



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DA NATUREZA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
DOUTORADO**

THIAGO LIMA MATIAS

**ATUAÇÃO DOS NÚCLEOS DE PESQUISA E EXTENSÃO EM
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO FORTALECIMENTO DOS
TERRITÓRIOS DA BORBOREMA E DO CARIRI ORIENTAL NO ESTADO DA
PARAÍBA – PB**

**JOÃO PESSOA - PB
2022**

THIAGO LIMA MATIAS

**ATUAÇÃO DOS NÚCLEOS DE PESQUISA E EXTENSÃO EM
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO FORTALECIMENTO DOS
TERRITÓRIOS DA BORBOREMA E DO CARIRI ORIENTAL NO ESTADO DA
PARAÍBA – PB**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Centro de Ciências Exatas e da Natureza da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Geografia, sob a orientação do Prof. Dr. Josias de Castro Galvão.

**JOÃO PESSOA - PB
2022**

FICHA CATALOGRÁFICA

M433a Matias, Thiago Lima.

Atuação dos Núcleos de Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial no fortalecimento dos territórios da Borborema e do Cariri oriental no estado da Paraíba - PB / Thiago Lima Matias. - João Pessoa, 2022.

212 f. : il.

Orientação: Josias de Castro Galvão.
Tese (Doutorado) - UFPB/CCEN.

1. Desenvolvimento territorial. 2. Núcleos de extensão. 3. Gestão social. 4. Territórios Rurais e da Cidadania. 5. Colegiados territoriais. I. Galvão, Josias de Castro. II. Título.

UFPB/BC

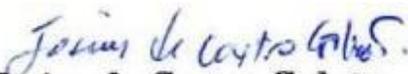
CDU 911.37(043)

THIAGO LIMA MATIAS

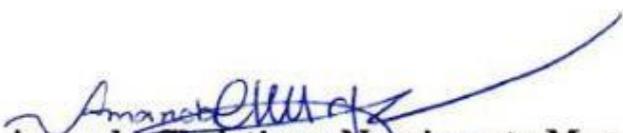
**ATUAÇÃO DOS NÚCLEOS DE PESQUISA E EXTENSÃO EM
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO FORTALECIMENTO DOS
TERRITÓRIOS DA BORBOREMA E DO CARIRI ORIENTAL NO ESTADO DA
PARAÍBA – PB**

Aprovada em: 20/12/2022

BANCA EXAMINADORA


Prof. Dr. Josias de Castro Galvão
Orientador
(PPGG/UFPB)


Prof. Dr. Anieres Barbosa da Silva
Examinador interno
(PPGG/UFPB)


Prof.^a. Dr.^a. Amanda Christinne Nascimento Marques
Examinadora Interna
(PPGDH/PPGG//UFPB)


Prof.^a. Dr.^a. Maria de Fátima Ferreira Rodrigues
Examinadora externa
(PPGDH/UFPB)


Prof.^a. Dr.^a. Ivánalda Dantas Nóbrega Di Lorenzo
Examinadora Externa
(PPGDH/UFPB-UFCG)

A todos agricultores/agricultoras familiares e suas organizações sociais em todo Brasil,
DEDICO.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a **Deus** pela iluminação em meu cotidiano. Ele faz parte de tudo que significo.

Agradeço aos meus pais genitores – **Francisco de Assis e Vitória** (*in memorian*), minha mãe que o coração acolheu – **Terezinha**, meu irmão **Daniel**, pela parceria, minha sobrinha **Kamilla** e cunhada **Kíssia**, pelo sentido que fazem ao provarem, sob qualquer circunstância, ações de amor, carinho e gentileza.

Digo muito obrigado ao meu professor e amigo **Josias de Castro Galvão**, sinônimo de retidão e ética, pelo manancial de conhecimentos acadêmicos e de vida que me proporcionou desde nossa primeira conversa.

Agradeço também a todos os(as) meus(minhas) mestres(as), colegas de profissão e meus estudantes. Sem eles e a interferência que tiveram em minha vida eu não seria o professor e o indivíduo que hoje me apresento ao mundo.

Sou grato também aos professores da banca avaliadora, **Anieres Barbosa, Fátima Rodrigues** e **Amanda Marques**, que, com todas as sugestões apontadas vieram a enriquecer as reflexões referentes à pesquisa sobre os NEDETs (desde minha entrada no PGGG, com a defesa do projeto sobre as redes de Agroecologia na Borborema e Cariri).

Digo muito obrigado aos agentes territoriais, professores coordenadores e alunos bolsistas e agricultores familiares entrevistados que, com muita gentileza e atenção, se dispuseram a participar da construção do trabalho.

Por fim, dedico meus mais fortes agradecimentos, aos poucos e completos amores-amigos, **Denis, Laura, Ley, Henry, Irlany, Ricardo Medeiros, Custódio, Dudu, Sandra...**, que conquistei. Espero que continuem em minha vida.

Toda interpretação tem um conteúdo político - Milton Santos.

RESUMO

A presente pesquisa propõe-se a analisar a atuação de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEXTAP/NEDET Borborema e NEDET Cariri Oriental - Chamada CNPq/MDA/SPM-PR Nº 11/2014 - UFCG) no que tange à gestão de pessoal e mediação em processos decisórios das políticas voltadas para a agricultura familiar nos Territórios Rurais e da Cidadania, a partir da vigência dos Projetos entre os anos de 2014 e 2017. Nesse período, além de operarem ações do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e estimularem a participação das Universidades Públicas e Institutos Federais na busca de conhecimentos e soluções dos problemas enfrentados no campo, os NEDETs Paraíba assessoraram os diversos Colegiados Territoriais no planejamento, programação de ações de inclusão social e produtiva no campo, promovendo também o acompanhamento da política territorial. No campo teórico-metodológico, o materialismo histórico e dialético direciona-nos a não realizar uma investigação puramente narrativa e descritiva, mas também a buscar o resgate da historicidade cíclica dos fatos e perceber a real atuação dos sujeitos sociais presentes no intuito de desvendar os conflitos, contradições, interesses e ideologias que estão por trás dos discursos e também dos resultados das diferentes ações nos Territórios. Para a realização do trabalho, contamos com o suporte metodológico da pesquisa documental, de entrevistas semiestruturadas e questionários aplicados com os agentes envolvidos nesse processo organizativo (professores coordenadores, alunos e profissionais bolsistas, representações políticas etc.). Por meio da análise das diversas atividades de pesquisa, extensão e gestão social empreendidas nesses territórios, propomo-nos a realizar um estudo que favoreça observar as políticas operadas como fonte de investigação geográfica. Assim, defendemos, nessa Tese, a importância da política territorial que, fundamentada em uma visão processual, cíclica e dinâmica, perpassando pelas fases de planejamento, organização, monitoramento e avaliação, implicou numa ruptura das concepções e práticas de gestões centralizadoras e pouco participativas que marcam a administração pública brasileira. A experiência inédita dessa política de governo trouxe resultados positivos, tanto na melhoria das condições de vida da agricultura familiar, quanto em seu poder de organização, sobretudo, pela gestão social promovida pelos NEDETs nos Territórios Rural e da Cidadania analisados. Apesar das falhas de governança e participação dos agentes territoriais, os resultados de nossa pesquisa apontam que, com maior facilidade orçamentária do ponto de vista operacional, os NEDETs auxiliaram na recomposição dos colegiados territoriais e regularização de um cronograma de atividades (plenárias, reuniões com o Núcleo Diretivo, Câmaras Temáticas, Conferências territoriais da Juventude, de Mulheres, Seminários etc.), bem como com a difusão de tecnologias e métodos, e produção de dados importantes para a avaliação da política no âmbito dos Territórios.

