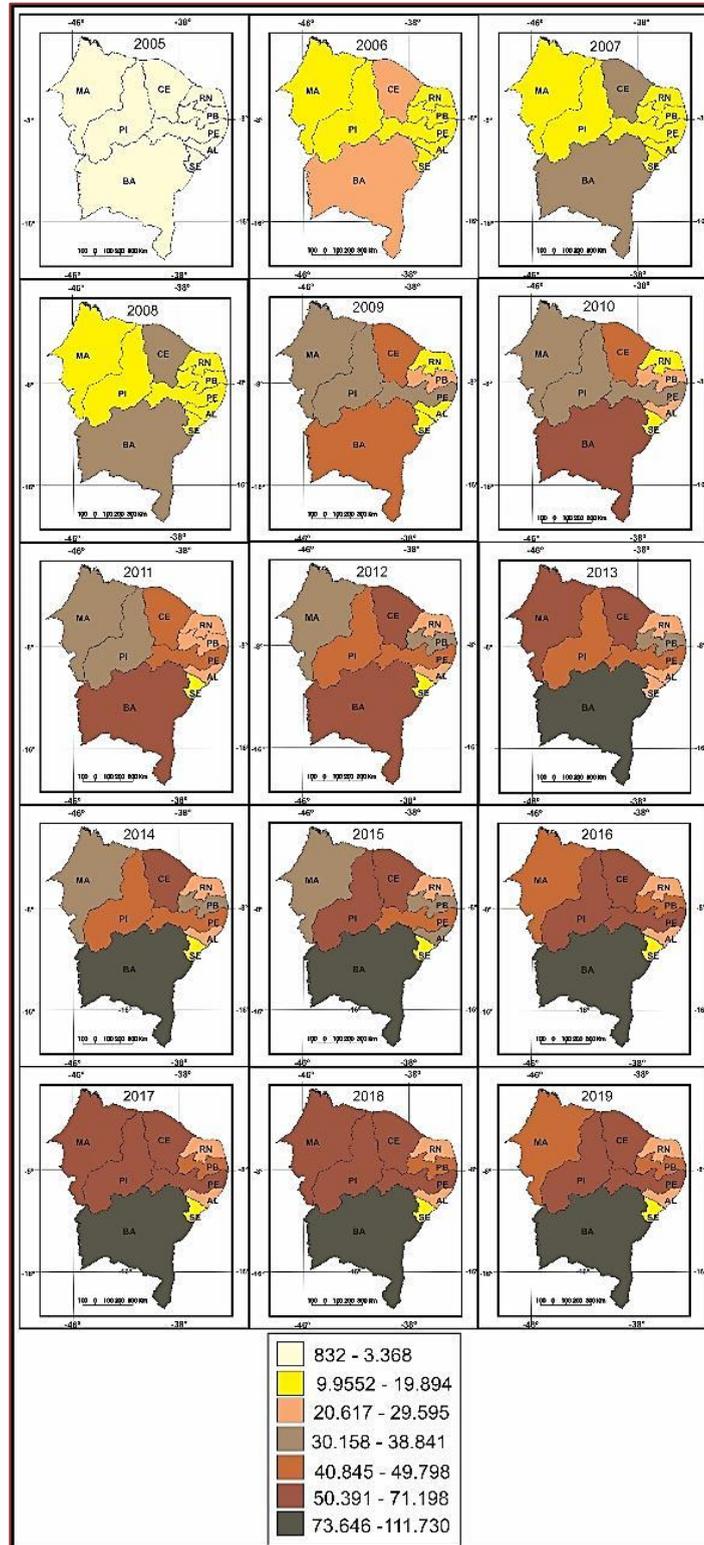
Conforme figura, o ano de 2005, ano de implantação do projeto piloto do programa, é o ano que tem os menores números em relação a categoria analisada, isso se explica pela falta de conhecimento por parte do público alvo da existência e dinâmica do programa. Contudo, à medida que os anos passam, o programa ganha conhecimento e mais pessoas têm interesse em participar deste grupo, como evidenciado pelos números da tabela 01 (apresentada anteriormente).

As variações ano após ano, em termos contratuais e de recursos liberados do programa Agroamigo (2005-2019) se ratifica na espacialização dos dados contratuais e de recursos por Estado. Além disso, fica evidente pela figura 04, que no primeiro ano de operacionalização (2005), o Agroamigo teve pequeno número de contratos efetivados, tanto que em relação ao ano de 2006, a variação foi de quase 650%. Este fato valida o trabalho desenvolvido pelas entidades envolvidas na operacionalização, no sentido de divulgação e repasse de informações sobre o programa aos agricultores nesse intervalo. Além disso, é visível em 2006, que somente os estados da Bahia e do Ceará tiveram números acima de 20 mil contratos. Esses estados se mantiveram destacáveis, quase sempre, em termos de liderança na efetivação contratual e disponibilização de recursos. Também é válido explicar que os demais estados variaram pouco em termos de números contratuais. Contudo, precisamos ser enfáticos, que o tamanho dos estados e a presença dos assessores de crédito do Instituto Nordeste de Cidadania (INEC) facilitam a validação e contratação desse programa para todos os agricultores interessados e enquadrados nas suas devidas regras (Figura 05).

No tocante a questão dos recursos ainda, devemos considerar que as disponibilizações destes, quase sempre foram crescentes, em virtude do aumento do valor do empréstimo e também decorrente das correções inflacionárias, que correspondem as conjunturas mercadológicas, haja vista nem sempre o crescimento contratual ser concernente ao crescimento dos recursos liberados. Contudo, quando visualizados espacialmente, os respectivos recursos, no intervalo de 2005 a 2019, demonstrou que no ano de 2005, os estados estiveram no mesmo intervalo de valores disponibilizados; ao passo que entre 2006 e 2008, a variação fora de quase 60%, seguindo maior expressão no intervalo de 2011 a 2018, quando o crescimento chegara a 229%. (Figura 06). Entre 2018 e 2019 há um decréscimo tanto contratual quanto de recursos liberados na ordem de -1,86% e 0,51%. A variação geral, em termos de valores ficaram entre R\$16.803,70 mil disponibilizados em 2005, e R\$ 2.274.480, em 2019², demarcando uma variação de 13.435% (Figura 07).

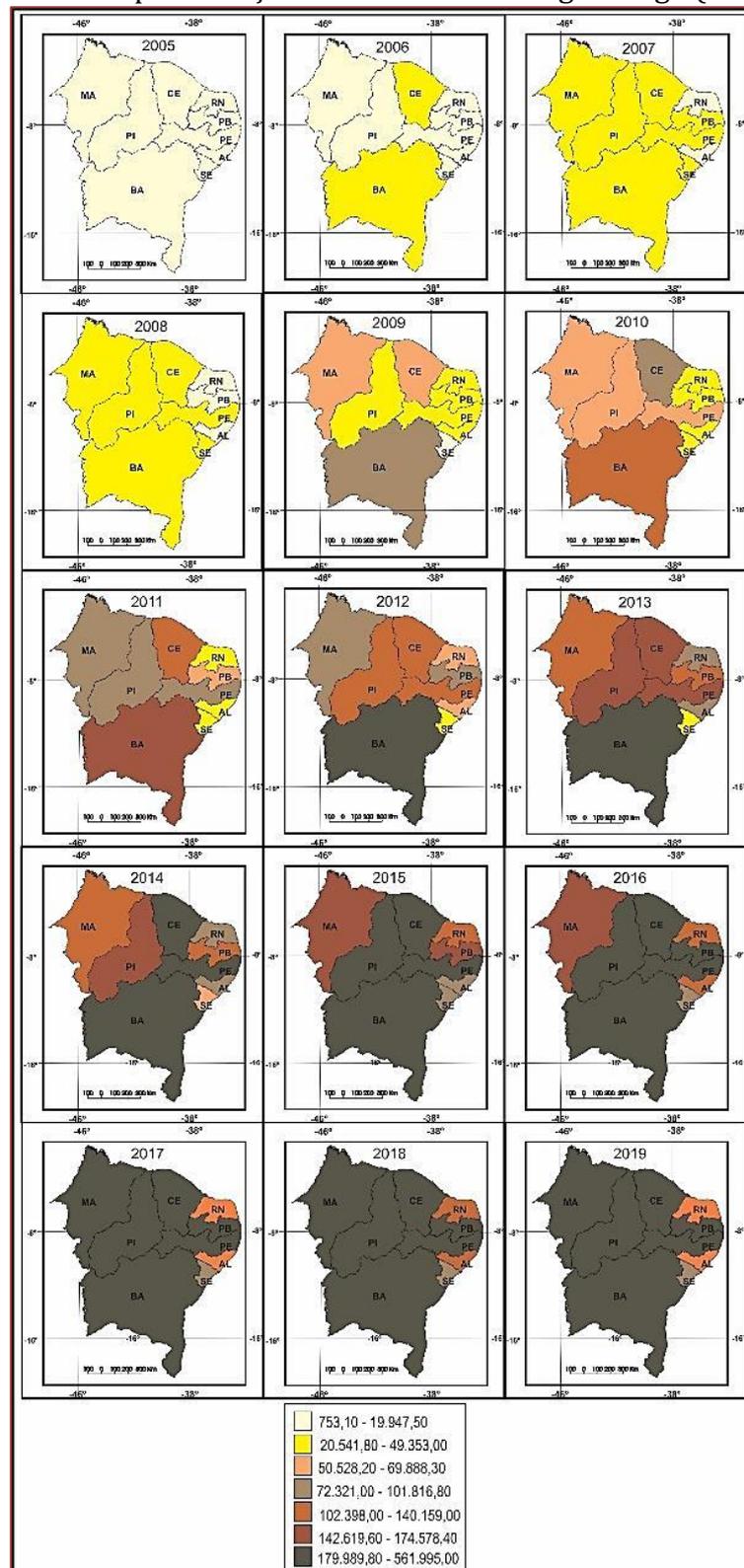
² Observar que essa exposição não é uma análise comparativa, mas apenas uma explanação quanto ao menor e maior volume disponibilizado pelo Agroamigo no Nordeste, haja vista as dimensões geográficas não permitir, nesse sentido, uma análise comparativa mais aprofundada.

Figura 04 – Nordeste: Espacialização dos contratos do Agroamigo (2005-2019).



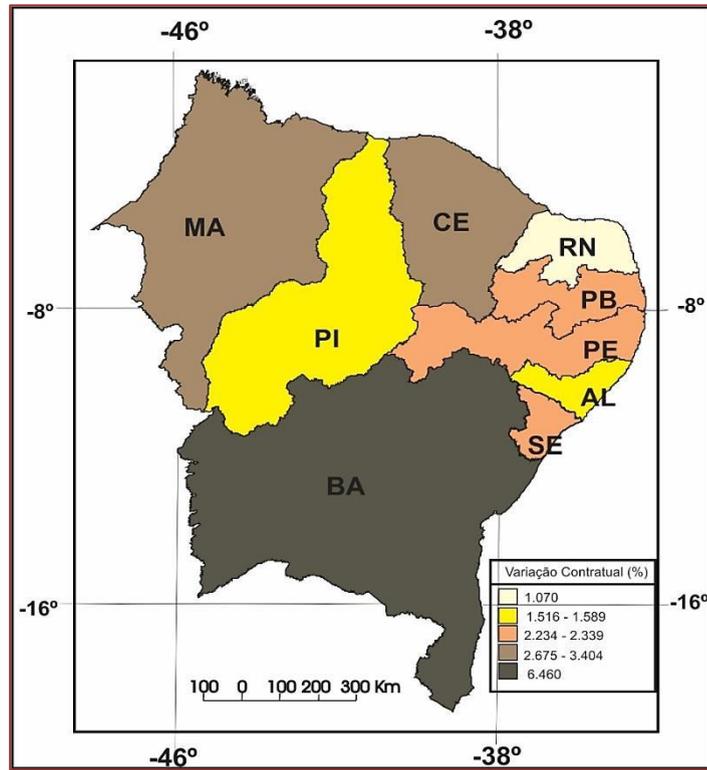
Fonte: BNB, 2005-2019.

Figura 05 – Nordeste: Espacialização dos contratos do Agroamigo (2005-2019).



Fonte: BNB, 2005-2019.

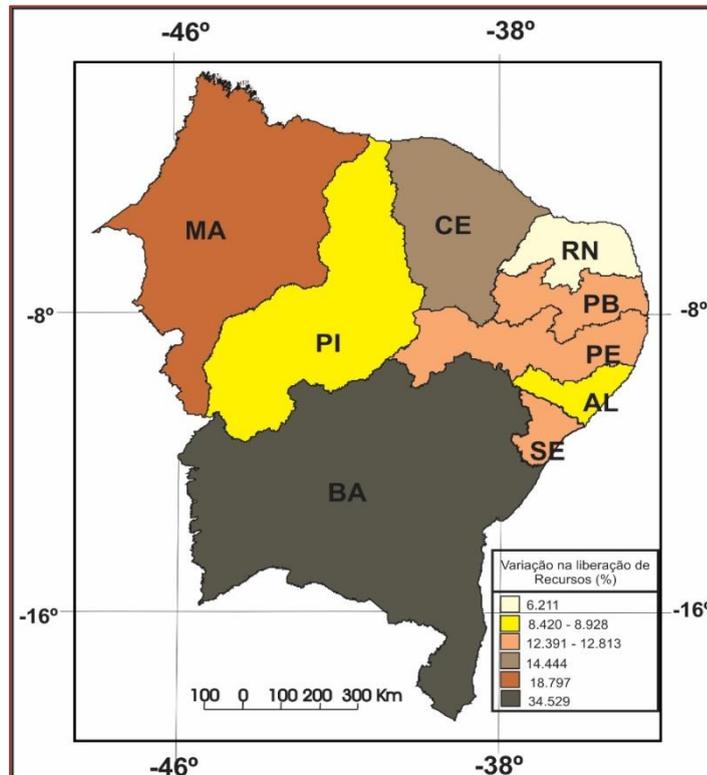
Figura 06 – Nordeste: Variação Contratual do Agroamigo (2005-2019).



Fonte: BNB, 2005-2019.

Figura 07 – Nordeste: Variação de Recursos do Agroamigo (2005-2019).

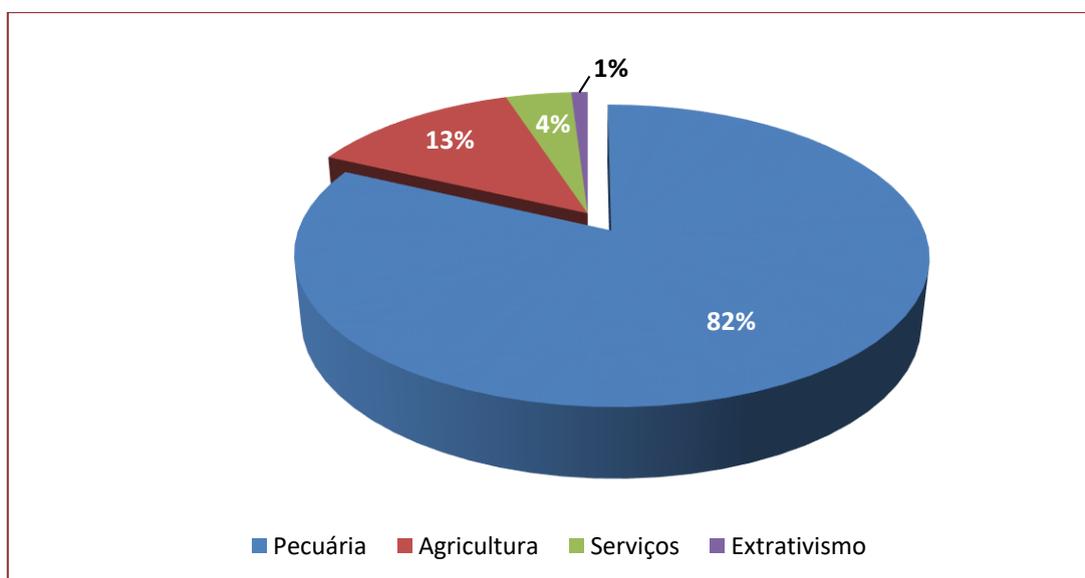
Fonte: BNB, 2005-2019.



A variação de recursos do Agroamigo, entre 2005 e 2019, no Nordeste, validou ainda que os acréscimos variaram entre 6.211% para o Rio Grande do Norte, que se define como estado com menor crescimento; e 34.529% para o estado da Bahia, que se configurou como maior crescimento, isto é, somente a Bahia disponibilizou nos anos analisados a cifra aproximadamente de três milhões e quinhentos mil reais. A disponibilização desse crédito alavancou, em muito, as atividades agropecuárias da região Nordeste, assim como favoreceu a oferta de atividades terciárias em nível local, tanto que muitos municípios pequeninos, ditos rurais, têm fortalecido atividades comerciais de venda de suprimentos agrícolas, motivada por recursos do Agroamigo.

Além disso, dados do relatório de microfinanças disponibilizados pelo Banco do Nordeste em 2019, quanto ao Agroamigo, demonstra que os contratos estiveram direcionados aos seguintes setores: Agricultura, Pecuária, Extrativismo e atividades não Agropecuárias (serviços) (figura 08). Dessa forma, verifica-se uma grande quantidade de operações na atividade pecuária, justificada pela tradição regional.

Figura 08 - Agroamigo – Quantidade de Operações por Setor de Atividade.

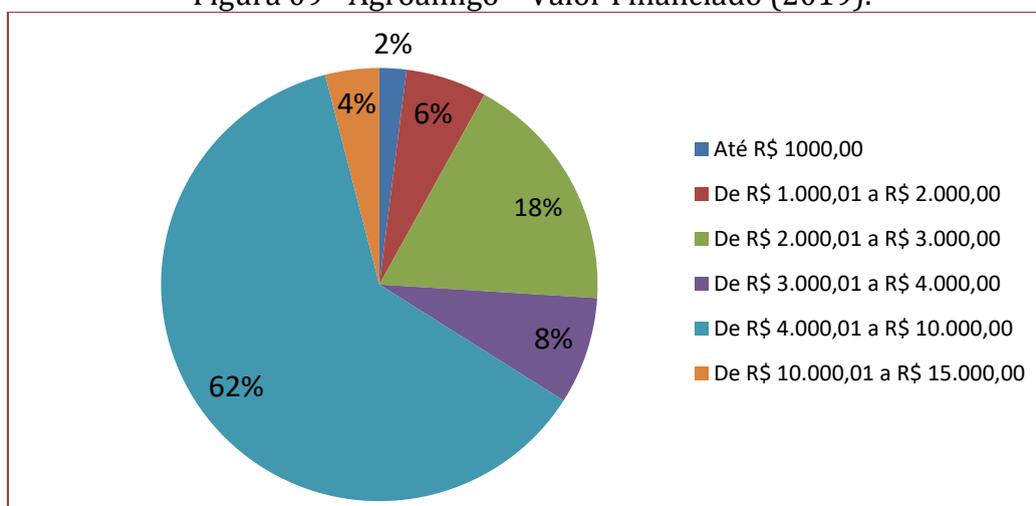


Fonte: Agroamigo Consciente (BNB, 2019).

Observa-se, ainda, um pequeno incremento de atividades não agropecuárias desenvolvidas, o que já justifica a mudança do perfil da produção rural de muitas localidades, agregando rendas externas à agricultura e ao orçamento dos agricultores familiares. Este fenômeno que vem sendo chamado de pluriatividade e reveste-se de particular importância num cenário de produção agrícola em declínio para os agricultores mais pobres (GROSSI, SILVA, 2002).

Os financiamentos executados variaram também em termos de valores disponibilizados, que saiu de R\$1.000,00 a 15.000,00 (Figura 09). Esses valores têm seus pagamentos condicionados às atividades desenvolvidas pelo agricultor familiar e com prazo definido de até dois anos para pagamento, mesmo com outras variações. Cabe informar que no modelo tradicional de operacionalização, do Pronaf B, esse prazo era normalmente padronizado e sempre de dois anos.

Figura 09 - Agroamigo – Valor Financiado (2019).



Fonte: Agroamigo Consciente (BNB, 2019).

Na conjuntura do Nordeste, é interessante lembrar ainda, a participação do público feminino na carteira ativa do Agroamigo. Em 2005, as mulheres contribuíram com 43% das contratações, evoluindo para 47% em 2019. Assim, percebe-se que, de fato o Agroamigo tem colaborado para o acesso das mulheres às políticas de crédito no meio rural.

Segundo Magalhães e Abramovay (2006, p. 17),

Financiamento de atividades tradicionais femininas acaba sendo um estímulo à diversificação e à inserção mercantil de produtos e serviços que não faziam parte dos mercados na maior parte dos sertões nordestinos. É na valorização do “trabalho invisível” das que ocorrem as poucas, no entanto expressivas experiências de inovação.

Desse modo, a grande participação feminina, no âmbito do Agroamigo, além de possibilitar a redução das desigualdades de gênero no meio rural, permite a diversificação das atividades não agrícola nesse meio.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PRONAF estabeleceu-se, nos últimos 25 anos, como importante instrumento para o financiamento da agricultura familiar, ao contribuir na dinamização socioeconômica do espaço rural nordestino. Condição que propiciou a melhoria produtiva de alimentos que atendem à população do país, permitindo uma distribuição demográfica rural mais equilibrada, haja vista alicerçar bases para o agricultor familiar e seus familiares no campo.

Diante disso, o Agroamigo definiu-se como uma linha de microcrédito de combate à pobreza rural, com forte repercussão na região Nordeste do país. Todavia, apesar de todos os dados visualizados demonstrarem crescimento quase que constante em termos contratuais e de recursos disponibilizados ano a ano, muitos outros fatores estão integrados à logística do Programa e a conjuntura do período. Sendo assim, fatores como: impossibilidade de acesso repetitivamente ao programa, questões edafoclimáticas e com menor importância para essa modalidade, a questão da inadimplência, mantêm-se como complicadores para o futuro do programa.

Por outro lado, esses dados demonstram como o programa tem procurado exceder a pobreza no meio rural nordestino e promover o desenvolvimento sustentável da agricultura. Sabe-se que na região Nordeste, a maioria dos atores sociais beneficiários do programa são agricultores familiares que continuam sobrevivendo à custa de seu trabalho, inclusive com uso de técnicas de produção artesanais, com baixo índice de produtividade do trabalho.

Além disso, desde a década de 1990, estudos mostram que existe uma diferença marcante entre agricultura familiar e patronal na região, explicadas pela queda da rentabilidade nas pequenas propriedades agrícolas. Esse fato corroborou para a crescente dependência de rendas não-agrícolas, principalmente das provenientes de políticas públicas como o Agroamigo, para a sobrevivência do pequeno agricultor (GRAZIANO DA SILVA E GROSSI, 1997).

Logo, o Agroamigo, com uma metodologia diferenciada em relação a aplicada tradicionalmente pela maioria das agências bancárias, focado no Assessor de Microcrédito, define-se como uma importante política de apoio à agricultura familiar no Nordeste, implementada pelo Governo Federal, a partir da parceria com o Banco do Nordeste e Nordeste de Cidadania (INEC). Assim sendo, demarca-se a necessidade de

novas pesquisas sobre o tema, que levem em consideração, não só o viés da espacialização geográfica, mas também do ecletismo analítico, quanto às informações institucionais e de impacto da política junto aos agricultores familiares, voltando-se a melhorias substanciais da ação e da implementação junto aos agricultores familiares mais pobres.

REFERÊNCIAS

- [1] ABRAMOVAY, R. Paradigmas do capitalismo agrário em questão. Campinas: Hucitec/Ampocs/Editora da Unicamp, 1992. p.135-207.
- [2] _____. Alcance e Limites das Finanças de Proximidade no Combate à Inadimplência: O Caso do Agroamigo. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), São Paulo, 2008. Disponível em <www.fipe.org.br/web/publicacoes/discussao/textos/texto_10_2008.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2014.
- [3] ALENCAR, M. T. de. PRONAF como Instrumento de Atuação do Estado no Espaço Rural do Semi-árido Piauiense. Tese de Doutorado: NPGE, São Cristóvão, 2010.
- [4] BASTOS, F. Ambiente institucional no financiamento da agricultura familiar. São Paulo; Campinas, SP: CERES – Centro de Estudos Rurais do IFCD – Unicamp, 2006a.
- [5] _____. Estabelecidos e outsiders nas políticas de crédito: o caso do Pronaf B. in: XLIV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 2006b. Disponível em <www.sober.org.br/palestra/5/1087.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2013.
- [6] BITTENCOURT, A. e ABRAMOVAY, R. Inovações institucionais no financiamento à agricultura familiar: o Sistema Cresol. Revista Economia Ensaios. Vol 16, no 1: no prelo, 2003. Disponível em <http://issuu.com/ricardoabramovay/docs/inovacoes_institucionais/3>. Acesso em: 15 jan. 2015.
- [7] BNB. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf: Relatório de Resultados. Fortaleza, 2008.
- [8] _____. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf: Relatório de Resultados. Fortaleza, 2009.
- [9] _____. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf: Relatório de Resultados. Fortaleza, 2010.
- [10] _____. Relatório da Administração. 2014. Disponível em <http://www.bnb.gov.br/documents/50268/54349/df_dezembro_2014/86eefcb5-1ce2-4c60-9dd4-39d9cf4cfd6>. Acesso em 22 de jan. de 2017.
- [11] _____. Relatório 2019. Programa de Microfinanças. 2019. Disponível em <<https://www.bnb.gov.br/documents/165130/0/2019.RelatoriodeMicrofinancas.pdf/a8654370-3761-b943-4e02-f51f951d834c>>. Acesso em 22 de maio. de 2020.

- [12] BRASIL. DECRETO Nº 1.946, DE 28 DE JUNHO DE 1996. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm>. Acesso em: 15 junho. 2018.
- [13] _____. Resolução nº. 2.191, de 24 de agosto de 1995 do Conselho Monetário Nacional. Crédito rural – Institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). 1995. Disponível em < http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1995/pdf/res_2191_v4_L.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2014.
- [14] _____. Resolução nº. 2.310, de 29 de agosto de 1996 do Banco Central do Brasil. Consolida as normas aplicáveis aos financiamentos rurais ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). 1996. Disponível em < https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/45783/Res_2310_v1_0.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2018.
- [15] _____. Lei nº 11.326, de 24 de Julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. 2006. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.326%2C%20DE%2024%20DE%20JULHO%20DE%202006.&text=Estabelece%20as%20diretrizes%20para%20a,Art. >. Acesso em: 10 mai. 2018.
- [16] CARVALHO, D. M. de. Trajetórias do Pronaf em Sergipe: Desenvolvimento e Mudanças Sócio-Espaciais. São Cristóvão: PPGE0, 2016. (Tese de doutorado).
- [17] GRAZIANO DA SILVA, José; DEL GROSSI, Mauro E. Evolução da renda nas famílias agrícolas e rurais: Brasil, 1992/97. In. Anais do XXVII Encontro Nacional De Economia, 1999 , Belém - PA, Niterói - RJ ANPEC - Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia , 1999 , v. I , n. , p. 207 -227.
- [18] GROSSI, M. E. D.; SILVA, G. S. Novo Rural: uma abordagem ilustrada. Londrina: IAPAR, 2002, V. 1.
- [19] GUANZIROLI, C.E. Pronaf dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. In: CONGRESSO SOBER, 44., 2006, Fortaleza. Anais... Fortaleza, 2006. Disponível em:<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06a169.pdf>. Acesso em 05 março.2014.
- [20] LOPES, E. S. A. e COSTA, José Eloízio. Impactos do Pronaf B nos Municípios de São Cristóvão e Itabaiana, Estado de Sergipe: Para além da dimensão econômica. 2007. (Relatório de pesquisa).
- [21] MACIEL, I. S. R. AVALIAÇÃO DA METODOLOGIA DO AGROAMIGO EM CAUCAIA-CE. Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas Universidade Federal do Ceará, 2008. Disponível em < <http://www.mapp.ufc.br/images/disserta%C3%B5es/2008/DISSERTACAO-de-Iracy-Soares-Ribeiro-Maciel-230609.pdf>>. Acesso em: 20 de dezembro de 2016.
- [22] MAGALHÃES, R. & ABRAMOVAY, R. Acesso, uso e sustentabilidade do PRONAF B. São Paulo: MDA/FIPE, 2006. 25p. (Texto Mimeo).

[23] MATTEI, L. Impactos do Pronaf: Análise de Indicadores. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrário e Desenvolvimento Rural (NEAD – Estudos), 2005. Disponível em <<http://www.nead.org.br/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=319>>. Acesso em: 27 jun. 2010.

[24] _____. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: balanço e perspectivas. FSC – Departamento de Economia. Texto para Discussão, n.5, 2001.

[25] SCHRÖDER, M. Políticas públicas e agricultura familiar no Brasil: inovações institucionais a partir do Pronaf. IN: 34º Encontro Anual da ANPOCS. outubro de 2010. Disponível em <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1538&Itemid=350>. Acesso em: 06 fev. 2014.

Capítulo 3

Agricultura familiar na microrregião agreste de Itabaiana e a questão Agroalimentar

Alisson Santos Leite

Diana Mendonça de Carvalho

Marcelo Alves Mendes

1. INTRODUÇÃO

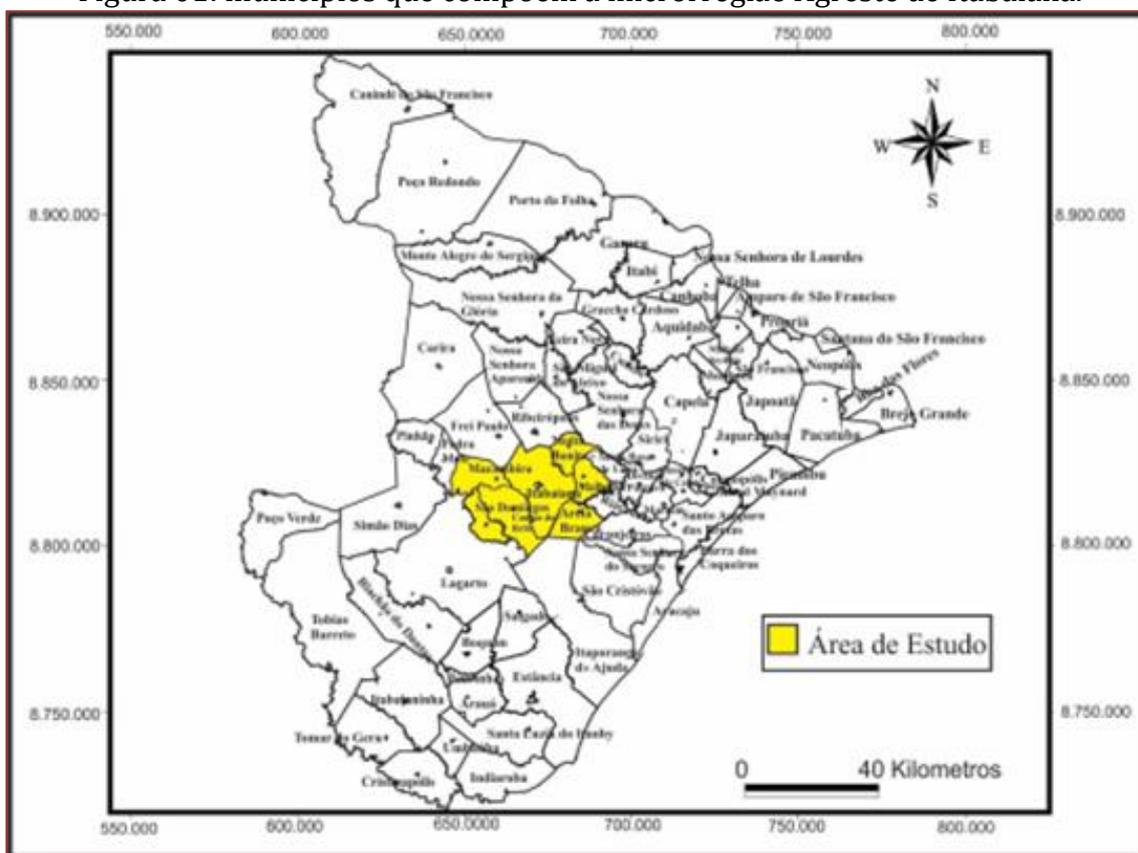
A formação do espaço agrário brasileiro esteve condicionada, historicamente, às práticas mercantis dominantes instauradas no período colonial. A massiva exploração do pau-brasil, as numerosas plantações de cana-de-açúcar e, posteriormente, a glória do café e a ascensão do agronegócio, denotam a inércia da constituição de uma sociedade que pouco se atentou para a necessidade de uma produção sustentável.

A incursão estrangeira no período colonial promoveu a ocupação do território e germinou o início de uma agricultura “para fora”, pautada na concentração e nas desigualdades em múltiplas dimensões. Em contrapartida, estados centrais investiram massivamente em crédito e outros benefícios na agricultura familiar, promovendo o desenvolvimento de modo integral. O modelo centralizado de investimentos adotados no Brasil, dificultou a inserção dos agricultores familiares, potencializando a devastação natural, minguando o trabalho no campo; ao mesmo tempo que forçou esses a buscar atividades que complementassem a sua subsistência. Diante disso, os pequenos produtores têm se dedicado à produção crescente de artigos agroalimentares demandados por consumidores preocupados com a saúde do corpo, com a natureza e a manutenção da qualidade de vida.

Assim, este trabalho possui o intento de analisar os desafios da produção agroecológica na microrregião do Agreste de Itabaiana (Sergipe), avaliando o perfil dos agricultores inseridos nesse circuito produtivo, verificando a dinâmica comercial e as condições naturais das unidades produtivas. O estudo foi desenvolvido numa perspectiva empírico-analítica com vieses quali e quantitativo. Partiu de pesquisas bibliográficas, valorando o processo de composição do meio rural e desenvolvimento agrário, assim como com base em entrevistas junto aos agricultores de associações rurais por meio remoto.

O recorte estudado foi a microrregião Agreste de Itabaiana, no estado de Sergipe, região Nordeste do Brasil. Localizada na porção central da unidade federativa, a microrregião é composta por sete municípios (Macambira, São Domingos, Campo do Brito, Malhador, Itabaiana, Areia Branca, Moita Bonita). Abrange uma área de 1.101,4 km² isto é, 5% do Estado, com uma população, segundo estimativas do IBGE (2018), de 172.934 habitantes (Figura 01).

Figura 01: municípios que compõem a microrregião Agreste de Itabaiana.



Fonte: Base Cartográfica SEPALNTEC (2014).
 Elaboração: Diana Mendonça de Carvalho (2019).

A microrregião é tipicamente dependente das atividades agropecuárias que, juntamente com o setor de serviços, tem gerado um significativo dinamismo econômico local-regional no estado, em especial, o município de Itabaiana, centro geodésico de polarização econômica. Essa microrregião conta com 8.571 estabelecimentos definidos como familiares, representando um percentual de 11,9% do total estadual, categorizado como familiares (IBGE, 2017). A área desses estabelecimentos na microrregião soma 29.661 hectares, o que corresponde a uma área média por estabelecimento de 3,4hectares. A ocupação de área representa no contexto total de estabelecimentos da microrregião (59.771 hectares) 49,62%. Esse número demonstra que apesar de ser denominada como área de minifúndio, a microrregião agrega forte concentração de terras em baixo número de estabelecimentos.

Neste contexto, a agricultura familiar é definida pelo cultivo da terra, pela pequena propriedade e pelo trabalho da família. É nítido que, reformas e expressivos investimentos públicos na agricultura familiar são essenciais para o combate às

disparidades socioeconômicas e para o abastecimento interno do país, constituindo-se em elementos que podem obstar ou reanimar a sustentabilidade e o desenvolvimento.

No caso da microrregião Agreste de Itabaiana, a produção agroecológica e sustentável permeia por caminhos do senso comum ou tradicional. Essa produção está em sincronia com a demanda social por alimentos sem agrotóxicos. Evidencia-se também a atuação de entidades de apoio ao trabalhador do campo, como sindicatos e associações, como um dos elementos de promoção do lavrador e de sua integração ao circuito produtivo e sustentável.

2. BREVE RELATO DA HISTÓRIA DO MEIO RURAL BRASILEIRO E MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA

O processo de desenvolvimento do meio rural brasileiro esteve vinculado às aventuras e intentos dos povos europeus em explorar e extrair riquezas, inicialmente por meio do trabalho indígena (com o pau-brasil) e depois pelo trabalho escravo. No enredo, a formação do espaço agrário do Brasil permaneceu condicionada às práticas mercantis e a legitimação da posse das terras encontradas.

Nesse contexto, em 1534, os portugueses instalaram um sistema de administração territorial: as capitanias hereditárias, com a consequente concessão de terras por sesmarias, cujo intuito era organizar a ocupação e proteger a colônia. Essas primeiras tentativas de organização do negócio lusitano contribuíram para a formação dos latifúndios, com uma distribuição seletiva das terras e criação de obstáculos para o desenvolvimento desconcentrado e desvinculado do sistema sócio metabólico.

A cana-de-açúcar marcará o ritmo do empreendimento europeu no arranjo territorial difundido em terras brasileiras. Sua demanda estava submetida às necessidades europeias e não ao mercado doméstico, sendo um entrave para a adoção de outras atividades agrícolas que servissem de subsistência e embasamento do trabalho livre. Para Furtado (1976), o sucesso português deu-se por conta da escravidão. Mas esse empreendimento não se definiu apenas no produzir cana-de-açúcar, no ter grandes extensões de terra e condições fisiográficas, fez-se necessária uma estrutura importante da engenharia colonial, o engenho, considerado uma:

[...] fábrica propriamente, onde se reúnem as instalações para a manipulação da cana e o preparo do açúcar. O nome de "engenho" estendeu-se depois da fábrica para o conjunto da propriedade com suas terras e culturas: "engenho" e "propriedade canavieira" se tornaram sinônimos. (PRADO JÚNIOR, 1970, p. 38).

Esse aparato favoreceu a inserção dos senhores de engenho (proprietários) na comercialização financeira e definiu formas hierarquizadas de relações econômicas, culturais e sociais restringidas por uma agricultura monocultora e não multímoda. Nessa conjuntura, primariamente, a arquitetura do espaço rural brasileiro será moldada pelo protagonismo da cana, no Nordeste. O tabaco também terá seu espaço, sobretudo, na Bahia e em zonas de Sergipe e Alagoas. Todavia, essa arquitetura ganhará respaldo ainda no trabalho do negro escravo advindo da costa africana, trocado como produto, mediante relações mercantes (PRADO JÚNIOR, 1970).

Assim, a primazia da cana-de-açúcar evidenciava dois aspectos. O primeiro, refere-se a sua importância no comércio europeu, já que é um condicionante externo determinante na estruturação do meio rural. O segundo, refere-se ao não interesse dos portugueses em desenvolver culturas complementares para a colônia. Nesse sentido:

Forma-se assim um tipo de exploração rural diferente, separado da grande lavoura, e cujo sistema de organização é muito diverso. Trata-se de pequenas unidades que se aproximam do tipo camponês europeu em que é o proprietário que trabalha ele próprio ajudado quando muito por pequeno número de auxiliares, sua própria família em regra, e mais raramente algum escravo. (PRADO JUNIOR, 1970, p. 42).

Dessa forma, a introdução de gêneros alimentícios na colônia se dará alicerçada no trabalhador livre, que se configurava também como prestador de serviços nas fazendas e como agricultor, visando sustentar a sobrevivência nos engenhos, a partir do trabalho nesse ou em áreas entre cercas. A mandioca, o milho, o feijão e outras frutas foram produtos que, aos poucos, eram inseridos na dieta colonial. Vale ressaltar que as atenções da elite estavam centradas no açúcar para exportação. Todavia:

Vários foram os papéis da agricultura de subsistência na Colônia portuguesa que se implantava. Destacaremos dois: o de ocupar a terra, desbravando-a e povoando-a e, ainda, o de organizar-se sob formas de trabalho familiar para produzir excedentes e atender, progressivamente, às necessidades dos núcleos

urbanos em expansão, além de suprir as frotas que se dirigiam ao sul e à África. (LINHARES, 1995, p. 4).

A incorporação da pecuária teve uma importante função na ocupação do interior, em razão de ficar afastada das zonas agrícolas litorâneas. A atividade seguirá o curso natural dos rios e se dispersará para a Bahia, Sergipe, Pernambuco, Maranhão e Paraíba e, mais tarde, para localidades menos povoadas da porção Sul da colônia. Com isso ainda, começaram a extração de uma variedade de produtos alimentícios vistos na mata biodiversa: o cravo, a canela, o cacau e a castanha, que foram inseridos na base alimentar local (PRADO JÚNIOR, 1970).

De acordo com Prado Júnior (1970), um dos grandes motores da revalorização dos produtos da colônia foi a Revolução Industrial. Era preciso matérias-primas, em especial o algodão, muito usado na produção de diversos produtos têxteis na Europa. Desse modo, o Brasil passa a exportar uma quantidade significativa de algodão, mas é na capitania do Maranhão que essa produção se torna abundante. Assim, o açúcar na Bahia e em Pernambuco, e a pecuária em Minas Gerais também ganham força, mesmo com a produção colonial sendo realizada com técnicas rudimentares e com culturas escassamente variadas, o cultivo desses gêneros foram assegurados, mediante as fases históricas de ciclos produtivos. O café (séculos XVIII, XIX e XX) e a borracha (Séculos XIX e XX) também acarretarão novos dinamismos na economia brasileira.

Silva (2015) destaca a notoriedade do café no século XVIII, nos mercados europeu e estadunidense, devido a sua forte estrutura para oferta e comercialização, os lucros contribuíram para a industrialização do país. Todavia, a Crise de 1929 representou um cenário nada animador para o produto que seria o mais exportado do país. Nesse aspecto, a produção do café nas décadas posteriores se expandirá para o eixo Sul-Sudoeste da Bahia, bem como em outros estados embasados no aparato agroindustrial advindo da Revolução Verde.

Outra importante atividade econômica foi o ciclo da borracha, que assumiu um papel relevante na ocupação amazônica e no desenvolvimento de vilas e cidades, como Belém e Manaus. Sua extração mobilizou milhares de pessoas para a região amazônica, sobretudo, do Nordeste no século XIX. Novamente, a demanda externa comandará o

ritmo produtivo. Seu declínio ocorre na década de 1930 e, apesar das tentativas, não consegue ressurgir com a mesma intensidade como no século anterior.

Nessa dimensão, o meio rural brasileiro irá experimentar uma série de transformações ocorridas a partir da década de 1960. Dentre elas, a constituição de um intenso espaço voltado para as exportações e oferta de apoio estatal, com crédito rural. De acordo com Silva e Botelho (2015, p.04), “o direcionamento para o maciço investimento na modernização da agricultura coincide com o período de forte aumento da população urbana no país e, conseqüentemente, com o crescimento da procura por produtos agrícolas”.

Há um forte investimento em maquinários e insumos para o campo. Tais elementos foram acompanhados pelo massivo crescimento da urbanização. Com isso, há uma significativa fusão entre o rural e o industrial, gerando as agroindústrias. Isso porque:

[...] a produção científica agropecuária atinge alto grau de institucionalização nas décadas de 1960 e 1970, tendo como grande síntese deste modelo a fundação da EMBRAPA. As universidades através de convênios internacionais também terão novas nuances com as definições do Estado quanto ao modelo de produção pensado, neste caso, completamente atrelado à modernização da agricultura. (BOTELHO; SILVA, 2015, p. 15).

A criação da Embrapa tinha como algumas das finalidades, a promoção da pesquisa, a disseminação de técnicas e o aprimoramento tecnológico. É nesse período de modernização que o debate sobre o desenvolvimento ganha força.

Dentro dessa abordagem, apesar dos avanços obtidos e verificados no meio rural, o Brasil estava aprisionado a uma lógica estabelecida historicamente pelos países centrais. Nesse sentido, Furtado (1974) denota a permanência de perfis desiguais de desenvolvimento entre países e focaliza a ideia de que a prosperidade alcançada pelas nações na ebulição da Revolução Industrial poderia chegar a todo mundo, desde que o protótipo de consumo pudesse chegar a sociedade dos países de “Terceiro Mundo”.