Palavras-chave: Núcleos de Extensão; Desenvolvimento Territorial; Gestão Social; Territórios Rurais e da Cidadania; Colegiados Territoriais.

ABSTRACT

The research aims to analyze the performance of Extension Centers in Territorial Development (NEXTAP/NEDET Borborema and NEDET Cariri Oriental - CNPq/MDA/SPM-PR No. 11/2014 - UFCG) with regard to crew management and mediation in decision-making processes of policies aimed at family farming in Rural and Citizenship Territories, from the duration of the Projects between the years 2014 to 2017. During this period, in addition to operating actions of the extinct Ministry of Agrarian Development - MDA and encouraging the participation of Public Universities and Federal Institutes in the search of knowledge and solutions for the problems faced in the field, the NEDETs Paraíba assisted the various Territorial Collegiates in the planning and programming of actions of social and productive inclusion in the field, also promoting the monitoring of territorial policy. In the theoretical methodological field, historical and dialectical materialism directs us to do not carry out a purely narrative and descriptive investigation of the facts, but also to seek the rescue of the cyclical historicity of the facts and to perceive the real performance of the social subjects present in order to unravel the conflicts, contradictions, interests and ideologies that are behind the discourses and also behind the results of the different actions in the Territories. For conduction of the work, we had the methodological support of documentary research, semi-structured interviews and questionnaires applied with the involved agents (coordinating professors, students and scholarship holders, political representations etc.) in this organizational process. Through the analysis of the various research, extension and social management activities undertaken in these territories, we propose to carry out a study that favors the observation of operated policies as a source of geographic investigation. Thus, in this thesis we defend the importance of territorial policy, that based on a procedural, cyclical and dynamic vision, passing through the planning, organization, monitoring and evaluation phases, implied a rupture in the concepts and practices of centralized and poorly participative management that mark the Brazilian public administration. The unprecedented experience of this government policy brought positive results both in improving the life conditions of family farming as in its organizational power, above all, through the social management promoted by the NEDET's in the analyzed rural and citizenship territories. Despite the failures in governance and participation of territorial agents, the results of the research show that with greater budgetary ease from an operational point of view, the NEDETs assisted in the recomposition of territorial collegiates and regularization of a schedule of activities (plenary sessions; meetings with the Directive Center, Thematic Assemblies, territorial conferences of Youth, Women, seminars etc.), as well as, dissemination of technologies and methods, and production of important data for policy evaluation within the Territories.

Keywords: Extension Centers; Territorial Development; Social Management; Rural and Citizenship Territories; Territorial Collegiat.

RÉSUMEN

La investigación se propone a analizar la actuación de Núcleos de Extensión en Desarrollo Territorial (NEXTAP/NEDET Borborema y NEDET Cariri Oriental – Convocación CNPq/MDA/SPM-PR N° 11/2014) en lo que atañe a la gestión de personal y mediación en procesos decisorios de las políticas dirigidas para la agricultura familiar en los Territorios Rurales y de Ciudadanía, desde la vigencia de los Proyectos entre los años 2014 a 2017. En este período, además de realizaren acciones del extinto Ministerio de Desarrollo Agrario – MDA y estimularen la participación de las Universidades Públicas e Institutos Federales en la búsqueda de conocimientos y soluciones de los problemas enfrentados no campo, los NEDETs Paraíba asesoraron los diversos Colegiados Territoriales en el planeamiento, programación de acciones de inclusión social y productiva en el campo, fomentando también el acompañamiento de la política territorial. En el campo teórico metodológico, el materialismo histórico y dialéctico nos direcciona a no realizar una investigación puramente narrativa y descriptiva, sino también busca el rescate de la historicidad cíclica de los hechos y percibir la real actuación de los sujetos sociales presentes con el intuito de desvelar los conflictos, contradicciones, intereses e ideologías que están por detrás de los discursos y también de los resultados de las diferentes acciones en los territorios. Para la realización del trabajo, contamos con el soporte metodológico de la investigación documental, de entrevistas semiestructuradas y encuestas aplicadas con los agentes involucrados (profesores coordinadores, alumnos y profesionales becarios, representaciones políticas etc.) en este proceso organizacional. Conforme el análisis de diversas actividades de investigación, extensión y gestión social efectuadas en estos territorios, proponemos la realización de un estudio que favorezca la observación de las políticas operadas como fuente de investigación geográfica. Por lo tanto, defendemos en esta tesis, la importancia de una política territorial que, fundamentada en una visión procedimental, cíclica y dinámica, atravesando las fases de planeamiento, organización, monitoreo y evaluación, conllevó en una ruptura de las concepciones y prácticas de gestiones centralizadoras y poco participativas que marcan la administración pública brasileña. La experiencia innovadora de esta política de gobierno ha traído resultados positivos tanto en la mejoría de las condiciones de vida de la agricultura familiar cuanto en su poder de organización, mayoritariamente, por la gestión social promovida pelos NEDETs en los Territorios Rural y de Ciudadanía analizados. A pesar de las fallas de gobierno y participación de los agentes territoriales, los resultados de nuestra investigación apuntan que con mayor facilidad presupuestada operacional, los NEDETs auxiliaron en la recomposición de los colegiados territoriales y regularización de un cronograma de actividades (plenarias; reuniones con el Núcleo Directivo, Cámaras temáticas, conferencias territoriales de la Juventud y de las Mujeres, seminarios etc.) así como, difusión de tecnologías y métodos, y producción de datos importantes para evaluación de la política en el ámbito territorial.