Essas “falsificações” condicionam a leitura da realidade social. Na verdade, os países pobres, em sua trajetória, foram esfolados e estavam submetidos ao ritmo da

economia internacional. De acordo com o autor, a colonização dos países periféricos dificultou e criou bases para que o subdesenvolvimento continuasse existindo.

A ideia de desenvolvimento trabalhada por Furtado (1974), portanto, explicita as dissemelhanças econômicas desenvolvidas no modo de produção capitalista em diferentes partes do globo; sinteticamente, entre as nações ricas e pobres. O conceito de desenvolvimento é empregado como uma verdade possível para todos os povos que compõem o mundo, mas que é delineado por processos históricos de dependência.

O economista ainda salienta os graves abalos aos recursos naturais, caso o padrão de vida e consumo fosse dissolvido em todo o mundo. Os privilégios defendidos mediante os impactos ao planeta, constituem-se um problema para as populações de países periféricos, quando seus solos, suas águas, sua mão-de-obra, sua energia é direcionada ao fornecimento de demandas dos países ricos. Por este modo, não existe desenvolvimento para todos.

Assim, Furtado (1974) destaca que a modernização, a inovação e o progresso técnico são essenciais para o desenvolvimento no Brasil. Porém, ainda é muito exclusivista, reservado em boa parte para os indivíduos mais privilegiados, ou absorvidos por empresas estrangeiras, colaborando, conseqüentemente, para as desigualdades sociorregionais.

Diante disso, a atividade agrícola brasileira foi condicionada conforme as configurações moduladas pelos modos de produção – em especial, nos últimos séculos, pelo capitalismo. Ocorre que, essas alterações não irão ser corporificadas de modo homogêneo entre os países, especificamente entre os desenvolvidos e subdesenvolvidos.

De acordo com Veiga (1991), nos estados mais avançados, o modo de produção engajou-se em uma modernização baseada na reforma agrária, no controle de preços, na mecanização e na renumeração dos agricultores, contribuindo para a valorização do agricultor familiar. Desse modo, o produtor familiar origina-se como centro no processo de passagem entre o mundo feudal e o capitalismo comercial, além da emergência de movimentos em defesa do trabalhador, da luta contra o Liberalismo Econômico e outras medidas que acabaram facilitando a integração do agricultor ao mercado e a terra.

No contexto da modernização da agricultura, seguindo no sentido oposto de países que estavam obtendo êxito na produção familiar, na década de 1960. O Brasil

estava muito distante dos padrões e do protagonismo que hoje ocupa entre os celeiros do mundo. A acelerada industrialização e urbanização promoveram uma série de transformações e apontavam para um emergente crescimento econômico. Entretanto, essas mudanças não ocorreram em sincronia com o setor agrícola. O baixo nível tecnológico e produtivo e a dependência das importações eram entraves para o avanço do meio rural do país. Além disso, o campo germinava a pobreza, provocando intensos fluxos migratórios para as áreas urbanas (Embrapa, 2019).

Para reverter esse quadro, Silva (2004) destaca que foram necessários estímulos governamentais baseados na extensão e no crédito rural, na pesquisa e no desenvolvimento do meio técnico-científico-informacional, que levou, na década de 1970, a uma forte integração entre a indústria, a agricultura e o capital financeiro. Tal fato gerou financiamentos e uma interconexão entre o rural e a indústria. Essas transformações não partiram de uma atuação exclusivamente endógena brasileira, mas também, do capital internacional, com a chamada Revolução Verde. Tal ciclo simbolizou a tentativa internacional de continuar submetendo o Brasil e outros países subdesenvolvidos a um mercado construído historicamente a partir da demanda por exportação de produtos primários. Essa “revolução” potencializou as desigualdades no campo e no urbano brasileiro, concentrando benefícios em uma diminuta parcela comercial e contribuindo para a subordinação transnacional.

A Revolução Verde nada mais foi do que uma “Revolução Vermelha” – por beneficiar um grupo seletivo de indivíduos ou corporações e por sangrar o pequeno agricultor. Constituiu-se também, num pacote ideológico estadunidense de modernização, desacompanhados de reformas mais amplas que possibilitassem a produção familiar e sua inserção no mercado.

Apesar da sujeição global, o Brasil cria a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), vinculada ao Ministério da Agricultura, com o intento de aprimorar novas culturas e técnicas. Em meio a essas transformações surgem também os Complexos Agroindustriais (CAIs), que se constituem em agrupamentos de atividades ligadas à produção agropecuária (transformação, transporte, beneficiamento, pesquisa e outras atividades) – em resumo, há uma integração entre o setor industrial e agropecuário.

Após o 1964, o governo militar alimentou forte crescimento nesse segmento agroindustrial, dependente do capital estrangeiro e totalmente instável. A crise do petróleo da década de 1980 levou o governo a cortar uma série de investimentos, incluindo-se as formas de financiamento para a agricultura e empresas públicas, desprotegendo os agricultores e evidenciando uma economia frágil e cambaleante.

Com a economia em crise, medidas foram adotadas com a intenção do país voltar a crescer. Assim, nos últimos dez anos do século XX, o Brasil passa por uma fase de forte abertura econômica em que os conglomerados estrangeiros passam a se consolidar no país e potencializa a industrialização. A estabilidade política e o Plano Real foram também elementos significativos para a retomada do desenvolvimento e para a realocação de políticas públicas para o meio rural.

Em síntese, a modernização da agricultura brasileira esteve orientada pelo capital internacional e contribuindo para o aperfeiçoamento das forças produtivas no campo e, ao mesmo tempo, limitando o agricultor familiar a ter um maior redirecionamento dos recursos do Estado para a sua reprodução. Por outro lado, favoreceu as grandes propriedades, com culturas de exportação; deteriorando os recursos naturais e colaborando para o decréscimo da qualidade de vida da população.

3. INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

A agricultura familiar não é recente no mundo. De acordo com Baiardi (2014), ela sempre foi existente na história do cultivo da terra. As diversas revoluções, especialmente do meio técnico-científico, não foram capazes de eliminar essa modalidade produtiva importante e vital para a constituição e a subsistência dos espaços rurais e urbanos.

As mudanças decorridas, já no período neolítico, transformaram homens nômades e coletivos em seres sedentários; e com atuação semigrupais ou individuais, confinados por aglomerações urbanas.

Aqui nos interessa saber que o elemento base desse enredo é a família. No entanto, este trabalho não se propõe a discutir os conceitos ou embates presentes nessa temática; também, não se pretende apresentá-la através de uma definição universal cristalizada. Mas, em termos gerais, podemos definir família como um agrupamento de indivíduos de uma unidade residencial que possuem vinculação sanguínea ou não,

relações de empatia, complementariedade e de responsabilização entre seus membros. Assim, dentro do contexto familiar se junta o trabalho, a terra e o que é produzido para validar a categoria de agricultor familiar.

No Brasil, sua gênese remete a tentativa de escravos livres de se desquitarem da poderosa cultura açucareira da época. O mesmo autor, aponta para uma classificação para a agricultura familiar em cinco subcategorias (A, B, C, D, E). O tipo A seria a agricultura altamente mecanizada e integrada ao mercado; o tipo B, seria o sistema em que a agricultura possuiria forte vinculação com a presença de agroindústrias, de colonização europeia e que viesse a mesclar com outras origens, com até 50 hectares; a C, se constitui de agricultores de raízes e tradições coloniais, localizados, em boa parte, na porção Sul e Sudeste; a D, seria a do tipo mista, oriundas de caldeamento racial na formação do país e assistidas com forte sincronia do Estado; e a do tipo E, sua gênese estaria vinculada as do tipo D (BAIARDI, 1999). Porém, estes estariam marginalizados ao incentivo estatal, muito dispersos, com pouca estrutura e assistência.

Dessa maneira, tem-se um misto de formas de organização deste tipo de agricultura no Brasil. Sendo, praticamente, dificultoso estabelecer um tipo homogêneo. Como já apontado nos capítulos anteriores, isso é reflexo de políticas que ao longo da história, beneficiaram os grandes latifundiários capitalistas, forçando os agricultores familiares a se readaptarem diante de uma economia concentrada e pouco incluyente.

Para Tedesco (2006), em seu perfil geral, a agricultura familiar está embasada nas propriedades com até 100 hectares, contando com até cinco trabalhadores temporários, com pouco ou nenhum nível de escolaridade, com uma variedade de cultivo e com a maximização do uso dos recursos naturais e de mão de obra.

Carvalho (2016) aponta que no Brasil, o enfoque dessa categoria irá ocorrer na última década do século XX. Esse direcionamento se processará em virtude da atuação dos movimentos sociais em parceria com órgãos nacionais e internacionais, além de instituições financeiras; e da atuação do Estado, com a criação do Ministério de Desenvolvimento Agrário.

Nesse contexto, cabe abordar, que o termo agricultura familiar ganhará embasamento científico no início da década de 1990. Os trabalhos responsáveis por essa primeira propulsão foram: o Projeto de Intercâmbio de Pesquisa Social em Agricultura

(1986); a Revista Reforma Agrária (1995) e também, as obras de José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay (CARVALHO, 2016).

A legislação brasileira, por meio da Lei nº 11.326/2004 define a agricultura familiar como “uma forma de organização social, cultural, econômica e ambiental, na qual são trabalhadas atividades agropecuárias no meio rural, gerenciadas por uma família com predominância de mão de obra familiar”. Ainda nesse código, é considerado agricultor dessa classificação, aquele que possui área de até quatro módulos fiscais³, com um quantitativo mínimo de renda originadas das atividades do seu estabelecimento rural ou empreendimento familiar.

Essa modalidade constitui a base da economia de vários municípios brasileiros. Grande parte desses produtores, especialmente, nos últimos dez anos do século XXI, concentraram-se, boa parte, no Nordeste. Alimentos conhecidos da mesa do brasileiro como o feijão, a mandioca e o milho estão entre os itens mais produzidos. Na verdade, esse segmento possui significativa relevância para as diversas partes do país. No caso sergipano, temos, por exemplo, o município de Poço Verde (destaque na produção de feijão) e Carira (destaque na produção de milho), com produções vitais para as rendas locais.

Para acessar políticas públicas como o Pronaf, este grupo deve se identificar como tal, com a apresentação da Declaração de Aptidão (DAP). O cadastro possibilita que o trabalhador seja reconhecido como alguém que desenvolve atividades econômicas no campo. No Brasil, atualmente, cerca de 600 mil estabelecimentos da agricultura familiar, obtiveram algum tipo de financiamento (investimento, custeio, comercialização e manutenção do estabelecimento). Em Sergipe, esse número foi de 8.234 estabelecimentos, isto é, 96% dos estabelecimentos familiares estiveram inclusos em algum tipo de financiamento, que se subdividiram em 5.567 estabelecimentos que acessaram o Pronaf B e 2.363 o Pronaf V, além de 304 estabelecimentos que tiveram outros tipos de financiamento. A microrregião Agreste contou com 799 estabelecimentos que obtiveram algum tipo de financiamento voltado a demanda da agricultura familiar.⁴

³ Unidade de medida fixada pelo INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), em hectares, que varia conforme cada município; estabelecida de acordo com a renda pela exploração da terra, tipo de exploração, o conceito de propriedade familiar e outros itens.

⁴ Censo Agropecuário do IBGE (2019).

Sendo assim, os financiamentos voltados à agricultura familiar, sobretudo do Pronaf, estão distribuídos em todas as macrorregiões do país e se destacam pela produção da alimentação nacional. Dessa maneira, a agricultura familiar é a grande protagonista na constituição do meio rural brasileiro. Empregando e promovendo o vínculo com a terra, gerando identidades e colaborando para a subsistência da massiva população do país.

4. DESAFIOS DA PRODUÇÃO AGROECOLÓGICA NO BRASIL E NA MICRORREGIÃO AGRESTE DE ITABAIANA

A produção agroecológica constitui-se como um dos grandes desafios do século XXI. Em um planeta com quase 8 bilhões de pessoas, a produção e o consumo de alimentos seguem frenéticos e desiguais. Em parte dos países da África, milhões de crianças morrem todos os anos com deficiências de vitaminas A e zinco. Por outro lado, inúmeros estadunidenses convivem com a obesidade e outros problemas ligados ao consumo excessivo de calorias. No Brasil, a exemplo, um dos maiores produtores de alimentos do mundo, a disparidade de renda limita indivíduos a acessarem itens básicos para a nutrição.

Em 2019, um estudo do IBGE comprovou que os mais pobres gastam, proporcionalmente, cerca de três vezes mais dos seus ganhos em alimentos do que outros brasileiros mais ricos. Sendo assim, é nítida a urgência de encontrar uma saída que amenize o caos global. Logo, é válido considerar a produção agroecológica como alternativa para minimizar os impactos na saúde humana e no meio natural, na renda e consequente elevação das condições de vida de populações. Mas, o que é agroecologia? De acordo com Romeiro (2007), a agroecologia pode ser considerada uma ciência que ganha expressão no final da década 1960, ao procurar compreender o funcionamento dos agrossistemas em sua complexidade, bem como suas interações, tendo como base a conservação e também a ampliação da biodiversidade por meio da autorregulação, tendo como produto a sustentabilidade. Nessa vertente, a agroecologia objetiva a preservação dos recursos naturais e a menor dependência de insumos: agrotóxicos e outros materiais e técnicas.

Caporal (2006), define agroecologia como uma área de conhecimentos multidisciplinares embasados na produção ecológica e no desenvolvimento rural, fundamentados na sustentabilidade. São várias as definições para a agroecologia. No

entanto, para efeito desta pesquisa, serão considerados as ponderações desses dois autores.

No caso brasileiro, a implementação da produção agroecológica requer um rompimento gradual com o modelo agrícola moderno. As turbulências verificadas entre a sociedade e a natureza inflam a necessidade de se discutir, pesquisar e executar ações que promovam práticas ecológicas de cultivo.

Nesse caminho, entre os desafios para essa alternativa, destaca-se a superação da segregação dos estudos acadêmicos sobre a agroecologia. É necessário haver uma significativa publicidade e conexão entre as análises, dando acesso e favorecendo a educação e o diálogo com os agricultores nacionais. Além disso, nota-se, historicamente, um desinteresse do Estado brasileiro em aplicar políticas agrícolas sustentáveis. (AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2017).

O Estado e a sociedade precisam de elementos para que a produção agroecológica venha a ser estabelecida, como: a reorganização da infraestrutura; a introdução de políticas públicas agroecológicas, como as que ocorrem em outros países (considerando as peculiaridades locais); a desburocratização; e os incentivos governamentais à atividade.

Para Abreu *et al.* (2012) as dimensões ambientais, social, cultural, devem estar vinculadas à unidade produtiva a fim de propiciar o desenvolvimento da agroecologia, incluindo a política. Sobre esta vinculação:

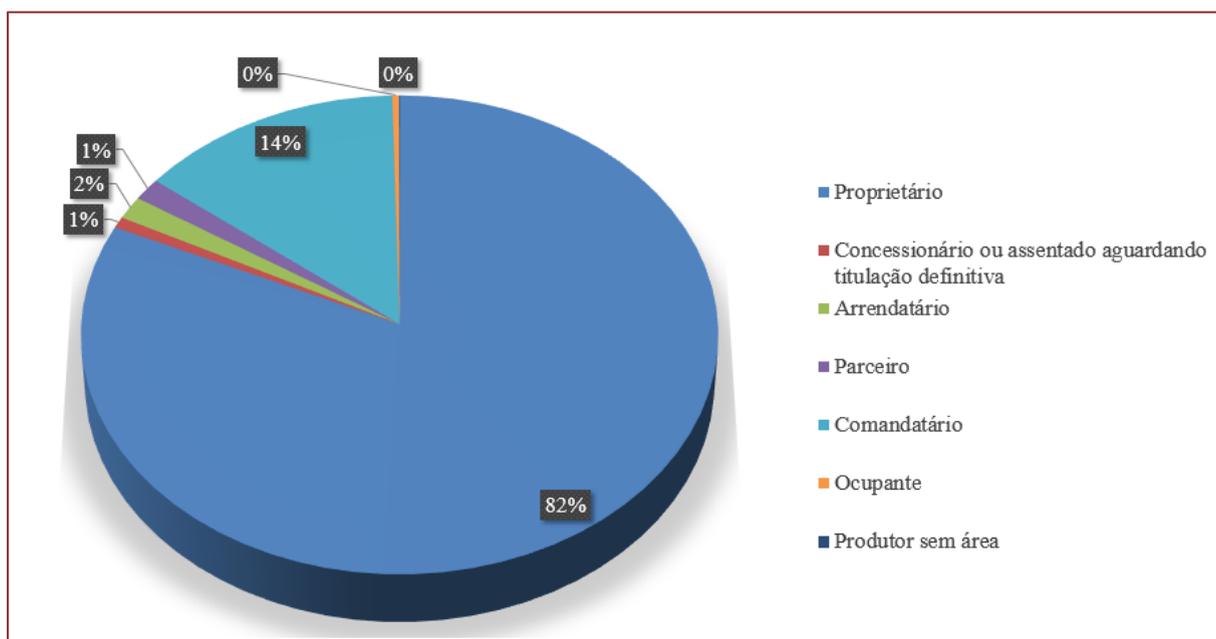
A propriedade agrícola se torna mais compreensível quando a necessidade de poder e a política começam a mudar a dinâmica dos agroecossistemas em prol do desenvolvimento. A busca por sustentabilidade implica mudanças nas dinâmicas institucionais através de agentes sociais e econômicos que permitem transformar o ambiente e a vida das pessoas. A política exerce influência no seguimento da agroecologia, pois dela depende seu estabelecimento como forma de desenvolvimento sustentável. (ALVES; BESSA; VENTURA. 2016 p.184).

Desse modo, é imprescindível que para conseguir avanço na agroecologia, realize-se uma reforma política integral. Porém, não se trata de uma tarefa simples, uma vez que a agricultura bem como outros setores da economia fazem parte do sistema-mundo, ou melhor, estão submetidos ao modo de produção capitalista que, em sua essência, estabelece segregação socioeconômica entre indivíduos e que, por sua vez, define a

quantidade, a qualidade e os sujeitos que acessarão esses mantimentos. Nessa conjuntura, faz-se necessário uma leitura integrada dos contextos sociais e econômicos vigentes e rigidamente instalados.

Partindo dessa dimensão, a microrregião Agreste de Itabaiana, abriga diversas atividades agropecuárias. A região conta com 8.571 estabelecimentos familiares, dos quais 82% dos estabelecimentos estão sob gestão de proprietário com título da terra, ao passo que 18,23% se distribuem na condição de comandatário, arrendatário, parceiro, concessionário ou assentado, aguardando titulação definitiva, e produtor sem área (Figura 02). Esses estabelecimentos são responsáveis pela produção de pouco mais de 130 mil toneladas de culturas temporárias e 3.206 toneladas de culturas permanentes, o que demonstra a pouca disseminação frutícola na região.

Figura 02 - Número de estabelecimentos agropecuários por condição do produtor (2017).



Fonte: IBGE (2019).

Desse modo, o referido recorte agrega uma agricultura marcada pela dependência estatal, apontada em:

[...] unidades familiares, dependentes da intervenção do Estado, pois os agricultores encontram-se inseridos em um contexto espacial em que o baixo desenvolvimento socioeconômico e fatores culturais, podem ser destacados como algumas tendências que dificultam a inserção de parte desses agricultores na dinâmica do novo rural. (NASCIMENTO. *et al.*, 2017, p. 5).

Esse aspecto possibilita entender que o produtor familiar não é um personagem ímpar, distante e dissociado das relações e eventos que o cerca, na construção e transformação das suas formas de subsistência. Ele está em um enredo, condicionado pelas metamorfoses do espaço geográfico. Dessa maneira, os acontecimentos no sistema-mundo irão ressoar não somente no meio urbano, como no rural. Isso ocorrerá de modo não homogêneo.

Diante dessas mudanças, Mendes (2013), destaca a importância do renascimento da produção e comercialização no campo como forma de ampliar a renda e melhorar as condições de vida. Essas medidas contribuiriam para diminuir a ação subjugadora do intermediário, favoreceria a permanência no campo, assim como, com melhorias nas condições financeiras atrairia a atenção dos jovens no sentido de persistir na terra familiar. Todavia, para isso faz-se importante o desenvolvimento de políticas públicas que alicerce a sobrevivência no campo, não só no sentido produtivo, mas também em termos de infraestrutura que facilite a mobilidade diante da relação campo-cidade.

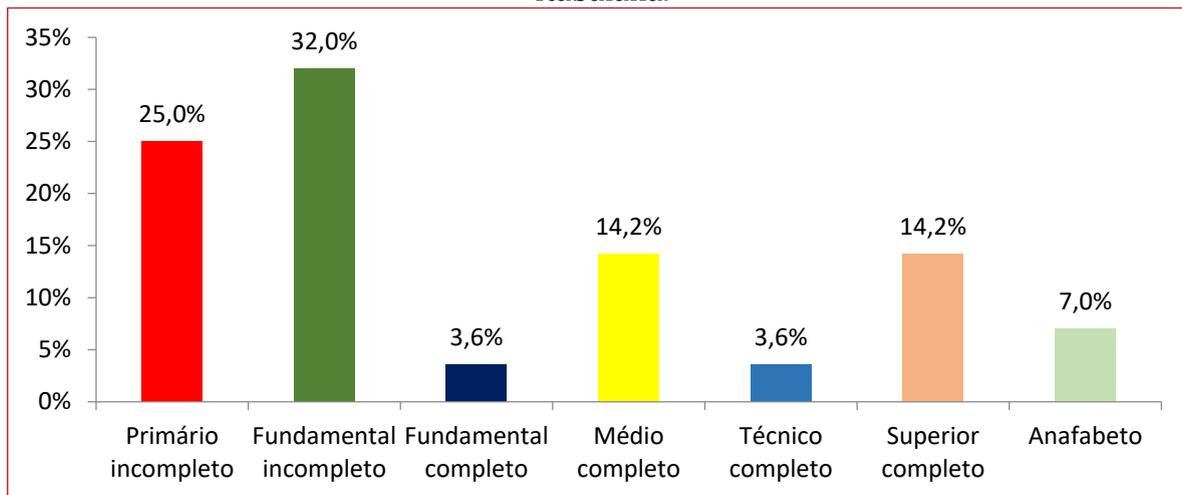
Para a concretização deste estudo, foram realizadas entrevistas por comunicação remota com 10 agricultores da microrregião Agreste de Itabaiana, de diferentes localidades. Nesse levantamento, aspectos das unidades produtivas como composição familiar, formas produtivas, assessoramento técnico e outros, foram introduzidos em um questionário de 25 itens.

Por meio desse questionário, foi verificado que em 90% existia pelo menos um homem na propriedade. Seja marido, filho, ou de outro parentesco. Geralmente, é a figura masculina que coordena o trabalho na roça. Os filhos, por sua vez, auxiliam o pai em atividades designadas por este. Embora não seja, necessariamente, a ocupação principal das mulheres, elas também participam na labuta da lavoura, além de atuarem nas atividades da casa e gerenciarem o que será consumido ou não pela família.

Nesse contexto e por questão do sexo, as famílias são constituídas por 61% de homens e 39% de mulheres, demonstrando um processo de masculinização do campo, que por vezes é justificado na dupla residência, isto é, a família já reside no urbano, mas agrega dependência ao trabalho no campo (CARVALHO, 2016). Nesse contexto, os dados do IBGE(2017) caminham na mesma direção, quando demonstram que 76,4% dos 8.571 estabelecimentos são gestados pelo sexo masculino.

No que se refere ao grau de instrução, grande parte dos membros familiares pesquisados possuíam o fundamental incompleto (32%) (Figura 03).

Figura 03 -Grau de Instrução dos membros das famílias pesquisadas no Agreste de Itabaiana.



Fonte: trabalho de campo realizado remotamente, em 2020.

Para mais, segundo dados do censo agropecuário do IBGE (2017), cerca de 70% dos produtores tinham alguma condição de leitura e escrita, agregando inclusive universitários e pós-graduados no campo. Fato comum aos municípios de Itabaiana, Malhador e Moita Bonita, que agregam grande número de graduados e pós-graduados, comprovando uma preocupação com a educação e a continuidade do estudo de muitos jovens do campo.

Existem aqueles que não trabalham exclusivamente na lavoura, mas atuam em trabalhos secundários, como merendeira, costureira, feirante e também em ofícios da educação, como professor. Essa característica está associada ao aumento da escolaridade entre esse grupo e da própria expansão e atuação do sistema capitalista no meio rural.

Outro ponto de destaque entre os agricultores pesquisados é que 70%, desses, trabalhavam ou trabalham na zona rural há mais de 20 anos. Em outro dado, 60% têm terra própria, 30% possuem por herança e os 10% restantes advieram de aquisição por terceiros. Cada unidade produtiva tinha uma extensão de, em média, 7 tarefas, ou aproximadamente 0,5 hectare.

Em relação as culturas produzidas, tubérculos como a batata-doce e macaxeira são os destaques. Segundo o IBGE (2017), a microrregião produziu cerca de 23.979

toneladas de batata-doce nas unidades familiares, sendo o município de Itabaiana e Moita Bonita, os que agregaram unidades familiares com maiores produções, em respectivamente 50,8% e 35,2%. Enquanto que a produção de mandioca foi contabilizada em 13.316 toneladas, produzidas sobretudo em São Domingos (28,15%), Campo do Brito (21,7%) e Malhador (20,87%). Geralmente, destinadas à venda nas feiras livres. Hortaliças, como coentro, alface e outras são direcionados, consideravelmente, ao consumo (Figura 04).

Figura 04- Plantação de hortaliças em uma propriedade no município de São Domingos, Sergipe.

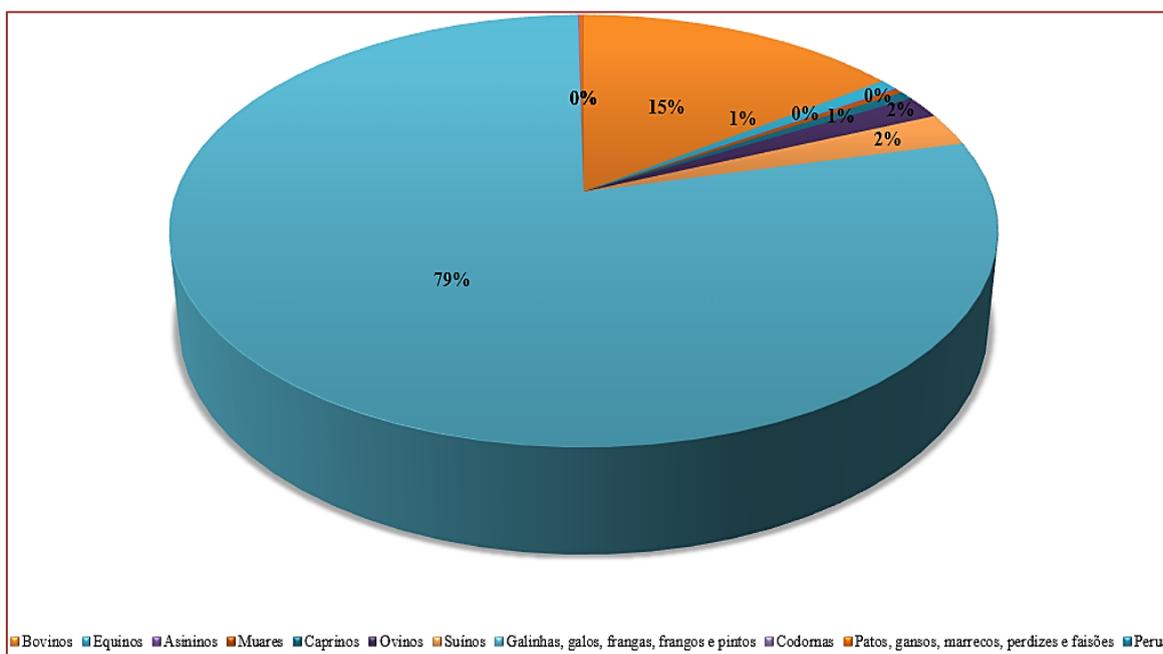


Fonte: figura enviada remotamente por uma agricultora, em 2020

Na microrregião, não há predominância da pecuária. Poucos são os agricultores que possuem bois, vacas, porcos ou outros animais. Quando há, são para consumo da própria família. Contudo, galináceos destacam-se na atividade pecuária, cuja a comercialização se estende entre amigos e vizinhos.

Os dados do IBGE (2017), apontaram que 58% desses estabelecimentos familiares microrregionais desenvolvem algum efetivo pecuário, que somou produtivamente, pouco mais de 230 mil cabeças. Nesse conjunto, 77,7% da produção corresponde a rebanho de galináceos, seguidos de rebanho bovino com produção de 34.418 cabeças, isto é, quase 15% do total estadual (Figura 05). Essa produção pecuária em nível microrregional chama a atenção, haja vista, serem pequenas unidades produtivas, muitas delas agregam um mínimo espaço para produzir, por exemplo, uma vaca que procrie o bezerro e, por conseguinte, gere renda de forma rápida. Todavia, o quantitativo de rebanho na microrregião é pouco significativo (9,4%) se considerarmos o total produtivo do estado, que soma quase 2,5 milhões de cabeças.

Figura 05 – Rebanho efetivo dos estabelecimentos familiares na microrregião de Itabaiana-SE (2017).



Fonte: IBGE (2019).

Quanto à questão de insumos químicos, 60% dos roceiros, isto é, mais da metade dos pesquisados informaram não utilizar agrotóxicos. Mas ainda assim, durante o estudo, alguns agricultores familiares argumentaram que se não usassem agroquímicos não teriam uma colheita esperada. De outra parte, outros lavradores destacaram que produzem sem agrotóxicos em virtude de uma maior procura nas feiras livres – sem o “veneno”, além de recomendações de sindicatos, cooperativas e associações. Ainda na estatística, 80% utilizam adubo químico, ao passo que 90% também usam o adubo orgânico, seja esterco de gado ou galinhas.

Grande número de agricultores familiares da microrregião Agreste de Itabaiana agrega baixa mecanização. Nesta dimensão, facões, foices e pequenas bombas pulverizadoras ainda se fazem presentes entre os estabelecimentos. A isso se soma a baixa assistência técnica e a baixa organização socioprodutiva para enfrentar o mercado. Fato que acarreta a consequente defasagem produtiva, por consequência do uso exacerbado de agrotóxicos, por exemplo; somado a falta de condicionantes do meio técnico-científico-informacional, isto é, muitos agricultores optam pelas opiniões dos vendedores de insumos químicos para gerar produtividade, esquecendo que a natureza cobra desse processo e, por conseguinte, causam danos irreversíveis aos seus solos, podendo torná-los improdutivos.

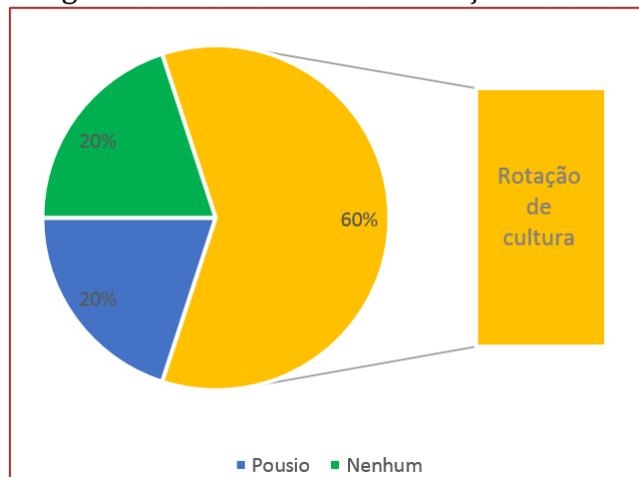
Um número significativo de agricultores usa a tração manual própria ou alugada para cultivar a terra. Apenas 20% utilizam o trator, locado em época de safra. Sobre o trator:

Seja o melhor indicador do padrão técnico de uma agricultura. Isso, porque tal máquina viabiliza a utilização de vários implementos (arados, grades, pulverizadores, entre outras), além de que a mecanização impulsiona ou provoca a utilização de grande parte da tecnologia moderna. (NETO, *Apud.* CUNHA, SAVOLDI, p. 16. 2010).

Assim, o trator é a principal máquina que simboliza o grau de mecanização rural de uma unidade produtiva. Nesse âmbito, há desafios a serem vencidos na promoção da produção agroecológica: as dificuldades de aquisição de equipamentos tecnológicos em decorrência da baixa renda dos agricultores, a diminuição da força de trabalho manual nas lavouras, o aumento do desemprego e o êxodo rural.

Referente as técnicas de conservação do solo, grande parte dos agricultores familiares empregam a rotação de cultura, a adubação orgânica e a adubação química. O adubo orgânico, geralmente, era adquirido por vizinhos, amigos e parentes dos próprios trabalhadores. A química, por sua vez, era comprada na sede dos municípios ou até mesmo em cidades circunvizinhas, como Itabaiana. Porém, entre as formas de manuseio e tratamento do solo, prevalece a rotação de cultura (Figura 06). Essas técnicas não são exclusivas a esse recorte regional. Cabe enfatizar que, além da melhor produtividade, são realizadas com o propósito de favorecer a preservação do solo e a recarga de nutrientes presentes.

Figura 06- técnicas de conservação do solo.



Fonte: trabalho de campo realizado remotamente, em 2020.

No tocante a questão hidrográfica, metade das unidades familiares possuíam algum açude, rio, poço artesianos ou outras formas de captação de água para a agricultura. Os municípios da microrregião fazem parte de duas importantes bacias do estado: a do rio Vaza-Barris e a do rio Sergipe. Os afluentes desses rios, localizados nessa área, servem de sustentáculo a perímetros irrigados, como da Ribeira e a barragem do Jacarecica I, em Itabaiana, além do rio Jacarecica II, entre Malhador, Areia Branca e Riachuelo (esse último na região da Grande Aracaju). Esses são importantes fontes hídricas para a agricultura da microrregião. Todavia, agricultores de São Domingos relataram as dificuldades de obtenção de água, sobretudo, para a produção. Dessa maneira, há uma dependência, em certa medida, dos períodos de chuva.

Ainda em relação ao quadro natural, Areia Branca conta com 50% de seu território contido em área de Unidade de Conservação de Proteção Integral, com serras residuais como o domo de Itabaiana. Conseqüentemente, há uma menor disponibilidade de áreas para agricultura.

Na sondagem, constata-se que 90% dos agricultores não receberam nenhum tipo de assistência técnica. A baixa assistência aponta para uma débil intervenção estatal na microrregião. Esse tipo de supervisão e auxílio seriam fundamentais para o desenvolvimento das lavouras, aprimoramento técnico e desenvolvimento de cultivos que agredissem menos os agrossistemas. Diante disso, foi comum que ao telefonar para os agricultores entrevistados, muitos nutriam-se de expectativas em relação a uma possível intervenção “vinda da universidade”.

No que se refere aos 10% que afirmaram ter algum assessoramento, eles declararam que provinha das associações. Dentre elas, em São Domingos, a Associação Comunitária União dos Estudantes e Agricultores de Sergipe (UNIAGRO) atua com o objetivo de favorecer a comercialização de produtos advindos das famílias associadas e a aplicação de integração de saberes científicos e do senso comum à agricultura (Figura 07).

Figura 07 - Celebração de associados da UNIAGRO.



Fonte: Figura enviada remotamente por uma agricultora, em 2020.

A entidade é uma importante instituição que presta assistência técnica direta aos agricultores. Ela ainda oferece assistência jurídica, cursos profissionalizantes, palestras e outros subsídios aos agricultores familiares.

Em municípios como Campo do Brito e São Domingos quase inexistem intermediários comerciais. Isso decorre justamente pelo papel das associações na organização dos agricultores (TEXEIRA, 2017). A notabilidade de associações, desse tipo, estimula a produção familiar e fomenta a geração de emprego e renda no espaço rural.

De acordo com dados do IBGE (2017), pequeno número de agricultores familiares teve acesso à assistência oferecida pelo governo federal no último Censo Agropecuário (2017): 238 estabelecimentos da Agricultura Familiar contaram com esse auxílio na microrregião. Fato que se justifica pelo baixo número de técnicos, pela dificuldade logística de lidar com as questões bancárias e pela precária estrutura do crédito, que dificultam as operações nas unidades familiares em várias regiões do Nordeste.

Nesse sentido, entre as dificuldades para o desenvolvimento das atividades agropecuárias pelos agricultores, estariam: o tamanho das propriedades, a disponibilidade de água, a baixa ou nenhuma assistência técnica e o baixo retorno financeiro que impossibilita a geração de mais emprego e renda no campo.

Os trabalhadores da microrregião Agreste de Itabaiana têm acesso a programas como o PSF (Programa Saúde da Família) e a EJA (Educação de Jovens e Adultos). Apesar disso, essas políticas não beneficiam a totalidade. Contudo, inúmeras famílias rurais

acessam programas sociais como o Bolsa Família e a Previdência Social, contribuindo para incremento da renda rural.

4. CONCLUSÕES

É nessa arquitetura que a produção familiar, agroecológica e sustentável, sucede na microrregião Agreste de Itabaiana. Ainda que a primeira não ocorra em todas unidades produtivas, ela está presente na memória tradicional, no consciente e no inconsciente do senso comum e, em boa medida, na atuação de sindicatos e associações.

É evidente que superar o modelo histórico de agricultura (latifundiário, monocultor e insustentável) pressupõe a massiva aplicação de políticas rurais e sociais pelo Estado, sobretudo, na elevação do grau de mecanização, irrigação, assistência técnica prestada aos agricultores familiares e à educação do campo. Para além disso, é fundamental que os trabalhadores desse grupo sejam instigados a participarem de associações, uniões, sindicatos e outras entidades que venham favorecer a coletividade, a formação política, a produção e o compartilhamento de saberes tradicionais e científicos. O intuito deve ser um retorno aos saberes tradicionais, com possibilidades de melhorias técnica, mas sem o uso de insumos químicos da forma que é realizada nos dias atuais, sobretudo, nessa microrregião.

Por fim, nessa vertente, é importante que seja promovida a integração da relação campo-cidade, explorando as potencialidades do meio-natural e suas formas de produção sustentável. Assim, será preservada a renda e gerará melhorias nas condições de vida desses agricultores, tanto em espaços rurais quanto urbanos, preservando suas identidades e promovendo a liberdade como alicerce para o verdadeiro desenvolvimento socioeconômico (SEN, 2010). Neste contexto, precisa-se de aparatos que promovam melhorias nas condições de trabalho, sobretudo, daquele que labuta a terra em prol de alimentar o homem, de forma saudável e sustentável, isto é, sem gerar prejuízos tão danosos na relação espacial do homem com a natureza.

REFERÊNCIAS

- [1] ABREU, L. S. et al. Relações entre agricultura orgânica e agroecologia: desafios atuais em torno do princípio da agroecologia. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, v. 26, p. 143-160, Jul/Dez 2012.
- [2] BAIARDI, A. Gênese e evolução da agricultura familiar: desafios na realidade brasileira e as particularidades do semiárido. *Econômica NE*, Fortaleza, v. 45, p. 143-156, Out-Dez 2014. Disponível em: <<https://ren.emnuvens.com.br/ren/article/viewFile/505/401>>. Acesso em: 17 de dezembro de 2019.
- [3] _____. Formas de Agricultura Familiar, à luz dos Imperativos de Desenvolvimento Sustentável e Inserção no Mercado Internacional. In: XXXVII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. Foz do Iguaçu, 1999.
- [4] BESSA, M. M.; VENTURA, M. V. A.; ALVES, L. D. S. Agroecologia, sustentabilidade e a necessidade dos movimentos agroecológicos se tornarem políticas públicas. *Desafios: Revista Interdisciplinar da Universidade Federal do Tocantins*, Palmas, v. 2, p. 181-197, Jan/Jun 2016. ISSN 2.
- [5] BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Planalto, Brasília, DF, 25 set. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm>. Acesso em: 04 Maio 2020
- [6] CAPORAL, F. R.; RAMOS, L. F. Da extensão rural convencional à extensão rural para o desenvolvimento sustentável: enfrentar desafios para romper a inércia. Brasília, 2006. 23 p. No prelo. Disponível em: <<http://agroecologia.pbworks.com/f/Artigo-Caporal-Ladjane-Vers%C3%A3oFinal-ParaCircular-27-09-06.pdf>> Acesso em: 02 Junho 2020.
- [7] CARVALHO, D. M. Trajetórias do Pronaf em Sergipe: desenvolvimento e mudanças socioespaciais. Tese (Doutorado em Geografia), Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2016.
- [8] IBGE. Censo Agropecuário 2017: resultados definitivos. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.
- [9] FURTADO, C. Formação econômica do Brasil. 34. ed. São Paulo: Companhia das letras, 1976.
- [10] JÚNIOR, C. P. História Econômica do Brasil. 1. ed. São Paulo: brasiliense, 1970. 364 p.
- [11] LINHARES, M. Y. L. Pecuária, alimentos e sistemas agrários no Brasil (Séculos XVII e XVIII). *Tempo*, Rio de Janeiro, v. 1, p. 2009, 2002 1995. ISSN 1. Disponível em: <https://www.historia.uff.br/tempo/artigos_livres/artg2-6.pdf>. Acesso em: 27 de novembro de 2019.
- [12] MENDES, Marcelo Alves. Agricultura familiar e novas ruralidades em questão: uma análise teórica. In: O fazer geográfico: teoria e prática. Organizadoras Márcia Eliane Silva Carvalho, Ana Rocha dos Santos. São Cristóvão: Editora UFS, 2013.
- [13] ROMEIRO, A. R. Perspectivas para políticas agroambientais. In: RAMOS, P. (Org.). Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas. Brasília/DF: MDA, 2007. p. 283-317.
- [14] SAVOLDI, A.; CUNHA, L. A. Uma abordagem sobre a agricultura familiar, PRONAF e a modernização da agricultura no sudoeste do Paraná na década de 1970. *Geografar*, Curitiba, v. 5, p. 25-45, Janeiro/Junho 2010. ISSN 1.
- [15] SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- [16] SILVA, G. B.; BOTELHO, M. I. O processo histórico da modernização da agricultura no Brasil: (1960-1979). *Campo-território*, Uberlândia, v. 9, p. 26, abril, 2014.
- [17] SILVA, J. G. D. A industrialização e a urbanização da agricultura brasileira. *edisciplinas*, 2004. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4305144/mod_resource/content/1/Graziano%20Industrializa%C3%A7%C3%A3o%20e%20urbaniza%C3%A7%C3%A3o%20da%20agr.pdf>. Acesso em: 19 nov.2019.
- [18] SILVA, J. D. O. A produção do espaço rural brasileiro: ciclos do café e da borracha, precarização e êxodo rural. *C&D - Revista eletrônica da Fainor, Vitória da Conquista*, v. 8, p. 18, Jan/Jun 2015.
- [19] TEXEIRA, M. C. S. A Perspectiva Pluriativa Como Estratégia de Reprodução da Agricultura Familiar na Microrregião do Agreste de Itabaiana-SE. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão, 2017.
- [20] VEIGA, J. E. da. Desenvolvimento Agrícola: Uma Visão Histórica. EDUSP:HUCITEC,1991.

Capítulo 4

Desenvolvimento Rural e Políticas Públicas no Semiárido Brasileiro: Análise do programa Uma terra e duas águas - p1+2 no Município de Aracatu/Bahia/Brasil

Mateus Costa Santos

Fernanda Viana de Alcantara

1. INTRODUÇÃO

O espaço rural brasileiro passa por constantes transformações que interferem nas relações cotidianas e no modo de vida dos sujeitos. O estudo do espaço rural e a análise dos fenômenos, processos e transformações presentes são essenciais para entender a dinâmica desse espaço.

Neste cerne, o desenvolvimento do espaço rural mostra-se atrelado, dentre outros fatores, à presença de políticas públicas que emergem das necessidades em contexto específico, a fim de alterar determinada realidade ou situação.

É fato que nos últimos anos, no Brasil, as políticas públicas apresentam-se como alternativa de articulação e mobilização social, especialmente no nordeste e no semiárido brasileiro que possui carências no que diz respeito a ações de caráter socioeconômico, e de modo especial de acesso a melhores condições de vida, a exemplo do acesso à água, recurso essencial à vida. Nesta quadra, elegeram-se como foco do presente estudo, as Políticas Públicas de Acesso à Água no seminário, no município de Aracatu⁵, na Bahia, em particular análise do Programa Uma Terra e Duas Águas – P1+2, que consiste na inserção das tecnologias de captação de água da chuva.

Para a análise do P1+2 em Aracatu, os procedimentos metodológicos foram os seguintes: pesquisa bibliográfica para o embasamento teórico a respeito do desenvolvimento e das políticas públicas, em especial das políticas públicas de acesso à água; levantamento de dados secundários em sites oficiais e levantamento documental na organização executora do P1+2 no município; elaboração e aplicação de vinte questionários semiestruturados aos agricultores familiares beneficiários do programa; o uso da fotografia; e a posterior geração de gráficos e mapas. O que permitiu realizar as ponderações a respeito das configurações resultantes do processo de implantação do Programa e os desdobramentos na vida das famílias beneficiárias.

As análises revelaram que o espaço rural do município de Aracatu-BA apresenta transformações ocasionadas pela inserção das cisternas de captação de água da chuva para produção e, ainda, que foram modificadas as condições da reprodução da vida dos beneficiários. As referidas alterações podem ser averiguadas no processo de obtenção da água para produção e para o abastecimento doméstico, na democratização do acesso e

⁵ O estudo faz parte da dissertação de mestrado intitulada: O Antigo Debate e as Novas Abordagens das Políticas Públicas de Acesso à Água no Espaço Rural: um estudo do município de Aracatu-BA.

consequentemente na mudança de hábitos que, dentre outros aspectos, modificaram a dinâmica do espaço rural do município e promoveram feitos no que se refere ao desenvolvimento rural.

2. APONTAMENTOS SOBRE DESENVOLVIMENTO RURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

O desenvolvimento tem sido, ao longo do tempo, considerado e conceituado por meio de diferentes abordagens. Nesse sentido, concorda-se com a explicação de Souza (1996, p. 5): “[...] desenvolvimento pressupõe mudança, transformação - e uma transformação positiva, desejada ou desejável”. O cerne da questão aponta que esta definição teórica decorre da necessidade de solução, geralmente, de problemas sociais, ambientais e/ou econômicos, mas se tomar como referência a prática, o real, o mensurável.

São consideradas recentes as leituras acerca das políticas públicas como estratégias de desenvolvimento que, em meio às adversidades vigentes na sociedade, têm despertado preocupação relacionada, principalmente, com as condições de vida, problemas ambientais e econômicos advindos do modo de produção capitalista. Sen (2009) assegura que o desafio do desenvolvimento é a eliminação das carências que ainda persistem e a prevenção da miséria súbita e severa. Ainda segundo o autor supracitado, o desenvolvimento humano é primariamente um aliado dos mais pobres, mais do que dos ricos e abastados, e um país que assegura todos os cuidados de saúde e educação pode conseguir resultados notáveis em termos de duração e qualidade de vida de toda a população. Sen (2009) ainda aborda:

Nos países em desenvolvimento, a necessidade de iniciativas da política pública na criação de oportunidades sociais tem importância crucial. Como já discutido, no passado dos atuais países ricos encontramos uma história notável de ação pública por educação, serviços de saúde, reformas agrárias etc. O amplo compartilhamento dessas oportunidades sociais possibilitou que o grosso da população participasse do processo de expansão econômica. (SEN, 2009, p. 170)

Nota-se que o desenvolvimento não se refere somente ao aspecto econômico, mas, para o alcance deste, é preciso sanar outras carências, como a saúde e a educação, que permeiam a realidade não só do Brasil, mas do mundo. Desse modo, o crescimento

econômico só será funcional se estiver acompanhado de programas e projetos que privilegiem a real melhoria das condições de vida da população.

Na discussão a respeito do desenvolvimento, há de se enquadrar o desenvolvimento rural, concebido como variante que modifica o espaço em questão. Mudanças estruturais compõem o âmbito socioeconômico das famílias rurais havendo uma complexidade no entendimento. O desenvolvimento rural é de complexa análise e não deve ser entendido como a “urbanização do campo”, mas por meio de um processo de melhoria das condições de trabalho e de vida das populações rurais com a inserção de bens e serviços (econômicos, culturais, ambientais) para a manutenção desse desenvolvimento (DELGADO, 2010).

Teoricamente o desenvolvimento rural é entendido como o regulador ou uma espécie de formulador que assegura o crescimento econômico com redução das desigualdades sociais, da pobreza e da fome, com conservação dos recursos naturais e usufruindo da capacidade produtiva dos ecossistemas. Nesse ângulo de compreensão, Souza (2010) define que:

O desenvolvimento rural torna-se assunto de difícil análise devido à complexidade teórico-conceitual que o cerca. Desta forma, a complexidade teórico-conceitual desvincula o desenvolvimento rural das abordagens sociais. Suas concepções fundamentais sobre o espaço rural e sobre a dinâmica socioeconômica são absorvidas pela hegemonia da teoria produtivista. (SOUZA, 2010, p. 246)

Entende-se que o desenvolvimento rural, segundo o autor, está concomitantemente ligado ao avanço tecnológico na produção agrícola. Essa modernização produtiva faz parte de um processo dependente e não de projetos voltados para o desenvolvimento rural e que ao longo dos anos tem configurado tal ambiente. Em outra instância, para Carvalho, Costa e Brito (2014):

O termo desenvolvimento quase sempre refletiu a perspectiva de crescimento econômico. Todavia, nas últimas décadas, esse termo ganhou novas adequações e, para considerar um espaço desenvolvido, incorporam-se, além da economia, aspectos sociais e de qualidade de vida da população residente. Nessa condição aparece o desenvolvimento rural como perspectiva de qualidade de vida, de transformação social e econômica de uma sociedade em nível local, pois o rural coloca-se como um modo de vida e emerge como um espaço multifuncional a

partir da introdução de novas possibilidades de geração de renda. (CARVALHO; COSTA; BRITO, 2014, p. 70)

As reflexões revelam que não basta alcançar o crescimento econômico para atingir o desenvolvimento, também no espaço rural. E o desenvolvimento para as populações rurais deve abranger os aspectos sociais, econômicos, culturais e ambientais.

O desenvolvimento, especialmente o rural na sua interpretação tradicional baseado no pensamento liberal, indicaria uma produção tecnicista voltada para o crescimento econômico e, no caso do rural, da produção agrícola. No entanto, a partir da década de 1970, segundo Caporal e Costabeber (2001), esse modelo não sustentaria tal crescimento como solução das desigualdades, pelo contrário, contribuiu enormemente para a exclusão social das classes menos favorecidas que habitam esse espaço.

Apoiado nessa discussão, passa-se a discorrer sobre novas abordagens do desenvolvimento fundamentadas num caráter mais social e pautadas nos aspectos de exploração dos recursos e das relações homem-homem e homem-natureza, como forma ou elemento a ser analisado no contexto do debate sobre o desenvolvimento, como modelos de análise que levam em conta a condição de vida dos sujeitos do meio rural. Brose (2001) assim aponta:

Portanto, debater diversos aspectos ligados ao *desenvolvimento*, especificamente o desenvolvimento *regional*, se justifica na medida em que queremos os círculos viciosos que dão origem à pobreza, permitindo alcançar uma melhor qualidade de vida nas regiões enfocada nas nossas análises. Em especial, o nosso foco aqui é a melhoria da qualidade de vida para a população que vive no meio rural, ideia essa denominada de *desenvolvimento rural*. (BROSE, 2001, p. 11-12)

Nesse contexto, o modelo de desenvolvimento antes conceituado não fornece respaldo para as argumentações que analisam as novas configurações relacionadas ao combate à pobreza, o empoderamento e a permanência do homem do campo.

Ainda de acordo com Sen (2009, p. 28), “Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele”.

Parafraseando Amartya Sen (2009), o desenvolvimento deve ser compreendido como a condição para a liberdade, baseado na capacidade do ser humano e de sua participação como agente nos processos decisórios que influenciam no cotidiano e, ao trazer para a área rural, o camponês não deve se acuar às imposições, sejam elas físicas (natureza) ou econômicas, mas sim ter opções para reproduzir, enquanto cidadão responsável pelo espaço em que vive, trabalha e faz parte das relações que o insere.

No que diz respeito ao desenvolvimento rural, práticas governamentais são inseridas no campo, e visam criar melhorias nas condições de vida da população; são as chamadas políticas públicas. Estas são resultantes das demandas da população. Inicialmente, antes de sua implementação, recomenda-se um estudo e planejamento para análise da problemática existente e proposta das medidas cabíveis para amenizar e/ou solucionar tal agravante, levando em conta as particularidades e potencialidades do lugar.

Do conjunto de estratégias recentemente elaboradas, tendo em vista o desenvolvimento rural, merece atenção a organização do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) competido pelo decreto nº 4.854 no dia 8 de outubro de 2013, um espaço de diálogo e articulação entre o governo federal e organizações da sociedade civil para pensar o desenvolvimento rural por meio das políticas públicas, especialmente as de reforma agrária e agricultura familiar. No entanto, o desmantelamento do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 2016, comprometeu a continuação do conselho, o que coibiu a extensão de novos programas e políticas para o desenvolvimento rural.

Faz-se necessário enfatizar que o desenvolvimento rural não apresenta um resultado imediato, pois depende de muitos fatores que interferem no contexto de vida daqueles que vivem nesse meio, uma vez que cada região tem suas particularidades. Conforme Schneider (2004),

Dadas as especificidades e particularidades do espaço rural determinadas pelos condicionantes sociais, econômicos, edafo-climáticos e tecnológicos, o desenvolvimento rural refere-se a um processo evolutivo, interativo e hierárquico quanto aos seus resultados, manifestando-se nos termos dessa complexidade e diversidade no plano territorial. (SCHNEIDER, 2004, p. 98-99)

Trata-se de um processo contínuo a ser discutido, devido às transformações que esse espaço sofre. Não obstante, Alcantara (2015) aborda que as políticas públicas são importantes no debate que permeia o espaço rural e o cotidiano dos agricultores familiares, e se torna um desafio a sua formulação para que faça parte do que se chama de desenvolvimento rural.

As políticas públicas ganham destaque ao apresentarem possibilidades de melhorias no meio rural, nas esferas sociais, econômicas e/ou ambientais. Daí a importância da mobilização social, o que amplia a efetivação dos direitos à cidadania e acesso às políticas.

A consolidação das políticas públicas no espaço e o processo de transformação socioespacial estão vinculados, também, às ações do Estado, como elementos importantes que interferem diretamente na organização do território e conseqüentemente no direcionamento do planejamento e dos recursos para as intervenções nos referidos espaços.

Aprofundar essas questões, embora não faça parte diretamente do conjunto de conceitos e categorias fundamentais da ciência geográfica, é muito importante e relaciona-se com o espaço geográfico que é modificado por ações estatais e não estatais. Desse modo, Secchi (2012) define política pública:

[...] é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Vejamos esta definição em detalhe: uma política pública é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública; uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante. (SECCHI, 2012, p. 2)

Nesta direção, as políticas públicas emergem, em sua maioria, de um problema público, isto é, se possui uma adversidade em um lugar, região ou país que afete um grupo ou grupos, faz-se necessário pensar e implantar políticas públicas no intuito de sanar tal transtorno. As perspectivas das políticas públicas vão além das esferas governamentais, pois o governo com a sua estrutura administrativa – executivo,

legislativo e judiciário – não é a única instituição capaz de promover ações voltadas para a comunidade (HEIDEMANN, 2009).

Como afirmado anteriormente, o problema público define-se como política pública ou não, pois a intenção de responder a qualquer problemática pública trata-se de uma política. Assim informa Medellín (2004):

[...] la recuperación del concepto de lo público reafirma la naturaleza pública de las políticas públicas en la medida que permite precisar que el objeto de las políticas está en los espacios de relación que se producen entre la sociedad y el Estado. Son esos terrenos de la interacción entre uno y otra los que justifican la diferenciación entre políticas privadas, políticas estatales y las políticas públicas.⁶ (MEDELLÍN, 2004, p. 48)

Para Secchi (2012), as políticas públicas podem ser originadas, em princípio, com a abordagem estadista e não estadista, a primeira é considerada estadista por ser concebida por atores políticos vinculados ao Estado: propostas encaminhadas pelos vereadores e deputados, por exemplo. Já a segunda, também classificada como multicêntrica, ao contrário da estatal, formula políticas públicas por meio de organizações privadas, organizações não governamentais, que têm nos sujeitos sociais o seu principal objetivo. Trata-se de propor políticas para interferir num problema público, independentemente da jurisdição que a instituição possui. Esta última concepção é parte central deste estudo por se tratar de agentes não estatais que fazem parte das políticas públicas no semiárido brasileiro.

Esse posicionamento teórico possui algumas incoerências apontadas com relação às políticas públicas, como se fossem, em geral sentido, algo positivo generalizado para todos os sujeitos sociais presentes no espaço. Nessa perspectiva, Fonseca (2013) discute:

Tal profusão de espaços em que é invocada, muitas vezes de forma distinta, faz dessa expressão algo com aparência “neutra” e “consensual”, pois supostamente voltada ao “bem público” e ao “bem-estar social”. Aparentemente ninguém discordaria de programas – das mais variadas ordens – cujos objetivos seriam

⁶ Tradução: [...] a recuperação do conceito de público reafirma a natureza pública das políticas públicas na medida em que permite especificar que os objetos das políticas estão nos espaços de relacionamento que ocorrem entre a sociedade e o Estado. São as áreas de interação entre uma e outra que justificam a diferenciação entre políticas privadas, políticas estaduais e políticas públicas.

minorar e/ou resolver problemas que afetam grande número de pessoas e, conseqüentemente, o país. (FONSECA, 2013, p 403)

Ao indicar que as políticas públicas são voltadas para um bem público, esta definição pode estar atrelada aos interesses de um grupo ou do próprio Estado, na tentativa de encobrir outras ações como formas de sanar um problema público criado. Dessa forma, o autor ressalta a necessidade de sair das armadilhas das políticas públicas consideradas consensuais e presentes num discurso que se torna caro aos grupos sociais, pois as políticas são emergidas por intermédio de fatores que fogem da neutralidade e são voltadas para as demandas de um ou mais grupos (FONSECA, 2013).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 é um marco para a elaboração e implantação das políticas públicas com uma maior participação social ou, pelo menos, assegura essa atuação nos espaços democráticos desde então. Verifica-se que, após essa referência, as políticas públicas tendem a ter uma voz mais ativa originada pelas demandas sociais, inclusive as do campo brasileiro.

A relevância da participação social recebe atenção e motivação após a referida Constituição ao instituir diversos mecanismos e formas que promovessem a democrática participação, o que permite um maior grau de aderência social ao ciclo de gestão de políticas públicas e aumento da transparência administrativa e da eficácia da gestão. Nos últimos tempos, os sujeitos sociais podem ser responsáveis pelo delineamento dessas políticas por meio da definição de linhas de ação que são adotadas para resolver uma ou mais questões existentes num lugar ou região.

A adoção de políticas sem pensar os sujeitos é um dos aspectos, por vezes, causadores da inviabilidade de políticas públicas e ao tratar da região do Nordeste brasileiro, verifica-se que interesses ligados à produção e execução das políticas públicas são mais complexos do que se imagina, visto que os gestores públicos nem sempre estão de acordo com os pressupostos do objetivo da política, que é proporcionar um benefício para uma realidade que carece do mesmo, de forma democratizada. Num outro aspecto, o espaço rural se insere nesse contexto, como abordam Grisa e Schneider (2015):

Neste período recente que compreende as três últimas décadas, novas relações entre Estado e sociedade civil foram estabelecidas, espaços de participação social foram criados, novos atores políticos emergiram e foram reconhecidos como sujeitos de direito, criaram-se regras e instrumentos de política pública

que foram institucionalizados, e novos referenciais globais e setoriais orientaram as ações do Estado e permitiram redefinir regras e compreensões que afetaram mais ou menos as condições socioeconômicas da população, especialmente a do meio rural. (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 20)

Grisa e Schneider (2015) também analisam que as políticas públicas, conjunturas sociais, políticas e econômicas possibilitaram novas configurações no desenvolvimento do espaço rural brasileiro. Trata-se de uma análise das políticas públicas visando à agricultura familiar no país, que perpassa três gerações: a “primeira geração teve viés agrícola e agrário, e o segundo esteve direcionado para políticas sociais e assistenciais, a terceira geração se orientaria pela construção de novos mercados orientados pela segurança alimentar e nutricional e sustentabilidade ambiental” (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 10).

Entende-se que a “primeira geração” de políticas foi predominantemente de orientação do Estado em meio a uma conjuntura de mudança político-econômica liberal, mas com a presença de forças sindicais e movimentos sociais que passaram, após o período ditatorial, a ter uma capilaridade maior e fortalecer as políticas públicas de reforma agrária e para a agricultura familiar, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)⁷.

A “segunda geração” baseou-se nas políticas sociais de cunho assistencial, com os governos neoliberais em meados da década de 1990, iniciando programas de combate à pobreza e a miséria, como o Programa Bolsa Família (PBF). Posteriormente, os autores consideram uma “terceira geração” de políticas públicas, à qual vinculam a estruturação de mercados para a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental, com o objetivo de fortalecer a agricultura familiar, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Dentro dessa compreensão, as estratégias de combate à pobreza devem acompanhar e analisar, segundo Araújo (2000), as causas da pobreza no Brasil e no Nordeste, pois existem diversos fatores que ainda contribuem para os índices de situação de pobreza. Assim, é válido ressaltar que a manutenção e permanência de

⁷ É um Programa Federal criado em 1996 que possui o objetivo de fortalecer as atividades desenvolvidas pelos Agricultores Familiares por meio de financiamentos ligados a ações e serviços agropecuários e não agropecuários.

problemas antigos devem compor o gerenciamento de novas políticas para que, de forma descentralizada, cheguem aos agricultores familiares e supram suas necessidades, inclusive a de água no semiárido.

Por conseguinte, as políticas devem apresentar um papel não só de transformação econômica no espaço em que está inserida, mas também colaborar para que aqueles que têm o direito a ela possam se inserir no meio social. Para tanto, é necessário não apenas ser beneficiário de uma política pública, mas também construir um espaço de participação que ainda não se concretizou no Nordeste brasileiro.

3. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À ÁGUA NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO

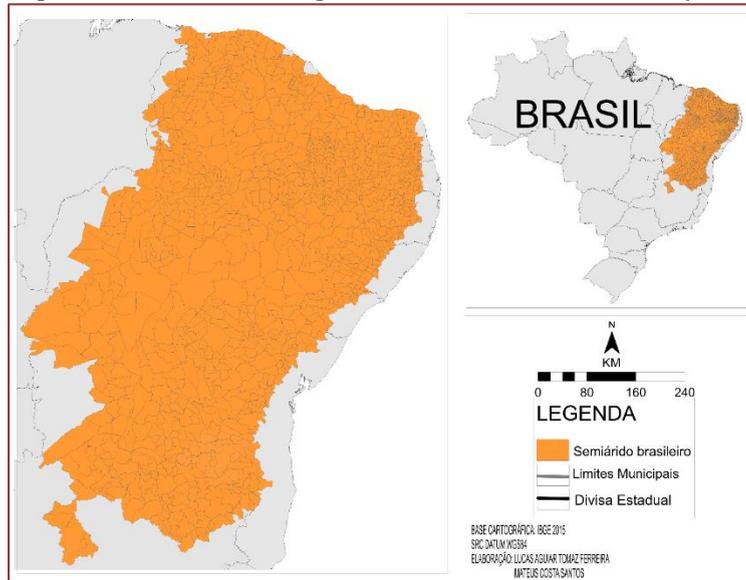
O Nordeste brasileiro, desde outrora, é estigmatizado como sinônimo de região problema, visto que desde o período colonial a concentração de terras, a exploração dos recursos naturais, o processo de exclusão dos mais pobres e conseqüentemente a desigualdade de distribuição da renda, bem como o processo migratório para o centro-sul do Brasil no século XX, influenciaram na formação desse estigma.

Devido às condições socioeconômicas e naturais, na maioria das vezes, a população não podia se estabelecer na região, o que de tal modo construiu uma ideologia do Nordeste pobre, atrasado e sem a capacidade de se desenvolver e conviver com os percalços principalmente naturais enfrentados pela região. Isso ocorre pelo modelo de produção instaurado na região em que a modernização da agricultura e outros setores produtivos são de domínio restrito, e contribuiu para a sustentação do que, segundo Araújo (2000), se denomina “velhas estruturas”.

De acordo com a classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a região Nordeste é a que mais compreende estados do Brasil, ao todo são nove e com uma área de 1.554.291 km², o que corresponde a 18% do território nacional (Mapa 1). Dessa área territorial, cerca de 841.260,9 km² abrange o Semiárido, totalizando 62% da referida região. Ressalta-se que parte do norte do estado de Minas Gerais também faz parte da área de abrangência do clima em questão.

Segundo dados do IBGE (2011), em 2010 a região Nordeste contava com uma população de 53 milhões de habitantes e a denominada Região Semiárida contava com aproximadamente 25 milhões de habitantes residentes em condições ambientais do clima semiárido.

Mapa 1 - Área de abrangência do clima Semiárido (2019)



Fonte: Ferreira e Santos (2019).

Desde o período colonial, ou antes, o fator climático tem promovido condições, sejam elas físicas e/ou sociais, para a permanência ou não dos sujeitos na terra de origem, o que levou parte da população à migração. Neste aspecto, Andrade (2005) aborda:

No Nordeste, o elemento que marca mais sensivelmente a paisagem e mais preocupa o homem é o clima, através do regime pluvial e exteriorizado pela vegetação natural. Daí distingue-se desde o tempo colonial a “Zona da Mata”, com o seu clima quente e úmido e duas estações bem definidas – uma chuvosa e outra seca –, do sertão, também quente, porém, seco, e não só seco, como sujeito, desde a época colonial, a secas periódicas que matam a vegetação, destroem os animais e forçam os homens à migração. (ANDRADE, 2005, p. 37)

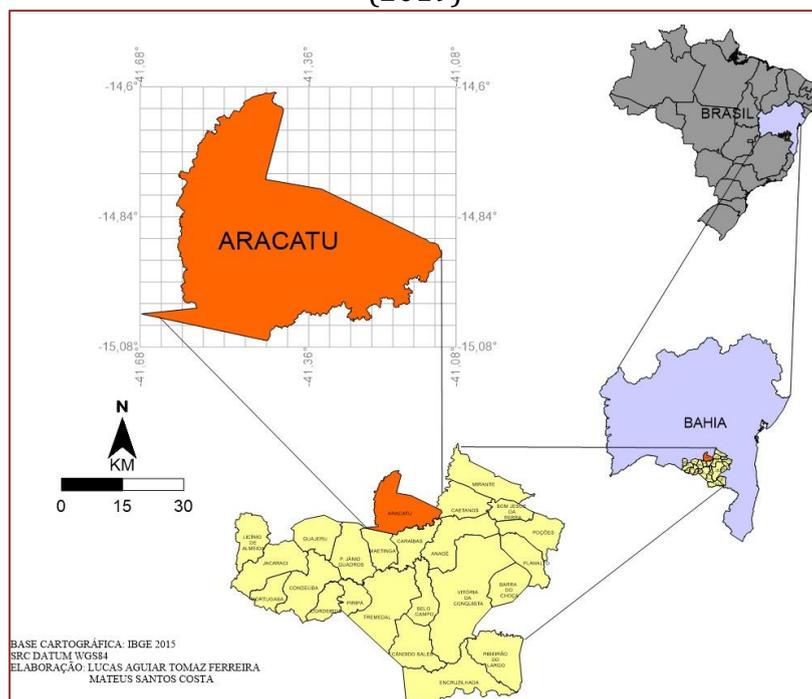
Nas áreas de clima semiárido, onde ocorre com maior intensidade o fenômeno da seca, as políticas públicas representam uma alternativa para amenizar as dificuldades causadas pela irregularidade e baixo volume de chuvas. No entanto, por vezes, o mau uso das políticas para beneficiamento eleitoral ou particular pode se tornar um ciclo vicioso de apropriação dos recursos, principalmente hídricos, culpabilizando somente os fatores naturais da pluviosidade pela presença da miséria e pobreza de significativa parte da população.

Todo este contexto a respeito do semiárido nordestino aponta para a configuração de um espaço rural marcado pelos desafios na construção das relações

homem e natureza, na reprodução da vida. Conseqüentemente, isso é mais evidente na linha do desenvolvimento rural e, nesta quadra, o município de Aracatu-BA revela esta realidade em seu espaço, pois há registros de experiências resultantes das necessidades somadas às condições de articulação política e presença de organizações não governamentais.

Aracatu é um município do estado da Bahia emancipado em 1962, com uma extensão territorial de 1.489, 804 km², faz limites com Tanhaçu a Norte, Caetanos a Oeste, Caraíbas e Maetinga ao Sul e Brumado ao Noroeste. A população é de 13.743 segundo o IBGE em 2010. A população está organizada em 3.938 na zona urbana e 9.805 na zona rural, resultando numa densidade populacional de 9.22 hab/km² e IDH de 0.581. O município de Aracatu, além de pertencer à Mesorregião do Centro Sul-Baiano e Microrregião de Brumado, é regionalizado pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) como integrante do Território de Identidade do Sudoeste Baiano, conforme ilustra o Mapa 2:

Mapa 2 - Localização do Município de Aracatu no Território Sudoeste Baiano - TSB (2019)



Fonte: Ferreira e Santos (2019).

Conforme dados do IBGE em 2010, o município de Aracatu tem majoritária identidade rural, pois cerca de 71% da população reside no espaço rural do território municipal e 29% na zona urbana.

Outro elemento que caracteriza o município de Aracatu como rural é a quantidade de estabelecimentos agropecuários rurais; segundo o censo agropecuário do IBGE (2017), este município está na posição 58^o dos 417 municípios baianos e ocupa a segunda colocação em relação ao Território Sudoeste Baiano (TSB) com 3017 unidades de estabelecimentos agropecuários, número significativo em comparação à Bahia e até mesmo ao Brasil, por se tratar de um município considerado pequeno, tanto em área quanto em população.

Com relação às características físicas, possui clima semiárido e prolongado período de estiagem, onde anualmente chove aproximadamente 580 mm. Seus solos são classificados como latossolos eutróficos ou distróficos e luvisolos eutróficos, sustentando uma vegetação do tipo caatinga arbórea aberta. O relevo está representado por patamares do médio rio de Contas e pediplano sertanejo e a rede de drenagem serve à bacia do Rio de Contas, através de vários riachos, dentre os quais se destacam o do Gentio, Serra Negra e o Olho d'Água do Ouro, conforme o Ministério de Minas e Energia - MME (2005).

No que se refere aos aspectos hídricos, vale ressaltar que a quantidade desse recurso no subsolo é escassa, devido a praticamente todo o território municipal, segundo o Ministério de Minas e Energia - MME (2005), estar sobreposto ao cristalino:

Tanto metassedimentos/metavulcanitos como o cristalino têm comportamento de "aquífero fissural". Como basicamente não existe uma porosidade primária nestes tipos de rochas, a ocorrência de água subterrânea é condicionada por uma porosidade secundária representada por fraturas e fendas, o que se traduz por reservatórios aleatórios, descontínuos e de pequena extensão. Dentro deste contexto, em geral, as vazões produzidas por poços são pequenas, e a água em função da falta de circulação, dos efeitos do clima semi-árido e do tipo de rocha, é na maior parte das vezes salinizada. Essas condições definem um potencial hidrogeológico baixo para as rochas, sem no entanto diminuir sua importância como alternativa no abastecimento nos casos de pequenas comunidades, ou como reserva estratégica em períodos de prolongadas estiagens. (MME, 2005, p. 06)

A capacidade de água no subsolo do município é considerada baixa, e onde se encontram essas fendas o potencial hídrico é baixo, além de a água ser salinizada, e mesmo quando as águas superficiais se separam a maioria das famílias não têm condições financeiras de pagar para perfurar poços artesianos. Ou seja, o município não pode ter dependência direta nessa forma de busca pela água, são necessários investimentos para fazer reservatórios de água para armazenar superficialmente ou em grandes recipientes, como as cisternas no período de chuvas.

Constata-se que o potencial hidrológico subterrâneo é irrelevante às necessidades que a população tem em relação à água. Desse modo, os investimentos em infraestruturas hídricas no município devem ser alocados superficialmente para, no período de chuvas, acumularem e suprirem a carência desse recurso essencial no período de seca.

As experiências recentes revelam que a forma do homem do campo permanecer na região Nordeste é aprender a conviver com o semiárido nordestino por meio da criação de novas formas de atuação, como as políticas públicas voltadas para os mais pobres, de forma descentralizada e com a atuação de movimentos organizativos da sociedade. Alcantara e Costa (2010) complementam:

Desta forma, é indispensável a reflexão sobre políticas e programas voltados para pequenos produtores rurais. Especialmente no semi-árido nordestino, onde se encontra a maior carência de projetos com a finalidade de solucionar problemas relacionados ao homem-meio e ao enraizamento dessas comunidades no território, observando as contradições que permeiam a discussão sobre possíveis melhorias das condições de vida destes. (ALCANTARA; COSTA, 2010, p. 181)

Sobre a relação do desenvolvimento rural com as políticas públicas, faz-se necessário reconhecer esses processos no espaço rural, ao analisar o contexto e como as mesmas interferem na vida daqueles que vivem no meio rural. No Nordeste brasileiro e em especial na Bahia, maior estado da região, o desenvolvimento rural atrelado à introdução de políticas públicas tem permitido o surgimento de novas possibilidades para aqueles que fazem do sertão sua reprodução em meio a todas as adversidades, sejam elas climáticas ou socioeconômicas.

No que se refere ao acesso à água, esse tem sido, ainda, um desafio das ações públicas realizadas no Nordeste, devido à condição da pluviosidade ser desfavorável. Ao tratar de políticas públicas que visam universalizar o acesso à água, no século XXI no Brasil, sabe-se que a construção de cisternas assume importante papel nesse contexto, pois trata-se de uma ação concreta que beneficia aqueles mais desfavorecidos, por meio da captação da água da chuva.

O acesso à água é um direito básico a toda população, e no semiárido nordestino programas de diferentes esferas, por meio de organizações da sociedade, têm conseguido chegar aos municípios e tornar essa convivência com a seca menos complicada e a água é o elemento central nessa questão.

Segundo Milani (2008), desde o processo de redemocratização no Brasil, novas configurações foram estabelecidas no campo da administração pública, em que a participação social vem sendo construída como um dos princípios organizativos centrais, declarado e repetido em fóruns regionais e internacionais, dos processos de deliberação democrática no âmbito local. Ainda conforme Milani (2008), a participação social dos sujeitos e as organizações da sociedade civil no processo de formulação de políticas públicas foi transformado em modelo da gestão pública local contemporânea.

Historicamente o acesso à água no espaço rural do semiárido brasileiro deu-se de forma concentrada, seja em consequência da estrutura agrária herdada ou por políticas centralizadoras implementadas em meados do século XX, dado que a participação do Estado ocorreu por meio da construção de grandes obras hídricas, geralmente nas proximidades de grandes fazendas, o que não permitiu a democratização do recurso e sim a manutenção da dificuldade do acesso à água.

Em meio aos conflitos por esses recursos naturais e o crescimento do processo de participação e mobilização na década de 1990, surge a Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA)⁸, com o objetivo de pautar a convivência com a região semiárida em contraposição às medidas governamentais propostas nesse período, especialmente contra a política de desenvolvimento proposta para o Nordeste (ASA, 2019). Sobre a convivência com o semiárido, verifica-se que:

⁸ É uma rede que integra entidades do semiárido brasileiro (os nove estados do Nordeste e Minas Gerais) na promoção de políticas públicas de convivência com o Semiárido.

A convivência é uma proposta cultural que visa contextualizar saberes e práticas (tecnológicas, econômicas e políticas) apropriados à semi-aridez, reconhecendo a heterogeneidade de suas manifestações sub-regionais, considerando também as compreensões imaginárias da população local sobre esse espaço, suas problemáticas e alternativas de solução, que foram sendo construídas e desconstruídas ao longo da história de sua ocupação. (SILVA, 2009 p. 226)

Ao considerar que a convivência é uma maneira de romper com o discurso do combate à seca, também significa reconhecer as potencialidades do lugar e do semiárido brasileiro. No fim da década de 1990, um importante evento marcou a consolidação da ASA no cenário brasileiro, com a participação de movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores rurais, federações dos trabalhadores rurais, associações comunitárias, instituições ligadas a igrejas na Conferência das Partes das Nações Unidas da Convenção de Combate à Desertificação (COP 3)⁹ e lançaram a carta de Declaração do Semiárido com proposta de convivências com o semiárido e de combate à desertificação.

Esse documento revela a importância da resistência, que há 20 anos serviu de ponto de partida para a formulação de políticas públicas que viessem a atender as populações do espaço rural do semiárido brasileiro com um diferencial: a efetiva participação das organizações de base veiculadas com o desenvolvimento local e social, com base nas condições geográficas físicas e humana. Um dos resultados obtidos nesse cenário foi a elaboração de um programa para a construção de um milhão de cisternas no semiárido e posteriormente outras tecnologias sociais de captação de água passaram a ser desenvolvidas.

Atualmente a Articulação do Semiárido é composta por cerca de três mil organizações ligadas à sociedade civil de diferentes setores: Sindicatos rurais, associação de agricultores e agricultoras, cooperativas, Organizações não Governamentais (ONG's), Organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip), entre outras, que estão presentes em todos os estados do Nordeste e Minas Gerais, compondo, dessa forma, o semiárido brasileiro (ASA, 2019).

⁹ Foi uma conferência promovida pela Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos das Secas (UNCCD), que é um instrumento de erradicação da pobreza em prol do desenvolvimento nas áreas secas, inclusive o semiárido brasileiro.

No intuito de compreender as políticas públicas de acesso à água veiculadas pela ASA, vale mencionar que ela se destaca como uma importante organização que atua em escala local no espaço rural de Aracatu-BA, tendo em vista a implementação de políticas públicas de acesso à água e de convivência com o semiárido no município, em parceria com outra organização que fez parte desse processo, como é o caso do Centro Comunitário da Paróquia São Pedro (CCPSP).

É fato que nas últimas duas décadas políticas públicas são resultantes da articulação e mobilização social com papel fundamental no contexto de inserção das tecnologias de captação de água da chuva, o que promoveu uma nova perspectiva no acesso à água, de forma mais igualitária, no semiárido nordestino.

No contexto do semiárido, as experiências de concretização das políticas públicas podem ser visualizadas no município de Aracatu-BA, onde foi identificada a presença de políticas de acesso à água inseridas em comunidades rurais nos últimos 10 anos, quais sejam: Programa um Milhão de cisterna (P1MC) e o Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2). Essas duas políticas foram desenvolvidas no município de Aracatu-BA, por meio de convênios e editais públicos, em parceria com a ASA e o CCPSP. Para esse estudo, são analisadas as configurações socioespaciais apenas do P1+2.

4. O PROGRAMA UMA TERRA E DUAS ÁGUAS - P1+2 NO MUNICÍPIO DE ARACATU/BAHIA/BRASIL

No município de Aracatu-BA, o Programa uma Terra e duas Águas (P1+2) teve como objetivo promover a soberania e a segurança alimentar e nutricional das famílias agricultoras, além da geração de emprego e renda. Para tanto, foram construídas infraestruturas hídricas, chamadas tecnologias sociais de convivência com o semiárido, que pudessem armazenar água da chuva para a produção de alimentos. A tecnologia de maior rebatimento no município de Aracatu foi a cisterna-calçadão, com capacidade de 52 mil litros, que capta a água para a irrigação de plantas frutíferas, hortaliças e para a criação de animais e outras tecnologias propostas por esse programa.

O acesso à água e a uma alimentação saudável, de qualidade e em quantidade suficiente é um direito de todos e todas. Isto representa segurança alimentar e nutricional. A soberania alimentar está associada à autonomia dos povos em decidir o que comer e como produzir, respeitando seus hábitos alimentares (ASA, 2019).

Para garantir o direito humano à alimentação e a essa soberania, é necessário que a intervenção no meio social se baseie na promoção de medidas saudáveis e no respeito à diversidade cultural. Nessa direção, a ASA utiliza-se desses pressupostos aliados à defesa do acesso à água, à terra e às sementes como condição fundamental para que as famílias do Semiárido brasileiro produzam alimentos que fazem parte de seu hábito alimentar. Nesse sentido, a ASA determina o P1+2 nos seguintes princípios e estratégias metodológicas (ASA, 2019):

- Fortalecimento dos processos educativos, sócio-organizativos e políticos locais, contribuindo para a autonomia e o protagonismo dos agricultores e agricultoras e suas organizações na construção do desenvolvimento sustentável;
- Valorização das agricultoras e dos agricultores e de suas organizações como inovadores técnicos e sociais e, portanto, detentores de conhecimentos e experiências;
- Favorecimento de interações entre agricultoras/es de comunidades, municípios, estados e regiões distintas dentro do Semiárido;
- Promoção de processos formativos baseados na Educação Popular, na qual os conhecimentos prático e teórico se retroalimentam. Tal metodologia favorece o estabelecimento de uma dinâmica horizontal entre agricultores e suas organizações. Nela, agricultores-experimentadores tornam-se também agricultores-promotores, encarregando-se de apoiar as atividades de capacitação técnica e estímulo à experimentação na microrregião, nos municípios e comunidades;
- Adoção da Agroecologia como base técnica-metodológica e científica para a construção do novo modelo de desenvolvimento rural e do fortalecimento de ações de convivência com o Semiárido.

Existe um diferencial na adoção desse modelo de políticas públicas que é a participação dos atores sociais no processo de aquisição das tecnologias, sendo estas não somente físicas, que os ajudarão no seu cotidiano, mas também no saber fazer, com práticas voltadas para a sua convivência no espaço rural e respeitando as especificidades do clima semiárido.

Em Aracatu, o CCPSP participou do cadastramento e seleção das famílias entre os anos de 2012 e 2016. Foram identificadas as famílias que se enquadravam nos critérios: estar inscrita no Cadastro Único (CadÚnico) para programas sociais, ter o Número de Inscrição Social (NIS) e possuir cisterna de consumo humano, ser beneficiária ou vir a ser com prioridade no caso de extrema pobreza e ter renda per capita familiar de até meio salário mínimo (ASA, 2019).

No município de Aracatu, entre 2012 e 2016, foram construídas tecnologias pertencentes ao P1+2 como exposto na Tabela 1¹⁰:

Tabela 1: Tecnologias do P1+2 implantadas em Aracatu-BA entre 2012 e 2016

Tecnologia implantada	Quantidade de famílias beneficiárias
Cisterna calçadão	137
Cisterna de enxurrada	84
Barreiro trincheira	24
Tanque de pedra	13
Barraginha	5
Barragem subterrânea	5
Bomba d'água popular	3
TOTAL	271 tecnologias

Fonte: ASA e CCPSP (2019).

Ainda que o número expressivo de famílias beneficiárias em relação ao total de famílias do município não seja expressivo, observa-se que todas elas já possuíam a cisterna de consumo ao lado da casa (referente ao Programa Um Milhão de cisternas - P1MC); com uma segunda alternativa de armazenar água, esta teria como finalidade produzir alimentos.

O P1+2 consolida-se na apresentação de três tecnologias: a cisterna calçadão, a cisterna de enxurrada e o barreiro trincheira, que aparecem com maior evidência e possuem uma maior complexidade no processo de construção, tanto por sua estrutura, mas também por envolver com maior intensidade a formação das famílias.

¹⁰ A tabela 1 estabelece a quantidade de famílias beneficiárias do P1+2 no município de Aracatu. Por conter uma maior expressividade, são estudadas apenas: a cisterna calçadão, a cisterna de enxurrada e o barreiro trincheira. No entanto, é importante ressaltar que as outras infraestruturas de captação de água também são importantes para o espaço rural do município.

A cisterna calçadão é uma tecnologia que capta a água da chuva por meio de um calçadão de cimento de 200 m² construído sobre o solo. Segundo a ASA (2019), com essa área do calçadão, 300 mm de chuva são suficientes para encher a cisterna, que tem capacidade para 52 mil litros. Por meio de uma tubulação, a água da chuva que cai no calçadão escoa para a cisterna, construída na parte mais baixa do terreno e próxima à área de produção, conforme observa-se na Figura 1.

Figura 1 - Vista de uma cisterna calçadão na Faz. Bom Sucesso, Aracatu-BA/ Brasil (2019)



Fonte: Pesquisa de campo (2019).

Verificou-se que a cisterna calçadão também é usada para secagem de grãos, como feijão, milho e raspa de mandioca e que isso geralmente ocorre no período de estiagem. A água captada é utilizada para irrigar e plantar fruteiras, hortaliças e para criação de animais.

Por sua vez, a cisterna de enxurrada tem capacidade também para 52 mil litros e é construída de forma subterrânea, ficando somente a cobertura de forma cônica acima da superfície. O terreno é usado como área de captação, por isso busca-se uma área que tenha uma declividade e um curso natural. No momento da chuva, a água escorre pela terra e antes de cair para a cisterna passa por duas pequenas caixas decantadoras, dispostas em sequência, esses instrumentos servem para conter os sedimentos advindos da enxurrada ASA (2019). Por meio da Figura 2 pode-se observar como ocorre essa canalização.

Figura 2 - Cisterna de enxurrada na Faz. Adobo, Aracatu-BA/Brasil (2019)



Fonte: Pesquisa de campo (2019).

As caixas de contenção de sedimentos e a tubulação auxiliam o escoamento da água para dentro do reservatório e possuem a função de filtrar areia e outros detritos que possam seguir com a água. A retirada da água é feita por bomba de repuxo manual. A água armazenada serve para as mesmas utilidades da cisterna calçadão, isto é, para a criação de animais, cultivos de hortaliças, plantas medicinais e frutíferas (ASA, 2019).

O denominado barreiro trincheira é também uma infraestrutura hídrica que se apresenta de forma retangular, estreita e com profundidade em média de 3 metros escavados no solo (barro). A escolha do terreno para a construção leva em conta o conhecimento que as famílias têm da região e é edificada em terreno plano e próximo à área de produção. Com capacidade para armazenar, em média, 500 mil litros de água, tem a vantagem de ser estreito, pois ameniza a ação do vento e do sol sobre a água, o que diminui também sua evaporação e, desse modo, fica armazenada por mais tempo. Conforme a Figura 3, pode-se visualizar essa tecnologia do P1+2.

Figura 3 - Barreiro trincheira na Faz. Patos, Aracatu-BA/Brasil (2019)



Fonte: Pesquisa de campo, 2019

A figura 3 apresenta o barreiro trincheira em sua capacidade máxima e mostra que a família beneficiária cercou a área em volta da tecnologia, o que impede a entrada de animais de grande porte. Com essa infraestrutura as famílias conseguem ter água para fornecer aos seus animais durante o ano e podem irrigar pequenos plantios de hortaliças e plantas frutíferas, entre outros tipos de plantações. Segundo as famílias beneficiárias, o principal destino da água é o fornecimento para os animais e usos domésticos.

As famílias beneficiárias passaram por uma capacitação. Segundo a ASA (2019), acontece antes da construção das tecnologias, com a formação da convivência com o Semiárido através das capacitações em Gerenciamento da Água para Produção de Alimentos (Gapa) e em Sistema Simplificado de Manejo da Água (SSMA). Durante os cursos de Gapa, as famílias conhecem o programa e aprendem práticas de manejo da água, os cuidados com a horta, plantas medicinais, o uso dos defensivos naturais, a fertilização do solo, o acesso aos fundos rotativos solidários, entre outros assuntos.

Questionadas sobre esses cursos, as famílias responderam, de forma veemente, sobre a importância dos momentos de aprendizado, em que obtiveram informações sobre como fazer as hortas, técnicas de plantio, adubação e controle de pragas por meio

de oficinas de biofertilizantes naturais e em relação aos cuidados que deveriam ter com as cisternas de consumo humano e de produção.