Palabras clave: Núcleos de Ampliación; Desarrollo Territorial; Gestión Social; Territorios Rurales y de Ciudadanía; Colegiados Territoriales.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABA -	Associação Brasileira de Agroecologia
AESA -	Agência Executiva de Gestão das Águas do estado da Paraíba
AF -	Agricultura Familiar
ANA -	Articulação Nacional de Agroecologia
ASA -	Articulação do Semiárido
AS-PTA -	Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa
ATER -	Assistência Técnica e Extensão Rural
ATES -	Assessoria Técnica e Social Ambiental uma Reforma Agrária
BB -	Banco do Brasil
BNB -	Banco do Nordeste
CAAASP -	Central das Associações dos Assentamentos do Alto Sertão Paraibano
CBA -	Congresso Brasileiro de Agroecologia
CAR -	Cadastro Ambiental Rural
CASACO -	Associação de Lideranças, Organizações de Agricultores e Agricultoras do Cariri Paraibano
CEASA -	Central Estadual de Abastecimento
CIAPO -	Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica
CIRAD -	<i>Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement</i>
CLADES -	Consórcio Latino-Americano de Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável
CNAPO -	Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
CNPq -	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONAB -	Companhia Nacional de Abastecimento
CONDRAF -	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONTAG -	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CONSAD -	Consórcio Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
CONSEA -	Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional
COONAP -	Cooperativa de Trabalho Múltiplo e Apoio às Organizações de Auto Promoção
CPOrgs -	Comissões da Produção Orgânica das Unidades da Federação

CPT -	Comissão Pastoral da Terra
CTAO -	Câmara Temática de Agricultura Orgânica
CUT -	Central Única dos Trabalhadores
DAP -	Declaração de Aptidão do PRONAF
DATER -	Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural
EBAA -	Encontro Brasileiro de Agricultura Alternativa
EMATER -	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA -	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENA -	Encontro Nacional de Agroecologia
FAEAB -	Federação das Associações de Engenheiros Agrônomo no Brasil
FDTSCOP -	Fórum Desenvolvimento Territorial Sustentável do Cariri Oriental Paraibano
FEAB -	Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil
FETRAF -	Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
FNDE -	Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar
GTDN -	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBGE -	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFPB -	Instituto Federal da Paraíba
INTERPA -	Instituto de Terras e Planejamento Agrícola do estado da Paraíba
IPA -	Instituto Paraibano de Agropecuária
INCRA -	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSA -	Instituto Nacional do Semiárido
MAPA -	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA -	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS -	Ministério do Desenvolvimento Social
MESA -	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e combate à Fome
MMA -	Ministério do Meio Ambiente
MST -	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NAESP -	Núcleo de Estudos em Agricultura Ecológica do Sertão
NEA -	Núcleo de Estudos em Agroecologia
NEDET -	Núcleo de Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial
NERA -	Núcleo de Extensão Rural e Pesquisa Agroecológica
PIMC -	Programa 1 Milhão de Cisternas

PAA -	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC -	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIS -	Projeto Produção Agroecológica Integrada e Sustentável
PATAC-	Programa de Aplicação de Tecnologia Apropriada às Comunidades
PBF -	Programa Bolsa Família
PCTAF's -	Povos e Comunidades Tradicionais e Agricultores Familiares
PGPM -	Programa de Garantia de Preços Mínimos
PGPM - Bio -	Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade
POAB -	Polo Sindical e das Organizações da Agricultura Familiar da Borborema
PLANAPO -	Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PNAE -	Política Nacional de Alimentação Escolar
PNAPO -	Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PNATER -	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNPSB -	Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade
PNSMAF -	Programa Nacional de Sementes e Mudanças para Agricultura Familiar
PRONAF -	Programa Nacional de Fortalecimento a Agricultura Familiar
PRONAT -	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PRONATEC -	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PRONATER -	Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária
PT -	Partido dos Trabalhadores
PTA-FASE -	Projeto Tecnologia Alternativa/FASE
PTC -	Programa Territórios da Cidadania
SAF -	Secretaria de Agricultura Familiar
SDT -	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEBRAE -	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEDAP -	Secretaria do Estado do Desenvolvimento da Agropecuária e da Pesca
SESC -	Serviço Social do Comércio
SEPLAG -	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SESUMA -	Secretaria de Serviços Urbanos e Meio Ambiente
SIBRATER -	Sistema Descentralizado de Ater Pública

SINTER -	Sindicato dos Extensionistas
SUDENE -	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
UEBA -	Universidade Estadual da Paraíba
UEPB -	Universidade Estadual da Paraíba
UFAL -	Universidade Federal de Alagoas
UFC -	Universidade Federal do Ceará
UFCG -	Universidade Federal de Campina Grande
UFPB -	Universidade Federal da Paraíba
VINCULUS -	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Territórios Rurais e da Cidadania Apoiados – NEDET/CNPq/MDA	23
Mapa 2 - Territórios Rurais e da Cidadania no Brasil - 2015.....	95
Mapa 3 - Territórios Rurais e da Cidadania homologados no estado da Paraíba....	100
Mapa 4 - Localização do Território da Cidadania da Borborema.....	105
Mapa 5 - Localização do Território Rural do Cariri Oriental.....	122
Mapa 6 - Distribuição dos projetos NEDETs nos TRs/TCs no Brasil.....	128
Mapa 7 - Distribuição dos projetos NEDETs no estado da Paraíba.....	132
Mapa 8 - Área de atuação do Núcleo Multiterritorial de Extensão do Agreste Paraibano (NEXTAP).....	140

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fluxograma das Políticas Públicas de desenvolvimento rural no Brasil.....	75
Figura 2 - Organograma do Colegiado Territorial da Borborema.....	108
Figura 3 - Organograma do Fórum de Desenvolvimento Territorial do Cariri Oriental.....	121
Figura 4 - Articulações promovidas pelo Projeto NEDETs na Paraíba.....	130
Figura 5 - Articulações promovidas pelo NEDET Borborema.....	146
Figura 6 - Articulações promovidas pelo NEDET Cariri Oriental.....	154
Figura 7 - Plenárias do Colegiado Territorial da Borborema.....	170
Figura 8 - Conferência Territorial das Juventudes Rurais do Território do Cariri Oriental.....	182

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Territórios Rurais e da Cidadania, por região.....	96
Quadro 2 -	Territórios Rurais e da Cidadania apoiados na Paraíba – valores globais.....	134
Quadro 3 -	Síntese geral dos eventos realizados pelo NEDET Borborema.....	143
Quadro 4 -	Síntese geral dos eventos realizados pelo NEDET Cariri Oriental.....	153

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Projetos de Infraestrutura (PROINF) – evolução dos investimentos no TC da Borborema.....	111
Gráfico 2 - Projetos de Infraestrutura (PROINF) – evolução dos investimentos no TR do Cariri Oriental.....	123