O P1+2 também contribuiu no fortalecimento das famílias beneficiadas pelo P1MC no sentido de conceder outras ou novas possibilidades na produção da agricultura familiar. Como citado, as famílias capacitadas inseridas no programa conseguiram junto à infraestrutura hídrica construir, também, um pequeno quintal produtivo, com canteiros para a plantação de hortaliças, a exemplo da Figura 4:

Figura 4 - Canteiro de hortaliças na Faz. Lagoa do Eduardo, Aracatu-BA/Brasil (2019)

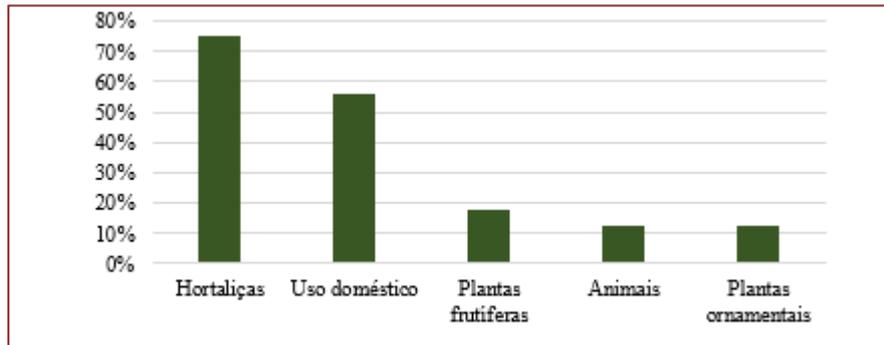


Fonte: Pesquisa de campo (2019).

A leitura da figura 4 revela a presença de uma reestruturação da produção, pois no mês (julho) considerado de estiagem percebe-se que o armazenamento da água pela cisterna de produção pôde oportunizar novas formas de produzir num espaço de clima semiárido e na época de estiagem. Essa família relatou que depois da cisterna melhorou muito a convivência em sua propriedade e que eles passaram a produzir tanto para o consumo como para comercializar nas feiras livres de Aracatu e do município vizinho, Brumado.

A maioria das famílias produz para o próprio consumo em quantidades menores, mas alegam que com essa tecnologia puderam armazenar água em maior quantidade, tanto para o uso na produção quanto para o uso doméstico (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Destinação da água das tecnologias do P1+2, Aracatu-BA/Brasil (2019)



Fonte: Pesquisa de Campo, 2019.

Embora a água armazenada pelas tecnologias do P1+2 seja destinada para a produção de alimentos, foi possível constatar que as famílias beneficiárias fazem o uso doméstico desse recurso, principalmente a da cisterna calçadão. É perceptível também que a água captada possui múltiplos usos, desde o suprimento da criação de animais à irrigação de plantas ornamentais, frutíferas e a própria horta.

O plantio de hortaliças se destaca com a produção de: alface, coentro, cebolinha, alho, couve, couve-flor rúcula, pimentão, quiabo, beterraba, cenoura, salsa e brócolis, conforme ilustra a Figura 5.

Figura 5 - Hortaliças produzidas por meio do P1+2, Aracatu-BA/Brasil (2019)



Fonte: Trabalho de campo, 2019

As hortaliças são produzidas de forma orgânica e algumas famílias comercializam na própria comunidade ou em feiras livres, o que gera renda e autonomia. Segundo os dados coletados, o principal item comercializado numa propriedade é o tempero verde caseiro feito a base de coentro (semente) e alho, pela própria família, e vendido em vários pontos do município, como também sob encomenda.

Com relação à coleta da água captada pela cisterna de enxurrada, no período chuvoso, apesar das caixas decantadoras, ocorre a acumulação de sedimentos dentro e fora da cisterna (Figura 6), e isso dificulta o uso e o manuseio da água por conta da turbidez acentuada, o que não acontece com a cisterna de produção com calçada.

Figura 6 - Acumulação de sedimentos em cisterna de enxurrada, Faz. Adobo, Aracatu-BA (2019)



Fonte: Pesquisa de campo (2019).

Desse modo, apesar da acumulação de sedimentos junto à cisterna de enxurrada, as famílias afirmam que ter um reservatório torna-se o fator mais importante no armazenamento de água da chuva, haja vista que, antes, estas famílias não possuíam um recipiente que serviria para o ano todo, principalmente para a época de estiagem.

Com relação ao barreiro trincheira, pode-se constatar que as famílias utilizam a água captada para fornecer aos animais, principalmente os bovinos, caprinos e ovinos; algumas também fizeram encanamento para abastecer suas residências para uso doméstico.

Todo esse conjunto de informações obtidas revela que o espaço rural do município de Aracatu-BA sofreu transformações socioespaciais na dinâmica do cotidiano dos beneficiários por meio das políticas públicas em questão e que essas interferências têm promovido melhores condições de vida para as famílias. Todavia, ainda há permanências não somente com a problemática da água, mas em outros aspectos do espaço rural.

Diante do exposto, o espaço rural do município estudado passa por transformações resultantes da inserção das políticas públicas relatadas e certamente tem gerado um processo de desenvolvimento na produção do espaço rural.

Desmistificar o semiárido de miséria e mostrar permanências, possibilidades e alternativas de transformação constituem atitudes primordiais na superação das desigualdades sociais marcantes na região nordeste do Brasil e, de modo especial, nas áreas rurais do seminário brasileiro.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento rural apresenta-se como processo aliado às políticas públicas no espaço rural, com o objetivo de transformar a realidade e de melhorar as condições de vida das pessoas.

No caso específico dos beneficiários do P1+2, verifica-se uma possibilidade de armazenar água da chuva para o consumo, e conseqüentemente resistir às adversidades do semiárido e produzir alimentos para si através do cultivo de plantas, dentre elas, hortaliças, mas também para comercialização e ter a água para os animais criados na propriedade, o que altera a dinâmica cotidiana das famílias.

É perceptível que o acesso à água para produção no espaço rural de Aracatu-BA proporcionou importantes modificações para as famílias residentes no campo, embora ainda não sejam suficientes quanto às aspirações e necessidades dos agricultores familiares. Por isso, é primordial um diálogo participativo entre poder público e

sociedade civil, principalmente em escala local, para pensar políticas públicas possíveis para a realidade do município e que resultem num processo de desenvolvimento rural não só econômico, mas social, participativo e de conhecimento, por meio de assistência técnica, estratégias de mercado e valorização da produção local e familiar.

A instalação do P1+2 constituiu um meio alternativo na convivência com o semiárido, pois a captação de água da chuva, numa região onde este recurso é escasso, torna-se uma ferramenta para a permanência da população no campo, uma vez que colabora para a promoção social e econômica das famílias.

Mesmo com as evidências das transformações do espaço rural, visto que, ao longo dos anos, as políticas públicas de acesso à água geraram novas alternativas para o homem do campo, percebe-se que ainda há entraves referentes às ações de desenvolvimento e suas dimensões, bem como lacunas entre o processo de planejamento, execução e acompanhamento das políticas públicas no Brasil e, de modo especial, no Nordeste brasileiro.

REFERÊNCIAS

- [1] ALCANTARA, F. V. Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil em Foco. In: CARVALHO, D. M.; ALCANTARA, F. V.; COSTA, J. E. (Orgs.). Abordagens sobre o desenvolvimento rural: As Experiências em Sergipe e no Planalto de Vitória da Conquista. São Cristóvão: Editora UFS, 2015. p 13-41.
- [2] ALCANTARA, F. V.; COSTA, J. A. “As políticas de Desenvolvimento Regional”: Um olhar sobre o projeto comunitário do rio Gavião no Sudoeste da Bahia. In: ALCANTARA, F. V.; COSTA, J. E. Desenvolvimento territorial, agricultura e sustentabilidade no Nordeste. Editora UFS. São Cristóvão, 2010. p. 179-201
- [3] ANDRADE, M. C. A terra e o homem no Nordeste: Contribuições ao estudo da questão agrária no Nordeste. 7. ed. rev. E aumentada. São Paulo: Cortez, 2005.
- [4] ARAÚJO, T. B. Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências. Rio de Janeiro. Editora Revan, 2000, 392p.
- [5] ASA. Ações, 2019. Página inicial. Disponível em: <<https://www.asabrasil.org.br/>>. Acesso em: jun. 2019.
- [6] BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Censo agropecuário 2017. Brasília, 2017.
- [7] _____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Censo demográfico 2010. Brasília, 2011.
- [8] _____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Atlas Nacional IBGE 2010. 2010
- [9] _____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasil rural em debate: coletânea de artigos/ coord. de Nelson Giordano Delgado. Brasília: CONDRAF/MDA, 2010. 363 p
- [10] _____. MME. Projeto cadastro de fontes de abastecimento por água subterrânea: Diagnóstico do município de Aracatu. Salvador: MME, 2005.

- [11] BROSE, M. Desenvolvimento Rural: potencialidades em questão. In: ETGES, V. E. Desenvolvimento Rural: potencialidades em questão. Santa Cruz do sul/ RS: Editora EDUNISC, 2001. p 11-17.
- [12] CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável: Perspectivas para uma nova extensão rural. In: ETGES, V. E. Desenvolvimento Rural: potencialidades em questão. Santa Cruz do sul/ RS: Editora EDUNISC, 2001. p 19-52.
- [13] CARVALHO, D. M.; COSTA, J. E.; BRITO, V. A. Crédito rural voltado à agricultura familiar e ao desenvolvimento espacial em Sergipe. In: CARVALHO, D. M.; ALCANTARA, F. V.; COSTA, J. E. Contextos do Espaço Rural no Nordeste. São Cristóvão: Editora UFS, 2014. p. 67-98.
- [14] DELGADO, N. G. Brasil rural em debate: coletânea de artigos. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. CONDRAF/MDA Brasília, 2010. 363p.
- [15] FONSECA, F. Dimensões críticas das políticas públicas. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 402-418, Nov. 2013.
- [16] GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 19-50.
- [17] HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.) Políticas públicas e desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora da UNB, 2009.
- [18] MEDELLÍN, T. P. La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas em países de frágil institucionalidade. Santiago Del Chile: Naciones Unidas – CEPAL, 2004.
- [19] MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. Revista de Administração Pública. vol. 42, n. 3, 2008, p. 551-579.
- [20] SANTOS, M. C. O Antigo Debate e as Novas Abordagens das Políticas Públicas de Acesso à Água no Espaço Rural: um estudo do município de Aracatu-BA. 2020. 135 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2019.
- [21] SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. Sociologias, Porto Alegre, ano 6, nº 11, jan/jun 2004, p. 88-125.
- [22] SECCHI, L. Políticas públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo. Editora: Cengage Learning, 2. ed., 2012.
- [23] SEN, A. Desenvolvimento como liberdade. Tradução Laura Teixeira Motta - São Paulo: Companhia de letras, 461 p. 4ª reimpressão. 2009.
- [24] SILVA, R. M. Alves da. Entre o Combate à Seca e a Convivência com o Semi-Árido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento. 2006. 298f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília – UNB, Brasília, 2006.
- [25] SOUZA, M. L. A teorização sobre o desenvolvimento em uma época de fadiga teórica, ou: sobre a necessidade de uma “teoria aberta” do desenvolvimento sócio-espacial. In: Território. Nº 1, Vol, 1 – Jul./Dez. 1996. p. 5-22.
- [26] SOUZA, R. S. S. O desenvolvimento territorial rural e as políticas agrícolas nos municípios sergipanos de Simão Dias e de Poço Verde: Os territórios rurais sobre o dilema produtivista e as estratégias de ação coletivo-Institucional. In: CARVALHO, D.; M. ALCANTARA, F. V. COSTA, J. A. Desenvolvimento territorial, agricultura e sustentabilidade no Nordeste. São cristóvão: Editora UFS, 2010. p. 245-274.

UNIDADE II

DINÂMICAS TERRITORIAIS E AGRICULTURA FAMILIAR

Capítulo 5

Ainda sobre a política de desenvolvimento territorial rural: Avanços, contradições e vícios nos territórios da cidadania do estado de Alagoas

José Eloizio da Costa

1. INTRODUÇÃO

Abordar “políticas públicas” em nível acadêmico tornou-se um empreendimento repetitivo, enfadonho e de poucos resultados concretos, muitas vezes para preencher lacunas da vaidade de seus autores. São abordagens previsíveis e mesmo que tenham vieses teóricos e metodológicos vigorosos, ainda o debate fica restrito ao “papel do Estado” em ações políticas que visam, mesmo que genericamente, a diminuição das desigualdades socioeconômicas ou de geração de impactos nas condições de vida das populações mais vulneráveis, como observado particularmente nas populações rurais.

É Preciso superar esse mantra analítico que restringe em abordar essas políticas em si mesmo, dando condições para que algumas correntes teóricas dogmaticamente “dialéticas” enquadrem como “focalistas” ou compensatórias. É o que se percebe nesse momento, a necessidade de fazer escolhas teóricas e metodológicas, evitando interpretações que aparentemente são inéditas, mas que reiteram o velho modelo da abordagem, mesmo sob um modelo sistêmico (ou dialético), porém manietado por resultados empiricamente conhecidos de trabalhos pretéritos.

É o que ecoa nos consistentes termos do economista rural Sérgio Leite, um dos maiores estudiosos sobre os efeitos socioeconômicos das políticas públicas voltadas para a agricultura no Brasil. Em abordagem mais recente, Leite (2018), analisa os reais resultados e impasses dessas políticas, por não ter trazido efetivamente mudanças substanciais às populações rurais mais pobres. Ou seja, não houve mudanças estruturais que impactassem na distribuição mais justa da riqueza produzida, bem como da velha análise do comportamento institucional dos gestores ou dos formuladores dessas políticas. Somam-se também processos institucionais, de negociação, elaboração, execução e avaliação; mostrando os limites dessas políticas nos últimos anos, em síntese, da pouca mudança estrutural na dimensão político-institucional dessa quadra.¹¹

Na mesma esteira relaciona-se com as constatações analisadas por Sabourin (2018), em relação às políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. O pesquisador segmenta essas políticas em três gerações. A primeira compreende o interregno decenal entre os anos 50 e 80 do século passado, correspondido por ações

¹¹ Exposição realizada em seminário intitulado “Políticas Públicas para o meio rural brasileiro no período recente: mudanças, continuidades e rupturas”, entre os dias 10 e 11/12/2018, na UFRRJ. O evento teve como objetivo desenvolver abordagens com estudiosos dessa área, do Brasil e de alguns países da América Latina, levando em consideração diversas temáticas, como o contexto internacional do segmento da agricultura brasileira, da questão agrária, do planejamento, mercados, políticas sociais etc.

concentradas na questão agrária e na necessidade de intervenção dos Estados nos processos de desapropriação e da introdução das primeiras experiências com crédito, através da criação do sistema nacional de crédito rural (SNCR) em 1965. Essa seria a fase de incrementação da modernização da agricultura brasileira, com feição setorial e regional.

A segunda geração abrange o início dos anos de 1990, caracterizada pela existência de um conjunto de políticas públicas focalizadas e setoriais, articuladas a partir do crédito destinado à agricultura familiar, e mesmo sob escombros, da possibilidade de redesenho da assistência técnica e extensão rural. O mais interessante, nessa geração, foi o papel das entidades da sociedade civil organizada vinculada aos trabalhadores rurais e aos movimentos sociais do campo, não apenas como reativos ou reivindicatórios, mas agora ativos e propositivos, a exemplo da criação do programa nacional da agricultura familiar (Pronaf).

Finalmente, a terceira geração, que compreenderia a partir dos anos 2000 e se caracterizaria como políticas transversais, com efeitos sociais determinantes, naquilo que alguns denominam de “articulação de políticas públicas”. Porém, a conjuntura mais recente demonstra impactos negativos, como a redução dos recursos, da desmobilização dos movimentos sociais e da destruição das institucionalidades.

Desse modo, transcender essa temática a partir, por exemplo, de uma nova abordagem, não apenas em suas internalizações, com seus limites, alcance ou impactos; mas focar sob um lastro teórico-metodológico contemporâneo, articulando política pública num contexto sistêmico, porém aberto a processos sociais, políticos e institucionais no que se refere à realidade brasileira e que vão além dos velhos paradigmas que analisam a formação da “nação Brasil”.

Daí o recorte de uma dessas políticas implementadas e executadas por treze anos no Brasil: a Política de Desenvolvimento Territorial Rural (PDTR). O interesse é entender o PDTR sobre bases metodológicas distintas. Observar que estamos optando por essa perspectiva, ou seja, como política territorial, isso para distinguirmos do programa original dessa política e que efetivamente ainda é conhecido como Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PRONAT, e que envolveu um conjunto de ações de natureza territorial na linha das políticas públicas voltadas ao mundo rural. Desse modo, optamos como PDTR, inclusive para fins didáticos

nesse estudo, sendo uma política, mesmo ciente da existência de um programa, abrindo condições para a realização de um estudo o mais amplo possível.

Em primeira instância, o interesse é abordar as bases institucionais da PDTR nacional, na medida em que serviu como marco inaugural a uma realidade complexa e heterogênea, como é o caso do mundo rural brasileiro. Para isso, foi extraída uma análise a partir de documentos oficiais referentes à política e que estão dissecados em subtópicos logo a seguir, na linha da gestão social dos territórios e dos dilemas enfrentados desde a formação.

Em seguida, da abordagem extraída em experiências que foi desenvolvida nos Territórios da Cidadania no estado de Alagoas. Por essa experiência foram levados em consideração os avanços, as contradições e os vícios.

A abordagem desenvolvida é exploratória, a partir de vivências nesses territórios durante o projeto do NEDET (Núcleo de Desenvolvimento e Extensão Territorial), financiado pelo extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário, para acompanhar, monitorar e principalmente, inserir procedimentos de desenvolvimento na linha do fortalecimento da sociedade civil organizada, por meio da gestão social dos territórios e da materialização das políticas públicas de natureza territorial, na quadra da inclusão produtiva. Projeto de grande envergadura e que nos nossos dias, percebe-se o grande erro institucional de extinguir uma das maiores políticas públicas de combate à pobreza rural e de mobilização e organização das populações mais pobres.

2. DA CIAT AO CODETER - DILEMAS NA MATERIALIZAÇÃO DA GESTÃO SOCIAL DOS TERRITÓRIOS

Com a implementação da política de desenvolvimento territorial rural, institucionalizada através da criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) em 2003, o primeiro impulso foi valorizar a constituição dos territórios rurais e sua organização através de institucionalidades como meio de discussão e deliberação, dentro da perspectiva das dimensões multidimensionais (político-institucional, econômica, sociocultural e ambiental), inclusive na linha de SEN (2000).

No documento “Marco Referencial para apoio ao Desenvolvimento dos Territórios Rurais” (2005), essa questão da institucionalidade é bem clara, na medida em que são arranjos onde atores sociais, por interesses coesos possam realizar diálogos,

consultas e principalmente deliberação e gestão. Por outro lado, a intencionalidade é oferecer estabilidade nesses processos societais com viés territorial, permeado pela identidade e institucionalidades territoriais em que território:

São espaços (fóruns, conselhos, comissões, comitês, consórcios, articulações e arranjos institucionais diversos) de expressão, discussão, deliberação e gestão, que congregam a diversidade de atores sociais e cuja atenção é voltada à gestão social das políticas e dos processos de desenvolvimento (página 11).

O interesse é entender a constituição de um arranjo dentro do foco da discussão e deliberação, não como “criação original”, mas da valorização dos arranjos já existentes, inclusive, como espaços onde possam introduzir pautas vinculadas ao espaço rural na seara dos agricultores familiares. Isso, através da permeabilidade e sensibilidade das forças sociais convergentes, com fulcro na importância social e institucional da representatividade, da pluralidade social e da paridade das forças sociais envolvidas (Ob. Cit. página 11/12).

Nesse aspecto, a inserção inaugural das Comissões de Implementação (ou de instalação) das Ações Territoriais (CIAT) foi o primeiro passo para a formação de um arranjo com papéis especiais e que envolveria originalmente através de ações verticalizadas na linha da mobilização de atores sociais vinculados a organizações, movimentos sociais e dos poderes públicos (principalmente estaduais e municipais).

É evidente que esses processos foram diferenciados de um território para outro, isso a partir de 2003, quando a política foi institucionalmente constituída pelo governo federal e ao mesmo tempo da necessidade na construção e funcionamento das instâncias representativas, nas quais integravam como uma das estratégias com base na participação social e com ele, da efetivação da figura socioterritorial da gestão. Esse processo tinha como elo mobilizador a figura do chamado *articulador territorial*, papel de efetivação nas “relações de proximidade” com a sociedade civil e os poderes públicos. Esses profissionais eram contratados pela União através de organizações não-governamentais, que eram acordadas pela entidade federal, através da assinatura dos termos de cooperação técnica.

Um dos exemplos da constituição da CIAT foi o acompanhado nos territórios do Alto Sertão Sergipano e Agreste Alagoano (LOPES & COSTA, 2009) e das características enquanto processo socioterritorial. Inicialmente foi criada uma comissão com a função

de mobilizar e organizar entidades com capilaridade política e social nos territórios. A partir dessa iniciativa e que:

Para tanto, foram realizadas várias oficinas – estadual, regional e territorial – geralmente no período de dois dias, com o objetivo de *sensibilizar e mobilizar* os atores sociais para a proposta da SDT/MDA¹², e promover o nivelamento conceitual dos representantes das entidades presentes, sobre a concepção de *território, territorialidade, atividades de planejamento e gestão social dos projetos*, entre outras informações consideradas necessárias para a posterior implementação da proposta. (LOPES & COSTA, 2009, página 17).

Na citação em supra, destacam-se em itálico os procedimentos mais comuns e os documentos fundamentais para esse fim. Elementos como sensibilização e mobilização foram processos aplicados nesta fase inicial. Caracterizavam-se como processos subjetivos, geralmente realizados por atores sociais, como destacado acima, remunerados pelo órgão federal responsável (SDT) através de ONGs, e que na verdade seria o próprio território que escolhia esse profissional, quase sempre entre representantes de “entidades de maior capilaridade no território” ou que tenham maior experiência no campo do “ativismo político-institucional”. Esse nome era enviado a ONG responsável, demonstrando no início, o caráter corporativista e de certa forma, político. Sendo um vício, que será destacado em seguida.

Na mesma linha, relaciona-se com a agregação da necessidade de constituição de um conjunto de elementos relacionados com a produção do conhecimento do território, tanto no plano material, como também imaterial. O primeiro elemento operaria pela necessidade da construção do plano de trabalho que refletisse a realidade concreta dos territórios e das demandas originadas do meio rural, levando em consideração projetos, metas e resultados a serem alcançados. E o segundo, na formalização e execução da gestão social desses projetos a partir de princípios e estratégias com base no desenvolvimento territorial, envolvendo diversas dimensões que abrangeriam os territórios rurais, inclusive as de gênero, etnia, geração e raça, além do respeito a diversidades culturais e ambientais, como está disposto no documento referencial (Ob. Cit. 2005, página 12).

¹² Trata-se da Secretaria de Desenvolvimento Territorial vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. Tanto a secretaria como o ministério foram extintos com o advento do governo Michel Temer em 2016.

Na direção da formação dos chamados Colegiados Territoriais, ou CODETERs, esse processo não seguiria necessariamente como processo “natural”, passando da CIAT ao CODETER. O que se efetivou foram processos temporalmente diferenciados à medida que os atores sociais, de cada território, realizavam suas mobilizações e organizações dessas institucionalidades, até porque a primeira seria uma comissão, dando um caráter provisório, para em seguida, construir o colegiado em definitivo.

Na verdade, em diversos territórios sequer foram constituídas as CIATs, passando diretamente para a constituição dos CODETERs. O mais relevante estaria concentrado na ampliação de suas pautas e existência de tais formatos, em nada mudaria o processo de evolução da PDTR. Entretanto, temos algumas questões a serem analisadas em seu nascedouro em relação aos primeiros passos na formação da política territorial.

Um primeiro aspecto está relacionado à necessidade de efetivar arranjos sob o lastro da participação social e das relações de proximidade com os poderes públicos. Tradicionalmente, o Brasil tinha essa roupagem em seus diversos modelos de participação social. Mas esses arranjos não significariam que a sociedade “amadureceria sua democracia direta”. Pelo contrário, esse modelo seria politicamente capitulado pelos próprios atores sociais interessados na instrumentalização dos fóruns, conselhos, comitês etc., sem qualquer organicidade, como processo social e, ao mesmo tempo, para atuar dentro de um padrão comportamental assimétrico e muitas vezes autoritário. Isso estaria relacionado a nossa mentalidade histórica escravocrata. Ou seja, o aspecto da mentalidade oligárquica (portanto, escravocrata) também reproduziria as realidades de microcosmos sociais autoritários (como o repugnante papel do capitão do mato, de péssimas lembranças históricas), que se observa nesta fase de constituição dos CODETERs.

Por outro lado, os dilemas observados no nascedouro em relação a criação das CIATs e/ou dos CODETERs, incorporaram elementos de natureza mais geral. Efetivamente a recém-criada SDT ainda não teria condições estruturais e pessoal para organizar esses arranjos ao mesmo tempo para todo o Brasil, envolvendo não apenas recursos financeiros, mas também de pessoal capacitado para tal fim.

Logo, um segundo aspecto estaria configurado nas contradições efetivadas no início da política territorial no Brasil. A emergência de organizações não governamentais interessadas em executar a constituição dessas institucionalidades, de forma inédita,

encontraria uma realidade territorial muito mais complexa que a prevista pela percepção de seus responsáveis institucionais. Por uma clara questão: *o desconhecimento de como se processa a construção dos ambientes institucionais*. O processo realizado foi vertical e com alguns resultados, mesmo que concretos, porque as CIATs e os CODETERs foram constituídos, mas o grande desafio estaria em seu funcionamento e sustentabilidade. Ou seja, não mais dependente de recursos públicos.

Essa questão pode ser extraída de Barra & Ladeira (2016, p. 160) quando analisa as instituições à luz da Nova Economia Institucional (NEI) e da contribuição do economista North, o qual aborda que o processo de desenvolvimento institucional deve passar por níveis ou escalas. O primeiro relaciona-se com a existência de instituições informais, costumes e tradições e que compreenderia fortes raízes culturais observadas por séculos e milênios. O segundo nível seria formado por regras formais do jogo, com a existência de instituições de poder e permanentes (é o caso do judiciário, da administração pública, do poder político) e sua evolução poderia ser mensurada por décadas ou séculos.

Em relação ao terceiro nível, os autores destacam, na linha das transações econômicas, a governança, que é determinada por um tempo menor de consolidação, até por ser mais dinâmico e, portanto, mutável, in literis: “o terceiro nível é composto pela governança, na qual as características das transações entre os agentes econômicos são analisadas. Nesse nível, o objeto de análise concentra-se na estrutura de governança, cuja evolução ocorre entre um e 10 anos” (Ob. Cit. p. 160).

Os autores ainda abordam o quarto e último nível, dentro da concepção econômica, com base nas teorias neoclássicas, com destaque para a teoria da agência, em que a evolução institucional é contínua e tem a ver com a concepção clássica dos “custos de produção” e da agregação dos custos das instituições. Na verdade, essa última concepção não é nova e sua abordagem é originária da década de 30 do século passado, através dos estudos de COASE (1988), quando aborda em sua teoria da firma, a importância dos custos de transação, em que as firmas concentrariam seus custos dentro de uma racionalidade voltada para o mercado e não para o aperfeiçoamento das instituições que gerenciam.

A partir desses níveis de evolução do institucionalismo, como poderíamos enquadrar a questão da constituição e do desenvolvimento das institucionalidades

ligadas à gestão dos territórios rurais no Brasil? É evidente que existem particularidades, mas uma questão é certa: *a evolução institucional da gestão dos territórios rurais operacionalizou por saltos*, não havendo conexão entre os níveis abordados pelos autores. O desconhecimento desses processos foi gritante entre os formuladores públicos da política territorial.

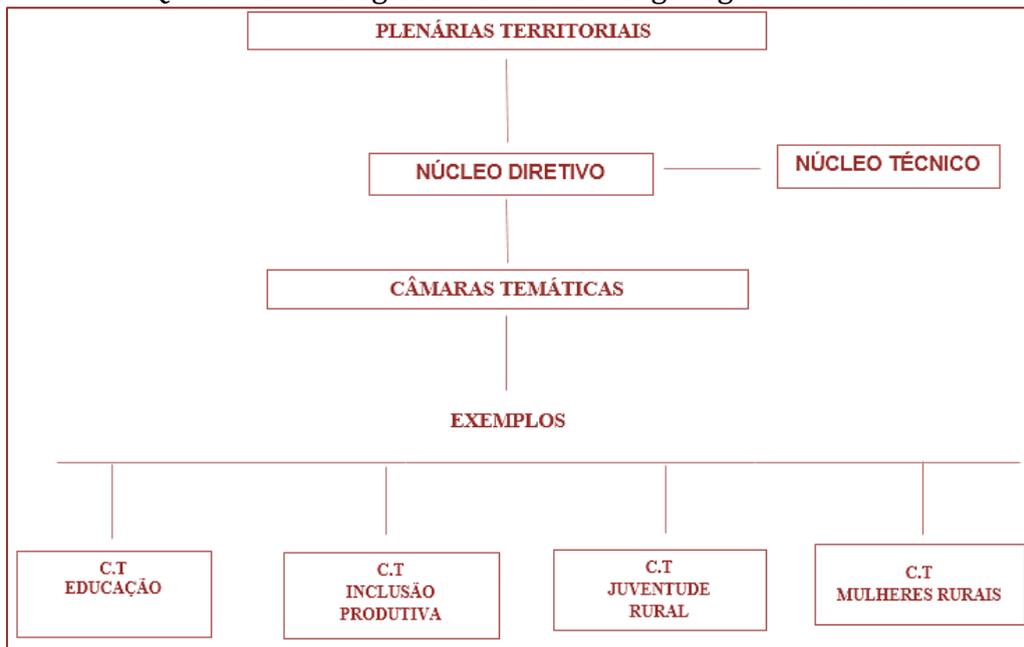
Mesmo valorando costumes, tradições e comportamentos, através da figura da *identidade territorial*, não haveria profundidade em entender a complexidade territorial no continente brasileiro. Os documentos produzidos pelos territórios como os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável, principalmente aqueles conhecidos, como os de Alagoas, foram superficiais e acríticos; e a questão da institucionalidade, no que se refere à gestão dos territórios através das CIATs ou dos CODETER, praticamente ignorados.

Daí os dilemas em seu nascimento, enquanto institucionalidade e que poderia estar configurado, ao menos, em seus documentos, os níveis institucionais na sequência, do primeiro ao terceiro e principalmente para este último, quando a *questão da governança territorial seria o corolário desse processo*. Porém, o salto realizado para o terceiro nível, sem conhecer as regras informais e ignorando a importância do segundo nível, geraram as mazelas que vieram a ser observadas nos anos posteriores em termos de gestão social desses territórios.

Essa questão pode ser observada em relação à dependência financeira dos arranjos em construção. Como elemento inaugural, é evidente que esses recursos seriam fundamentais, mas à medida que propostas, projetos e capacitações fossem desenvolvidos, a probabilidade seria a autossustentação das plenárias colegiadas e das instâncias, ficando apenas como custo institucional, a remuneração do articulador territorial com função de mobilizar e fazer funcionar os colegiados, principalmente na realização das plenárias. Ou seja, teria que haver simetria dos órgãos federais responsáveis pela política territorial, indo além do apoio à constituição, mas também ao rebatimento da possibilidade dos projetos propostos por estes arranjos, com a otimização do tempo através da execução.

O que existiu foi um conjunto de ações de gestão apressadas e desconectadas com a função estratégica dessa política, sob um lastro de erros táticos operacionais e de certa forma, do oportunismo. Em outros termos, sabe-se que uma política como essa, deve ser observada em escala de anos e até por décadas. Todavia, essa, já em seu início pecou por erros que impactaram nos fracassos dessas institucionalidades, como será visto no trabalho em tela. Apenas para efeitos de ilustração agrega-se o modelo institucional dos CODETERs no Quadro 01:

Quadro 01- Colegiado Territorial- Organograma Modelo.



Organização: Costa (2020).

Nessa construção institucional representada em supra, e da concepção crítica sobre os arranjos, fundamental é ampliar essa abordagem após os dilemas da montagem dos CODETERs. Essa concepção será acrescida pelos resultados vivenciados nos territórios da cidadania alagoana, observando seus avanços, contradições e vícios encontrados nessas realidades, como abordado em seguida.

3. LIÇÕES APRENDIDAS NAS EXPERIÊNCIAS JUNTO AOS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA NO ESTADO DE ALAGOAS: AVANÇOS, VÍCIOS E CONTRADIÇÕES

Fundamental em nossas impressões sobre a experiência nos CODETERs alagoanos é também encarar, sistematicamente, o que se pode extrair a partir desse projeto, cujo o liame central é a mobilização, fortalecimento e principalmente, a efetividade das políticas públicas de natureza territorial, com base na gestão social dos territórios.

No item em tela destaca-se, mesmo de forma limitada, face a complexidade dos processos sociais rurais e territoriais envolvidos, algumas questões relacionadas aos avanços desse processo, bem como dos vícios observados e que refletem um padrão político de uma sociedade tradicionalmente autoritária e personalista; além das contradições, articulando-se o papel institucional das políticas públicas através de um Ministério voltado ineditamente aos agricultores familiares de todo país.

Mais relevante é o caráter político-pedagógico da experiência territorial a partir do arranjo como arena de formação de novas lideranças dentro da perspectiva do desenvolvimento rural sob a abordagem territorial, reconhecendo os hercúleos desafios de um mundo rural economicamente atrasado e culturalmente problemático. Desse lado, a questão da educação ainda opera sob um marco de fragilidade pedagógica e da reprodução de um saber que muitas vezes destoa a realidade vivida pelos agricultores familiares. Nesse entendimento, seria mais um processo de superar as assimetrias estruturais.

Pelos termos, é possível destacar alguns *avanços* no que se refere a gestão social dos territórios e a efetividade das políticas públicas na quadra da articulação entre eles e, colocam-se alguns resultados desse trabalho, nos territórios. O que pode ser segmentado nos seguintes pontos de análise:

1 - simetria entre instituição e sociedade civil organizada. Para o estado de Alagoas esse processo se mostrou eficiente, na medida em que o modelo institucional proposto pelo MDA no formato inicial, com os territórios rurais em 2003 e os territórios da cidadania em 2008, não houve dificuldade em sua organização, perante a sociedade civil organizada, na interface rural entre os territórios. Ou seja, mesmo que esse processo tenha sido realizado de forma verticalizada, a configuração da simetria foi determinante. Realizada a partir da inserção de ONG especializada na mobilização dos atores sociais e da realização de eventos dessa natureza. Como existiam estratégias para o chamamento dos eventos, a partir das oficinas iniciais de mobilização e de discussão sobre os princípios e objetivos da PDTR, efetivamente não houve dificuldades em relação a questão da mobilização e da presença dos atores sociais necessários.

É evidente que processos sociais participativos anteriores contribuíram nessa simetria, como é possível destacar os sindicatos dos trabalhadores rurais, filiados à

federação estadual, e que atuavam também, nos colegiados territoriais. Um exemplo consistente desse processo de participação foi a influência do CONSIAGRE (Consortio Intermunicipal do Agreste de Alagoas) que atuava (e ainda atua) no fortalecimento do CODETER. A ação de seus atores foram centrais, com destaque na articulação com as instituições, e particularmente, com os representantes das prefeituras municipais do território do agreste.

Do ponto de vista das tentativas de materialização da mobilização, nesse estudo, na linha da percepção dos atores territoriais entrevistados para a construção do Índice de Gestão Social (IGS), observou-se que a simetria está plenamente configurada. Fato demonstrado por meio da figura 01, na medida em que os atores avaliaram como bom e excelente o quesito da mobilização. Esse quesito como produto de um longo processo de desenvolvimento territorial.

Figura 01 - TCs Alagoanos - Mobilização – 2016.



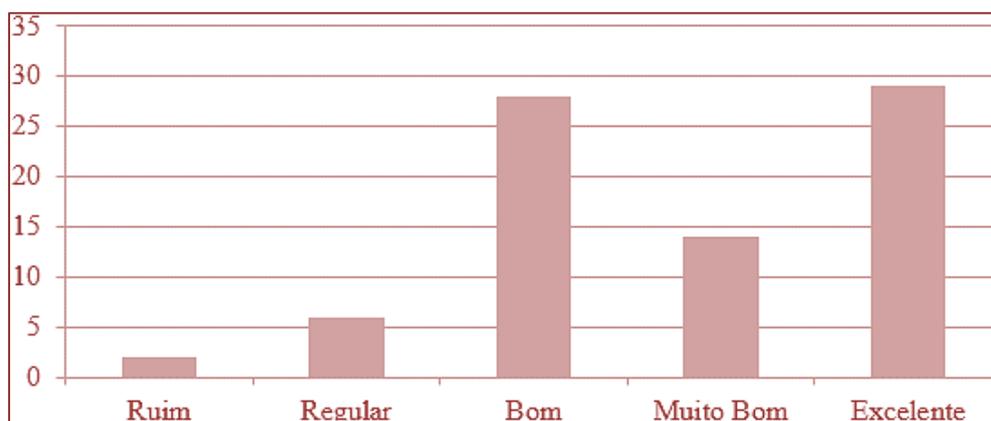
Fonte: Costa e outros (IGS), Pesquisa de campo, 2016.

Fica evidenciado que, em termos de mobilização, como requisito do fortalecimento dos colegiados territoriais, esse não seria um “problema a ser resolvido”, superando, mesmo que relativamente, os entraves na perspectiva do desenvolvimento territorial. O que reforça mecanismos de democracia participativa de cunho territorial, como o respeito às institucionalidades, a democracia interna e a participação nas diversas instâncias dos colegiados territoriais.

Ainda seguindo essa questão, destaca-se também, o elemento central desses colegiados, que seria seu funcionamento, que, inicialmente, eram financiados

oficialmente face a natureza introdutória e que consolidariam posteriormente sem necessariamente dependerem de recursos públicos. A figura 02 demonstra, a partir da percepção dos atores sociais, por dados ranqueados, que o funcionamento mostra sua eficiência entre os atores participantes, destacando como *bom* e *excelente*. Fenômeno social e territorial de grande importância, e caso o PDTR tivesse prosseguimento institucional, considera-se a questão desses dois requisitos, que integram a temática da gestão social, como consistentes e com perspectivas de aperfeiçoar seus mecanismos nos anos seguintes. Assim, esses mecanismos estariam consolidados, sem qualquer dificuldade em suas instâncias operacionais.

Figura 02- TCs Alagoano - Funcionamento do Colegiado – 2016.



Fonte: Costa e outros (IGS), Pesquisa de campo, 2016.

Um aspecto central na questão da simetria entre as entidades, instituições e efetivação das relações de proximidade materializadas a partir da mobilização e funcionamento do arranjo, com a possibilidade de construção de pautas mais diversificadas e que tenham como foco o desenvolvimento da agricultura familiar, centra-se no fortalecimento da organização dos trabalhadores rurais, na capacitação política e no entendimento de como os CODETERs operam enquanto processos sociais de natureza territorial, ampliando a possibilidade do exercício da democracia participativa. Agrega-se também, o perfil social dos atores envolvidos, que reforça essa simetria, na medida em que, na essência, são trabalhadores do mundo rural, em que a *elite do atraso*, formada pela minoria endinheirada, a alta classe média e a classe média neandertal sequer conhecem a realidade desses atores sociais.

O que confirma a tese de Sousa (2017), quanto a indiferença dessa elite ignorante e estúpida que vive em suas bolhas sociais, em outro Brasil branco e preconceituoso, e

que por outro lado, desconsidera a existência de um Brasil historicamente esquecido, cuja a política de desenvolvimento territorial daria esse impulso na consolidação da autonomia econômica, política e cultural dos agricultores familiares. Entendendo como processo de longo prazo.

2 - Concatenação na construção da “legislação territorial” - Outro aspecto relevante articula-se com processos relacionados à construção de documentos que focam na organização e no funcionamento dos CODETERs. Nisso destaca-se, primeiramente, a construção de um plano originário, como produto de uma longa discussão entre os atores sociais territoriais, sob a orientação de uma ONG -IADH – Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano, nos seis territórios alagoanos. Processo importante visando consolidar os CODETERs dos Territórios da Cidadania.

O que infelizmente, no decorrer do tempo, esses planos não lograriam êxito, face a indiferença observada durante a execução dos projetos em relação as diretivas dispostas no plano territorial e que teria pouca repercussão em termos de efetividade. Ainda assim, considera-se que a simples existência de um documento regulatório seria de grande avanço do ponto de vista da construção dos eixos de desenvolvimento, da gestão do plano territorial, das diretrizes e principalmente, da visão de futuro dos territórios.

Nesse entendimento, é possível observar a concatenação de uma produção legislativa constituída e que poderia operar de forma mais eficiente no funcionamento dos arranjos territoriais, tornando simétricas as agendas, destacando as instâncias do colegiado como o *núcleo diretivo e as plenárias*, consolidando os processos de discussão e deliberação das pautas.

3 - Inserção das Universidades no acompanhamento e avaliação dos CODETERs e das políticas públicas rurais – é um elemento central que se tentou operacionalizar a partir de 2010, no final do Governo Lula. Após os resultados pífios das assessorias territoriais, com base no apoio de ONGs, no sentido de gerar produtos de maior alcance que se vinculasse com o desenvolvimento rural dentro da abordagem territorial, obrigou o Governo Federal a alterar suas estratégias do PDTR e se articular

com órgão federal responsável no desenvolvimento da pesquisa científica, tecnológica e inovação no país (CNPq) para a construção de um edital específico aos territórios rurais.

Ainda assim, esse processo seria parcial, em função de não envolver todos os territórios constituídos, mas serviria apenas como “amostra territorial”, onde a questão central era articular um novo processo entre conhecimento, produção de informação, avaliação das políticas territoriais e dos CODETERs. As Universidades teriam essa competência para a construção de indicadores de desenvolvimento rural, mas o destaque maior estaria no desenvolvimento de atividades na esfera da extensão universitária sob os territórios.

Desse modo, a questão das Universidades com o PDTR seria uma das brilhantes experiências e que efetivamente poderiam ser materializadas em médio e longo prazo. É evidente que existiam custos de funcionamento, mas a percepção após vivências territoriais no estado de Alagoas foi que, com o decorrer do tempo, os custos poderiam ser acordados entre os atores sociais territoriais, sem necessariamente pautar-se no funcionamento dos CODETERs, a partir da disponibilidade dos recursos públicos de origem federal.

A extinção dessa parceira a partir da ruptura institucional de 2016, praticamente paralisaria todas essas ações, isto no momento em que o acúmulo de experiências e o refinamento das vivências e, principalmente, da capacitação dos atores sociais territoriais, estariam amadurecidas, em especial, na construção de “agendas autenticamente territoriais”. O que envolveria a produção de pautas ligadas as políticas públicas sob o prisma da chamada “inclusão produtiva” e da extensão da gestão social dos territórios, com o fortalecimento do “controle social realizado pelos CODETERs”, e ainda, da realização de mecanismos de superação de gargalos travados. É possível destacar os projetos de infraestrutura e de serviços, que se transformariam como um dos maiores passivos da política territorial. *E a realização das chamadas “mesas de diálogo”, que operou como um dos mecanismos institucionais inovadores.* Proposta original da equipe da SDT/MDA, por meio da constituição do NEDET em 2013/2014, em que essa estratégia seria fundamental para superar problemas relacionados aos passivos dos projetos desenvolvidos nos territórios.