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	19
1 DISCUTINDO OS CONCEITOS FUNDAMENTAIS DA POLÍTICA TERRITORIAL BRASILEIRA	31
1.1 A Democracia participativa como superação das políticas setoriais e descentralização das ações do Estado	32
1.2 A relevância da abordagem territorial como estratégia para o desenvolvimento rural sustentável no Brasil.....	41
1.3 Governança Territorial e Gestão Social: a função do capital social na política de desenvolvimento territorial rural no país (PRONAT/PTC)	49
2 CAMINHOS E DESCAMINHOS DO DESENVOLVIMENTO RURAL: O PAPEL DO ESTADO E DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA PROMOÇÃO DOS TERRITÓRIOS RURAIS E DA CIDADANIA NO BRASIL	59
2.1 A Ditadura civil-militar e a emergência dos movimentos sociais promotores da agricultura familiar no campo	60
2.2 Descentralização das ações do Estado: a Carta Cidadã e a era dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) na década de 1990	66
2.3 A promoção de políticas de desenvolvimento rural do Brasil no governo do Partido dos Trabalhadores – PT (2003-2015)	74
2.4 Os governos neoliberais Temer/Bolsonaro e o desmonte das políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil (2016 – 2022)	83
3 A GESTÃO DO PRONAT / PTC: POR DENTRO DOS AVANÇOS E DESAFIOS DA POLÍTICA TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO NOS TERRITÓRIOS RURAIS E DA CIDADANIA NO ESTADO DA PARAÍBA (2003 -2015)	92
3.1 O PRONAT/PTC nos Territórios Rurais e da Cidadania da Paraíba: números, estrutura, atores e gestão social.....	93
3.2 A política de desenvolvimento territorial como vetor para consolidação do Território da Cidadania da Borborema – PB	104
3.3 O Território do Cariri Paraibano: um olhar sobre o conjunto de atores e instituições que fizeram a política territorial no Território Rural do Cariri Oriental	115

4	A FORMALIZAÇÃO DA UNIVERSIDADE ENQUANTO GESTORA DA POLÍTICA TERRITORIAL NOS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA BORBOREMA E RURAL DO CARIRI ORIENTAL NO ESTADO DA PARAÍBA (Chamada CNPq/MDA/SPM-PR N° 11/2014).....	126
4.1	Os projetos NEDET/CNPq/MDA apoiados no estado da Paraíba: estrutura, objetivos, composição do corpo técnico e valores globais financiados.....	127
4.2	Identificação e caracterização do NEXTAP: objetivos, estrutura, implementação da equipe do NEDET Borborema.....	139
4.3	Identificação e caracterização do NEDET Cariri Oriental: Projeto Desenvolvimento Territorial Sustentável - Implementação de um modelo de gestão integrado a partir da criação de uma Incubadora Virtual no Semiárido Paraibano – IACOC.....	149
5	ATUAÇÃO DOS PROJETOS NEDETS EM DOIS TERRITÓRIOS DA PARAÍBA: O CASO DOS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA DA BORBOREMA E RURAL DO CARIRI ORIENTAL.....	160
5.1	Os avanços e os desafios existentes na atuação do NEDET (projeto NEXTAP) no Território da Cidadania da Borborema.....	161
5.2	Os avanços e os limites da atuação do NEDET (projeto IACOC) no Território Rural do Cariri Oriental	174
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	191
	REFERÊNCIAS	202

INTRODUÇÃO

É inegável que o governo promovido pelo Partido dos Trabalhadores (PT) demonstrou que é possível alterar as relações econômicas e as dinâmicas regionais por meio de políticas de descentralização de processos democráticos. No mundo rural brasileiro, essa perspectiva foi sentida com a proposta da Política Territorial¹ (Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PRONAT (2003) / Programa Territórios da Cidadania – PTC (2008) de incluir os que estão à margem do desenvolvimento (assentados, quilombolas e povos tradicionais).

Nesses governos, a aposta foi um modelo de desenvolvimento que tentou combinar de forma simultânea sinais de crescimento econômico com a redução das desigualdades. Bem diferente da proposta dos governos neoliberais posteriores ao *impeachment* de 2016, sobretudo, no contexto do desmonte de um conjunto de políticas sociais do mundo rural patrocinado pelo governo Bolsonaro. Nesse contexto, nosso trabalho justifica-se por propor observar a participação do Estado, enquanto ente federativo, na dicotomia histórica entre a agricultura empresarial e a agricultura familiar.

Para tanto, nossa revisão de literatura parte de obras que evidenciaram a Política Territorial como uma política de governo que articulou inúmeras políticas e agentes do Estado e da sociedade civil, e que levou os ideais da democracia participativa e da descentralização das decisões por meio de seus respectivos colegiados territoriais.

Ao mobilizar todos os ministérios e utilizar os recursos do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), entre os anos de 2003 e 2015, o PRONAT/PTC também consistiu em dotações orçamentárias para que os agricultores e suas organizações realizassem a gestão social de seus territórios na busca de avanços coletivos.

A mesma política que passou por diversas fases, teve uma gestão social exercida por uma rede de articuladores e colaboradores contratados no período (Organizações não Governamentais que prestavam serviços de assessoria). Dentro da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), pertencente ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), diversos embates passaram a ampliar o papel das Universidades e Institutos Federais no mundo rural que se espalha por todo o Brasil. Na função de

¹ Atualmente paralisada devido ao desmonte do MDA no ano de 2016, esses programas tiveram um caráter autônomo e endógeno, que tinham como meta a ampliação de processos de desenvolvimento rural sustentável e a “eficiência” das mesmas por meio das disposições locais dos cidadãos (cunho municipal/multiterritorial) (Brasil, 2015).

auxiliar as ONGs, as Universidades e Institutos de pesquisa (células de acompanhamento) encarregaram-se da mobilização dos agentes territoriais em diversos temas².

O Colegiado Territorial, nesse âmbito, foi a instância política de deliberação sobre o processo de desenvolvimento rural sustentável do território. Para a SDT/MDA, a “gestão social” passou a relacionar o empoderamento da sociedade com o estabelecimento de compromissos entre o público e o privado, mediante a garantia da participação social na gestão pública que requer sistemas descentralizados, baseados em forte envolvimento, maior densidade de informação, parcerias e articulações em rede, transparência e efetiva participação da sociedade, implicando e ampliando os níveis de capacidades humanas, sociais e organizacionais do território (Brasil, 2009, p.12).

É nesse cenário que, a partir do ano de 2009, como uma tentativa de retomar as atividades propostas pelo PRONAT/PTC e viabilizar o funcionamento dos colegiados territoriais, a SDT/MDA instituiu a chamada “assessoria territorial”. Tal iniciativa foi baseada numa rede de articuladores/pesquisadores de Universidades (Células Territoriais de Acompanhamento) e colaboradores contratados, oriundos de Organizações não Governamentais (ONGs) ou de serviços de assessoria.

Assim, o processo de reconfiguração da abordagem territorial para o desenvolvimento rural (Células Territoriais de Acompanhamento) adveio através da aproximação formal das instituições públicas de Ensino Superior como parceiras da SDT, que convocou as Universidades públicas para acompanhar as ações em 218 Territórios Rurais e em 108 Territórios da Cidadania. Até o ano de 2012, haviam sido identificados pela Secretária 164 grupos de pesquisa que tratavam do desenvolvimento territorial e gestão social dos agricultores familiares e suas organizações em 81 Universidades públicas, presentes nas 27 unidades da federação (Brasil, 2015).