4 – Interação virtual com os órgãos institucionais do MDA: Tanto no projeto Células como no NEDET, um dos recursos utilizados institucionalmente foi a construção de um sistema virtual de interação com os atores sociais que integraram esses dois projetos. O MDA abriria um sistema sofisticado de consolidação dessa interação na perspectiva da política de desenvolvimento territorial. Seria o SGE – Sistema de Gestão Estratégica, sendo *“uma ferramenta que a SDT/MDA disponibiliza para que os Colegiados Territoriais e os diferentes gestores da Política de Desenvolvimento Territorial, qualifiquem seu próprio desempenho a partir da gestão de informações e de processos de comunicação”*.¹³

O formato em plataforma seria uma tentativa de articulação da extinta Secretaria de Desenvolvimento Territorial com as institucionalidades, como os colegiados territoriais, oferecendo um conjunto de procedimentos interativos entre os atores que atuam na política pública. Foram diversos os links construídos, como destaque, a apresentação dos *resultados da gestão territorial, dividido em gestão do programa, colegiados em rede, plano de trabalho, gestão de projetos e indicadores de desenvolvimento*; completado por um bem desenhado *sistema de informação territorial, da área de trabalho e da Caixa Econômica Federal*.

Para a interação com projetos, como esse, desenvolvido no estado de Alagoas, o segmento da *área de trabalho* seria utilizado para a realização da inserção de informação sobre os territórios analisados, contribuindo para a construção do planejamento territorial e dessa forma, consolidando processos relacionados à participação social. Daí os projetos que foram executados nesta fase, foram considerados auspiciosos no que se refere à construção da PDTR, comprova que a interação facilitaria o acesso a dados e informações sobre a política para qualquer pessoa, apenas restringindo links para determinados atores, designados para a realização do acesso.

O entendimento é que a continuidade poderia trazer resultados no que se refere à execução das ações de natureza territorial, particularmente dos projetos de infraestrutura e de serviços, aperfeiçoando mecanismos que poderiam superar a fase de execução; como a questão do acompanhamento e da avaliação das ações territoriais.

¹³ <http://sge.mda.gov.br/sge/index.html>. Acesso em 04/06/2019. Site não seguro.

5 - Latência da política de desenvolvimento territorial: um dos aspectos relevantes da PDTR não necessariamente estaria relacionado aos resultados, mas pela complexidade envolvida para uma realidade do mundo rural, onde questões relacionadas a democracia participativa, aos desafios do enfrentamento da dominação oligárquica, que se faz mais visível no meio rural nordestino, e ainda, o comportamento de uma elite atrasada, politicamente reacionária e socialmente preconceituosa, são algumas das abordagens qualitativas que inferem as dificuldades estruturais relacionadas a essa importante política pública. Porém, destaca-se uma questão central em relação a essa trajetória da política no Brasil: a força da latência, por diversos fundamentos.

Uma primeira questão relacionou-se com a escolha metodológica dessa política, que, por algum tempo, apresentaria impulso e força, mas apresentando logo em seguida problemas de natureza operacional. Evidenciado pelos limites da gestão social dos territórios e pela assimetria quando da execução das ações dos projetos de infraestrutura e de serviços, e também, pelo esvaziamento das plenárias territoriais. Entretanto, em sua primeira fase, a questão do entusiasmo seria maior que o risco a monotonia das plenárias, sendo a expectativa das ações bem maiores que as decepções.

Um segundo aspecto estaria relacionado com a qualificação do perfil dos atores sociais territoriais, com acúmulo de experiências e forte capilaridade de outros processos sociais participativos, como membros de conselhos populares, partidos políticos, sindicatos de trabalhadores rurais ou associações ligadas aos movimentos sociais. Esse processo de conhecimento e articulação com outros processos sociais, mesmo que não tenham caráter político, mas de proximidade com institucionalidades ou propriamente instituições, facilitaram na possibilidade de fortalecimento da latência dos CODETERs em quadro, por exemplo, de paralisia operacional.

E uma última questão está relacionada com o aspecto da subjetividade dos atores envolvidos. Experiências acumuladas em mais de uma década de funcionamento dos CODETERs, aperfeiçoaram mecanismos de participação social e de intervenção dos atores, não apenas nas discussões, mas nas deliberações; além da articulação de forma orgânica entre as entidades e instituições participantes.

Daí a latência dessa política, que estabeleceu um padrão de organização sob o lastro da participação social e da constituição com base em colegiados de participação

paritária, além de um modelo institucionalmente bem elaborado, e que sua efetivação teria que se processar em médio e longo prazo. O entendimento é que a percepção desses atores, mesmo com o não funcionamento dos CODETERs nos últimos anos, a suposta (mas improvável) volta dessa política, certamente teria excelente receptividade. Ou seja, a latência operaria tanto em seu funcionamento regular quanto em sua suspensão motivada por fatores políticos ou institucionais.

Como contraponto, foi abordada na análise denominada de *vícios territoriais*, em destaque na seara da gestão social dos territórios, evidenciado pelo comportamento, bem como das atitudes dos atores sociais envolvidos e de processos sociais que infelizmente rebateram, por exemplo, no reduzido avanço das ações e das relações sociais aí vivenciadas. O que impactou na realização de procedimentos que nada mais são que reflexos de uma sociedade marcada por um capitalismo bem particular, sob a força do patriarcado e principalmente, pelo colonialismo, com processos históricos de exclusão que apenas diferenciam seus processos em relação aos países (SANTOS, p. 09, 2018). Nessa esteira, é possível destacar a existência de vícios, como os observados e vivenciados nos colegiados territoriais alagoanos.

6 - Formação de “profissionais dos colegiados”: esse fenômeno talvez seja um dos maiores “efeitos colaterais” da PDTR e que, de certa forma, direta ou indiretamente, influenciaria no engessamento do processo de desenvolvimento territorial. Infelizmente, com resultados pífios do ponto de vista dos produtos que deveriam ser gerados no funcionamento dos CODETERs, a exemplo dos projetos de infraestrutura e de serviços.

Em seus ciclos de constituição da política territorial, a figura do “assessor (ou articulador) territorial” seria um dos mecanismos de mobilização e de funcionamento dos CODETERs. O recrutamento desses atores teria que ser realizado nos territórios com participação direta das entidades da sociedade civil organizada para a realização de suas “escolhas”, ao lado também de algumas instituições, particularmente das prefeituras municipais e da Secretaria Estadual de Agricultura.

Desse lado, os recursos para a remuneração desses profissionais eram públicos e os atos de contratos seriam realizados por uma entidade não governamental, procedimento que se tornou célere em praticamente todos os territórios rurais criados no primeiro ciclo da PDTR (2004-2008). Esse representante teria um papel fundamental,

e os requisitos para a admissibilidade da “vaga”, naturalmente, tinha como lastro a questão da identidade territorial do interessado e da acumulação de alguma experiência pessoal em arranjos institucionais, como conselhos, fóruns, comissões etc.

Esse lastro seria fundamental na configuração inaugural da PDTR e a qualificação desses atores sociais escolhidos seria um dos pressupostos para o *papel de mobilização, sensibilização e funcionamento dos CODETERs*. Porém, é pertinente observar que emergiram problemas no papel institucional desses assessores territoriais.

Um deles seria a *forte influência de “fatores de política”* nos territórios rurais. Ou seja, o recrutamento desses profissionais tinha lastro político, não apenas de lideranças políticas regionais, mas de entidades da sociedade civil organizada ou até mesmo de atores ligados a movimentos sociais. Aparentemente seria um procedimento positivo, até pela qualificação dos profissionais selecionados, mas a grande questão seria a *potencialidade desses atores no processo de “formadores de opinião nos colegiados”*, influenciando significativamente, por exemplo, a construção de pautas e escolha de projetos de infraestrutura e de serviços.

O que rebate na formação de processos assimétricos na dinâmica dos territórios. Isso em momentos cruciais, como as discussões e as decisões nas arenas. Um dos vícios mais comuns nestes territórios, necessariamente articulados com princípios e objetivos da PDTR, à medida que os territórios concretamente funcionavam, mesmo sob um lastro apenas individualizado do profissional e dos desafios a serem enfrentados em um novo ordenamento institucional, seria a possibilidade de fortalecimento do desenvolvimento territorial. Geralmente, a influência desses assessores era determinante para a construção de pautas e escolha dos projetos a serem deliberados pelas plenárias, violando objetivos e princípios da política territorial, destoando a natureza ontológica da democracia participativa, afirmando-se mais em um viés autoritário ou personalista.

7 – monotonia das pautas: essa questão pode ser observada na construção das pautas quase que exclusivamente voltada aos projetos de infraestrutura e serviços, onde *questões de interesse pessoal ou corporativo eram determinantes*, e isso estaria relacionado com as manobras, muitas vezes realizadas através da coordenação do núcleo diretivo dos CODETERs e dos assessores territoriais, em que determinados

projetos eram destinados prioritariamente a municípios onde esses atores estavam vinculados, destoando a natureza territorial.

Bem verdade que os projetos discutidos nos CODETERs teriam que ser inseridos nos três grandes eixos: infraestrutura, direitos e cidadania e educação (que envolve capacitações, elaboração de planos de trabalho etc.); daí as agendas dos CODETERs, em sua essência, serem complexas, multifacetadas e heterogêneas, como observado na realidade dos agricultores familiares, particularmente do Nordeste. Entretanto, observou-se nos CODETERs alagoanos o *não cumprimento dessas pautas, concentrando-se em uma pauta monótona*. Ou seja, não havendo uma das metas do funcionamento dos colegiados territoriais, que, no fundo estaria na diversidade das pautas, tendo como fundamento seus efeitos no processo de desenvolvimento territorial dentro da perspectiva dos eixos supracitados, que inacreditavelmente eram desprezadas.

8 - Ausência de mecanismos de acompanhamento e avaliação das ações territoriais: essa importante questão poderia ser desenvolvida, no mínimo, após 15 ou 20 anos de implementação da política de desenvolvimento territorial, obstada, infelizmente, pela ruptura institucional de 2016. Nesse aspecto, alguns elementos devem ser valorados, buscando explicar os limites encontrados em nível dos CODETERs, do porquê de não ter desenvolvido esses instrumentos institucionais perante as instâncias dos colegiados.

Um primeiro elemento estaria na baixa capacidade técnica dos atores sociais territoriais. Não apenas pela baixa escolaridade observada, mas dos *erros estratégicos* dos próprios CODETERs alagoanos, que, mesmo compondo “capacitações” como projetos de serviço em seara de projetos de infraestrutura, e que na verdade tornou-se sempre uma agenda permanente entre os assessores e os membros do núcleo diretivo, ao largo desses projetos. Ou seja, à questão das chamadas *capacitações foram comuns*, ainda assim, observou-se a baixa eficiência dessas ações. Motivadas por uma espécie de escolha equivocada das agendas das capacitações e quando existentes, os procedimentos didático-pedagógicos não foram plenamente cumpridos, prática infelizmente bem comum em determinados segmentos da sociedade civil organizada.

Em um segundo quadro, seria o mero protelamento dessa agenda nas narrativas encontradas nas plenárias dos CODETERs do estado de Alagoas, à medida que essas

ferramentas passariam ao largo, sendo uma das maiores lacunas no processo de desenvolvimento territorial, com ênfase principalmente em temas que aparentemente não são territoriais, como a efetivação das políticas públicas e/ou de transferências de renda. Mas, a territorialização seria fundamental, a exemplo do alcance da política de fomento, dos mercados institucionais, ou da ATER; e os CODETERs poderiam assumir esse protagonismo na questão do acompanhamento e avaliação dessas políticas públicas, qualificando o processo e tornando a arena das plenárias um instrumento de exercício material da democracia participativa e se possível, até mesmo da democracia comunitária (Santos, 2016).

A questão da qualificação ou capacitação técnica dos atores sociais seria fundamental para o desenvolvimento rural dentro da abordagem territorial. Soma-se a isso, a existência de recursos materiais e humanos disponíveis com a simetria dessas qualificações, visando o acompanhamento e avaliação das políticas (e não apenas das ações protagonizadas nos CODETERs), que gerariam condições para a realização de propostas de intervenção, com procedimentos de superação de gargalos junto a instituições responsáveis pela execução dessas políticas, a exemplo, das *mesas de diálogo*, fundamental para superar os gargalos.

Interessante que, em mais de dez anos de execução do PDTR, esta questão simplesmente foi ignorada pelos atores envolvidos, o que significa a maior perda para *aperfeiçoar os mecanismos de controle social dos colegiados territoriais*. O que infelizmente não foi colocada como estratégia, principalmente para quem tinha essa responsabilidade institucional, como a Secretaria de Desenvolvimento Territorial.

9 - Assimetria entre as instâncias do CODETER e as institucionalidades regionais e estaduais: destaca-se também, um vício observado nos colegiados territoriais referente a articulação com suas instâncias internas e as institucionalidades em nível estadual e regional.

A primeira relaciona-se com a concentração da dinâmica interna do CODETER apenas nas *plenárias*. Em outros termos, efetivamente a organização dos colegiados territoriais em diversas instâncias, mesmo em formato institucional, não funcionavam de forma simétrica. E aí destaca-se duas instâncias, como apresentado no Quadro 01: as *câmaras temáticas e o núcleo técnico*. As câmaras são organizadas de acordo com a

identidade territorial e sua constituição é determinada pelos colegiados, a depender da conjuntura territorial ou de sua “vocação”. As c amaras mais comuns são da educação, da juventude ou das mulheres, destacando também a c amara de inclusão produtiva, como instrumento de gestão das políticas públicas em execução no território. A finalidade dessas c amaras seria construir agendas na perspectiva do desenvolvimento rural, alimentando as estratégias a serem discutidas e deliberadas nas plenárias.

O núcleo técnico tinha como base oferecer assessoria técnica ao núcleo diretivo e as plenárias, para a constituição de projetos, a sua execução e, quando possível, viabilidade econômico-financeira. E neste caso, o pertinente era que o núcleo técnico pudesse ser integrado por membros de relativa formação técnica e devido a formação dos CODETERs de forma paritária, como a presenç a de instituições, a exemplo das prefeituras municipais e da secretaria estadual, como a Secretaria Estadual de Agricultura. Esses núcleos poderiam ter essa formação, empoderando-se em termos de conhecimento técnico e da diversificação das agendas e das ações territoriais.

Infelizmente, perdeu-se também essa oportunidade internamente, haja vista essas instâncias praticamente não funcionarem nos CODETERs alagoanos, a exceção de um ou dois desses colegiados. Ainda assim, com poucos efeitos do ponto de vista territorial. Essas instâncias operaram como mera formalidade, sem qualquer lastro do ponto de vista do funcionamento.

Ainda nessa esteira, tais instâncias se articularam, também, com outros arranjos (ou órgãos públicos vinculados) que poderiam dar suporte aos CODETERs, a exemplo das Delegacias Federais do MDA, dos Conselho de Articulação Regional e de institucionalidade, que efetivamente operariam, mesmo que de forma irregular ou até sem qualquer funcionamento. Um vício institucionalmente imperdoável: a existência do interesse político no processo de execução das políticas públicas e dos custos de funcionamento.

Em síntese, foram observadas essas assimetrias, que poderiam operar de forma regular, reforçando a questão da gestão social desses territórios. Essas articulações poderiam oferecer maior celeridade e eficiência na materialização das ações territoriais, que adentraram na quadra das chamadas políticas públicas territoriais.

Pelos termos, adentra-se, mesmo que de forma genérica, em algumas *contradições* visualizadas durante as vivências junto aos CODETERs alagoanos, que revelam o porquê

do pequeno alcance e também dos limites dessa política, além de demarcar como questões de natureza estrutural na formação social brasileira influenciariam no fracasso da PDTR no Brasil. Para isso, fundamenta-se essas impressões, levando em consideração a questão da *impossibilidade do exercício da democracia participativa no Brasil. A formação social e econômica com base nas oligarquias, se mesclam com uma elite moderna, mas política e socialmente atrasada. Soma-se a isso, a configuração de um Estado Pós-Democrático mais recente, em que o exercício das regras do exercício do poder não tem limites e com ele se alimenta a destruição do Estado Democrático de Direito.*

A primeira abordagem está relacionada com o porquê dos governos trabalhistas optarem por uma política territorial experienciada em outros países, a exemplo dos países europeus, e com particularidades face a um país de capitalismo tardio como o Brasil, onde o processo do PDTR foi verticalizado e de certa forma, observou-se muita improvisação à medida que a criação de uma secretaria específica de base ministerial, com recursos financeiros limitados, contribuiria para a baixa capilaridade entre os atores sociais envolvidos, sendo mais um arranjo entre outros preexistentes nos extensos espaços rurais brasileiros.

Uma questão central estaria na composição dos atores institucionais que lotaram o MDA. O ciclo dos governos trabalhistas baseou-se no chamado *presidencialismo de coalizão*, dividindo as estruturas do poder com partidos e grupos políticos diversos para garantir a governabilidade. Essa divisão de poder foi feita por “cotas ministeriais” e o MDA ficaria sob a alçada do partido do Presidente da República. E ainda sob tendências internas do Partido dos Trabalhadores, fincou-se a visão apurada em valorar a importância da democracia participativa. O entendimento estaria numa valorosa tentativa de *experiências de participação social com apoio institucional*, que no fundo estaria no fortalecimento da sociedade civil, articulando projetos vinculados ao desenvolvimento territorial e com ele o compartilhamento das responsabilidades entre os atores, sob bases da *democracia participativa com verniz institucional*.

Portanto, partindo da experiência dos orçamentos participativos protagonizados pelos governos trabalhistas municipais nos anos 80 do século passado, conforme abordado por Santos (2016), a PDTR serviria como uma excelente base para o desenvolvimento de experiências participativas, na mesma linha dos orçamentos participativos, compartilhando o poder para o uso democrático dos recursos públicos.

Essa estratégia em nível institucional, inédita no Brasil, e voltada ao complexo e heterogêneo mundo rural, infelizmente, não realizaria a leitura real de um país de herança social e política colonial e agora, entreguista, naquilo que Sousa (2017) denominou essa nova elite de rapina, que nunca teve projeto para o país e sempre foi antinacional em toda a história brasileira. Esse seria o pecado mortal de acreditar em uma formação social ao estilo do “homem cordial” na matriz de Buarque de Holanda.

Assim, os equívocos analíticos de determinada literatura histórica, social e econômica, que buscou entender a formação brasileira, segundo Sousa (2017), contribuiriam por décadas em mascarar onde a grande questão estaria, na permanência secular da mentalidade escravocrata, não apenas da elite, mas das diversas frações de classe: sob o *lastro do ódio ao escravo e agora reproduzido sob o ódio aos pobres*. É evidente que para a realidade do meio rural, essa questão é perfeitamente compatível. Ou seja, o que se tentou com a PDTR foi justamente organizar a sociedade integrada pelos agricultores familiares mais organizados, estabelecendo *relação de proximidade* com os aparelhos institucionais, a partir dos arranjos através da mobilização e do funcionamento dos CODETERs e do objetivo de gerar resultados a partir de ações institucionais.

Reforça também, as contradições da impossibilidade do exercício da democracia participativa no Brasil, a perenidade das oligarquias regionais brasileiras, que impedem qualquer possibilidade de fortalecimento dos estratos sociais mais pobres, inserindo os agricultores familiares, historicamente excluídos do processo de desenvolvimento do país. A reprodução de práticas políticas autoritárias, o culto personalista do proprietário de terra, o uso da violência como recurso ao exercício material do poder, inclusive com uso de “jagunços” recrutados entre as classes populares, consolidou uma ampla articulação de poder de poucas famílias políticas, na simbiose com o poder econômico representado pela força da propriedade privada.

É pertinente detalhar o papel dos chamados “capitães do mato” ou jagunços como milícia armada que “legitima” o poder das oligarquias de captura de escravos fujões, mas que em sua essência aplicavam a política do medo e do terror, tendo como maior desdobramento destruir qualquer possibilidade de organização dos pobres do meio rural. É evidente que o papel dos senhores da terra era explorar a exaustão do trabalho escravo e existindo sinistros, como a fuga desses trabalhadores compulsórios, o uso

dessas milícias tinham uma estratégia de retorno do trabalho perdido. Em nossos dias, esse fenômeno social está escancarado, representado por atores vinculados a milícias, geralmente formado por ex-policiais, ex-profissionais das forças armadas, que se constituem em exército subordinado às personificações do capital e do poder burguês. Essas milícias obedecem às novas oligarquias do capital e à necessidade dessas, de capturar o Estado para atender seus interesses privados. De certa forma, a intimidação, a política do medo e do terror, observada nas periferias das grandes cidades, formada não apenas por estas milícias, mas pelo próprio aparelho repressivo do Estado, objetiva na essência, a longa vida das oligarquias, que destroem qualquer pretensão de organização da sociedade civil, e de forma contundente, das populações pobres do meio rural.

Esse processo se consolida em termos estruturais, naquilo que Santos (2017) aborda em seus fundamentos: na articulação dialética entre capitalismo, colonialismo e patriarcalismo. O capitalismo como sistema histórico produtor universal de mercadorias e de suas conhecidas contradições internas. O colonialismo pela reprodução de uma nova forma de exploração de territórios, numa espécie de neoextrativismo dos recursos naturais drenados para os maiores centros do capitalismo. O patriarcalismo tem sua particularidade para a realidade brasileira, por articular raça, acesso à propriedade e, principalmente, pela obediência hierárquica de sistemas de poder, que transcende além das questões meramente econômicas, inserindo realidades culturais e simbólicas, que explicam a naturalização da desigualdade e do conformismo nas relações sociais profundamente assimétricas.

A construção de uma hierarquia moral estaria subjacente e se tornaria também por hierarquia social e política, conforme abordado por Taylor (1998). Combinado com Bourdieu (apud. SOUSA, 2018) no conceito de *habitus*, impõe a força do patriarcalismo, articulando a hierarquia moral tayloriana com base na subjetividade e afirmação da vida cotidiana. Esse *habitus* operaria pelo comportamento dos indivíduos através da prática da disciplina e do autocontrole e, nesse caso, o *patriarcalismo combinaria com a escravidão à brasileira*. A mentalidade escravocrata, incutida no inconsciente da elite brasileira, consolidaria-se em reproduzir esse patriarcalismo histórico e tão conhecido em nossa formação social.

Na mesma esteira relaciona-se a arguta percepção analítica de Schwarcz (2019) no que se refere a questão dos antecedentes da formação do autoritarismo brasileiro, ampliando ainda mais o quadro de um país destinado a vocação autoritária. Neste contexto, realiza-se também, a crítica ao engodo da existência de uma “democracia racial” e do “caráter natural” do brasileiro (Deus é brasileiro!), particularmente no que se refere a composição das três raças e que na verdade imiscui-se, através de uma sólida narrativa secular de naturalização da desigualdade e das bazófilas da cordialidade, que efetivamente nunca existiu na sociedade brasileira. A autora demarca os quatro pressupostos básicos falaciosos e que servem como argamassa na sustentação do dia a dia do senso comum dessa bizarra sociedade tupiniquim. Nos termos:

[...] primeiro deles leva a supor que este seja, unicamente, *um país harmônico e sem conflitos*. O segundo, que o brasileiro seria *avesso a qualquer forma de hierarquia*, respondendo às adversidades sempre com uma grande informalidade e igualdade. O terceiro, *que somos uma democracia plena*, na qual inexistiriam ódios raciais, de religião e de gênero. O quarto, que nossa natureza seria tão especial, *que nos asseguraria viver num paraíso*. Por sinal, até segunda ordem. Deus (também) é brasileiro. (SCHWARCZ, p. 22, 2019).

Esses pressupostos serviriam como uma espécie de manto ideológico nas narrativas dominantes de reprodução de um sistema de dominação secular, que escamotearia as desigualdades abissais, a existência dos viscerais preconceitos raciais, o exercício do mandonismo com uso do recurso da violência por seus jagunços de plantão e da intolerância social; bem como, os cotidianos dos ódios sociais que a elite do atraso, a alta classe média e a classe média de massa, nutrem contra os pobres (SOUZA, 2017).

Esse novo formato institucional, enquanto Estado brasileiro, tem no seu bojo um novo processo histórico que se agrega a um Estado sem mais compromisso social e garantia dos direitos. A questão democrática não mais adentra como base do sistema político, e o controle do poder, naturalmente por forças conservadoras, está plenamente configurado. Um exemplo é a *relativização do Direito*, que pode ser observado no Estado de Exceção, com formato cujo caráter é temporário. No Estado Pós-Democrático, o ordenamento jurídico é uma mera fachada, o que importa são os interesses que estão em jogo, portanto, os fatos a serem julgados, que a depender dos atores envolvidos, são mais relevantes. Portanto, o ordenamento jurídico não obsta esses interesses e a aplicação

das leis pode extrapolar seus próprios limites. E o que esperar na regulação dos direitos sociais que garantem, por exemplo, a execução das políticas públicas, como o PDTR?

Desse modo, essas normas perdem sua efetividade. Como não têm limites, é mais do que claro, que esse modo de viver, em um Estado desse formato, perde o compromisso com a própria sociedade, particularmente, com a fração mais pobre. O que importa é a capitulação do Estado pela elite dominante para atender seus interesses de classes. O Estado depois do Estado Democrático de Direito é uma realidade, e sob o manto do neocolonialismo em andamento, de um país sem soberania e de destruição de sua estrutura econômica, demarca a existência de instituições fragilizadas. Daí a tendência de desmonte de um Estado, que perde sua essência como protagonista de políticas sociais e de políticas públicas. O que alicerça a formação de um Estado Policial/Miliciano/Gospel.

É evidente que a tentativa de estabelecer uma política pública, sem grande envergadura social e de parco efeito distributivo, como a Política de Desenvolvimento Territorial, operaria de forma ingênua e improvisada, além da fragilidade das estratégias institucionais. O desconhecimento da formação social e econômica brasileira, em especial, embasado na literatura mais recente e mais impactante do neocolonialismo em construção, foram fatores determinantes para entender os equívocos que levaram, não apenas a sua extinção com o governo posição de Michel Temer da PDTR; mas a impossibilidade de sua execução, mesmo que houvesse normalidade institucional.

Essa abordagem emerge na direção que elementos internos, mas principalmente externos, em termos institucionais, explicitam as verdadeiras contradições brasileiras, que jamais seria imaginada: um modelo baseado na solidariedade e na organização da sociedade marginalizada como a rural, a partir da descentralização dos recursos públicos e da participação social. Esse modelo é nobre demais para um país atrasado, de uma elite medieval e de uma sociedade desorganizada, em parte de cunho fascista. Necessário é apontar essa nova subserviência aos ditames do império decadente, que impõe o destino de brasileiros, até por falta de um projeto nacional de desenvolvimento, particularmente desde os anos 80 do século passado, com baixas taxas de crescimento e assombrosas desigualdades sociais.

Agrega-se também, a notória fragilidade das instituições, o que envolve o objeto de estudo desta pesquisa e, que, articulado com a nossa formação social e econômica,

certamente explicam a existência desses obstáculos de participação social, com efeito de fortalecimento da sociedade civil. Daí a assimetria estrutural, que faz impossível pensar em organização social, somado aos passivos socioeconômicos e, principalmente educacionais, os quais o Brasil enfrenta e que, infelizmente, nos últimos tempos mostrou sua incapacidade de desenvolvimento.

Não é uma postura fatalista, mas real, de um país que fracassou enquanto nação, pior, sem qualquer alternativa. Não existe combinação de desenvolvimento nacional sendo colônia e para agravar, políticas de organização social participativa sequer devem ser aventadas. Basta observar a impressão do jornalista, Fernando Brito, em relação à sociedade brasileira, particularmente aos mais pobres, que têm como destino sofrer com o fruto da história de desprezo e ódio da elite, bem como da classe média ignorante: a hegemonia neopentecostal - mas isso é assunto para outra análise que entenda a tragédia brasileira em curso:

[...]porque se não se pode fechar os olhos sobre as fontes externas de sua semeadura igualmente não se pode ser cego para o que fez fértil a terra onde ele brotou: um povo abandonado, que perdeu suas identidades culturais e gregárias, sobre o qual a ideologia da ambição - mola do capitalismo - transformou o sucesso em 'escolha de Deus" e, por isso, levou à deserção da ideia de igualdade, da fraternidade e, quanto à liberdade, de algo que é para si, mas não para os outros. (<http://www.tijolaco.net/blog/a-arminha-do-armador/>. Acesso em 21/06/2019).

Em todo esse dilema de destruição em curso, o anormal se normalizou e a apatia social e política, típica de uma sociedade sem futuro como a brasileira, agora combina com seus venenos ainda não observados em outros países: um sistema político e social fascista articulado com o ultraneoliberalismo primata de um país que só serve para 20% de sua população. O restante fica nas mãos de Deus e de seus pastores, que levam seu rebanho ao matadouro com a perda de direitos, restando apenas a "capacidade empreendedora" que fortalece o individualismo, único caminho à prosperidade ("você é empresário de si mesmo"). Esse é o limite analítico.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de desenvolvimento territorial rural não foi uma quimera, mas uma experiência positiva como estratégia de superação das mazelas sociais no meio rural, em especial no Nordeste. Inserindo gestão social territorial e inclusão produtiva, a política certamente teria seus resultados a longo prazo. Sua constituição e funcionamento passaram por dificuldades em função das contradições de uma sociedade de base escravocrata e vocacionalmente autoritária. Em síntese, jamais essa política daria certo, em um país que fracassou como nação e que na verdade, perfaz um país que se tornou nos últimos anos, ainda mais contrastante, sobreposto na pouca atenção dada aos pobres e sedimentada numa elite sem coração. Complementando-se pela formação de uma burguesia predatória e antinacional; protegida pelas castas dos militares e dos membros do sistema de justiça.

Apesar desse quadro dantesco, a experiência alagoana, através da política territorial, ofereceu possibilidades de realização de reformas sociais com participação e potencial social e de efetivação de políticas voltadas a esses estratos sociais esquecidos por séculos pelos donos do poder. Espera-se, que, talvez seja possível resgatar essa experiência extremamente positiva. Mas, restam dúvidas.

REFERÊNCIAS

- [1] BARRA, Geraldo Magela Jardim & LADEIRA, Marcelo Bronzo. Teorias institucionais aplicadas aos estudos de sistemas agroindustriais no contexto do agronegócio café: uma análise conceitual. Revista Rege – Revista de Gestão. N. 23 (2016). São Paulo: Faculdade de Administração e Economia/USP, PP. 159-171.
- [2] BOURDIEU, Pierre. Distintion. Cambridge: Harvard University Press, 1984.
- [3] COASE, R. H. The Nature of the Firm. Chicago: University of Chicago, 1988. Chap. 2. Trabalho original: The firm, the market and the law, 1937.
- [4] COMPARATO, Fábio Konder. A oligarquia brasileira: visão histórica. São Paulo: editora Contracorrente, 2017.
- [5] CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Resolução 52/2005. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Publicado no DOU, Seção 1, páginas 44 e 45, 17/02/2005.
- [6] COSTA, José Eloízio da. ALCÂNTARA, Fernanda Viana de & CARVALHO, Diana Mendonça de. VIRTUDES e VÍCIOS DA POLÍTICA TERRITORIAL RURAL NO BRASIL: a questão da Gestão Social nos Territórios Alagoanos. X Congresso ALASRU, Montevideo/Uruguay, 25 al 30 de Noviembre de 2018. Trabalho Completo.
- [7] FAVARETO, Arilson da Silva. Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – do agrário ao territorial. São Paulo: Universidade de São Paulo. Tese de Doutorado. 2006.
- [8] Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano – IADH. Resumo Executivo do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável da Mata Alagoana. Brasília. 2011.
- [9] LACERDA, Marina Basso. O novo conservadorismo brasileiro. Porto Alegre/RS: editora Zouk, 2019.

- [10] LOPES, Eliano Sérgio Azevedo & COSTA, José Eloízio da. Territórios Rurais e Agricultura Familiar no Nordeste. São Cristóvão/SE: Editora da Universidade Federal de Sergipe, 2009.
- [11] NIERDELE, Paulo André. A Ascensão da Coalizão Liberal-Conservadora e o Fim do Pacto Político pela Agricultura Familiar no Brasil. 56º SOBER – Congresso Brasileiro de Economia, Administração e Sociologia Rural. Campinas/SP. (Trabalho Completo). 2018.
- [12] SABOURIN, Eric & GRISA, Catia. A Difusão de Políticas Brasileiras para a Agricultura Familiar na América Latina e Caribe. Porto Alegre: Escritos Editora, 2018.
- [13] SANTOS, Boaventura de Sousa. A Difícil Democracia: reinventar as esquerdas. São Paulo: editora Boitempo. 2016.
- [14] Secretaria de Desenvolvimento Territorial SDT/MDA. Guia de orientações para atuação territorial: Programa Territórios da Cidadania. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília: MDA. N. 01. 2014, 66 pp.
- [15] SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: editora Companhia das Letras, 2000.
- [16] SOUZA, Jessé. A Elite do Atraso. Rio de Janeiro: editora LEYA, 2017.
- [17] SOUZA, Jessé. Subcidadania Brasileira: para além do jeitinho brasileiro. Rio de Janeiro: editora Leya, 2018, 287 p.
- [18] SILVA, Jislaine Lima da. EXPERIÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: A Questão do Proinf e da Gestão Social no Território da Cidadania da Bacia Leiteira/AL. São Cristóvão: PPGeo/UFS. Dissertação de Mestrado. (Orientação: Prof. Dr. José Eloízio da Costa). 2017. 224 pp.
- [19] VEIGA, José Eli da. Uma estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil. Anais do XXI Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. Caxambu, Anpocs, 1997.
- [20] VILLALBA, C. Estudio de las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay como innovación institucional para la participación y la inclusión, Montevideo, IICA.

Capítulo 6

Desenvolvimento territorial e políticas públicas: Análise da efetivação do proinf no território do médio Sertão de Alagoas

*Sandra Andréa Souza Rodrigues
Handresha da Rocha Santos
Patricia Oliveira do Nascimento*

1. INTRODUÇÃO

O tema agricultura familiar tem sido alvo de várias discussões, existindo diversas interpretações nos últimos dias, com argumentos que sinalizam seu “desaparecimento” e os que sugerem que a agricultura familiar é capaz de manter-se ou reproduzir-se ao longo dos tempos, face a inserção das formas capitalistas no campo.

A agricultura familiar desempenha importante papel no contexto socioeconômico brasileiro, promovendo melhor oferta de alimentos e reduzindo fluxos migratórios para os centros urbanos. Durante décadas, um dos temas mais debatidos estava diretamente ligado à questão agrária (na qual predominava a ideia de “agricultura camponesa”), que nos anos de 1990, agregou uma nova agenda, introduzida a partir da diversificação de políticas públicas voltadas para o mundo rural. Fixou-se, inicialmente, com a institucionalização do programa de crédito voltado para essa categoria social rural – Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), ampliada no governo Lula, com um conjunto de ações, tanto no aspecto de focalização quanto no de natureza universal.

O reconhecimento da agricultura familiar foi importante para implantação dessas políticas públicas e possibilitou maior atenção por parte do poder público para essa categoria. Diante do exposto, o presente artigo tem como objetivo analisar a execução das ações destinadas ao Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF) no período de 2005-2014, no que tange ao acompanhamento e monitoramento do Médio Sertão de Alagoas. Tal abordagem foi realizada pela assessoria de inclusão produtiva, que fez parte da equipe técnica do Núcleo de Extensão e Desenvolvimento Territorial (NEDET/MDA).

Diante do objetivo proposto, optou-se pela metodologia empírico-analítica, valorando a abordagem empírica, por considerar a mais apropriada à realização deste estudo. Para tanto, realizou-se revisão bibliográfica em artigos, livros, textos complementares sobre a complexidade do assunto em questão. Também foram coletadas informações extraídas de entrevistas entre os beneficiários dos projetos, representantes do poder público e sociedade civil organizada.

O trabalho estruturou-se em três partes. Na primeira, apresenta uma abordagem sobre a categoria geográfica território e suas concepções, assim como discorre sobre a importância das políticas públicas para a agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro. Na segunda parte foram analisados os problemas e resultados encontrados no estudo. E, por fim, as conclusões obtidas que esclareceram o objeto de estudo em questão.

2. TERRITÓRIO E SUAS DIMENSIONALIDADES SOCIOESPACIAIS E POLÍTICA

O território é uma das categorias de análise da geografia. Seu conceito é utilizado também por outras ciências que se ocupam dos processos de produção do espaço. Atualmente, esse conceito é amplamente discutido, uma referência importante na geograficidade imposta ao espaço. Assim, de acordo com o autor:

A Geografia alcança neste fim de século a sua era de ouro, porque a geograficidade se impõe como condição histórica, na medida em que nada considerado essencial hoje se faz no mundo que não seja a partir do conhecimento do que é Território. O Território é o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência. A geografia passa a ser aquela disciplina mais capaz de mostrar os dramas do mundo, da nação, do lugar (Santos, 2002, p. 9).

Neste sentido, Haesbert (2014, p. 20), argumenta que “não há como definir o indivíduo, o grupo, a comunidade, a sociedade, sem ao mesmo tempo inseri-los num determinado contexto geográfico, ‘territorial’”. A ciência geográfica visa analisar as transformações ocorridas no espaço, explicando esses processos e levando em consideração aspectos econômicos, sociais, políticos, culturais e naturais, que se configuram em relações de poder, conforme salienta Santos (2014).

Saquet e Sposito (2015) destaca que o território está intimamente ligado à relação espaço-tempo, sendo entendido como lócus de relações de poder reproduzidas historicamente e em meio às relações sociedade-natureza, mediadas por técnicas e tecnologias. Ainda sobre as relações de poder estabelecidas no território, Haesbert (1995), afirma que o poder é um elemento central do conceito de território. Saquet afirma que o território é resultado da própria construção sócio-histórica.

Fernandes (2015) menciona que o conceito de território está sendo utilizado principalmente para se referir aos espaços de governança em escala municipal, reunindo um conjunto de municípios, microrregiões, como territórios da cidadania. Neste interim, há ainda, projetos em escala transnacional, os chamados transterritórios, que são um conjunto de territórios nacionais, compreendidos como espaço de governança, em diversas escalas. Assim, nessa conjuntura, o território é utilizado como conceito central na implantação de políticas públicas e privadas.

No que se refere a abordagem de território feita pelo governo federal e seus órgãos governamentais, a SDT e o MDA definem o território como:

Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relaciona interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. (SDT/MDA, 2005^a, p. 07-08).

Nesse sentido, de acordo com as ações do antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), definiu-se o Programa Territórios da Cidadania, criado por Decreto, lançado pelo Governo Federal, em fevereiro de 2008, tendo como base uma Agenda Social, que objetivava consolidar uma política garantidora de direitos e redutora de desigualdades sociais. O programa visou promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania, por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, visando garantir um apoio integral do Estado, com financiamento das atividades geradoras de renda.

No que se refere aos territórios da cidadania, tem-se a presença do colegiado, com uma importância significativa. No espaço do colegiado, as discussões são de interesse de todos os cidadãos constituintes, e tem o propósito de buscar melhorias para o coletivo, buscando efetivação e materialização das ações e das políticas em prol do desenvolvimento do território. Nesse contexto, aparece a gestão social, cuja função é permitir que os atores sociais participem diretamente das decisões para com o território.

3. DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR

A agricultura familiar integra-se à sociedade *in totum* através de uma relativa autonomia das unidades de produção, pois os mecanismos que regem o funcionamento destes estabelecimentos estão pautados tanto na economia local quanto nos costumes do agricultor familiar. Contudo, apesar de sua relativa autonomia, a agricultura familiar encontra-se vinculada a decisões econômicas e políticas, que se voltam a promoção de desenvolvimento. De acordo com Sen (2010, p. 195):

Afirmo que não, que esse é um modo totalmente errado de ver a força das necessidades econômicas ou de compreender a relevância das liberdades políticas. As verdadeiras questões que têm de ser abordadas residem em outra parte, e envolvem observar amplas inter-relações entre as liberdades política e a compreensão e satisfação de necessidades econômicas. As relações não são apenas instrumentais (as liberdades políticas podem ter o papel fundamental de fornecer incentivos e informações na solução da necessidade econômicas acentuadas), mas também construtivas. Nossa conceituação de necessidade econômicas depende crucialmente de discursões e debates públicos abertos, cuja garantia requer que se faça questão da liberdade política e dos direitos civis básicos

Para tanto, esse desenvolvimento consistiria em um processo de mudança social, através do qual, as necessidades humanas seriam satisfeitas por uma diferenciação do sistema produtivo, mediante a introdução de inovações tecnológicas, segundo a abordagem de Furtado (1964). Nessa perspectiva, considera-se que, desenvolver, decorre do processo de modernização, tanto das relações de produção quanto das formas sociais de convivência, envolvendo novas abordagens sobre os mecanismos de acumulação e distribuição de renda.

Contudo, a ausência de capital financeiro resulta na ausência de estruturas organizativas de grupos integrantes de muitas comunidades rurais. Diante disso, faz-se importante organizar e estruturar o capital social e os atores sociais, investindo na constituição de novas institucionalidades. Neste viés, as agências de desenvolvimento, consórcios de prefeituras e novas organizações, devem ser consideradas instâncias importantes no eixo organizacional, dentro do processo de desenvolvimento local.

Segundo Souza (2004), a construção de novas institucionalidades está sendo percebida, na gestão pública local, como uma tendência na fomentação do desenvolvimento e da consolidação da democracia, por meio do *empowerment* das

comunidades locais, no processo decisório sobre as políticas públicas sociais. Esse empoderamento da sociedade civil tem marcado positivamente os processos de desenvolvimento territorial em regiões rurais periféricas. Em razão disso, conceitos como capital social, enraizamento, governança e participação social, tornam-se inerentes a estas discussões (RAMBO e FILIPPI, 2010). Esse fato já era demarcado na visão estruturalista de Furtado (2008, p. 78):

O Estado deve assumir sua responsabilidade social e o papel de regulador e distribuidor de riquezas. Cabe a ele intervir para minimizar as desigualdades e exclusão no âmbito social, na perspectiva de transformar indivíduos em cidadãos. Obviamente, deve crescer economicamente, mas o mercado deve deixar de ser sozinho o regulador das políticas. Ele deve propiciar o acesso às necessidades básicas, alimentação, habitação e vestimenta a todos, através de políticas estruturantes.

A política, no seu exercício, é utilizada para dirimir conflitos sociais e a promoção do seu desenvolvimento. Todavia, quando não praticada a política, causa ações opressivas. Tal disparidade faz com que a vida em sociedade seja complexa, além de envolver múltiplas possibilidades de cooperação, competição e conflito (RUA, 2009).

Neste sentido, deve-se entender por capital social, conforme o pensamento de Putnam (1993), no relacionamento de aspectos da organização social, como redes, normas e confiança, que facilitam a coordenação e a colaboração para benefícios de todos os atores, tanto internos quanto externos, envolvidos no funcionamento dessas organizações (AUGUSTINIS, 2011). Para que uma rede de políticas públicas obtenha sucesso em seus resultados, atendendo ao interesse público, a convivência colaborativa e o diálogo devem se sobrepôr ao individualismo e à essência competitiva das sociedades capitalistas. Ainda que esse diálogo não seja isento de conflitos, o encontro e o confronto das reivindicações e lutas referentes a diversos aspectos, da cidadania, fortalecem o capital social.

No que se refere à gestão social dos territórios, essa aparece como um processo no qual o Estado descentraliza as ações político-administrativo e une-se com a sociedade civil visando planejar, traçar diretrizes e tomar decisões capazes de potencializar as riquezas locais. É um novo modelo de gestão, que possibilita aos atores sociais a deliberação de ações no território.

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: PROINF 2003-2014

A ação operacionalizada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) junto ao Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), teve como uma de suas estratégias, os projetos de infraestrutura e serviços em territórios rurais (PROINF). O PROINF contribuiu para a qualificação de processos produtivos e econômicos da agricultura familiar, nos Territórios Rurais e Territórios da Cidadania.

De acordo com Dias (2012), a criação e implantação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) foi um dos principais instrumentos de financiamento de infraestrutura e serviços (o PROINF), que opera com recursos não reembolsáveis e que podem ser acessados por organismos públicos, a exemplo das prefeituras e também das organizações não governamentais, nesse caso, para ações exclusivamente de custeio.

Nesse sentido, no âmbito da SDT/MDA foi importante para concretizar a experimentação de espaços públicos de participação em uma escala supra municipal, conferindo uma dimensão territorial à ação pública. O MDA, por meio do Pronat, passou a destinar recursos do Pronaf, na sua infraestrutura e serviços territoriais (PROINF), para cada território aplicar em projetos territoriais de desenvolvimento rural sustentável.

Neste interim, foram promovidas parcerias com estados e municípios, apoiando a aquisição de equipamentos e a construção de infraestrutura para a produção, beneficiamento, escoamento e comercialização de produtos da agricultura familiar. O Proinf foi uma ação orçamentária de responsabilidade da SDT/MDA, integrante do Programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária (PPA 2012-2015) e teve a finalidade de financiar projetos estratégicos para o desenvolvimento territorial, definidos no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) e priorizados pelos territórios (MDA,2012).

A estratégia de inclusão produtiva da SDT/MDA pretendia, através de projetos apoiados pelo Proinf, contribuir para promoção da segurança alimentar, geração de renda, superação da pobreza e das desigualdades sociais de gênero, etnia e geração, possibilitando as condições para a melhoria da qualidade de vida dos agricultores e suas famílias nos Territórios Rurais e da Cidadania.

Desta maneira, o colegiado territorial opera como principal espaço de negociação, articulação, decisão e priorização das propostas técnicas a serem apresentadas ao Proinf. Para tanto, era necessário que se conhecessem as normas e o funcionamento, pois quanto maior e melhor fosse essa compreensão, mais qualificadas seriam as propostas técnicas apresentadas, havendo uma maior possibilidade de serem aprovadas e contratadas pela SDT.

Destarte, era no colegiado que se deveria garantir sua qualidade técnica e pertinência com a visão de desenvolvimento de um determinado território, expressa no PTDRS, bem como, com as programações de investimentos estaduais, federais e municipais, principalmente em obras de infraestrutura a serem realizadas dentro ou fora do território, mas que vinham a impactar no desenvolvimento. Logo, era imprescindível a participação de representantes do poder público e da sociedade civil, principalmente nas reuniões de definição dos investimentos do Proinf (Manual Proinf, 2012).

Assim, os Colegiados Territoriais apresentam papel fundamental na definição de prioridades e de contratação de projetos para infraestrutura rural, pois são nestas instâncias que são definidos o objeto, proponente e beneficiários. As propostas apoiadas devem ser coerentes às definições expressas nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Além disso, os Colegiados possuem a atribuição de realizar a gestão social dos contratos, que para isto, contam com o apoio dos Assessores Territoriais de Inclusão Produtiva, que articulam Estratégia de Gestão Territorial Para ser aplicado no Plano Safra (MDA, 2012).

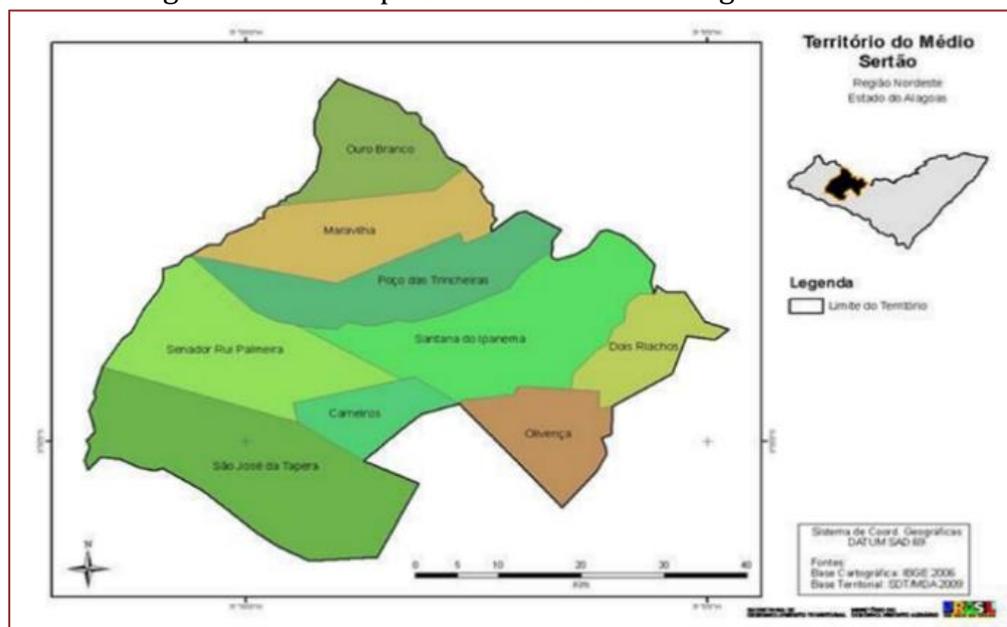
3.2 A FOMENTAÇÃO DO PROINF NO TERRITÓRIO DO MÉDIO SERTÃO DE ALAGOAS

O território do Médio Sertão de Alagoas foi iniciado no ano de 2004, dentro da estratégia de desenvolvimento territorial sustentável projetada pelo Governo Federal, por intermédio do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), sendo constituído por representantes da sociedade civil organizada e poder público (colegiado).

O território do Médio Sertão é composto por 9 (nove) municípios que estão localizados na região semiárida do estado de Alagoas, que são: Carneiros, Dois Riachos, Maravilha, Olivença, Ouro Branco, Poço das Trincheiras, Santana do Ipanema, São José

da Tapera, e Senador Rui Palmeira. Estes municípios estão distribuídos em três microrregiões, Batalha, Palmeira dos Índios e Santana do Ipanema (figura 01). Esse estreitamento territorial possibilitou o estreitamento de relações públicas entre os seus gestores municipais, sociedade civil organizada e os demais poderes públicos: órgãos da administração direta e indireta dos municípios, governo do Estado e da União.

Figura 01- Municípios do Médio Sertão Alagoano.



Fonte: PTDRS, 2011.

O território do Médio Sertão tem seus limites político-administrativos com o estado de Pernambuco (Território do Agreste Meridional) na porção mais ao Norte; com o Território do Alto Sertão Alagoano mais a Oeste; e ao Sul e Leste com o Território da Bacia Leiteira Alagoana. Esse compreende uma área de 2.542,4 Km², representando aproximadamente 10% da área total do Estado (27.933,1 Km²).

De acordo com o Censo Demográfico (IBGE, 2010), a população do território do médio sertão era de 153.422 habitantes. Por esse dado, destaca-se um pequeno declínio da população no território, porém com percentual insignificante em termos absolutos se comparado ao Censo anterior (153.352 habitantes).

Ainda nesse contexto, a população rural (54,52%) é dominante e uma das causas é o fortalecimento da agricultura familiar, que decorreu da efetivação das políticas públicas para os territórios do médio sertão, beneficiando-se expressivamente com os cadastros do bolsa família, que curiosamente apresentam-se, confrontado com o número

de pessoas em extrema pobreza, em paridade quantitativa, como pode observar no quadro 01 a seguir:

Quadro 01- Aspectos gerais populacional do Território do Médio Sertão de Alagoas.

Aspectos Gerais do Território do Médio Sertão de Alagoas -2011		
VARIÁVEL	TERRITÓRIO	FONTE
População Total	153.352	IBGE(2010)
População Urbana	69.750(45,48%)	IBGE(2010)
População Rural	83.602(54,52%)	IBGE(2010)
Número de Pescadores	6	IBGE(2010)
Estabelecimentos da Agricultura	16.144	IBGE(2010)
Famílias Assentadas	0	INCRA(2010)
Número de Pessoas em Extrema pobreza	59.185	IBGE(2010)
Beneficiários de Bolsa Família	59.150	MDS(2010)
Número de Comunidades Quilombolas	6	FCP(2011)

Fonte: IBGE, 2016.

Em relação ao IDH, a renda média do território médio sertão, no ano de 2000, apresentava índice de 0,440, abaixo da taxa mínima do País (0,723). Ou seja, de modo geral, o território em análise apresenta uma realidade que evidencia baixa condição de vida da população do território.

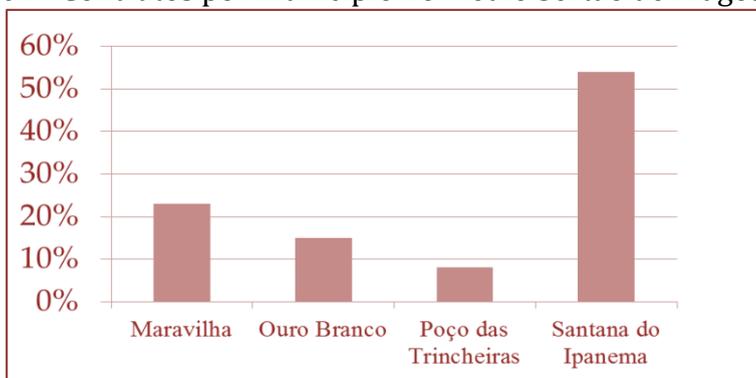
Diante desta problemática, os territórios apoiados pelo Proinf, considerado como importante instrumento de política pública, foi induzido aos processos de inclusão produtiva, de geração de trabalho e renda e de autonomia econômica de famílias e empreendimentos da agricultura familiar nos Territórios Rurais. Nessa perspectiva, foi realizado um levantamento em setembro de 2014, visando identificar as dificuldades encontradas no andamento dos projetos inseridos no Sistema Nacional de Convênios (SINCONV) no período de 2005-2014 e na possibilidade de propor estratégias para dar direcionamento a efetivação da execução deste, com intuito de beneficiar os principais protagonistas deste processo: o agricultor familiar.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para realização dessa análise foram realizadas entrevistas com representantes do poder público e da sociedade civil organizada. Levantou-se informações referentes aos meses de março, maio, junho e setembro de 2015, através do site da Caixa Econômica Federal, para avaliar e acompanhar as ações do PROINF no período de 2005-2014. Foi

pertinente observar que dos nove municípios beneficiados, Santana do Ipanema dispôs do maior número de contratos, sendo sete na sua totalidade, ocorrendo assim, uma concentração de obras e ações no município. Em seguida, destacaram-se os municípios de Maravilha com três contratos, Ouro branco com dois e Poço das Trincheiras com apenas um contrato. Conforme apresenta a figura 02 a seguir:

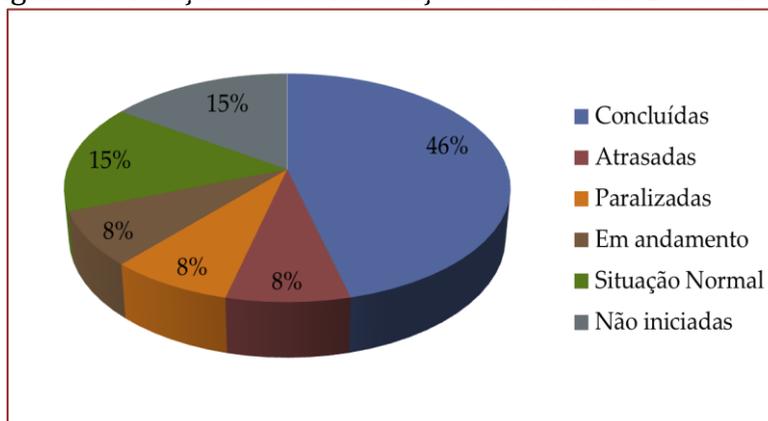
Figura 02 - Contratos por município no Médio Sertão de Alagoas, 2015.



Fonte: SDT/MDA/CAIXA, 2015.
Elaboração: Sandra A. S. Rodrigues, 2015.

A maioria dos contratos esteve relacionados à infraestrutura, aquisição de equipamentos e de veículos. No entanto, 46% das obras foram concluídas, ou seja, dos 13 contratos, 9 foram executados; 31% das ações estão paralisadas, atrasadas ou não iniciadas; 01 contrato está em TCE (Tomada de Contas Especiais) e 01 com liminar judicial-restrição cadastral. Como verifica-se na figura 03 a seguir:

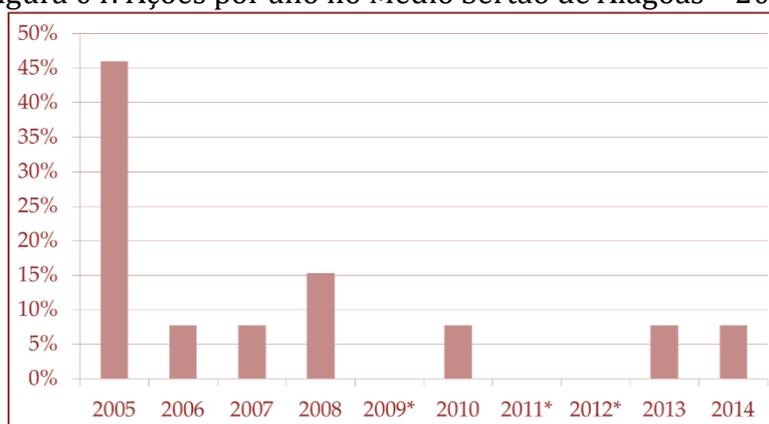
Figura 3: Situação das Obras e Ações do PROINF 2005-2014.



Fonte: SDT/MDA/CAIXA, 2015.
Elaboração: Sandra A. S. Rodrigues, 2015.

O impacto negativo, em relação à situação das obras, gerou reflexos nos anos mais recentes, em que os repasses ficaram bloqueados, encontrando-se em situação contratual ou com liminar judicial. Fatos que acarretaram a inexistência de execução do Proinf, como ocorreu nos anos de 2009, 2011 e 2012. Porém, o menor número de ações e repasses ocorreu no ano de 2007 e o maior número de ações foi no ano de 2005 (06 ações) e 2008 (2 ações). Entretanto, apesar do maior quantitativo, nos anos de 2005 e 2008 os repasses foram elevados, se comparados aos anos posteriores. Como pode-se constatar na figura 04 abaixo:

Figura 04: Ações por ano no Médio Sertão de Alagoas – 2015.



Fonte: SDT/MDA/CAIXA, 2015.

Elaboração: Sandra A. S Rodrigues, 2015.

*OBS: Nos anos de 2009, 2011 e 2012 não houve execução do PROINF.

O Território do Médio Sertão de Alagoas, nesse interregno de execução do Proinf, tem como um dos principais objetos, dentro da figura do Pronat/Infra-estrutura, serviços/construção e equipamentos relacionada à obra física de infraestrutura, à construção do frigorífico e do abatedouro (Proinf/2006, código de operação:0197487) sob a natureza de investimento. Esse, em andamento com o processo licitatório através da Caixa Econômica para compra dos equipamentos, podendo o dinheiro deste convênio está empenhado, porém, ainda inviabilizada a sua efetivação. Possui como proponente a Prefeitura Municipal de Santana do Ipanema por ser a mais estruturada, dando suporte na viabilização de projetistas por possuir centralidade territorial.

O Proinf/2013 encontra-se em andamento para implantação, priorizando a compra dos equipamentos (caminhão baú e trator). O Proinf /2014 foi inserido e seu objeto é o fortalecimento da agropecuária pelo uso coletivo de tratores e implementos,

utilizados na logística de unidades de produção de mudas e/ou material vegetativo junto a proposta nº 045682/2014, tendo o valor de contrapartida de R\$ 1.760,00 e valor total de R\$ 426.760,00, com fim de vigência em 07/2015.

O aspecto mais interessante do Proinf mais antigo (abatedouro e frigorífico) relaciona-se com a necessidade de “fechamento” do projeto, ou seja, completar o remanescente de um projeto que materialmente tem abrangência territorial, ou seja, que envolve todos os municípios do território. E um aspecto fundamental é que existe uma pactuação implícita de todos eles em relação à importância dessa obra.

Diante de tudo isso, fez-se necessário, analisar referenciais teóricos e fontes, que permitiram descrever alguns aspectos pertinentes, levando-se em consideração a importância da execução dos projetos do Proinf do território do Médio Sertão alagoano. Todos esses destinados ao desenvolvimento rural, incentivando a produção da agricultura familiar, em prol do desenvolvimento Sustentável e do fortalecimento do capital social local.

Várias dessas ações, do Proinf 2006, foram paralisadas. Daí foram identificados os principais problemas, como: a localização desfavorável do frigorífico e abatedouro para atender o território; problemas com o processo licitatório das compras dos equipamentos do frigorífico e abatedouro; não existia beneficiários, por encontrar-se em andamento e ainda, o não cumprimento das fases dos contratos do Proinf 2006.

Perante a atuação da assessoria de inclusão produtiva e diante da problemática, foi sugerida a realização da mesa de diálogo, cuja proposição foi construída coletivamente, a partir da reunião da câmara temática de inclusão produtiva e junto ao colegiado, no propósito de delegar representantes da sociedade civil, do poder público e do proponente. O plano de ação se baseou na discussão do aporte de recursos do abatedouro de ovinos e caprinos, de caráter complementar: 1- Resolução da pendência do primeiro contrato do Proinf – Prefeitura Municipal de Santana do Ipanema/AL; 2- urbanização do empreendimento; e, 3- Aquisição de equipamentos.

Diante das pendências do primeiro contrato proponente, com passivo em torno de 140 mil reais, direcionado a execução da obra do abatedouro e da contrapartida da referida prefeitura. Contudo, esses valores estão bem acima da capacidade financeira da instituição político-administrativa municipal. Fixando-se um comprometimento com complementação de infraestrutura, que trata da construção da estação de tratamento de

efluentes e disposição das condições sanitárias, a partir da proposta de emenda parlamentar, a qual subsidiaria a possível retida de licença no Instituto do Meio Ambiente de Alagoas-IMA e de autorização e prorrogação para funcionamento junto a Agência de Defesa e Inspeção Agropecuária de Alagoas-ADEAL.

Durante a realização desta demanda parlamentar, foi encaminhado acordos com a gerência responsável pelos projetos, estando presente o prefeito do município proponente (Santana do Ipanema), Parlamentares (Vereador e Deputado Federal), Delegado adjunto do MDA, Secretário da ADEAL e equipe técnica do Núcleo de extensão e desenvolvimento Territorial-NEDET.

Após todos esses encaminhamentos, demarcou-se que a realização da mesa de diálogo no mês de julho de 2015, como uma ação construída e idealizada pelo Nedet, alcançou o objetivo de solucionar os entraves, haja vista ter ficado alterada a vigência do contrato do Proinf-2006 acordado com a CAIXA.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise em tela se debruçou sobre a política territorial, que propôs sua efetivação em escala do território. Nesse sentido, entende-se que a questão do território se aplica a diversas realidades espaciais e a questão rural se insere com vigor, face às relações assimétricas dos atores sociais que organizam e produzem o “território rural”. O campo é uma fração do espaço geográfico, então, um território com características particulares.

Nesse sentido, o Proinf no Médio Sertão de Alagoas se caracterizou como exemplo da efetivação e contribuição que a política territorial propõe para o desenvolvimento da agricultura familiar, a partir da diversificação de produção e renda. Ainda há deficiências, principalmente no que tange ao sentido organizacional da equipe técnica, na elaboração dos projetos, pois somente a prefeitura de Santana do Ipanema apresentou a estrutura necessária articulada com equipe de projetistas. Fato que deu a esse município a capacidade para assumir a condição de proponente, além do município ter sua devida importância diante da sua centralidade territorial.

Contudo, ao longo de mais de uma década da criação dessas políticas, pode-se destacar avanços significativos no meio rural de modo geral, sendo crucial salientar que ainda existem diversos gargalos que precisam ser superados, sobretudo, no sentido da

convivência colaborativa e do diálogo se sobrepondo ao individualismo e à essência competitiva das sociedades capitalistas. Mas, o que se finca é a relevância de se estudar essas políticas, com caráter social e visionárias de desenvolvimento sustentável. Novas políticas desse viés, precisam ser pensadas, visando incrementar oportunidades.

REFERÊNCIAS

- [1] AUGUSTINIS, Viviane Franco de. Gestão em Redes para construção de políticas públicas: um estudo sobre as atividades de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro no Brasil. Tese de Doutorado. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. 2011. 171fls.
- [2] Caixa Econômica Federal. Disponível em: https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurbn/acompanhamento/ac_publico/sistema/asp/ptei_filtro_inicial.asp
- [3] DIAS, Marcelo Miná. DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GESTÃO SOCIAL: A experiência do monitoramento de projetos no Território Serra Do Brigadeiro. Disponível em: <http://anaisenapegs.com.br/2012/dmdocuments/66>. Acesso em 01 de julho de 2016.
- [4] FAVARETO, Arilson. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva – uma década de experimentações. Desenvolvimento em Debate ,v.1, n.2, p.47-63, janeiro–abril e maio–agosto 2010
- [5] FERNANDES, B. M. Entrando nos territórios do território. In: Eliane Tomiasi Paulino; Joao Edmilson Fabrini (org) Campesinato e territórios em disputa. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- [6] FERNANDES, Bernardo Mançano. Sobre tipologias de territórios. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério (Org.) Território e Territorialidades: teorias, processos e conflitos. 2ª ed. São Paulo; Consequência Editora, 2015. p. 195-214.
- [7] FURTADO, C. Dialética do Desenvolvimento. 2.ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- [8] HAESBAERT, Rogério Costa. O Mito da Desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- [9] Infraestrutura em Territórios Rurais. Brasília/DF: julho 2014. Disponível em: <http://www.mda.gov.br>. Acesso em 28 de setembro de 2015.
- [10] Ministério do Desenvolvimento Agrário. www.mda.gov.br acessado em março de 2016
- [11] Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território do Médio Sertão de Alagoas-PTDRS, 2011.
- [12] _____. Políticas Públicas para Agricultura Familiar. MDA, 2013.
- [13] RAMBO, Anelise Graciele; FILIPPI, Eduardo Ernesto; Das concepções clássicas à abordagem territorial: para (re)pensar processos de desenvolvimento na agricultura familiar.; Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional (G&DR), v. 5, n. 1, p.
- [14] RUA, Maria G. Políticas públicas. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009. 130p. : il.
- [15] SANTOS Watson Azevedo dos. Capitalismo, agricultura e desenvolvimento sustentável: Implantação do programa de avicultura familiar no sertão alagoano Estudo de Caso. Trabalho de Conclusão de Curso-TCC de Pós-Graduação *Latu Sensu*. UNEAL Alagoas, 2013.
- [16] SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. O Brasil: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- [17] SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A. de; SILVEIRA, M. L. (org.). Território: globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec; Annablumme, 2002b.

- [18] SAQUET, Marcos Aurélio. *Abordagens e Concepções de Território*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- [19] SEN, Amatya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia de Letras, 2010.p.195
- [20] SOUZA, Celina. *Governos locais e gestão de Políticas sociais universais*. São Paulo em Perspectiva. São Paulo. 2004,18(2): pp. 27-41.

Capítulo 7

*A dinâmica da gestão social na
bacia leiteira em Alagoas a partir
da perspectiva dos atores sociais*

*Jislaine Lima da Silva
José Eloízio da Costa*

1. INTRODUÇÃO

O meio rural brasileiro teve sua dinâmica modificada, nos últimos anos, graças a constituição de políticas territoriais que estimularam a maior participação social na tomada de decisão junto ao poder público e na descentralização das políticas públicas por meio da gestão social, permitindo assim, um empoderamento de atores sociais.

Marcado por um longo período de atuação de políticas setoriais, que se voltavam aos setores mais dinâmicos do campo, o meio rural brasileiro inicia a década de 2000, com a criação de políticas territoriais. Criada no ano de 2003 pelo Ministério de Desenvolvimento Agrária (MDA), a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) marca o início de um novo cenário para as políticas públicas voltadas ao espaço rural.

Um dos primeiros programas criados pela SDT foi o Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), que surgiu com o objetivo de superar a pobreza e as desigualdades socioeconômicas por meio da dinamização de seus espaços e das atividades econômicas desenvolvidas dentro de uma escala de atuação territorial. A valorização da agricultura familiar e integração, descentralização de políticas públicas também estão entre suas principais metas. Inicialmente foram criados 60 Territórios Rurais.

Nesse sentido, é importante destacar que o Pronat se desenvolveu dentro de um viés em que o protagonismo social de segmentos da sociedade civil e a execução da gestão social seriam importantes para o desenvolvimento da abordagem territorial. Para isso, foram criados os Colegiados Territoriais que se estabeleceram como espaço de representação social e de tomada de decisão sobre assuntos de interesse do Território.

A possibilidade de cada território construir suas estratégias e formar seus Colegiados de acordo com a realidade local foi algo novo para o Brasil. A participação conjunta da sociedade civil organizada e do poder público foi fundamental para que a abordagem territorial se desenvolvesse e para o estabelecimento de estratégias de combate à pobreza e de inclusão social.

Mesmo ocorrendo a ampliação do número de Territórios Rurais, ainda existiam territórios fragilizados e que necessitavam de novas estratégias de dinamização. Graças às experiências e ao modelo de atuação do Pronat, foi criado no ano de 2008, o Programa Territórios da Cidadania (PTC), com o objetivo de fortalecer os territórios, criados pelo Pronat, que se encontravam enfraquecidos. Uma de suas primeiras ações desse novo

programa foi criar estratégias de geração de emprego e renda para esses territórios. Para isso, ele passa a integrar as ações de vinte e dois ministérios.

Um dos grandes desafios das políticas territoriais foi a definição da democracia participativa, pois envolvia a participação social, a descentralização de políticas públicas e a sua democratização. Todos esses elementos tornam-se possíveis por meio da gestão social.

A gestão social abriu espaços para a participação da sociedade civil na tomada de decisão, no monitoramento, na avaliação de políticas públicas junto ao poder público. Mais do que exercer controle sobre os assuntos públicos, a gestão social permitiu o empoderamento de segmentos excluídos e enfraquecidos.

A importância da política territorial para o desenvolvimento sustentável e o empoderamento de atores sociais no meio rural foi um dos principais motivadores para a constituição do trabalho em questão. Nessa perspectiva, seu principal objetivo é analisar como a gestão social tem sido exercida e quais os seus impactos dentro do Território da Cidadania da Bacia Leiteira no estado de Alagoas.

Na gestão social, o acúmulo de experiências permite a melhoria do diálogo e das ações coletivas, as trocas de saberes permitem que os atores sociais sejam fortalecidos e aprendam algo novo a cada debate estabelecido. Por esse ângulo, é importante perceber que nenhum processo é permanente, pois a sociedade vive constantemente se modificando e suas estratégias devem acompanhar esse ritmo de transformação.

2. A GESTÃO SOCIAL DENTRO DA PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

A política territorial surge no Brasil como um grande desafio a ser encarado não somente pelo Estado, mas também pela sociedade civil, principalmente no que diz respeito às políticas públicas. Isso existe porque até então todos os investimentos que se tinham estavam centrados a partir de ações setoriais. E a política territorial, quando surge, vem trazendo um novo projeto estratégico para as políticas, mudando a forma de gestão, um novo modelo de escolha e direcionamento para elas.

Nesse processo, o espaço rural ganhou novo desenho e novos rumos, antes um espaço monótono e sem perspectivas de crescimento em que o grande produtor era o maior protagonista. Isso contribuiu para ser reconhecido como espaço dinâmico e que

tem na agricultura familiar a chance de um novo crescimento e possibilidade de novas oportunidades de inclusão social emergem enquanto políticas públicas. Esse fato é possível, graças ao novo relacionamento que tem sido estabelecido entre Estado e sociedade civil, em que o Estado deixa de ser o único grande detentor do poder de escolha e de decisão, passando a permitir que a sociedade civil tenha espaços nos processos políticos de natureza não estatal.

O desenvolvimento local tem sido elemento de destaque nas políticas territoriais, principalmente no que diz respeito às carências e problemas estruturais. Nesse processo, não são apenas as dimensões econômicas que geram a melhoria de vida da população, pois as dimensões: social, cultural e ambiental também são fundamentais para que o local se dinamize. Nesse contexto, a dimensão territorial permite que o modelo de desenvolvimento local seja objetivado a partir das potencialidades locais da área delimitada e dentro do bem estar social, por meio do estabelecimento de relações de confiança e ajuda mútua dos atores locais.

Dentro desse quadro, Tenório (2013) destaca que a resolução de problemas sociais deve partir dos anseios e das próprias opiniões dos atores locais e não ser pensada tecnicamente por quem não conhece a realidade vivida pela sociedade. A sua participação na elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas permite que a sociedade inicie práticas democráticas. A democratização na tomada de decisão deve permitir que todos os atores presentes tenham direito à fala, de maneira que as opiniões expostas reflitam na constituição de ideias coletivas.

A participação da sociedade civil na construção e controle das políticas públicas é um dos pontos relevantes da abordagem territorial, pois permite que determinados favoritismos ao setor público e privado deixem de existir, de modo que a atuação da esfera pública se torne democrática. Para isso, é importante que todos os atores sociais locais se articulem na elaboração de estratégias para serem desenvolvidas dentro do seu território (ALCANTARA, 2013).

A participação dos atores sociais no desenvolvimento territorial é fundamental para a valorização das ações desenvolvidas nos territórios por meio do colegiado, visto que podem atuar na tomada de decisões, tornando a ação mais democrática. Por outro lado, a formação do Colegiado provocou uma diminuição do poder das prefeituras, dimensionando as políticas que passaram do municipal para o territorial. Visto que:

Planejar decidir e agir está designado essencialmente ao colegiado territorial, que deve contemplar a maior quantidade possível de representantes, e ter o funcionamento dentro de uma lógica democrática de exercício do poder. [...] São os colegiados, campos de forças, os espaços das negociações e da busca pelo equilíbrio dos interesses e possibilidades (ALCANTARA, 2013, p. 154).

É a partir da criação desses espaços públicos que a descentralização das políticas acontece e a gestão social surge como um desafio a ser enfrentado pelos atores sociais que começam a participar desses espaços. Além de serem desafios, a descentralização e a gestão social permitem o empoderamento da sociedade civil. É claro que a descentralização e a gestão social não excluem as responsabilidades do Estado e que não devem ser utilizadas para tal fim. Ambas devem permitir a inserção participativa da sociedade civil no processo de desenvolvimento de sua localidade.

É assim que a gestão social vai se tornando importante para os territórios, pois proporciona aos atores sociais uma maior inserção nos assuntos públicos que são voltados para o desenvolvimento rural. Todavia, ainda há um grande problema em relação à participação desses atores, já que a centralização de poder é persistente em alguns territórios, apesar da ação de descentralização das políticas públicas e do empoderamento dos atores locais estarem ganhando destaque. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, a gestão social:

[...] é um processo de gerir assuntos públicos, por meio da descentralização político-administrativa, redefinindo formas de organização e de relações sociais com sustentabilidade, transparência e efetiva participação da sociedade, o que implica ampliação dos níveis das capacidades humanas, sócias e organizacionais do Território (BRASIL, p. 14, 2005c).

O termo gestão social acabou se confundindo com a ideia de gestão pública, pois tem por prioridade fazer com que os atores sociais ganhem mais autonomia e possam tomar decisões sobre os assuntos públicos do seu Território. Por isso, um ponto que se destaca muito na gestão social é a descentralização das políticas e o empoderamento dos atores sociais, aspecto bem diferente das políticas ditas populistas, assembleísticas ou assistencialistas. O desenvolvimento territorial e a gestão social são compreendidos

como um processo que busca como meta estrutural a diminuição da desigualdade social, haja vista a articulação que a sociedade pode promover com o Estado.

Contudo, a gestão social pode enfrentar problemas, como é o caso dos conflitos entre os atores sociais que possuem interesses e necessidades distintas, sendo difícil chegar a um acordo sobre quais programas têm necessidade mais emergencial e que valorize as relações e os espaços de reprodução social. A transferência de decisão para a sociedade não é fácil pelo fato de nem sempre existir um conhecimento acerca da importância do papel institucional de suas decisões para a dinâmica local. Assim:

A discussão de gestão social ganhou contornos mais nítidos a partir dos processos de democratização e descentralização político-administrativo. O processo de democratização tem como elemento a percepção da possibilidade da inovação, entendida como participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em processo de tomadas de decisão (FREITAS; FREITAS; DIAS, 2010, p. 6).

Essa descentralização promovida pela gestão social favorece a criação de projetos, pois, a partir das opiniões colocadas pelos atores sociais, os projetos criados são mais ligados às reais necessidades da comunidade. Além de estarem presentes na formulação dos projetos, os atores sociais fiscalizam suas implementações e suas ações locais, facilitando na avaliação e no melhoramento das políticas desenvolvidas nos territórios. Destarte, a ação de criar, implantar e fiscalizar projetos não fica mais apenas nas mãos do Estado, mas na atuação dessas duas esferas da sociedade. Dessa forma, “a gestão social é entendida então não como um instrumento de controle de políticas públicas, mas como forma de mudança de paradigmas dominantes, levando ao empoderamento da sociedade” (FREITAS; FREITAS; DIAS, 2010, p. 11).

A formação e atuação da gestão social, dentro da política territorial, obedecem a um ciclo contínuo e retroalimentado que necessita ser acompanhado e avaliado pelos atores sociais envolvidos no processo, visando saber se seus resultados têm realmente correspondido aos seus objetivos. Assim sendo, esse ciclo:

[...] envolve a sensibilização e a mobilização dos atores locais, avança pela construção da visão compartilhada de futuro e do diagnóstico participativo da situação nela envolvida, passa pelo planejamento e seu desdobramento em planos e projetos específicos, passa ainda pela articulação das políticas e

instrumentos necessários para dar vida a esse plano, e alcança finalmente os momentos de monitoramento e avaliação, os quais por sua vez, sempre irão ensejar a atualização daquela visão de futuro, os diagnósticos sobre seus entraves, e assim, sucessivamente (BRASIL, 2005b, p. 15).

Nessa perspectiva, o ciclo da gestão envolve três processos: planejamento, organização e controle social. Estes se desenvolvem de acordo com a realidade de cada território, mas, para que a gestão social realmente aconteça, é importante que os três processos aconteçam. Enquanto um ciclo, a gestão social vive em constante modificação e amadurecimento e, quanto mais novos atores surgem, mais complexa ela se torna, pois as concepções e interesses se tornam ainda mais diversos. A prática da gestão social é dinâmica e cada nova experiência vivenciada pelos atores sociais reflete no surgimento de novas ideias, consensos e conflitos.

Os atores sociais envolvidos com a gestão social devem ter a capacidade de articulação, habilidade para se relacionar com grupos diversos, criar estratégias para atrair pessoas, apresentar perspectivas amplas e não fragmentadas. Devem ser pessoas que busquem a promoção e o fortalecimento da sociedade civil, atuando crítica e ativamente no processo de desenvolvimento sustentável do meio rural (SCHOMMER; FRANÇA FILHO, 2008). Estimular a concepção das pessoas do que é a gestão social não tem sido uma tarefa fácil, principalmente, por se tratar de algo novo e complexo.

5. A GESTÃO SOCIAL NO TERRITÓRIO DA BACIA LEITEIRA EM ALAGOAS

Partindo do entendimento de que a gestão democrática é fundamental para um desenvolvimento rural mais justo e que leva ao empoderamento de agricultores familiares. A gestão social dentro da política territorial se fez muito importante na busca pela participação da sociedade civil em assuntos envolvendo políticas públicas para o espaço rural.

Para compreender como a gestão social tem sido desenvolvida dentro do TCBL, foram utilizados os dados do questionário de Índice de Gestão Social (IGS) sob a orientação da SDT, do extinto MDA¹⁴. A realização desse questionário ocorreu nos territórios onde havia o Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET). O

¹⁴ A realização desse questionário foi solicitada pela SDT no 3º Encontro da Coordenação Nacional dos NEDET, realizado no final do ano de 2015. Foram distribuídos nove questionários. Dois dos entrevistados eram representantes do poder público e os demais representavam a sociedade civil.

objetivo do IGS é identificar os problemas e as dimensões positivas dos territórios. Então, a partir da visão dos entrevistados foi possível ter uma dimensão de como a gestão social era desenvolvida dentro do território. Essas informações estão dispostas a seguir, o questionário está dividido em três dimensões: 1) Mobilização e Decisão; 2) Funcionamento do Colegiado como instância de governança; 3) Resultados da Gestão Social.

No que diz respeito ao perfil, foi possível identificar que dos atores sociais que participam das plenárias do TCBL, 80% são do sexo masculino e apenas 20% são representantes femininas, e fica perceptível que os homens têm maior participação na instância colegiada. Em relação à faixa etária desses atores sociais, a média de idade é de 46 anos, o que significa dizer que o número de jovens é baixo no território. O fato de ter um número reduzido de jovens e mulheres dificulta sua representatividade dentro do colegiado, pois, quanto maior é o número de representantes de determinado segmento, maiores são as chances de surgirem projetos para esses grupos sociais. Dos entrevistados, 40% participam do colegiado há mais de 07 anos, 20% disseram que participam a menos de 01 ano, outros 20% disseram ter entre 01 a 03 anos, e outros 20% entre 03 a 07 anos. Dessa forma, os atores presentes no colegiado já têm uma participação consolidada, mesmo não participando tão ativamente das reuniões.

Quando perguntados em quais instâncias participavam, 70% dos entrevistados disseram participar das plenárias, espaços que agregam o maior número de atores; 10% integram o núcleo diretivo/dirigente ou similar; 20% compõem o núcleo técnico, e os demais 20% disseram integrar as câmaras ou comitês temáticos. É importante destacar que alguns dos entrevistados participam de mais de uma instância dentro do colegiado.

Essa maior participação nas plenárias deve-se ao fato de que é nesse espaço de discussão que são tomadas decisões estratégicas referentes ao desenvolvimento territorial e onde são deliberadas ações a serem desenvolvidas dentro do Território.

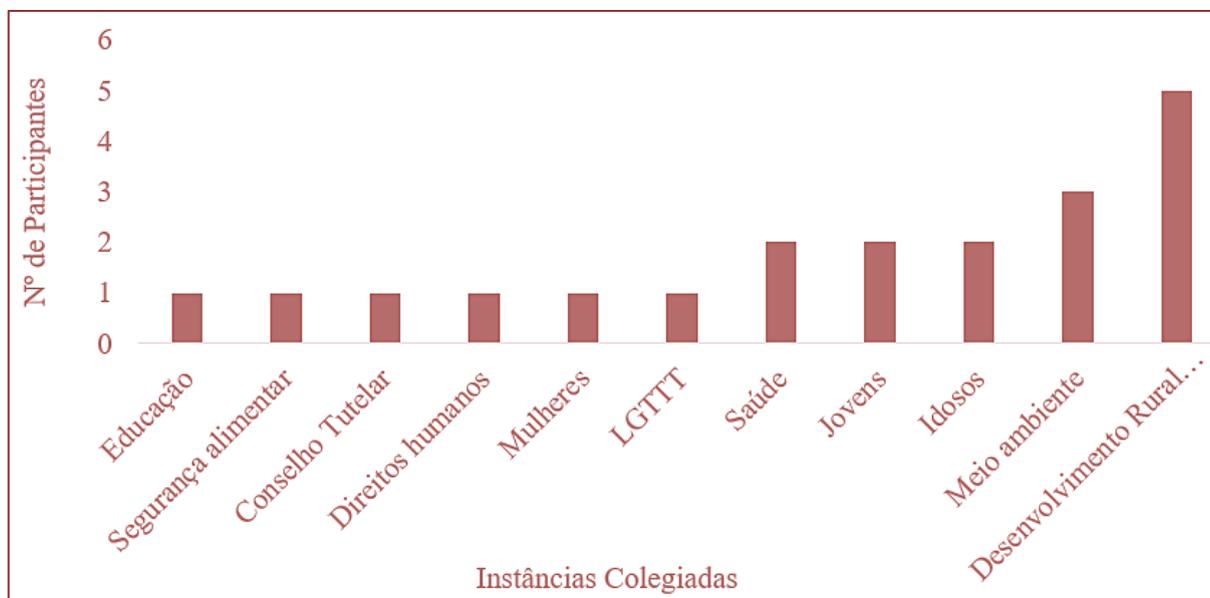
Dos entrevistados, 80% representam entidades e instituições da sociedade civil e 20% representam o poder público. A presença do poder público e da sociedade civil é importante para o desenvolvimento das políticas territoriais, principalmente pelo fato de o poder público ser o principal proponente dos projetos conseguidos pelo Colegiado. Como é possível perceber, existe um desequilíbrio na participação desses atores. De acordo com a Resolução nº 48 do CONDRAF, a composição representativa deve ser de no

mínimo 50% ocupada por representantes da sociedade civil organizada e, no máximo, 50% deve ser destinada ao poder público.

Essa pouca participação do poder público dentro do Colegiado, mostra que ainda é frágil a relação de parceria entre a sociedade civil e o poder público no âmbito desse Território.

No entanto, 60% desses membros do colegiado são participantes ocasionais e apenas 40% são titulares. Desses atores, 70% participam de outras instâncias além do colegiado. 20% não responderam e apenas 10% disseram não participar de nenhuma outra instância colegiada. O fato de participarem de outra instância permite que essas pessoas tenham uma grande carga de experiências que são importantes para o debate e o amadurecimento deste. As experiências servem de ajuda para os caminhos do colegiado. Quase todos esses membros estão inseridos em duas ou três instâncias além do colegiado territorial. Dentre as instâncias de que participam, algumas têm maior número de representantes (ver Figura 1).

Figura 1 – Alagoas: Outras instâncias colegiadas que os atores entrevistados participam



Fonte: Elaborado pelos autores com dados do questionário IGS, 2016.

Não é somente em instâncias colegiadas que esses atores estão inseridos, pois 60% deles apontam que participam em média de 02 movimentos sociais ou coletivos, sendo os principais, movimentos sociais do campo (40%), movimentos religiosos (30%) e movimentos ou coletivos de povos e comunidades tradicionais (20%). 40% deles destacaram que não participavam de nenhum movimento social. Como é possível

perceber, a maioria dos participantes dos colegiados, estão diretamente envolvidos com movimentos sociais e estão ali para representar o interesse desses segmentos.

Quando questionados sobre o processo de mobilização dos membros do colegiado para participar das reuniões, 70% dos entrevistados avaliaram, com média 7, a mobilização. Demonstrando ser positivo o interesse dos atores para estarem presentes nas reuniões do colegiado.

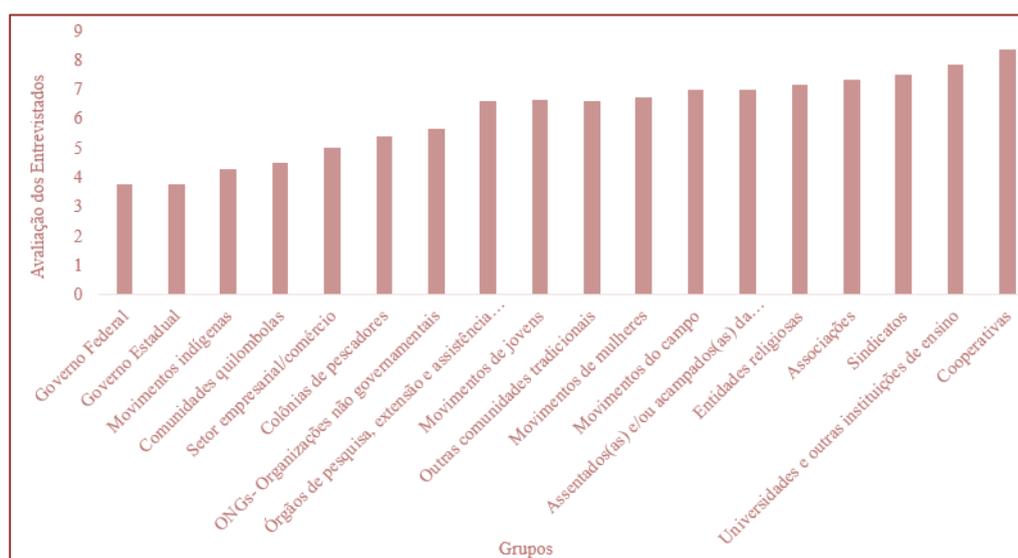
No que diz respeito à participação dos membros do colegiado na plenária, os entrevistados também avaliaram com a média 7. A participação dos membros na plenária é importante para o fortalecimento do território, assim como para o empoderamento deles, pois a troca de experiências enriquece a formação pessoal dos envolvidos. 80% dos entrevistados disseram que as decisões são tomadas por consenso, o que demonstra o nível de democratização da política territorial; por sua vez, 10% responderam que as decisões ocorrem por votação, um dos entrevistados não soube responder a tal questionamento.