Embora tenha produzido avanços importantes para a consolidação da estratégia de desenvolvimento territorial e atendimento aos colegiados, o modelo de gestão social promovido apresentou muitos problemas associados, tanto no que diz respeito ao financiamento das atividades, quanto à instabilidade/ausência de assessores nos territórios. Ademais, outras complicações desenrolavam-se nas dificuldades legais de as

² Temos como referência desse fortalecimento o Território da Borborema no Agreste, com o Polo Sindical da Borborema (PSB) e a sua aproximação com movimentos sociais que compõem a ASA-PB, bem como, projetos de Universidades. Esses, juntos, passaram a ser um espaço de debate em torno da capacidade dessa rede de movimentos de se articular com o Estado e viabilizar a ampliação em políticas públicas para a agricultura familiar local (Caniello, 2016).

ONGs realizarem processos transparentes e cumprimento de algumas regras (por exemplo, a Lei 8.666/93, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública) (Piroux; Caniello, 2015; Caniello *et al.*; 2014).

A desconfiança por parte da ala liberal do Congresso da existência de corrupção e falta de transparência das ONGs, em nível nacional, fez com que a gestão da ex-presidenta Dilma Rousseff (PT) consolidasse e ampliasse o trabalho de assessoria já realizado pelas Universidades e Institutos Federais. Concomitantemente aos os diversos cortes orçamentários a partir dos primeiros anos do governo Dilma, a política territorial encontrou-se fragilizada, principalmente pela desarticulação provocada pela falta de recursos das organizações da sociedade civil que nunca apresentaram suas prestações de contas de modo claro.

Objetivando uma matriz de ações mais enxuta na recomposição dos Comitês de Articulação Estadual (CAEs), a SDT/MDA decidiu mudar a estrutura da assessoria territorial, que passou de “Células Territoriais” para “Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial” (NEDETs), por meio de parcerias com Universidades e Institutos Tecnológicos públicos, mediadas pelo CNPq³. A partir do ano de 2013, os NEDETs passaram a assessorar os diversos Colegiados Territoriais no planejamento, programação de ações de inclusão social e produtiva no campo, promovendo também o acompanhamento da política nos Territórios da região.

As atividades dos NEDETs foram norteadas pelo objetivo de colaborar com o processo de consolidação da abordagem territorial, estimulando e fortalecendo a institucionalização da atuação dos colegiados e a participação dos agentes sociais nas instâncias territoriais. No Brasil, 241 Territórios foram integrados aos NEDETS, os quais iniciaram seu poder de atuação tanto nos Territórios Rurais de Identidade quanto

³ O processo de constituição dos NEDETs foi dividido em duas etapas: a primeira se desenvolveu por Projeto-piloto – Universidades importantes no desenvolvimento territorial foram convidadas a implantar os Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial, onde foram aprovados 11 projetos de 09 Universidades, para alcançar 51 territórios em 08 estados, com 135 pessoas envolvidas. A segunda etapa aconteceu em 2014 por meio de Chamada Pública 2014 e com realização de parcerias com as Universidades públicas para a implantação de Núcleos nos Territórios restantes por meio de edital e seleção de propostas apresentadas à SDT (para atender 138 territórios, com 90 projetos aprovados de 48 Universidades em 24 estados com 511 pessoas envolvidas). Ao todo, foram 101 projetos (muitos em andamento) em 189 territórios rurais, 54 Universidades ou Institutos Federais em 27 unidades da federação com o envolvimento direto de 648 pessoas nas atividades no âmbito dos territórios rurais (Portal dos NEDETs, 2017).

nos territórios atendidos pelo Programa Territórios da Cidadania. No estado da Paraíba, esses Núcleos de Extensão estiveram presentes em 14, dos 15 Territórios Rurais⁴.

Com essa proposta, foi possível apoiar financeiramente projetos que visassem a manutenção de núcleos de extensão em desenvolvimento territorial, em benefício da agricultura familiar e fazer o trabalho de animação, encaminhando projetos de infraestrutura, realizando plenárias, reuniões e os fóruns/plenárias de desenvolvimento territorial. A escolha dos projetos se deu, de modo circunstancial, tanto com base nas células de acompanhamento, como, por exemplo, no Território da Borborema, que teve como precursor de projetos e pesquisas na área o Prof. Dr. Márcio de Mattos Caniello (UFCG), quanto por chamada pública (IACOC/PEASA/UFCG).

O apoio financeiro seria dado a projetos desenvolvidos pelas Universidades e Institutos Federais no intuito de incentivar dentre outros quesitos, o empoderamento das mulheres rurais e a economia solidária. Além disso, os NEDETs nasceram com o foco na realização de levantamentos de dados e informações subsidiárias à pesquisa e avaliação, propondo a ampliação de material científico e publicações em revistas e eventos (artigos, livros etc.).

Para o desenvolvimento do projeto, as equipes NEDETs passaram a atuar conjuntamente com os representantes dos colegiados, assim como, das organizações parceiras no território (da agricultura familiar, das mulheres e dos povos e populações tradicionais) por meio de ações relacionadas tanto à gestão social quanto à de inclusão produtiva do público-alvo da política.

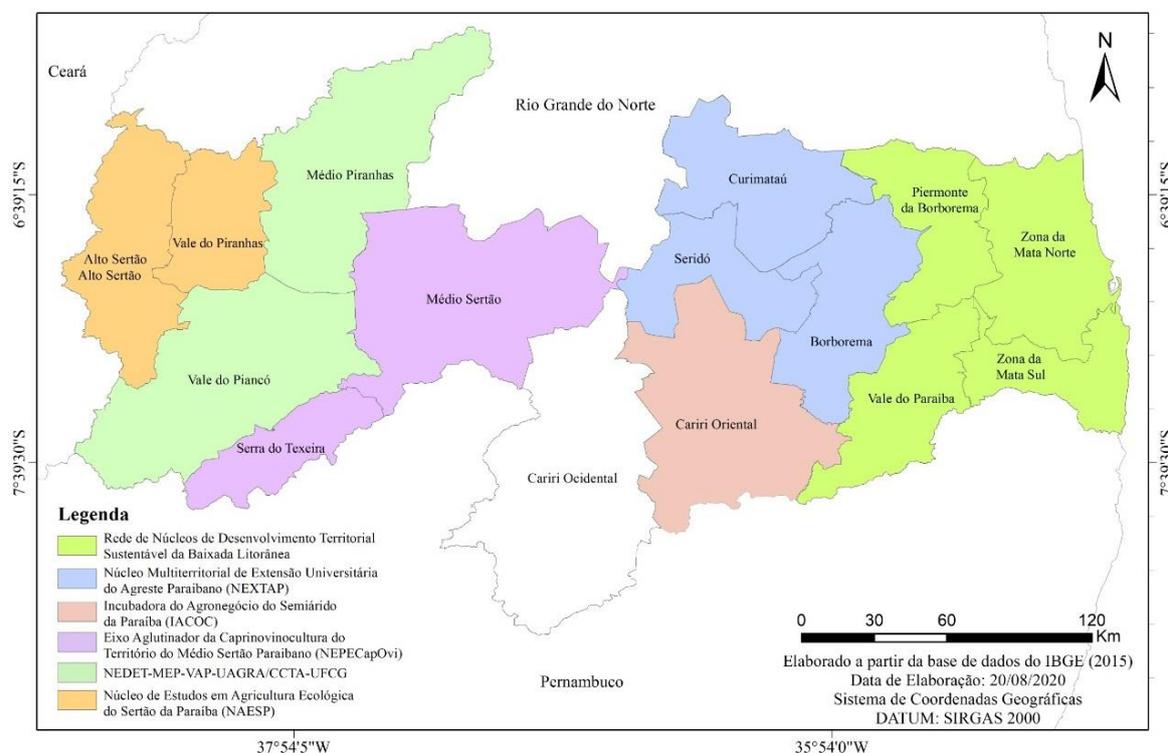
As equipes NEDETs eram formadas por um Coordenador de projeto, um Coordenador de núcleo, um Assessor Territorial de Gestão Social (ATGS), um Assessor Territorial de Inclusão Produtiva (ATIP), um Assessor Territorial de Gênero (ATGe) e bolsistas de Iniciação à Extensão (IEX). Ao todo, foram 101 projetos (alguns ainda em andamento institucionalizados e sem recursos da União), em 189 territórios rurais, 54 Universidades ou Institutos Federais, em 27 unidades da federação, com o envolvimento direto de 648 pessoas nas atividades no âmbito dos territórios rurais (Cardoso Junior *et al.*, 2017).

Sete territórios da Cidadania encontraram-se homologados pelos colegiados territoriais, a saber: a Borborema, o Cariri Ocidental, o Cariri Oriental, o Curimataú, o

⁴ Com 223 municípios distribuídos nos Territórios Rurais e da Cidadania: Alto Sertão, Borborema, Cariri Ocidental, Cariri Oriental, Curimataú, Médio Sertão, Médio Piranhas, Piemonte da Borborema, Serra do Teixeira, Vale do Paraíba, Vale do Piranhas, Vale do Piancó, Vale do Sertão, Zona da Mata Norte e Zona da Mata Sul (MDA, 2017).

Médio Sertão, a Zona da Mata Norte e a Zona da Mata Sul. Como veremos no curso do trabalho, 06 (seis) projetos foram apoiados pelo MDA no estado da Paraíba, os quais que contaram com diversos profissionais/professores coordenadores, alunos bolsistas e dinâmicas socio territoriais diferentes.

Mapa 1 - Territórios Rurais e da Cidadania Apoiados – NEDET/CNPq/MDA



Fonte: Elaboração própria a partir do Portal dos NEDETs - SDT/MDA (2015).

Os projetos aprovados, espalhados, correspondiam a: a) a rede de núcleos da baixada litorânea - composta pelos Territórios Zona da Mata Norte (ZMN), Zona da Mata Sul (ZMS), Vale do paraíba (Coordenadores: Prof. Felipe Marini e Profa. Fátima Rodrigues da UFPB – Campus I) e Piemonte da Borborema (Coordenadora: Profa. Amanda Marques - UFPB); b) o Núcleo Multiterritorial de Extensão Universitária do Agreste Paraibano - NEXTAP - Territórios da Borborema, Curimataú e Seridó – (Coordenador: Prof. Márcio Caniello da UFCG - Campus Campina Grande; c) A Incubadora do Agronegócio do Semiárido da Paraíba no Território do Cariri oriental (Coordenadora: Profa. Mônica Tejo do Programa de estudos do semiárido – PEASA/UFCG - Campus Pombal); d) o Eixo aglutinador da Capri ovinocultura do Território do Médio Sertão Paraibano – NEPECAPovi/ PEASA – nos Territórios Médio Sertão e Serra do Teixeira (Coordenadora: Profa. Ana Célia Rodrigues Athayde da

UFCG - Campus Patos; e) o Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial do Médio Piranhas e Vale do Piancó (NEDET-MEPVAP/UAGRA/CCTA) (Coordenadora: Profa. Caciana Cavalcanti Costa da UFCG - Campus de Pombal); f) O Núcleo de Estudos em Agricultura Ecológica do Sertão da Paraíba (NAESP) (Coordenadores: Prof. Chico Nogueira do IFPB - Campus Sousa, Prof. Hugo Vieira (Núcleo do Vale do Piranhas) e Josias de Castro Galvão (Núcleo do Alto Sertão) – UFCG – Campus Cajazeiras).

No caso dos Territórios da Borborema, Curimataú e Seridó, que somam, ao todo 38 municípios, a principal proposta do projeto aprovado ocorreu pela implantação do Núcleo Multiterritorial de Extensão do Agreste Paraibano (NEXTAP), tendo atuação, cada um, em seu respectivo território e que contou com cerca de 17 profissionais e estudantes na condição de bolsistas. Em novembro de 2014, a Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) implanta (através do projeto UNICAMPO e Projeto Universidades Cidadãs) o NEXTAP, a partir do projeto “Acompanhamento, Assessoramento e Monitoramento das Instâncias de Gestão Social dos Territórios da Borborema, Curimataú e Seridó Paraibano (Paraíba)”.

Nessa rede organizativa para o avanço de política por entre os três territórios, o professor Caniello (professor Doutor titular de Antropologia da UFCG) foi o responsável pelo lançamento do projeto e atuou como coordenador geral. Logo, o NEDET Borborema contou com um corpo de profissionais da UFCG e da sociedade civil que atuaram em coordenações, assessoria em Gestão Social, assessoria em Inclusão Produtiva, Apoio à Participação das Mulheres, dentre outras áreas.

No mesmo período, outros NEDETs foram sendo implantados, como no caso do Território do Cariri Oriental, através do Programa de Estudos e Ações Para o Semiárido (PEASA/UFCG). Implantado através da aprovação na Chamada Pública CNPq/MDA/SPM-PR N° 11/2014, o NEDET Cariri Oriental, o Projeto foi encabeçado pela Professora Doutora Adjunta IV da UFCG, Mônica Tejo Cavalcanti, que teve como principal motivação introduzir no Território a Incubadora do Agronegócio do Semiárido da Paraíba (IACOC), como um pacote tecnológico composto por um conjunto de ações de capacitação e qualificação técnica, aprimoramento da produção, gestão etc.

Aliado a essa experiência anterior dentro desse ambiente virtual, o conhecimento direto com representantes ligados às cadeias produtivas predominantes fez com que o Projeto já desenvolvido por Mônica Tejo (Desenvolvimento Territorial Sustentável: Implementação de um modelo de gestão integrado a partir da criação de uma

Incubadora Virtual no Semiárido Paraibano) dê início ao trabalho do NEDET Cariri Oriental. Um dos objetivos do projeto foi o fortalecimento produtivo e comercialização para os empreendimentos da agricultura familiar inseridos dentro do território, de maneira a proporcionar alternativas para a redução das desigualdades de renda e gênero.