De acordo com 70% dos entrevistados, há grupos ou entidades que eles consideram importantes para o desenvolvimento do território, os quais não são membros do colegiado. Para 50% dos entrevistados, importantes são os seguintes grupos e entidades: cooperativas, governo municipal e conselhos municipais; segundo 40% dos entrevistados, é relevante a presença de órgãos de pesquisa, extensão e assistência técnica, assim como universidades e outras instituições de ensino; 30% acreditam ser comunidades quilombolas, colônias de pescadores e o governo estadual; conforme 20%, outras comunidades tradicionais, sindicatos, associações, setor empresarial/comércio, governo federal e conselhos estaduais são fundamentais dentro do colegiado; e, ainda para 10%, é relevante a participação dos movimentos de mulheres, movimentos indígenas, movimentos do campo, assentos(as) e/ou acampados(as) da reforma agrária, Organizações não Governamentais (ONGs) e entidades religiosas. Desses segmentos apontados pelos entrevistados, alguns participam ocasionalmente das reuniões do território e em número bem reduzido, quando aparecem é porque as pautas da reunião são assuntos que lhes dizem respeito. Para esse item, os entrevistados puderam marcar mais de um grupo. Devido a isso, a soma das porcentagens excede os 100%.

Além disso, solicitou-se que os atores entrevistados avaliassem a influência dos grupos, destacados acima, quanto a tomada de decisão do colegiado (ver Figura 2). Em conformidade com a nota da avaliação deles, as cooperativas, as universidades e outras instituições de ensino, os sindicatos e o governo municipal são destacados como os que mais influenciam esse processo. Essa forte influência é o resultado da sua organização e capilaridade, e isso reflete no seu grau de influência sobre os grupos sociais.

Ao observar a Figura 2, é possível constatar que o governo federal e o estadual estão entre os que menos influenciam dentro do território, e isto se deve ao fato da pouca participação dessa instância nas reuniões do colegiado. Dos órgãos do poder público, o governo municipal é o que mais tem intervenção. Isso se justifica pela participação das secretarias de agricultura familiar municipais.

Figura 2 – Alagoas: Influência dos grupos na tomada de decisão



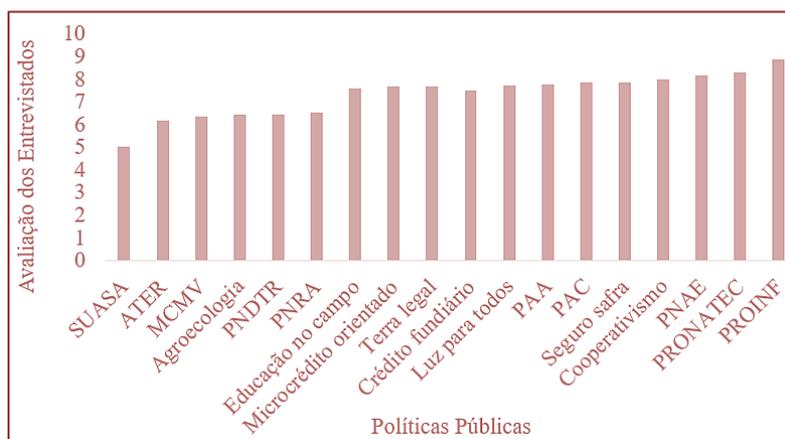
Fonte: Elaborado pelos autores com dados do questionário IGS, 2016.

Segundo os entrevistados, a plenária do colegiado desempenha papéis diversos em relação aos projetos financiados pelo PROINF. A participação na seleção do projeto foi colocada por 70% dos atores e 60% destacou que ela participa da identificação da demanda. A participação na aprovação foi destacada por 50% dos entrevistados. 40% destacou que sua importância se dá na participação, na elaboração, no acompanhamento e execução. Participa também, no monitoramento e avaliação dos projetos. Para os entrevistados, seu menor papel se dá na gestão e funcionamento, sendo considerado por apenas 30%. Nesse item, eles poderiam marcar todas as alternativas que se aplicassem à situação.

As discussões dentro do colegiado são estabelecidas de acordo com as demandas dos grupos sociais presentes e de acordo com os principais problemas identificados por eles em reunião. Nesse sentido, foi solicitado aos entrevistados que marcassem cinco temas que foram tratados ou debatidos com mais frequência no colegiado. Para 60% deles, o tema mais discutido se refere ao desenvolvimento rural, 50% destacaram o cooperativismo e/ou associativismo, 40% destacaram o controle social e a agroecologia. Os temas de juventude, educação, infraestrutura, cidadania e inclusão social, dinamização econômica ou inclusão socioprodutiva, comercialização e mercados foram destacados por 30%. Considerados, pelos atores sociais, como os mais discutidos dentro do Colegiado da Bacia Leiteira. Temas como meio ambiente, assuntos públicos, segurança alimentar, reforma agrária, regularização e direitos humanos foram considerados por apenas 20%. O que significa dizer que muito pouco se discute sobre essas temáticas. Já os temas de gênero, raça e etnia, saúde, justiça, segurança pública, cultura, lazer e turismo não foram apontados por nenhum dos entrevistados. O evidencia que esses temas não foram debatidos com frequência no colegiado ou não são considerados importantes.

Foi solicitado, também, aos entrevistados uma avaliação do debate de algumas políticas públicas no âmbito do colegiado territorial (ver Figura 03). 80% considerou o PROINF como o mais debatido, apresentando a melhor média, sendo considerado como positivo o seu debate. O PRONATEC, por seu turno, foi concebido com a segunda maior média na avaliação dos entes colegiados. A política pública que apresentou a menor nota foi a SUASA – Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, ficando com nota 5.

Figura 3 – Alagoas: Avaliação de políticas públicas no âmbito do Colegiado Territorial



Fonte: Elaborado pelos autores com dados do questionário IGS, 2016.

Nesta perspectiva, é pertinente salientar que, para os entrevistados, o nível de debate dessas duas políticas é muito pouco dentro do colegiado. Ao se observar a figura 3, é possível perceber que o nível de debate das políticas é bem próximo, não apresentando grandes variações nas notas consideradas, o que significa dizer que o colegiado busca diversificar o debate das políticas públicas, mesmo que algumas sejam mais enfatizadas por atenderem melhor às demandas do território e dos atores sociais.

De acordo com os entrevistados, as entidades ou instituições que participam da plenária do colegiado territorial são escolhidas por meio da convocatória aberta para eleição, do convite direto a partir de deliberação da plenária, da solicitação voluntária da entidade ou instituição, e apenas um entrevistado afirmou ocorrer isso a partir de incentivo ou indução de políticas públicas, enquanto outros dois disseram desconhecer o processo.

Quando questionados sobre a existência de um debate coletivo na entidade ou instituição em que participam para escolha dos representantes no colegiado territorial, 80% disseram que sim e 20% disseram que não houve. Os entrevistados avaliam com média 08 o funcionamento do colegiado ao qual pertencem. Com isso, é possível perceber que o presente colegiado tem tido uma boa atuação e a confiabilidade das pessoas que dele participam, o que é favorável para a continuação de suas atividades.

Sabe-se que o colegiado foi criado para que as políticas públicas e outras ações governamentais fossem democratizadas e que a sociedade civil pudesse se empoderar, principalmente os segmentos sociais do meio rural. Nessa perspectiva, os atores foram questionados sobre a existência de grupos dominantes no colegiado e 40% afirma não saber responder, 30% diz não existir e 10% diz ser o Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR) o grupo mais dominante. Já no que diz respeito aos grupos marginalizados, 50% informou não saber se existem, 40% diz não existirem e 10% afirmou que o grupo de mulheres é marginalizado dentro do colegiado. A partir dessas respostas, é possível perceber que os atores entrevistados não têm muito conhecimento sobre essas questões ou não quiseram responder. Mesmo assim, é possível considerar que não existem grupos dominantes e nem grupos desfavorecidos.

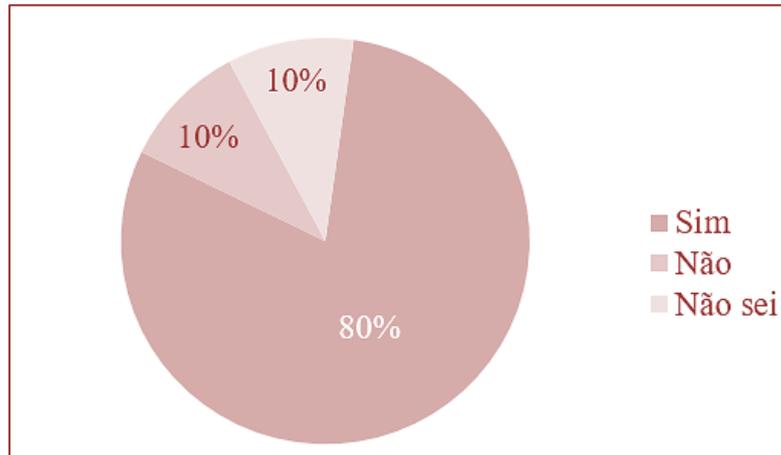
Quanto à capacidade de gestão do colegiado e de suas instâncias em algumas atividades importantes existentes dentro da instância colegiada, os atores sociais avaliaram, conforme média definida, a seguinte enumeração: 1) tomar decisões de

maneira transparente e/ou democrática (8,87); 2) encaminhar a resolução de problemas (8,37); 3) definir as responsabilidades de cada um (8); 4) lidar/resolver conflitos (7,75); 5) animar reuniões e atividades do colegiado (7,5); 6) definir regras de repasse de informações (7,5); 7) planejar as ações comuns para o desenvolvimento do território (7,37); 8) acompanhar e avaliar as ações desenvolvidas (7,37); 9) cumprir regras definidas e acordadas coletivamente (7,37); 10) acompanhar e avaliar as ações desenvolvidas (7,37); 11) definir regras coletivas de funcionamento (7,1). Pelas notas médias obtidas por meio da avaliação dos entrevistados, percebe-se que o colegiado consegue, segundo a visão desses atores, realizar uma boa gestão das atividades, o que evidencia o grau de evolução nas suas discussões e no direcionamento das ações, refletindo-se na boa atuação e compromisso de seus integrantes.

No que diz respeito à definição da agenda política e ao planejamento anual do colegiado, segundo 70% dos entrevistados, ele é feito pelo coordenador do colegiado; 60% afirma que é feito pela assessoria territorial e pelas plenárias, e 50% destaca que é feito pelo núcleo diretivo. Nessa questão, os atores puderam marcar até três itens e, devido a isso, a porcentagem excede os 100%. Um elemento a ser destacado a partir da presente resposta é que as escolhas da agenda política e o planejamento do colegiado não ficam restritas a um determinado indivíduo ou grupo, mas podem ser definidas por todos, através de um consenso entre as partes envolvidas.

A participação do NEDET dentro do Território da Bacia Leiteira trouxe um novo ânimo e resgatou a confiança de muitos atores sociais do território que já se encontravam descrentes da política territorial. Tal descrença chegou a refletir na desestruturação do colegiado. Porém, com a presença da Universidade, as pessoas voltaram a acreditar que é possível crescer e se fortalecer dentro dessa instância. Nessa perspectiva, os atores entrevistados acreditam que as atividades do colegiado melhoraram após a implantação do NEDET (ver Figura 4).

Figura 4 – Alagoas: Melhoria das atividades do Colegiado com a presença do NEDET



Fonte: Elaborado pelos autores com dados do questionário IGS, 2016.

No que diz respeito à atuação dentro do colegiado, os entrevistados avaliam, com média 8,1, o trabalho do NEDET no território. Isso significa que o NEDET vem fazendo um trabalho importante dentro do colegiado, não só no destravamento de projetos do PROINF, mas também no melhor diálogo entre poder público e sociedade civil, no empoderamento de atores e grupos sociais marginalizados, na construção de uma confiança sobre a política territorial. Já o trabalho desenvolvido por ONGs, contratadas pela SDT para apoiarem os territórios, foi avaliado com média 7,5. Ambos vêm desempenhando um bom trabalho segundo a avaliação dos atores entrevistados, o que demonstra o compromisso dos envolvidos com a política territorial.

A pauta das atividades do colegiado vem sendo construída, pelo coordenador do colegiado, durante as plenárias e pelo núcleo técnico. 10% dos entrevistados disseram ser construída pela assessoria territorial também. Desta forma, a estruturação do colegiado vem sendo construída pelas suas principais instâncias, evitando que se privilegiem determinados grupos ou segmentos sociais ao mesmo tempo em que se democratizam todas as decisões. Estes atores avaliam que o repasse das informações entre os integrantes do colegiado territorial e as entidades/instituições que eles representam tenham uma média de 7,85. Então, significa dizer que eles têm um bom diálogo e difusão de informações, o que pode influenciar na participação de novos atores.

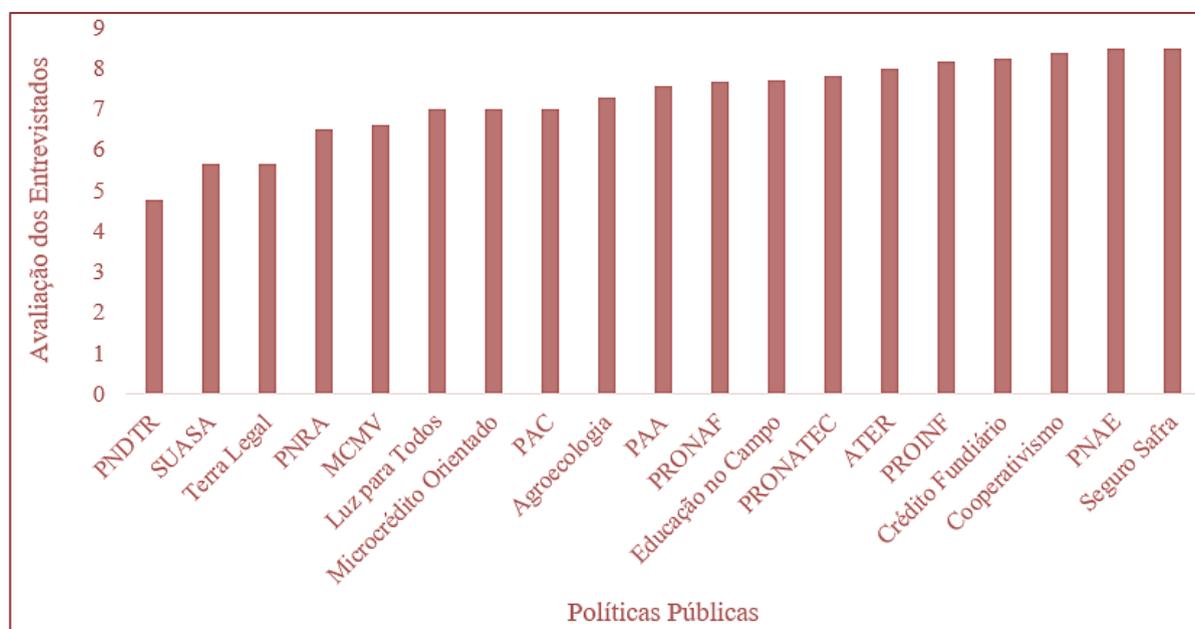
Quanto ao nível de conhecimento do colegiado sobre alguns temas, os atores avaliaram com as seguintes médias: 1) Projetos do PROINF financiados no território (8,1); 2); políticas públicas em geral (7,9); 3); plano territorial de desenvolvimento rural

sustentável e solidário (PTDRS do território), (7,4); 4); política de desenvolvimento territorial (7,2); 5); realidade do seu território rural (7,1). Nessa perspectiva, é possível perceber que os membros do colegiado possuem um bom conhecimento sobre as ações públicas desenvolvidas pela política territorial.

Quando foram solicitados a avaliarem o nível de informação e conhecimento que tinham sobre determinadas políticas públicas (ver Figura 5), os entrevistados elencaram as seguintes, com as maiores médias: PNAE, Seguro Safra, Crédito Fundiário, Cooperativismo, PROINF e ATER. As políticas que eles destacaram como menos conhecidas foram: Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR), SUASA e Terra Legal. Pelo nível de notas atribuído segundo os conhecimentos a respeito dessas diversas políticas, é perceptível que os atores sociais do território estão bem inteirados com as políticas governamentais e não são apenas meros receptores de ações do governo, mas, sim, atores ativos e comprometidos com o desenvolvimento rural de seu território.

Para os atores sociais entrevistados, é positiva a troca de informações entre as instâncias do colegiado (plenária, núcleo diretivo, núcleo técnico ou câmara técnica, câmeras ou comitês temáticos/setoriais). Eles avaliaram essa troca com a média 08, compreendendo-se, a partir de suas visões, que essas instâncias têm estabelecido um bom diálogo entre si, além de também mostrar o nível de integração entre seus representantes. Quando questionados se o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável orienta as decisões e ações realizadas para o desenvolvimento do território, os entrevistados avaliaram negativamente, definindo uma média de 5,6. Essa falta de utilização do PTDRS deve-se ao fato de ele já estar desatualizado e já não condizer com a realidade vivida dentro do território. Tendo isso em vista, o NEDET está elaborando um novo PTDRS que seja mais próximo da realidade desses atores.

Figura 5 – Alagoas: Autoavaliação do nível de informação e conhecimento.



Fonte: Elaborado pelos autores com dados do questionário IGS, 2016.

No caso das ações realizadas pelo colegiado para a elaboração e aprovação dos projetos de desenvolvimento territorial, 70% dos entrevistados disseram que o colegiado realiza a análise da viabilidade técnica, faz a avaliação do mérito e busca ter coerência com o PTDRS; 50% destacou que o colegiado efetiva a priorização e seleção com base em critérios e 40% afirmou que ele utiliza a participação de especialistas na área de projetos. Um dos atores não soube responder. Dentro dessa visão, o território vem usando todos os dispositivos que lhe são cabíveis na elaboração e aprovação dos projetos, o que demonstra o nível de comprometimento que existe entre os atores sociais do colegiado. Para essa questão, os entrevistados poderiam marcar mais de um item. Devido a isso, a soma das porcentagens ultrapassa 100%.

Segundo 50% dos entrevistados, no TCBL não existem outras fontes de recursos para assegurar o funcionamento do colegiado que não sejam da SDT; já outros 20% disseram não saber responder e os demais 30% não responderam a esse questionamento. Nessa perspectiva, percebe-se que o funcionamento do colegiado acerca das fontes de recurso depende exclusivamente da SDT. Foi solicitado a esses atores que avaliassem o diálogo do colegiado com os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CMDRS) ou equivalente. Eles pontuaram com a média 05. A partir da visão desses atores, as prefeituras nem sempre estão

abertas ao diálogo e negociação com o colegiado, o que reflete em dificuldades para o território, pois o poder público é sempre o principal proponente dos projetos.

Foram colocadas algumas situações para que os entrevistados pudessem avaliar o quanto elas prejudicam o desempenho do colegiado. Tais situações são aqui expostas de acordo com a média atribuída por eles a cada uma:

- 1 - Falta de recursos financeiros para financiamento do colegiado (alimentação, transporte etc.) (5,5);
- 2 - Baixa capacidade dos produtores familiares (4,4);
- 3 - Pouca participação dos gestores públicos (3,7);
- 4 - Influência política (3,1);
- 5 - Presença de grupos dominantes (2,7);
- 6 - Problemas com assessoria territorial (2,3);
- 7 - Alta rotatividade dos membros (2,0);
- 8 - O colegiado não é escutado em outras instâncias externas (2,0);
- 9 - O colegiado não representa os verdadeiros interesses do território (1,3);
- 10 - Baixa capacidade técnica para avaliação de projetos (1,2);
- 11 - Decisões do colegiado não são implementadas (1,1);
- 12 - Ausência de normas ou regras de convivência (0,7).

Para os atores sociais, o principal problema para o desempenho do colegiado tem sido a falta de recursos financeiros, pois os únicos que conseguem são direcionados para ações dentro do território e não diretamente para as atividades de tal instância. Mas, é importante destacar que eles não consideram tão elevado esse prejuízo e, o que menos tem causado prejuízo ao colegiado tem sido a ausência de normas ou regras de convivência. Para tais sujeitos sociais, essas situações pouco têm atrapalhado no desenvolvimento do colegiado, e isso significa dizer, que essa instância vem conseguindo

ter um bom desempenho com a política territorial e que os problemas não afetam fortemente seu funcionamento.

A participação social é fundamental para a democratização e funcionamento das políticas territoriais e para o desenvolvimento rural sustentável. Nesse aspecto, os atores, quando passam a fazer parte das instâncias colegiadas, vão em busca de novas oportunidades não só para si mesmos, mas, principalmente, para o espaço local e suas comunidades, associações ou cooperativas. No caso dos atores sociais do TCBL, a participação enquanto membros do colegiado tem sido bastante favorável para as entidades ou instituições de que fazem parte, pois, de acordo com 100% dos entrevistados, alcançaram algum benefício.

Segundo 90% dos entrevistados, o colegiado possibilitou uma repartição mais equilibrada do poder público no Território. Mas, as mudanças não ocorreram somente no poder público, o processo desenvolvido pelo colegiado também possibilitou, de acordo com 80% desses sujeitos, uma renovação das lideranças do território. A difusão da política territorial tem construído, nos territórios, um novo modelo de poder público, que tem sido mais acessível e menos ditador, concentrando políticas públicas. Diante disso, novos atores vão surgindo e se destacando com grandes lideranças dentro de suas comunidades ou associações. Esse empoderamento vem sendo construído dentro do colegiado territorial por meio da gestão social.

A importância do colegiado territorial surge, principalmente, da legitimação dada a ele pelos atores sociais do território. No caso do TCBL, a sociedade local o tem considerado como um espaço legítimo (reconhecido e importante) para o desenvolvimento territorial. 100% dos membros entrevistados reconhecem o CODETER como um espaço legítimo. De acordo com 70% dos entrevistados, existe uma repartição equilibrada das ações do colegiado e nenhum grupo específico vem sendo privilegiado, mas, segundo 20%, existem, sim, grupos privilegiados. Nesse caso, vai depender muito do olhar do entrevistado, pois pode ser que determinados membros possuam mais chances dentro do colegiado devido a sua maior participação, não por ser mais privilegiado.

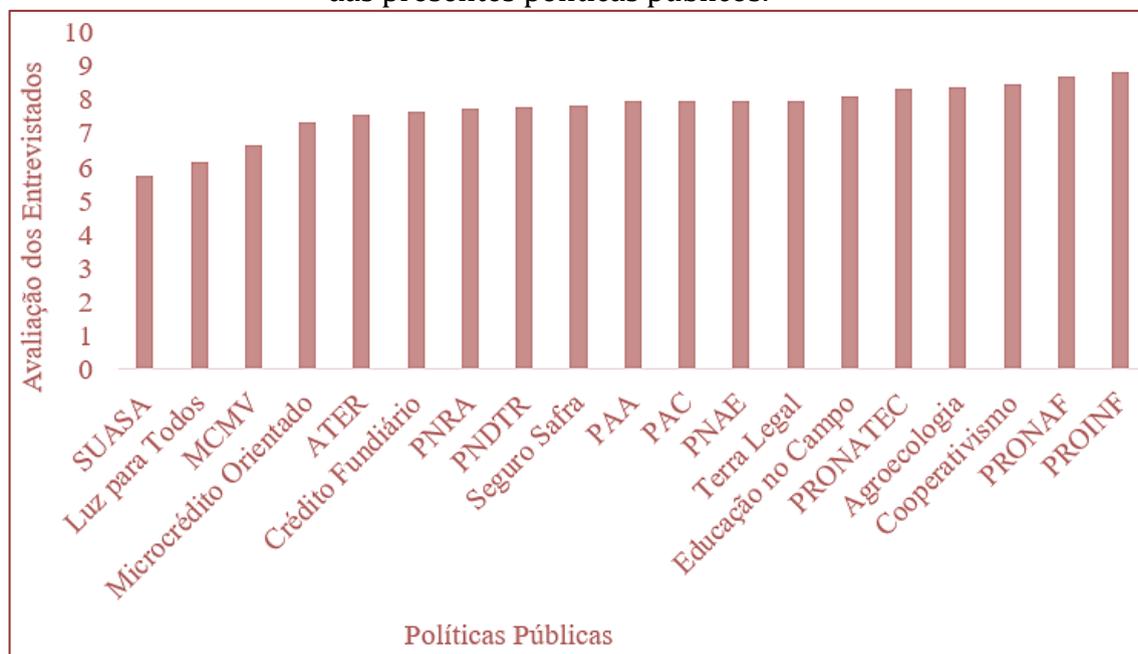
A participação na instância, colegiado, traz consigo um grande aprendizado para a vida de todos os que dele participam, principalmente para aqueles que convivem mais *assiduamente nas reuniões do território*.

Nessa perspectiva, foi solicitado que os sujeitos entrevistados avaliassem seu processo de aprendizagem como resultado de sua participação no colegiado. Foram destacados os seguintes aspectos avaliados de acordo com a média pontuada por eles: 1) Apropriação da gestão social como instrumento para implementação das políticas públicas (8,3); 2) Visão mais clara dos desafios do território (8,3); 3) Entendimento das políticas públicas (8,2); 4) Diálogo com o poder público (8,1); 5) Capacidade de intercâmbios de experiências e trocas de conhecimento (8,1); 6) Melhor compreensão das dinâmicas atuais do território (8,0); 7) Capacidade de definir, implementar e avaliar projetos (7,8); 8) Entendimento das percepções dos grupos de interesse (7,7); 9) Capacidade de respeitar regras ou normas pactuadas coletivamente (7,7); 10) Capacidade de resolver problemas (7,7); 11) Capacidade de negociar (7,6); 12) Capacidade de lidar com conflitos (7,6); 13) Capacidade de expressão em público (7,4); 14) Capacidade de relação interpessoal (7,4); e 15) Capacidade de planejamento territorial (7,3). Esses valores entre parênteses correspondem às médias pontuadas, por eles, para cada um dos aspectos.

Todas as experiências vividas no colegiado permitem um amadurecimento dos atores sociais para atuarem no seu dia a dia. Então, os conhecimentos gerados na resolução de conflitos, na construção da gestão social de políticas públicas, na capacidade de se relacionar com as outras pessoas e dialogar com poder público, estão presentes não só na realidade do colegiado, mas também dentro das comunidades desses sujeitos, e, mais do que compreender como se estabelecem os conflitos, eles aprendem a resolvê-los através do diálogo e da negociação. E um dos grandes potenciais da abordagem territorial é justamente criar capacidades na sociedade civil para que ela consiga agir no desenvolvimento de suas localidades e não se torne tão dependente do assistencialismo do governo, mas que ela tenha a capacidade de buscar estratégias de crescimentos para seus grupos.

A adequação, orientação ou ajustes de políticas públicas federais com as realidades de cada território, devem ser realizados pelo colegiado territorial. Conforme os atores entrevistados, as políticas que o colegiado melhor adequou à realidade do TCBL estão dispostas a seguir, segundo o nível de influência (ver Figura 6): PROINF, PRONAF, Cooperativismo, Agroecologia etc.

Figura 6 – Alagoas: Influência do Colegiado Territorial na execução, ajuste ou orientação das presentes políticas públicas.



Fonte: Elaborado pelos autores com dados do questionário IGS, 2016.

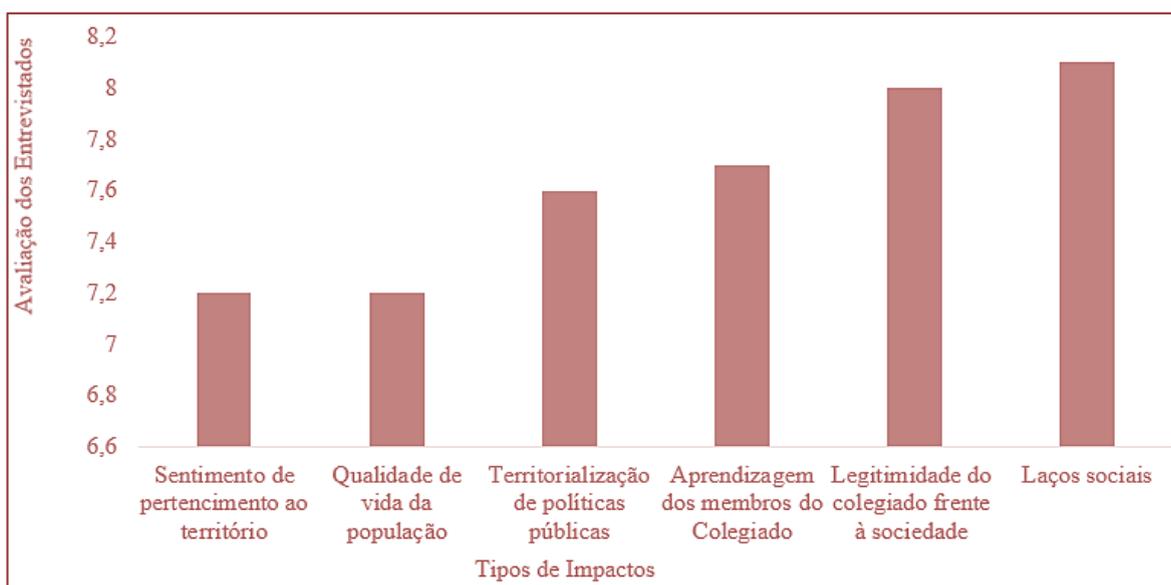
Adequar as políticas à realidade local é essencial para a geração de impactos sobre as pessoas que nesse espaço vivem e para que elas atendam às reais necessidades dessa localidade. O que ocorria com as políticas setoriais é que, muitas vezes, não atingiam a todos os segmentos sociais e nem sempre resolviam os principais problemas que afetam as populações locais. E, para entender a realidade, nada melhor do que ouvir os atores sociais que nela vivem.

Mas não são somente as políticas públicas federais que devem se adequar à realidade local do meio rural. É necessário que as políticas municipais e estaduais também façam isso. No caso do TCBL, segundo 70% dos entrevistados, a partir do trabalho do colegiado, as políticas públicas e/ou estaduais mudaram ou foram adaptadas à realidade do território.

No que diz respeito à melhoria do diálogo entre os atores locais, os entrevistados avaliaram com média 7,95, a influência do colegiado nesse processo. As relações com outras redes existentes (Redes de Agroecologia, Rede Nacional de Colegiados Territoriais, entre outras) eles pontuaram com média 7,5, e, no caso de relações de cooperação entre os atores locais, a intervenção do colegiado foi avaliada com média 7,9. É perceptível que o colegiado consegue atuar de maneira positiva nas melhorias de relações entre atores, órgãos ou instituições.

A participação no colegiado permitiu que o sentimento de pertencimento ao território de 100% dos entrevistados fosse fortalecido e também contribuiu, segundo todos eles, para mudar sua maneira de pensar e agir. Com isso, entende-se que o colegiado muda o modo de vida dos sujeitos que dele participam e vem com isso, gerando impactos positivos ao fazer com que as pessoas criem raízes no território e lutem pelo desenvolvimento (ver Figura 7).

Figura 7 – Alagoas: Evolução dos impactos do Colegiado



Fonte: Elaborado pelos autores com dados do questionário IGS, 2016.

Os entrevistados consideraram que os laços sociais foram os que mais evoluíram durante o tempo de atuação do colegiado no TCBL. Em segundo lugar, eles destacaram que a maior evolução se deu na legitimidade do colegiado frente à sociedade. E, em terceiro lugar, o impacto menor se deu no sentimento de pertencimento ao território e na qualidade de vida da população. Mas, ao considerar a média de notas que eles pontuaram, é possível afirmar que o colegiado teve sim grande impacto sobre todos esses aspectos. Impactos positivos que foram consolidados com a presença do NEDET nas reuniões e no destravamento dos PROINFs do território.

Ao observar as respostas dos entrevistados, pode-se afirmar que, mesmo com a presença de poucos atores sociais nas reuniões do Colegiado da Bacia Leiteira, a gestão social tem sido exercida e vem sendo construída diariamente por todos os envolvidos, tanto pela sociedade civil quanto pelo poder público que vem atuando indiretamente dentro do território.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas territoriais têm contribuído muito para o processo de democratização do país, ao tempo que busca atender e resolver problemas dentro do âmbito social, econômico, político e ambiental. A abordagem territorial tem permitido a diversificação dos espaços e o fortalecimento da sociedade civil em prol do combate à pobreza.

Fruto da participação da sociedade civil junto com instituições, a gestão social busca capacitar comunidades e muitos outros grupos sociais a desenvolver ações de superação da pobreza rural, de maneira a descentralizar políticas públicas e integrá-las, de modo que sejam duráveis e não de curto prazo. A partir da qualificação constante de atores sociais, os territórios devem ser construídos baseados nas realidades locais, de maneira que a população que ali vive, veja resultados que modifiquem suas vidas para melhor.

Cada território possui suas especificidades. É necessário conhecê-lo para que se estabeleçam articulações e diálogos condizentes com a realidade vivida pelos atores sociais e para que suas experiências sirvam para manter o diálogo com outros territórios, e ainda, para que todas as discussões e experiências compartilhadas permitam que a política territorial seja perpetuada e gere frutos para um meio rural mais dinâmico e participativo.

Nessa perspectiva, a gestão social atua na abordagem territorial, buscando superar a pobreza, combatendo as desigualdades, gerando emprego, renda e riqueza. E assim, construir arranjos produtivos para os agricultores familiares de maneira a estabelecer estratégias de produção que incluam a dimensão política dentro de suas ações.

Nas ações territoriais é importante que a participação não fique restrita a alguns grupos sociais, quanto mais diversa é a participação de atores, maiores são os impactos da abordagem territorial sobre o tecido social. Evitando-se com isso, a chance de as prefeituras terem domínio sobre as políticas públicas do território.

Em meio a tudo isso, é possível perceber que o novo viés de políticas públicas estabelecidas, no meio rural, foi fundamental para o fortalecimento da agricultura familiar e dinamizou as atividades produtivas. Nesse processo, o espaço rural tem sido percebido como um espaço dinâmico, produtivo, turístico, sustentável, social e cultural.

As políticas públicas, criadas a partir da abordagem territorial, foram desenvolvidas para atender a maior extensão possível dos espaços fragilizados, superando as desigualdades, a pobreza e a exclusão social. Nesse processo, as políticas começam a descentralizarem-se, deixam de ser setoriais para atuarem dentro de uma escala territorial, onde a sociedade tem a oportunidade de exercer o controle social das ações do Estado, por meio da gestão social.

Romper o centralismo político e o poder das oligarquias não é uma tarefa fácil, mas tem se tornando possível a partir do momento que o Estado abriu espaço para que a sociedade civil, junto a ele, escolhesse quais estratégias são mais adequadas a realidade local. Essas decisões devem ser tomadas democraticamente por meio do consenso entre os envolvidos, sem querer favorecer a nenhum grupo específico. As políticas públicas devem incentivar as potencialidades existentes em cada região e resolver os entraves que impedem o desenvolvimento desses espaços.

Um dos objetivos do PTC é que exista paridade entre sociedade civil organizada e poder público dentro do Colegiado. No Território da Cidadania da Bacia Leiteira isso não é perceptível, a maior participação tem sido a da sociedade civil, que conta com a maioria das representações. Quando o poder público está presente nas reuniões ele é representado pelas Secretarias Municipais de Agricultura Familiar.

Na tomada de decisão, as cooperativas, associações, sindicatos, universidades e o governo municipal, são considerados os mais influentes. Esses segmentos têm esse poder, graças a capilaridade de suas ações junto à sociedade e devido ao seu nível de organização. O fato de não estar presente nas reuniões do colegiado faz com que, o governo federal, tenha pouca influência no processo de tomada de decisão.

A instância, colegiado, é importante não somente para a efetivação da abordagem territorial. É também fundamental para a gestão social, pois se constitui como espaço onde essa gestão é pensada, articulada, discutida. É onde as pessoas começam a aprender como colocá-la em prática.

Mesmo tendo um bom nível de resolução de problemas, o Território da Bacia Leiteira ainda não tem conseguido fazer com que os atores sociais levem a gestão social para sua vida cotidiana, ficando ainda muito restrita aos debates dentro do Colegiado. Quando questionados se a gestão social tem sido exercida dentro do território, os atores ficam justificando e querendo colocar a responsabilidade para alguns membros.

Nessa perspectiva, é importante que os atores sociais da Bacia Leiteira entendam a importância da gestão social na democratização e descentralização das políticas públicas, que compreendam qual o seu papel nesse processo. Pois a gestão social não se restringe a escolha dos projetos, mas envolve o acompanhamento na aplicação dos recursos, na execução e durante o funcionamento dos projetos. A gestão deve ser encarada como um processo contínuo, que envolve organização e planejamento.

REFERÊNCIAS

- [1] ALCANTARA, Fernanda Viana de. Gestão Social nos Territórios Rurais: limites e possibilidades do Agreste De Alagoas. São Cristóvão NPGeo/UFS, São Cristóvão-SE, 2013 (Tese de Doutorado).
- [2] BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Referências para a gestão social de territórios rurais. Série Documento Institucional Nº3. Brasília: SDT/MDA, 2005a. Disponível em <http://sge.mda.gov.br/bibli/documentos/tree/doc_216-28-11-2012-11-38-397290.pdf> Acesso em Set. de 2014.
- [3] _____. Et. al. Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável: guia para o planejamento. Documento de Apoio Nº2. Brasília: SDT/MDA, 2005b.
- [4] FREITAS, A. F.; FREITAS, A. F.; DIAS, M. M. Desafios da Gestão Social dos Territórios Rurais. 48º Cong. SOBER, Julho, 2010. Disponível: <<http://www.sober.org.br/palestra/15/1078.pdf>>. Acesso em Ago. de 2014.
- [5] SCHOMMER, Paula Chies; FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Gestão social e aprendizagem em comunidades de prática: interações conceituais e possíveis decorrências em processos de formação. In: JUNIOR, Jeová Torres Silva; MÁSIH, Rogério Teixeira [et al.]. Gestão Social: Práticas em Debate, Teorias em Construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008, v. 1, p. 58-83.
- [6] TENÓRIO, Fernando Guilherme. Tem Razão a Gestão Social?. III Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração. Florianópolis – SC, Março, 2013, p. 1-17.

Capítulo 8

*Descentralização e
empoderamento: Análise dos
rebatimentos das atividades do
cmds no Município de Itabaiana*

*José Carlos dos Santos
José Eloízio da Costa*

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas do século XX, as políticas públicas voltadas para o espaço rural, têm criado mecanismos institucionais, que incentivam a participação dos atores sociais nas deliberações de políticas direcionadas ao desenvolvimento rural. O protagonismo dos atores tem sido colocado como um elemento essencial na perspectiva do desenvolvimento no campo e do fortalecimento da agricultura familiar. É praticamente um consenso nos discursos de gestores públicos, movimentos sociais, entidades não governamentais e organismos internacionais.

Diante disso, o objetivo desse estudo consiste em analisar o processo de Gestão social e seus conflitos a partir da efetivação e avanços de projetos no Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável do município de Itabaiana/SE, bem como, avaliar os resultados decididos e executados nessa instância colegiada institucional em escala municipal.

Assim, a pesquisa será desenvolvida com base nos seguintes procedimentos metodológicos: levantamento bibliográfico; leitura e fichamento do material selecionado; levantamento de dados sobre o objeto de estudo, através de pesquisa documental concernente a origem do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Itabaiana/SE.

Nessa perspectiva, para um melhor entendimento sobre a atuação das políticas públicas direcionadas ao meio rural é indispensável compreender a atuação do Estado em suas instâncias e na promoção de programas de intervenção social. O papel das políticas públicas é inserir grupos sociais, que historicamente foram marginalizados, tal qual a população rural pobre. Assim, o Estado deve atuar na redução das precárias condições de trabalho, oportunizando condições dignas para a população residente no meio rural.

Nesse sentido, a Gestão Social aparece como um espaço de democratização do poder público, criando um ambiente de debate que vem romper com o paradigma de um Estado centralizador das ações. Os atores participaram das decisões políticas como agentes ativos, estando presentes na avaliação e monitoramento dos recursos públicos, visando o empoderamento social. Esse processo decisório ocorre no meio rural, impulsionando uma maior dinamicidade nas suas relações sociais, haja vista a necessidade dos agricultores familiares se reinventarem para se manterem no mercado.

As mudanças implementadas nas relações sociais e produtivas garantem a reprodução desses agricultores familiares junto à sociedade.

Nessa perspectiva, a Gestão Social no meio rural se operacionaliza por meio da interação com o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS). Alguns desses conselhos perderam o nome rural em sua titulação, mas não perderam seu viés agrário. Como é o caso do Conselho de Desenvolvimento Sustentável no município de Itabaiana-SE (CMDS). A intenção desses conselhos é a manutenção de um espaço democrático para que os agricultores familiares possam discutir e deliberar a integração junto ao mercado consumidor, de forma competente, a fim de conseguirem reproduzir em médio prazo, sem depender das políticas compensatórias do governo.

O município de Itabaiana encontra-se localizado na porção central do estado de Sergipe. Faz parte da microrregião do Agreste de Itabaiana e, devido a sua localização estratégica, tornou-se uma área importante economicamente para o estado (Figura 01). Segundo Carvalho e Costa (2010b) o município ganhou destaque nessa área em virtude do fluxo de pessoas e produtos, que se deslocavam do Norte para o Sul de Sergipe com a finalidade de comercializar produtos. Por isso, muitos atores sociais fixaram moradias, no município, para facilitarem seus deslocamentos.

De acordo com os dados do IBGE (2018), a população atual de Itabaiana era cerca de 94.696 mil habitantes, ocupando uma área da unidade territorial de 337,295 (km²) correspondendo a uma densidade demográfica de 258,30 (hab./km²). O município localiza-se a latitude 10°41'06" Sul e a longitude 37°25'31" Oeste, estando a sede numa altitude de 188 metros. Localizado no Agreste sergipano, ficando a 57 Km da capital do estado, Aracaju. As principais atividades desenvolvidas no meio rural estão ligadas à agropecuária, com destaque para a criação de bovinos, suínos e caprinos, além da produção de alguns hortifrutigranjeiros (Carvalho, 2010).

Figura 01 - Área de estudo, Projetos efetivados a partir do CMDS, Itabaiana, 2018.



Fonte: Atlas digital sobre os recursos hídricos do Estado de Sergipe, 2004.
Elaboração: José Hinaldo Lima - José Carlos dos Santos.

O município de Itabaiana é caracterizado por possuir uma dinâmica econômica que se destaca em relação aos demais municípios da microrregião. Esse comportamento acaba afetando o espaço geográfico do Agreste de Itabaiana, e com ele o meio rural. Exceto Itabaiana, os municípios da microrregião ainda possuem grande percentual da população residindo no meio rural, mesmo diante do processo de esvaziamento do campo brasileiro. Por essa razão, torna-se necessário analisar esses municípios e compreender o comportamento de seus agricultores, mediante o poder de atração que o município de Itabaiana exerce e o condicionamento que delibera ao desenvolvimento da pluriatividade nos municípios situados no seu entorno.

Assim, com esses elementos, torna-se possível verificar as condições de reprodução das unidades familiares e a dinâmica que envolve a área de influência do município de Itabaiana. Nesta constante, é preciso correlacionar os elementos sociais, econômicos e culturais presentes nas relações estabelecidas pela agricultura familiar, a fim de compreender as possibilidades de geração de renda e melhoria da qualidade de vida. Por isso, é necessária a atuação do Estado por meio de políticas públicas para dinamizar as condições sociais da população no meio rural.

Para tanto, o trabalho está dividido em duas partes, além da introdução e das considerações finais. Na primeira parte trabalha a importância da presença do Estado, por meio das políticas públicas, na disponibilidade de alternativas para superar a pobreza no meio rural. Na parte subsequente é apresentado o processo de descentralização dos recursos públicos, que acontece através das atividades do arranjo colegiado, junto ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Itabaiana.

2. CONSELHOS MUNICIPAIS COMO UMA FORMA DE DEMOCRATIZAR AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO MEIO RURAL

Os Conselhos são invenções tão antigas quanto a própria democracia participativa e datam suas origens desde os clãs visigodos. Em Portugal, entre os séculos XII e XV, foram criados com a escrita “Concelhos” municipais (escrita da época com c), como forma político-administrativa de Portugal, em relação às suas colônias (GOHN, 2011, p.68).