Nesse campo investigativo e diante da necessidade de se descobrir como se deram essas dinâmicas territoriais, temos como objetivo central do presente estudo observar a atuação das equipes NEDETs por meio dos dois Projetos NEXTAP/NEDET Borborema e a IACOC/NEDET Cariri Oriental como dinamizadores da política de desenvolvimento territorial nos territórios analisados (TC da Borborema e TR do Cariri Oriental).

Apresentamos, assim, com nossa questão central, a seguinte: em que medida a atuação dos NEDETs auxiliou no avanço da política territorial dentro dos territórios da Borborema e do Cariri Oriental? Além disso, outras questões nos inquietam, sobretudo, pelo sentido de nosso trabalho como: Em que medida as principais categorias analíticas fundamentam teórica e empiricamente a construção da política territorial e criação dos NEDETs? Bem como, quais foram os avanços e desafios que existiram no percurso dessa política no contexto nacional no Brasil (políticas/programas territoriais)? Quais foram os desdobramentos existentes na política territorial (PRONAT/PTC) dentro do estado da Paraíba? E ainda, como se deu o desenvolvimento dos projetos NEDETs nos territórios, objeto deste estudo?

Nesse âmbito, como fonte de investigação geográfica, a ciência geográfica desempenha uma função enriquecedora para podemos pensar a relevância dessa política nesses territórios. Como visto anteriormente, e veremos no curso do nosso trabalho, o modelo de desenvolvimento e gestão social adotado pela extinta Secretaria de Desenvolvimento Territorial SDT), pertencente ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (2003-2015) realizou significativos avanços no espaço agrário, se mostrando um importante instrumento de organização política para o avanço social da agricultura familiar e camponesa, bem como suas organizações.

Assim, defendemos, nessa Tese, a importância da política territorial, que fundamentada em uma visão processual, cíclica e dinâmica, perpassando pelas fases de planejamento, organização, monitoramento e avaliação, implicou numa ruptura das concepções e práticas de gestões centralizadoras e pouco participativas que marcam a administração pública brasileira. A experiência inédita dessa política de governo trouxe resultados positivos tanto na melhoria das condições de vida da agricultura familiar,

quanto em seu poder de organização, sobretudo, pela gestão social promovida pelos NEDETs nos territórios rurais e da cidadania analisados.

Como bússola para responder nossas questões, nossa primeira hipótese é que ambos os projetos NEDETs apresentaram uma avaliação de ótima para excelente, cuja implantação dos mesmos melhorou as atividades do Colegiado/Fórum Territorial e, outras atividades dentro dos Territórios. Os resultados apresentados, tanto nos relatórios finais enviados ao CNPq quanto nas entrevistas (relatos orais dos agentes dos Núcleos entrevistados) apresentam-se como uma das mais importantes evidências de que os dois projetos apoiaram o desenvolvimento dos Territórios em seus períodos de atuação.

A outra hipótese que estamos perseguindo aponta para avanços relacionados, sobretudo, à gestão social e ao cronograma de atividades. Num contexto de uma política territorial debilitada e de um PRONAT/PTC irregular e díspar no contexto paraibano, a participação dos projetos NEDETs reavivou os programas e demais ações nos Territórios da Borborema e Cariri Oriental, proporcionando avanços em diversas áreas por meio da nítida mobilização de representantes no período de sua vigência.

A terceira hipótese sinaliza para divergências no que tange à atuação dos dois projetos, seja sob a égide de diferentes formatos organizativos (UFCEG, ONGs, poder público) seja pelos diferentes níveis de capital social pré-existentes dentro dos Territórios. Durante o período em que operou, o NEDET, o Território da Borborema apresentou-se mais fortalecido que o NEDET do Cariri Oriental, tanto nas suas relações com o poder público, quanto liberdade de trânsito dentro da SDT/MDA para realizar suas ações.

Além da gestão social dos territórios e incentivo à governança territorial, no período de vigência dos dois projetos, houve: maior facilidade orçamentária do ponto de vista operacional; revitalização e auxílio no processo de mobilização dos representantes dos colegiados; participação em plenárias de orçamentos participativos municipais e ou estaduais, produção de dados, conhecimentos - ações de extensão universitária focadas no apoio técnico e na assessoria, seminários multiterritoriais que contaram com a participação de diversos atores nos territórios rurais, realização de debates sobre Projetos de Infraestrutura (PROINFs) – difusão de tecnologias e métodos; etc.

Quando voltamos a atenção ao Território da Borborema, por exemplo, entre os anos de 2014 e 2016, a assessoria do NEXTAP desenvolveu-se por meio de forte articulação com o MDA para a realização de atividades formativas, envolvendo diversos atores sociais nos municípios pertencentes ao Território, e auxílio no processo de

mobilização dos representantes dos Colegiados (gestores de prefeituras municipais, câmara de vereadores, EMATER, secretarias da agricultura, Banco do Nordeste etc.) (Caniello, 2017).

Pensando no potencial desse material investigativo e na busca de ampliar questões que, inevitavelmente, ainda precisam ser respondidas, sugerimos a construção de um quadro de referência que exponha as principais ações e mobilizações realizadas pelos NEDETs nesses territórios. No curso dos capítulos, estamos dispostos a realizar tanto um esforço teórico sobre a abordagem territorial quanto uma análise da participação desses núcleos, que favoreça poder desvendar em detalhes, até que ponto houve avanços na política de desenvolvimento territorial por meio dessas atividades operacionais de pesquisa, extensão e apoio.

Logo, as contribuições que serão apresentadas apoiaram-se em uma epistemologia qualitativa. A mesma consistiu no esforço de revisão e análise da bibliografia produzida tanto sobre o Território da Borborema quanto no Cariri Oriental. Analisamos, ainda, relatórios produzidos pelo NEXTAP/NEDET Borborema e o NEDET Cariri Oriental (Chamada CNPq/MDA/SPM-PR Nº 11/2014) durante a vigência do Projeto (2014 a 2017), além dos relatos e entrevistas realizadas com atores territoriais (governo, sociedade civil, UFCG) durante os anos da pesquisa.

A produção bibliográfica especializada, que elegeu os Territórios como referência empírica, é relativamente vasta (Piroux; Bonnal, 2011; Caniello *et al.*, 2014; Duque, 2006; Piroux; Miranda, 2010). Também considerou as questões relacionadas à constituição do Território, as ações públicas que tiveram como objetivo a implementação da política de desenvolvimento territorial, os arranjos institucionais resultantes das próprias políticas públicas, mas também o esforço da sociedade civil – a exemplo do Polo Sindical da Borborema, entre outras organizações.

Ao acreditar no potencial de impacto dos resultados do ponto de vista do desenvolvimento científico e tecnológico desse trabalho, afirmamos que ele trará significativos frutos para a Geografia Agrária do estado da Paraíba e para o Programa de Pós-graduação em Geografia (PPGG), especificamente, relacionados às análises e reflexões que envolvem as dinâmicas territoriais expostas no contexto dessa política de governo.