Mas essa forma de organização, em que pese a existência de profundas variações, não é nova na história. Particularmente no Brasil, a forma “Conselhos” se insere na agenda política dos anos 1970 e 1980, adaptando-se aos modelos de participação vigentes. Assim, são criados pelo poder público o conselho comunitário para negociar demandas dos movimentos populares e, pelo lado dos próprios movimentos, conselhos populares não institucionalizados, autônomos e reivindicativos. Essas experiências e os embates em torno da definição de sua natureza, cuja discussão central referia-se “a ser ou não o Conselho uns órgãos embrionários de um novo poder, de uma forma de democracia direta, com autonomia em relação ao Estado”, tornaram-se referências importantes para a Assembleia Constituinte (GOMES, 2003, p.38-39).

Em Abramovay (2001c), a esmagadora maioria dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) teve origem no período posterior à criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). No município de Itabaiana, quando indagados sobre a motivação que levou à criação do Conselho, os informantes da pesquisa corroboraram com a ideia de que a exigência formal é o principal fator para a efetivação do PRONAF. Essa indução à criação dos CMDS por meio do PRONAF, torna o poder público municipal o principal agente desse processo.

De acordo com Buarque (2002), há descentralização associada ao fortalecimento do poder local e, assim, entende essa associação como um fator decisivo para a participação e democratização do processo decisório, sem ignorar sua importância para a própria educação política da sociedade. Dessa forma, o autor compreende que a descentralização também contribui, no sentido de atuar, sobre a efetividade das iniciativas e ações do planejamento para o êxito das políticas públicas.

Em um país que apresenta como marca histórica a desigualdade social, as políticas públicas são como uma tentativa de amenizar os efeitos danosos de uma sociedade excludente. Os recursos de políticas públicas para o meio rural têm sido geridos pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDS), que são órgãos responsáveis pela Gestão Social no espaço rural, visando empoderamento social das pessoas que ali vivem.

Durante muito tempo, o desenvolvimento rural foi associado ao conjunto de ações do Estado e dos organismos internacionais destinadas a intervenções em áreas vulneráveis visando crescimento econômico. Nas regiões rurais pobres, essas ações não conseguiam integrar agentes sociais vulneráveis ao processo de modernização agrícola via substituição de fatores de produção considerados atrasados (SCHEINER, 2010c, p.512). Fato que gerou a necessidade de repensar os moldes de iniciativas desenvolvimentistas.

Diante disso, a análise desses Conselhos possibilita compreender o debate político e as relações de poder que se estabelecem nesses espaços, compostos por diferenciados atores, portadores de interesses específicos e distintos. Nesse cenário, há manifestações concretas da heterogeneidade e complexidade da composição desses Conselhos, principalmente no que se refere à agricultura familiar, bem como o embate entre diferentes concepções de desenvolvimento rural e desenho democrático.

O CMDR é o espaço principal para discussão de propostas que atendam às demandas dos agricultores familiares e à elaboração de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento de uma comunidade ou município. Nesse contexto, os representantes dos agricultores familiares têm papel fundamental na elaboração e gestão das políticas públicas (MOURA, 2011, p.245).

A componente central da definição, por outro lado, é o poder: empoderar-se é conquistar poder, ou seja, adquirir a capacidade (o poder) de mudar a posição que se ocupa em um determinado campo social de disputa (no caso o do desenvolvimento rural). Quando discute pobreza, não é possível esquecer que uma de suas dimensões fundamentais, é precisamente, a ausência de direitos e de poder. Os que não têm qualquer poder são condenados a uma situação de pobreza, que é, não um fato da natureza, mas uma relação social que nega poder e direitos humanos básicos a certos grupos sociais. Por isso, a noção de empoderamento dos atores sociais, no sentido da conquista de poder por parte desses atores – é tão indispensável quando se discute pobreza e desenvolvimento rural (DELGADO GIORDANO, 2003, p.231).

Borges (2015) analisa os recursos institucionais de participação política (instituições participativas) que estão à disposição da sociedade nordestina para a intervenção social na agenda pública local. Noutros termos, a análise diz respeito à institucionalização da participação social na gestão de políticas públicas, por meio da criação e atuação de Conselhos Municipais.

A partir da Constituição de 1988, delinea-se uma nova institucionalidade, que tem como concepção romper com o paradigma centralizado e tecnocrático de gestão das políticas públicas, tendo como centro a descentralização das políticas sociais e a abertura de processos de participação da sociedade (SANTOS, 2002). Com a introdução de mecanismos que combinem a democracia representativa com a democracia direta, seja no plano legislativo, instituindo a iniciativa de lei popular; seja no plano do executivo, através do plebiscito, do referendo e da criação de órgãos de gestão colegiados e paritários.

O documento da SDT/MDA (2005) apresenta um conceito importante que irá auxiliar nas melhorias das demandas das políticas sociais, pois a Gestão Social é uma maneira de gerir assuntos públicos. Nesse caso em particular, de gestão das políticas e iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento nas áreas rurais. Para que ela

ocorra de maneira eficaz, deve se apoiar em sistemas descentralizados, baseados em forte participação, com maior fluidez e densidade de informação, de estabelecimento de parcerias e de articulações em rede. Na ideia de Gestão Social pretende-se que os agentes sociais, a sociedade civil e os poderes públicos estejam presentes em todos os momentos, que vão desde a mobilização e a sensibilização daqueles que precisam ser envolvidos, até o posterior acompanhamento e controle social sobre as ações pactuadas.

Esses novos formatos, de participação institucionalizada, provocam um deslocamento nos termos do debate sobre a autonomia dos anos 1990 em relação às décadas anteriores. No presente momento, coloca-se a questão da possibilidade da constituição de esferas de participação que não estejam subsumidas à lógica da administração pública, permitindo a emergência de valores, normas, diretrizes e propostas construídas no espaço da sociedade. Nesse contexto, a questão da autonomia, atualizada e posta em outros termos, pode se constituir em referencial normativo e instrumental analítico pertinente para a discussão do modelo de participação institucionalizada através dos Conselhos (SANTOS, 2002, p.105).

Segundo Gomes (2003), a questão do controle da sociedade sobre as políticas públicas ganhou contornos diferentes no Brasil, com a Constituição de 1988. Reflexo de uma longa história de lutas e conquistas. Visando maior participação popular, e também, do forte ambiente pró-redemocratização presente no caso do Regime Militar, quando a centralização decisória se confundia com o autoritarismo dos vinte anos de ditadura. A “Constituição Cidadã” inovou ao incorporar a participação direta dos cidadãos no exercício do poder.

Os Conselhos Municipais são espaços públicos concebidos para possibilitar que os interesses coletivos da sociedade integrem a agenda pública, participando efetivamente da gestão das políticas públicas (formalização, implementação e avaliação). Constituindo-se em espaço de construção da cidadania plena. A experiência dos Conselhos Municipais mostra que o envolvimento da população, tanto diretamente (como em assembleias de Conselhos distritais), quanto através de representantes das principais entidades da sociedade civil, garante um caráter mais democrático à gestão pública e potencializa o desenvolvimento dos espaços rurais de atores sociais envolvidos.

Abramovay (2001c) delibera que a primeira missão de um conselho de desenvolvimento rural é afrontar a crença fatalista, tão arraigada na opinião brasileira, de que as palavras rurais e desenvolvimento são antagônicas. O que a experiência internacional tem mostrado é que tanto nos casos das regiões urbanas mais problemáticas, como nas áreas rurais, o processo de desenvolvimento depende de uma ação pública, reunindo atores governamentais de diferentes áreas e a sociedade civil local. A segunda condição para o funcionamento de um conselho de desenvolvimento rural é que ele seja capaz de estabelecer contratos confiáveis, tanto entre seus membros e a população beneficiada por seu funcionamento, como também com os organismos que o financiam.

Apesar de ser mais figurado como democracia participativa, o orçamento participativo emergiu como modelo que iniciou todo esse processo. Ao lado dele haveria que mencionar os conselhos municipais e estaduais, com funções consultivas e por vezes, deliberativas, na definição das políticas sociais (SANTOS, 2016, p.126). Assim, quando a democracia coexiste com situação de pobreza, é pouco provável o empoderamento dos cidadãos para participar ativamente da vida pública. Nesse sentido, gera-se um círculo vicioso no qual convivem, sem se aproximar, procedimentos poliárquicos com a exclusão social (BAQUERO, 2006, p. 2).

Na leitura de Neta et. al., (2004) o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável é o espaço principal para a discussão de propostas que atendam às demandas dos agricultores familiares e para a elaboração de políticas públicas. O programa parte da proposta de privilegiar a agricultura familiar no desenvolvimento rural, indicando as instâncias locais participativas (Conselhos) como espaço apropriado para a manifestação de interesses e tomada de decisão democrática.

Assim, a experiência dos Conselhos Municipais vem se estabilizando e muito acrescenta para o aprofundamento da democracia brasileira, como também para a construção e a reprodução contínua de uma cultura política de participação da população no exercício do poder legítimo. Além de refletirem a vontade soberana popular, os Conselhos são condição para uma conduta política institucionalizada, capaz de garantir a prática e a conservação dessa vontade (BORGES, 2015, p.40).

Ainda em Borges (2015), os canais institucionais de participação social retratam as faces das novas instituições políticas em uma outra ordem social e política – a

democrática –, não apenas de direitos, mas também em sua efetivação. Instituições que representam espaços democráticos de interface entre Estado e sociedade civil para negociação, cooperação e mediação de conflitos sociais, além de espaços para a construção de acordos em prol de determinado projeto político.

Sob esse olhar, a descentralização é concebida por Buarque (2002) como a transferência de autoridade e do poder decisório de instâncias agregadas para unidades espacialmente menores, entre as quais: o município e as comunidades de decisão e autonomia de gestão, que configuram unidades territoriais entre instâncias públicas e instituições privadas. O autor diferencia também os conceitos de descentralização e desconcentração, sendo este último interpretado como as transferências de responsabilidades executivas para unidades menores, mas sempre do poder decisório e autonomia de escolha.

Discute-se aqui, a partir de Borges (2015), o papel dos Conselhos Municipais no processo de consolidação da democracia e na construção da participação social no Brasil. Procurou-se, dentre outras coisas, avaliar o desempenho e o impacto das ações dessas instâncias sobre a sociedade e o governo local dos municípios nordestinos; analisar se os Conselhos funcionam como espaços legítimos de representação política, participação social e ação política; verificar até que ponto o projeto participativo brasileiro gestado, sobretudo, pelos movimentos sociais em suas longas e árduas lutas, impôs-se como princípio político na sociedade nordestina; e diagnosticar como se dá a atuação desses espaços junto ao poder público local para a efetivação dos novos direitos da cidadania, criados e reconhecidos pela Constituição de 1988.

De outro modo, Romano (2002) usa a expressão empoderamento dos pobres e de comunidades pela conquista da autonomia plena dos direitos de cidadania, ou seja, pela capacidade do ator individual ou coletivo usar seus recursos econômicos sociais e culturais para atuar com responsabilidade no espaço público, em defesa de seus direitos, influenciando as ações do Estado na distribuição dos serviços e dos recursos.

Por outro lado, em Serpa (2011), aparece a importância de compreender a participação cidadã nas decisões políticas. A questão suscitada reflete o aprofundamento sobre a legitimidade das representações da sociedade civil e do Estado nos Conselhos, colegiados e conferências, em suma, nos diferentes fóruns de participação. Além disso, impõe a análise de sua institucionalização e de seu papel na

formulação e na implementação da gestão de políticas públicas nos municípios, estados e regiões do país, ao possuir caráter consultivo ou deliberativo.

No entendimento de Favareto e Demarco (2010), os contornos das políticas para o desenvolvimento rural derivam de duas lições já expostas. Primeira, o estímulo a formas descentralizadas de produção e à diversificação das economias locais, mostram-se claramente desejáveis para criar ambientes e instituições favoráveis a ampliação das possibilidades dos indivíduos e a diminuição dos constrangimentos negativos sobre suas escolhas. Segunda, mudança institucional, que pode até ser induzida, mas somente mediante mecanismos cuja repercussão só se manifesta em termos de médios e longos prazos, seja pela via do aprendizado, seja pela via do acúmulo e conversão de recursos mobilizados na direção da mudança. São afirmações que sugerem quão distante as instituições para o desenvolvimento rural ainda estão do intento, muitas vezes desejado, de promover a dinamização econômica com promoção da coesão social e por meio de formas responsáveis de uso social dos recursos naturais.

Dessa forma, no que tange o meio rural, a modernização da agricultura acentuou a diferenciação social, o desenraizamento de agricultores, ocasionando uma perda de identidade, sendo preciso procurar meios para reconstruir suas relações sociais e de trabalho em uma sociedade refratária à oferta de empregos e mão de obra (BRANDENBURG, 1999, p. 20).

Sendo assim, o debate a respeito da efetividade da democracia representativa e da descentralização direta do poder vem de longo tempo melhorado, apesar de ainda apresentar falhas. Questionam-se as possibilidades reais de uma democratização social, frente a necessidade de uma combinação entre as duas instâncias: o Estado através do (CMDS) e a população para atingir melhores resultados para a sociedade.

Nesse contexto, a entender que, o meio rural brasileiro é parte integrante do desenvolvimento condicionado pela relação de complementariedade entre o rural e o urbano. Nessa lógica, Abramovay (2001c) enxerga um rural em relação contínua com o urbano, com o qual partilha semelhanças e continuidades, mas cujo processo de inter-relação e interpenetração não destrói as particularidades e nem condiciona seu fim; ao contrário, trata-se de um rural que atualmente se constitui como espaço que emerge para o desenvolvimento por meio do empoderamento social. Assim, finca-se a importância em se analisar o processo de Gestão Social das políticas públicas, com o

intuito de fomentar a vida dos agricultores familiares do município, em meio aos seus desafios e impactos enfrentados.

Sendo assim, um dos principais desafios a serem enfrentados nos conselhos rurais é sua cultura institucional de desigualdade social, que necessitará de órgãos públicos para induzir o desenvolvimento. No entanto, para isso acontecer tem que ser identificada a presença massiva da representação da sociedade civil, com influência na elaboração de projetos e ações territoriais.

Com isso, observa-se as dificuldades da maioria dos agricultores em apresentar racionalidade econômica para retratar os ganhos oriundos das atividades agrícolas, diante da diversidade das rendas encontradas nesses domicílios. Fato que não vislumbra a verdadeira atividade promotora da reprodução familiar. Nesses termos, o estudo pode proporcionar novos olhares sobre a realidade rural, assim como, estratégias de intervenção pública, fornecendo elementos que contribuam para a inclusão dos pequenos produtores no sistema produtivo, diante dos desafios presentes no espaço geográfico estudado, ao tempo que amplia o debate acadêmico e político a respeito das políticas de desenvolvimento rural nos dias atuais.

3. A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL NO MUNICÍPIO DE ITABAIANA-SE, COM SEUS AVANÇOS E DESAFIOS A PARTIR DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.

Na leitura de Borges (2015), em democracias representativas como a brasileira, os Conselhos Municipais assumem a forma institucional no sentido de pluralizar a representação política e compartilhar o poder de decisão. Ademais, servem como um complemento ao sistema representativo, permitindo seu aperfeiçoamento e sua preservação.

Mas, em espaços políticos não se pode ignorar a necessidade da busca de um consenso, a participação nos Conselhos gera convivência, convergências e estimula a manifestação de conflitos como fruto das diferenças entre os pontos de vista de grupos e classes sociais diferentes. Tais aspectos devem ser vistos como algo natural e necessário em contexto de participação democrática. Os Conselhos devem ser espaço e mecanismo operativo a favor da democracia e do exercício da cidadania, em todo e qualquer contexto sociopolítico. Eles podem se transformar em aliados potenciais e estratégicos na democratização da gestão das políticas sociais (GOHN, 2001e, p.109).

Em Borges (2015), é possível compreender que os Conselhos são, em tese, um dos principais agentes de inovação do cenário político nacional, pois representam espaços legítimos de expressão de interesses, mediação de conflitos e construção de consensos. Portanto, são espaços de negociação entre governos e sociedade civil organizada no que tange à condução das políticas públicas municipais.

O município de Itabaiana-SE é integrado aos demais municípios da Microrregião Agreste, através da BR-235 e de vias estaduais que os intercalam. O que contribui para impulsionar a fixação de atividades econômicas em Itabaiana, principalmente, no que se refere a atividades do segmento terciário e primário. O setor primário da economia itabaianense cresceu em função da maior articulação do meio rural-urbano em nível municipal, estadual, e mesmo, nacional, como também a partir da institucionalização de políticas de crédito rural, que consolidaram a atividade agrícola no município. Tornando-o ponto de referência de produção de olerícolas e centro de comercialização de hortifrutigranjeiros (CARVALHO; COSTA, 2010b, p. 10). Apresentando maior poder de renda entre as famílias agricultoras, quando comparada aos demais municípios da Microrregião, por possuir dinâmicas nas relações econômicas e sociais. Fato que contribui para o destaque desse município em todo o estado.

Em Carvalho e Costa (2010b), do ponto de vista econômico, Itabaiana apresenta forte diversidade, indo desde a tradicional atividade agrícola, tendo como base a agricultura familiar; até as atividades tipicamente urbanas, agregando um dos maiores centros em termos de comércio e de serviços. A feira livre (mercado periódico), no município, é realizada duas vezes por semana e se constitui como uma das mais importantes do Estado.

Itabaiana permanece tradicionalmente como território do desenvolvimento da agricultura de base familiar, sendo responsável pela produção de mandioca, batata-doce, feijão em grão, tomate, amendoim e hortaliças. Assim como, pela criação avícola, de bovinos, ovinos e suínos. A produção agrícola municipal é escoada para a cidade, com finalidade de ser comercializada pelos produtores ou intermediários. Esse escoamento é realizado principalmente nas feiras e nos dias de quintas-feiras, quando ocorre o comércio em atacado. Os produtos são encaminhados para outras cidades do agreste, para capital sergipana, bem como, exportados para outros estados, particularmente Bahia, Alagoas e Pernambuco (CARVALHO e COSTA 2010b, p.5).

O Conselho é a entidade que possibilita esclarecimentos quanto ao funcionamento e execução de políticas públicas no âmbito municipal. Nesse contexto, o Estado atua mediando os conflitos para realização das atividades públicas no meio rural. Analisando os avanços de tais políticas, via execução de projetos sociais no meio rural do município estudado.

É importante salientar que a aprovação dos projetos é realizada no sentido de amenizar os conflitos que existem motivados pela deficiência técnica das organizações de agricultores familiares e das administrações municipais.

Diante dessa conjuntura, salienta-se que a presença feminina no meio rural deveria ser uma das principais metas das políticas voltadas para o desenvolvimento. Nesse caso, cabe ao CMDS dar o suporte logístico para que esse quadro atual venha mudar, através de políticas descentralizadas, que sejam executadas por profissionais capacitados, para que os recursos sejam distribuídos de forma equitativa entre gêneros.

Nesse sentido, para facilitar a compreensão da pesquisa foram demarcados os projetos aprovados e executados pelo Conselho, como pode ser visualizado na figura 02, que pontua os povoados contemplados e todas as áreas, através de ações do CMDS.

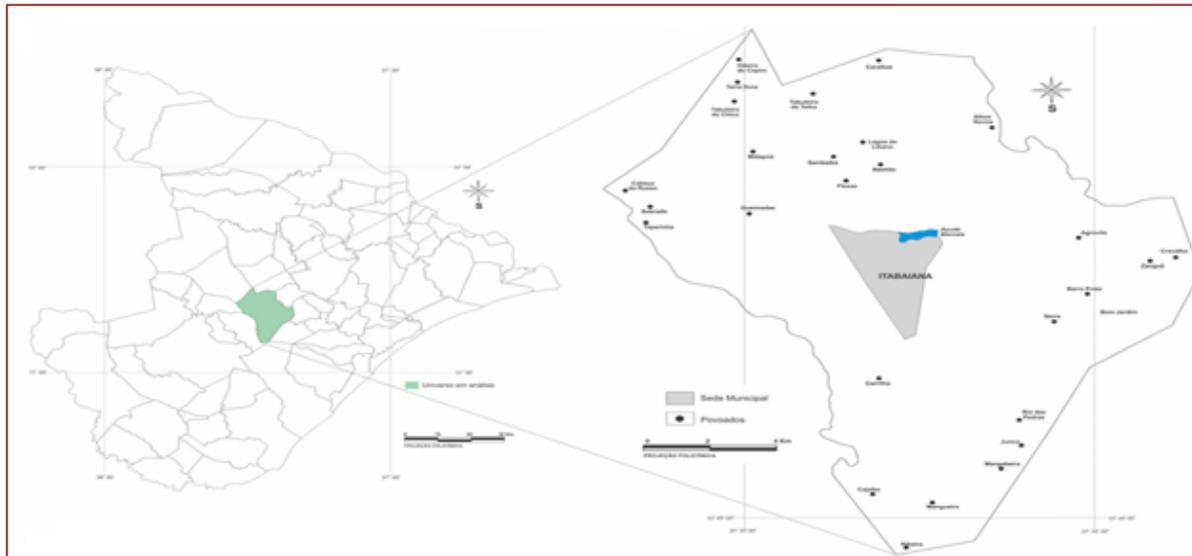
Assim, as referidas comunidades foram selecionadas para o trabalho de campo, objetivando avaliar os desafios e conflitos para a descentralização dos recursos públicos no âmbito municipal. Assevera-se a importância da presença do Estado, através das políticas públicas, no meio rural, realizando projetos sociais com o intuito de promover a melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares.

Nessa perspectiva, o entendimento das políticas públicas no âmbito municipal tendo como ponto de partida o Conselho, através dos projetos do CMDS fora operacionalizado no período de 2011-2012. Dentre estes projetos destacam-se duas ações que contemplam a diversidade de todos os projetos executados nos povoados citados conforme demonstra a figura 02.

Destarte, um dos fatos negativos em relação ao cumprimento das atividades do CMDS, está sendo o período de inatividade da entidade pública, passando-se mais de 5 anos sem realizar reuniões. Sendo essa a maneira de deliberação e discussão dos projetos, por meio das associações e CMDS, para que todos os povoados pudessem ser

contemplados, de acordo com a necessidade de cada comunidade rural. Descumprindo o que diz o seu regimento.

Figura 02 – Localização da área de estudo, Sergipe, Microrregião Agreste de Itabaiana-SE, 2019.



Software Cartomática: Phicarto.

Elaboração: José Hunaldo Lima e José Carlos dos Santos.

O Regimento Interno do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) do Município de Itabaiana, de acordo com os anexos que integram a presente resolução, expõe:

Art. 1º Este Regimento institui e dispõe normativamente sobre a estrutura organizacional, diretiva e de funcionamento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável do Município de Itabaiana localizado no estado de Sergipe.

Art. 2º O Conselho, se constitui como fórum de participação, deliberação, integração e representação das organizações da sociedade civil e poder público, na concepção e implementação de programas e projetos voltados para o desenvolvimento local e regional.

Art. 3º Constitui-se em objetivo fundamental do CMDS, além dos princípios de justiça social e ética, analisar, priorizar e aprovar investimentos públicos de natureza comunitária, provenientes de fontes de recursos governamentais (Federal, Estadual e Municipal), ONG's e de organismos internacionais, com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico, social, político e cultural das comunidades mais pobres da região (CMDS, 2009).

Dentre as demarcações, o projeto de cisternas veio a beneficiar a comunidade, aumentando a oferta de água potável para consumo de populações residentes em municípios com escassez de recursos hídricos, reduzindo as doenças causadas pela ingestão de água contaminada. Dessa forma, o governo do Estado de Sergipe, através da Secretaria de Estado de Planejamento, Habitação e do Desenvolvimento Urbano – (SEPLAN) e da Empresa de Desenvolvimento Sustentável de Sergipe – (PRONESE), no esforço de execução do Projeto PROSPERAR apresentar o Projeto Padrão de Cisternas domiciliar, com volume de armazenamento de 15.000 litros (Figura 03).

Figura 03 - Cisterna obtida via Projeto PROSPERAR.



Fonte: Compilação do próprio autor. Trabalho de campo realizado no município de Itabaiana, povoado Matapoã, janeiro de 2019.

Esse projeto-padrão é uma alternativa de sistema de abastecimento de água potável para o consumo humano, em pequenas comunidades, com a implantação de infraestrutura que promova o aproveitamento do potencial dos recursos hídricos, através da captação e armazenamento de águas pluviais. Sendo de grande relevância, pois o município de Itabaiana não apresenta alto índice pluviométrico devido sua localização geográfica no Agreste sergipano, por isso, a cisterna vem representar uma maneira de garantir água potável para os agricultores que ali residem (Figura 04).

Figura 04 - Cisterna obtida via PRONESE.



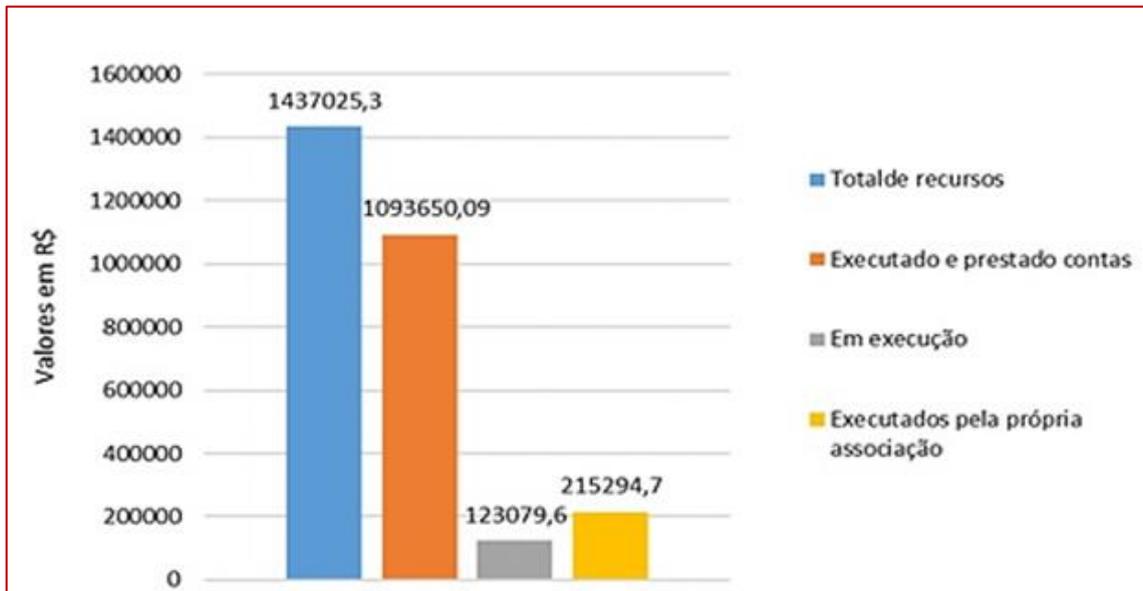
Fonte: Compilação do próprio autor. Trabalho de campo realizado no município de Itabaiana, povoado Matapoã, janeiro de 2019.

Então, para melhor aproveitamento da água precipitada sob forma de chuva, limpa e não contaminada, criou-se um equipamento do tipo cisterna, de placa de argamassa de cimento, reforçada com arame e tela, cuja técnica de construção é um processo conhecido pela população rural e, portanto, facilmente reproduzível. Desse modo, o emprego de tecnologia social propiciou a construção de cisternas à prova de vazamentos, de fácil manutenção e transporte, que podem ser fabricadas em série. Permite economia de tempo e material, gerando menores custos, além de ser uma alternativa econômica encontrada para amenizar o problema de escassez de água potável.

Por outro lado, o debate a respeito da efetividade da democracia representativa e da descentralização direta do poder vem de longo tempo, melhorando, apesar de ainda apresentar falhas. Nesse ínterim, questiona-se as possibilidades reais de uma democratização social frente a necessidade de combinação entre duas instâncias: o Estado, através do (CMDS), e a população, visando atingir melhores resultados para a sociedade.

Sabe-se que a participação do Estado, desenvolvendo ações destinadas às comunidades rurais, com intuito de promover melhorias na qualidade de vida dos agricultores e criar alternativas para que esses possam produzir e comercializar seus produtos, através de investimentos, faz-se muito importante e necessário (figura 05).

Figura 05 – Gráficos: valores dos projetos assinados na PRONESE, no período de 2011/2012, em reais.



Fonte: Projetos assinados do PRONESE, 2011-2012.
Elaboração: José Carlos dos Santos, dezembro, 2018

Dessa forma, um dos principais desafios a serem enfrentados pelos conselhos rurais é a cultura institucional da desigualdade social, que necessita de órgãos públicos para induzir o desenvolvimento. No entanto, para isso se materializar, tem de haver presença massiva da sociedade civil, com influência tanto na elaboração quanto na execução dos projetos e ações territoriais.

Outro projeto a ser destacado pela pesquisa é o de beneficiamento de castanha no povoado Carrilho. Essa localidade tem na castanha de caju sua principal fonte de renda, haja vista a maioria das famílias do povoado, processarem e venderem o produto. Todavia, a agricultura contempla essa renda ao ser desenvolvida por mulheres. Nesse contexto, o Conselho, com seu suporte logístico, fomentou o acréscimo da produção, possibilitando maior renda para comunidade.

Para Carvalho et.al. (2012), a introdução de tecnologias sociais se torna determinante na manutenção de elementos de natureza cultural e fator decisivo para a melhoria da qualidade de vida, trabalho e renda das famílias, que lidam diretamente com o beneficiamento da castanha. Tais tecnologias, predefinidas numa estrutura de quebra de castanha (mesa com cadeiras rebaixadas), que buscou melhorar as condições estruturais de seu trabalho, e uma chaminé, que contribuiu para a desconcentração de

fumaça no local de trabalho, foram as primeiras, de uma série de tecnologias que diminuiu as condições insalubres de trabalho.

O circuito do beneficiamento se inicia fora do estado, com a matéria-prima proveniente da Bahia, Rio Grande do Norte, Ceará. A castanha chega ao Carrilho *in natura*. Na Cooperativa dos Beneficiadores de Castanha (COOBEC), projeto beneficiado, a castanha é torrefata, quebrada, aquecida, selecionada e despelada, para por fim, ser empacotada, ficando pronta para a comercialização (Figura 06 e 07). Conforme explica Silva (2019, p.115).

Os caminhões trazem as castanhas de fora do estado para dentro da cooperativa, que depois de processada é transportada para os estados que agregam contrato com a Cooperativa. As castanhas são torradas de forma bem artesanal. Os equipamentos foram adaptados para garantir o sabor e o cheiro de comida artesanal do interior. É um processo autossustentável, pois o combustível que ascende o fogo, é basicamente ou totalmente, aceso com as cascas das castanhas, atendendo a ADEMA.

Figura 06- Primeiro processo de beneficiamento da castanha.



Fonte : Compilação do próprio autor. Trabalho de campo realizado no município de Itabaiana Povoado Carrilho, janeiro 2019.

Carvalho et.al. (2012), chama atenção para o fato de que, no estado de Sergipe, a produção e o beneficiamento da castanha de caju, partindo de uma perspectiva não apenas produtivista, mas de seu reatamento na singularidade do uso do trabalho familiar, toma uma dimensão e merece ser examinada como mais um produto que se valoriza no mercado interno e que se amplia comercialmente no mercado externo. De forma particular, a produção da castanha de caju apresenta elementos que diferenciam Sergipe das demais áreas produtoras desse item no território brasileiro. Essas diferenças dizem respeito, principalmente, aos aspectos da tradição produtiva e da dinâmica do trabalho familiar no processo de beneficiamento.

Figura 07 - Beneficiamento na fase final, pronta para comercialização.



Fonte : Compilação do próprio autor. Trabalho de campo realizado no município de Itabaiana Povoado Carrilho, janeiro de 2019.

No município de Itabaiana, de acordo com Carvalho et.al. (2012), a questão do beneficiamento da castanha de caju é inserida como uma das atividades mais tradicionais de emprego e renda. Entretanto, do ponto de vista do processo de beneficiamento e de gestão, o trabalho com a castanha ainda necessita de desenvolvimento e melhorias, a fim de se auferir maior produtividade no trabalho familiar e melhoria de vida.

Assim, o processo do beneficiamento da castanha constitui a principal fonte de renda para a comunidade, pois esse tipo de atividade é realizada pela maioria das famílias já há algumas décadas. Com isso, a atuação do poder público, através das ações do CMDS, veio trazer melhoramento na produção. Conseqüentemente, com a definição cooperativa, os preços dos produtos aumentaram, por causa da certificação das atividades, como também, pela maior agilidade no processo do beneficiamento.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante considerar, logo de início, que no contexto da chamada modernidade, a presença de Conselhos é crucial para o desenvolvimento dos atores sociais no processo de participação da sociedade civil, em ações vinculadas a processos políticos decisórios e descentralização dos recursos públicos na esfera municipal. É imprescindível, a atuação do Estado, por meio de ações através desses conselhos, com vias a gerar condicionantes positivos no cotidiano dos atores que trabalham a agricultura no meio rural, criando alternativas de empoderamento para esses atores sociais.

Desse modo, a importância de impulsionar as atividades coletivas, fortalecendo a prática de capital social, como sendo uma forma que os atores encontram para discutir o que pode ser feito para melhoria dos indicadores sociais, demandando a atuação do poder público. Para tanto, os atores sociais se organizam através das associações, sindicatos e cooperativa, numa maneira jurídico-legal, para beneficiar os agricultores familiares com as políticas implementadas. Essas políticas se tornam práticas importantes para inserir os atores em atividades geradora de renda e propulsora de redução das desigualdades sociais, em especial no meio rural.

Assim, o poder público municipal tem oportunidade de operacionalizar recursos que atendam às necessidades das pessoas, pois é atribuído ao Estado fazer a distribuição de recursos e garantir os bens necessários a cada cidadão. Por isso, é de grande relevância a atuação dos colegiados municipais com suas múltiplas funções (fiscalizar, monitorar e avaliar) quanto a efetividade de políticas públicas nos municípios, onde os Conselhos Municipais são constituídos.

Destarte, os Conselhos Municipais representam uma conquista da sociedade civil diante do Estado. Esse perfaz uma entidade pública responsável por constituir e

executar projetos, através de arranjo social, como é o caso de Itabaiana, objeto de estudo do presente artigo.

Por outro lado, dentre as funções dos Conselhos Municipais estão a de serem ambientes sociais democráticos, em que as pessoas podem expor opiniões, formando consensos coletivos, mas também, sendo espaço de mediação de conflitos entre o poder público e sociedade civil organizada. Para exercer seu objetivo pleno, os Conselhos precisam realizar reuniões mensais, tanto na sede dos órgãos públicos, quanto nas comunidades rurais, onde estão as pessoas que mais se beneficiam com essas práticas da Gestão Social.

Há ainda relevância desses conselhos, no sentido de intuir as pessoas de participarem na decisão e deliberação de execução de projetos, que promovam melhoria nos serviços e obras oferecidas para suas aglomerações rurais. Nesse sentido, é imprescindível que quem faz parte de órgãos, apresentem as capacidades necessárias para cumprir as funções na qual foram designadas, vindo possibilitar a assistência para os beneficiários de cada política pública, por que somente assim os resultados poderão ser satisfatórios. Faz-se também importante, o envolvimento dos atores em atividades que trabalhem capacitação técnica para a melhoria dos indicadores sociais de cada família, como angariadores do desenvolvimento rural.

A pesquisa apresentou um Estado de viés desenvolvimentista, mas com fragilidades que precisam ser vencidas. A constituição de Conselhos atuantes pede um processo educacional efetivo entre seus participantes, com o intuito de formar, cada vez mais, representantes públicos capazes de interagir com realidades distintas. Assim, formando atores sociais capacitados para lidar com as questões encontradas em cada comunidade, compreendendo a importância de se tornar agentes ativos na promoção do poder público, bem como da descentralização de recursos de grande importância para suas vidas.

Portanto, a pesquisa fez entender o desafio quanto à democratização de políticas públicas para o meio rural. Isso porque falta envolvimento de atores responsáveis por gerir tais atividades, ao passo que as políticas são aprovadas após sua gerência, sendo executadas sem o devido acompanhamento e avaliação, uma vez que, o Estado não dá a devida assistência aos atores, que dependem dessas práticas para melhorar sua qualidade de vida no meio rural, sobretudo, no município estudado.

REFERÊNCIAS

- [1] ABRAMOVAY, Ricardo. Agricultura familiar e uso do solo. São Paulo em perspectiva, v. 11, n. 2, p. 73-78, 1997a.
- [2] _____. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. Economia aplicada, v. 4, n. 2, p. 379-397, 2000 b.
- [3] _____. Conselhos além dos limites. Texto preparado para o Seminário Desenvolvimento Local e Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural organizado pela EMATER/RS, pela FETAG/RS com apoio da GTZ, nos dias 20 e 21 de junho de 2001c.
- [4] ALTAFIN, Iara. Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar. Brasília: CDS/UnB, 2007.
- [5] BAQUERO, Marcello. Globalização e democracia inercial: o que o capital social pode fazer na construção de uma sociedade participativa. Capital Social: teoria e prática. Org. (s): Marcello Baquero e Dejalma Cremonese. Ijuí, 2006, 28-47.
- [6] BAQUERO, Rute; HAMMES, Lúcio Jorge. Educação de Jovens e Construção de Capital Social: Que Saberes são Necessários?. Capital social: teoria e prática, 2006, 141.
- [7] BORGES, S. S. Espaços políticos participativos: caminhos e descaminhos da participação social nos Conselhos Municipais em Salvador, Bahia. 2015. 138 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.
- [8] BRANDENBURG, Alfio. Agricultura familiar, ONGS e desenvolvimento sustentável, Curitiba: UFPR, 1999.
- [9] BRANDENBURG, A; FERREIRA, A.D. D; RODRIGUES, A. S; SILVA O. H. S; Resistência e Empoderamento no mundo rural. In: Revista Estudos Sociedade e Agricultura; ano 15, Volume 01, abril 2007.
- [10] BUAINAIN, Antônio Márcio; ROMEIRO, Ademar R.; GUANZIROLI, Carlos. Agricultura familiar e o novo mundo rural. Sociologias, v. 5, n. 10, p. 312-347, 2003.
- [11] BUARQUE, Sérgio C. Construindo o desenvolvimento local sustentável. 3.ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. 180 p.
- [12] CARVALHO, D. M. de, et. al. (2016). O beneficiamento do amendoim em Ribeirópolis: do trabalho artesanal a aplicação de tecnologia social. Revista GeoNordeste, (1), 108-131.
- [13] ____, et. Al. Aspectos das tecnologias de gestão e de processo no beneficiamento da castanha de caju no agreste de Itabaiana/SE. In: seminário regional norte e nordeste de pós-graduação em geografia (Sernne), 2012, João Pessoa. 3º seminário regional norte e nordeste de pós-graduação em geografia (Sernne), 2012.
- [14] _____. Et. Al. Algumas considerações sobre o Pronaf. Anais VIII Simpósio internacional de geografia Agrária e IX Simpósio Nacional de Geografia Agrária, Curitiba 1 a 5 de novembro de 2017d. Universidade Federal do Paraná. V.único, p.1-119.
- [15] _____. Et. Al. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf. Estudos sociedade e agricultura, 1997a.
- [16] _____. A intervenção do estado em infraestrutura e o processo de circulação de hortifrutigranjeiros em Itabaiana/SE. Scientia Plena, 6(3). 2010b.
- [17] _____. Agricultura Familiar no Brasil: persistência e evolução? In: MAIA, E. Desenvolvimento rural e políticas territoriais: evidências no Nordeste Brasileiro. Vitória da Conquista: UESB, 2017c. Cap. 1, p. 11-36
- [18] _____. Et. Al. Cadeia Produtiva das Hortaliças em Itabaiana/Se: O Caso da Produção e da Comercialização nas Áreas Irrigadas. In: CARVALHO, D. M. De. Et. Al. Desenvolvimento territorial, agricultura e sustentabilidade no Nordeste. São Cristóvão: Editora UFS, 2010.
- [19] DELGADO GIORDANO, Nelson. Extensão e Desenvolvimento local. Em busca da construção de um diálogo. Desenvolvimento em Questão, 2003, 1.1.
- [20] FAVARETO, A. DEMARCO Diogo. (2004). Entre o capital social e o bloqueio Institucional: uma análise dos CMDR em cinco estados brasileiros. In: SCHNEIDER, Sergio *et al.* (Orgs.) Políticas públicas e participação social no Brasil rural. Porto Alegre: UFRGS (Séries estudos rurais), 2004 a.

- [21] _____. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural: entre o capital social e o bloqueio institucional. Sérgio Schneider, et al., 2004 b.
- [22] GOHN, M. G. Conselhos gestores e participação sociopolítica. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2002. 120 a p.
- [23] _____. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. Saúde e sociedade, 2004c, d 13: 20-31.
- [24] GOMES, Eduardo Granha Magalhães. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. Cadernos EBAPE. BR, 2015, 13.4: 894-909.
- [25] HÖFLING, ELOISA DE. Estado e políticas (públicas) sociais. Caderno Cede v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.
- [26] MENDES, Marcelo Alves. Os (des) caminhos geográficos e a pluriatividade na agricultura familiar: aspectos teóricos e cotidianidade da agricultura familiar no Nordeste. 1. ed. São Paulo: Novas Edições Acadêmicas, 2014. v. 200. 261p.
- [27] MOURA, Joana Tereza Vaz. Os conselhos municipais de desenvolvimento rural (CMDRS) e a construção democrática: esfera pública de debate entre agricultores familiares e o estado? Organizações Rurais & Agroindustriais, 2011.
- [28] NAVARRO, Z. (2001) “Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro”, Revista Estudos Avançados, 16 (44): 83-100.
- [29] Neta, M. N. A., Damascena, J. G., Santos, M. P., Cunha, L. D. M. V., & Rabelo, J. M. (2014). Atuação do conselho municipal de desenvolvimento rural sustentável de Janaúba/MG no ano de 2014. Cadernos de Agroecologia, 9(3).
- [30] RAICHELIS, Raquel “Desafios da gestão democrática das políticas sociais”, originalmente publicado em Política Social. Módulo 03. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília, CFESS, ABEPSS, CEAD/NED-UNB, 2000.
- [31] Referências para a gestão social de territórios rurais série documentos institucionais 03/2005 publicado pela SDT/MDA em novembro de 2005.
- [32] [HTTPS://www.thecities.com.br/Brasil/Sergipe/Itabaiana/BGE](https://www.thecities.com.br/Brasil/Sergipe/Itabaiana/BGE) – Instituto Brasileiro de Geografia Estatística, dezembro, 2018.
- [33] ROMANO, Jorge O. Empoderamento: Enfrentaremos Primeiro a Questão do poder Para Combater junta a pobreza. International Workshop Empowerment and Rights Based Approach in Fighting Poverty Together, , Rio de Janeiro, Brazil, 4th to 6th September 2002.
- [34] SERPA, Angelo. Políticas públicas e o papel da Geografia. Revista da ANPEGE, v. 7, n. 01, p. 37-47, 2017.
- [35] SANTOS, Boaventura de Souza. A difícil democracia reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo, 2016, 220p.
- [36] SANTOS, J. M, dos. PERREIRA, F.C MENDES, M.A. Os desafios e contradições da política territorial no Nordeste e seus rebatimentos no território rural da bacia leiteira-AL. In: _____. Desenvolvimento rural e políticas territoriais: evidências no Nordeste Brasileiro. Vitória da Conquista, BA. UESB, 2017. Cap. 2, p.37-57
- [37] SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. Conselhos municipais e a participação cívica na gestão das políticas públicas: o caso da metrópole fluminense. Cadernos Metrópole. 2002, 07: 97-112.
- [38] SCHNEIDER, Sérgio. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. Revista brasileira de ciências sociais. São Paulo. Vol. 18, n. 51 (fev. 2003), p. 99-122, 2003a.
- [39] _____. O papel da pluriatividade numa estratégia de desenvolvimento rural. Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. 2005b.
- [40] _____. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate In: Revista de Economia Política, vol. 30, n 3 (119), Julho-setembro/2010 c. P. 511-531.
- [41] SEN, Amartya; MENDES, Ricardo Doninelli. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