Vale dizer que nosso trabalho também se justifica pelo próprio contexto de desintegração do PRONAT/PTC que coincidiu com a face de desmobilização social generalizada que pairou sobre os territórios no governo Bolsonaro e dos diversos

problemas, como a falta de suporte aos colegiados. Como a proposta de realizar um retrospecto da política territorial, a pesquisa também evidenciará a participação dos diversos governos federais no decorrer dos anos, no intuito de representar o atual cenário de inércia dos colegiados e inexistência de execução de projetos aprovados.

Para desvendar como se desenvolveu o funcionamento desses Núcleos e como se apresentaram os diversos agentes sociais que se fizeram presentes nessa arena política e representativa, tentaremos fazer uso do método dialético. Esse campo teórico metodológico considera não somente a realidade social em toda sua dimensão histórica e a própria história do conhecimento, mas também permite ao pesquisador identificar problemas e questionar a racionalização de um objeto a outro de modo argumentativo, buscando definir e distinguir claramente os temas (Demo, 1995; Lefebvre, 1995).

Ao propor um domínio de investigação histórica nos estudos voltados às políticas públicas, o materialismo histórico dialético pode direcionar o pesquisador a não realizar uma investigação puramente narrativa e descritiva dos fatos, mas também buscar o resgate da sua historicidade cíclica e perceber a real atuação dos sujeitos sociais presentes nessa política de âmbito territorial no intuito de desvendar os conflitos, contradições, interesses e ideologias que estão por trás das ações dos agentes. Como produto das condições, a dialética e suas tendências à contradição apresentam-se tanto na sua totalidade quanto na unidade de opostos (Demo, 1995; Lefebvre, 1995).

Assim, baseia-se em estudos que influenciam a compreender os fenômenos sociais através do seu conjunto de ações recíprocas, observando as contradições inerentes ao fenômeno e às mudanças dialéticas que ocorrem na natureza do campo estudado, transcendendo novas questões que requerem possíveis soluções para as dinâmicas territoriais que se revelam. Essa perspectiva busca, portanto, a compreensão da realidade por meio das contradições no “tempo e espaço” e do sentido de totalidade de múltiplas determinações interligadas em constante movimento no contexto histórico e social (Lakatos; Marconi, 2010).

O universo da pesquisa é composto pelos diversos agentes que participaram da política territorial no Estado e das mobilizações promovidas pelos NEDETs desde o ano de 2014. Entre esses sujeitos representativos, destacam-se professores de Universidades e Institutos Federais, alunos bolsistas, assessores/técnicos agrícolas, representantes dos colegiados, profissionais agrônomos, tecnólogos em Agroecologia, agricultores agroecológicos, líderes de conselhos municipais, líderes de ONGs, agentes ligados ao Estado, representações políticas locais.

A aplicação das entrevistas junto aos agentes presentes no desenvolvimento da política territorial foi realizada, em sua maioria, de modo virtual. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com agentes das Universidades (professores doutores coordenadores de projeto), assessores territoriais de ONGs e com o ex-delegado do MDA na Paraíba. *A priori*, realizamos o levantamento bibliográfico e revisão da literatura que nos embasou em nossa pesquisa documental em sites do governo e publicações de diversos programas de graduação/pós-graduação do Brasil. O recorte temporal da pesquisa se desenvolveu durante os anos de 2018-2022⁵.

A fim de trazer à tona a pesquisa realizada, esse trabalho de Tese foi organizado em capítulos. No capítulo 1, começamos nosso trabalho discutindo as principais categorias que vão auxiliar-nos a responder nossas principais questões. Por meio dos conceitos estruturantes na construção da política territorial, pretendemos debater como autores importantes levam em consideração temas como a democracia participativa e a descentralização das ações do Estado, o território enquanto estratégia de desenvolvimento rural sustentável e o capital social atrelado aos ciclos de gestão social e protagonismo dos agentes sociais e suas organizações.

No Capítulo 2, apresentamos um estudo do processo de desenvolvimento rural, tentando observar os avanços e desafios da governança territorial no Brasil no decorrer das décadas. Com o título “Caminhos de desenvolvimento rural no país: os avanços e os desafios da governança territorial operada pelo Estado e os movimentos da sociedade civil”, realizamos o recorte histórico que trata desde a ditadura militar e a emergência dos movimentos sociais do campo, a Constituição de 1988 e a era dos Conselhos por toda a década de 1990. Posteriormente, realizamos um panorama do desenvolvimento rural no país a partir da atuação dos governos Lula e Dilma e o desmonte da política territorial brasileira nos governos Temer e Bolsonaro.

Já no curso do Capítulo 3, propomo-nos a caracterizar o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e da Cidadania no Brasil (PRONAT/PTC). Nosso propósito é o de ampliar o debate sobre o trabalho já desenvolvido anteriormente pela união entre o Estado e as ONGs nos Territórios

⁵ No período que foi destinado para o estudo de campo (2020 e 2021), as restrições de circulação ocasionadas pela Pandemia de Covid-19 fizeram com que nossas atividades de campo fossem comprometidas. As viagens de campo para investigação nos municípios pertencentes aos Territórios foram interrompidas, limitando os encontros presenciais com secretários municipais e outros líderes do poder público), por exemplo. Diante de uma série de dificuldades pandêmicas, fizemos uso do aplicativo de mensagens Whatsapp como meio de comunicação mais utilizado (áudio e texto) para a realização das entrevistas.

(caracterização edafoclimática), bem como desnudar quais foram os caminhos que levaram a UFCG a propor os projetos NEDETs na escala estadual com suas Células de Acompanhamento.

No Capítulo 4, apresentamos a institucionalização formal dos Núcleos nos territórios a partir da análise dos Relatórios produzidos pelas equipes NEDETs como a escolha de Projetos, valores globais oferecidos, modalidades de apoio, equipes Técnicas, Atribuições e infraestrutura dos projetos. Além do que, realizamos um panorama da agenda/cronograma de atividades (plenárias; reuniões, Câmaras Temáticas, conferências territoriais da Juventude, de mulheres etc.) ocorridas nos Territórios.

No último capítulo, nosso propósito é o de revelar a participação dos NEDETs no âmbito dos Territórios. Nele, demonstramos os avanços e dilemas da atuação das equipes no que tange ao suporte técnico, metodológico e material para o funcionamento regular dos colegiado/fórum, seus comitês e instâncias e implementação dos projetos de infraestrutura e inclusão produtiva. Para tanto, damos continuidade à discussão, focando na avaliação da gestão social promovida pelos dois projetos realizados, objetivando, por conseguinte, relacionar o conjunto de ações e os discursos dos agentes sociais pertencentes a essa arena de políticas.

CAPÍTULO 1

DISCUTINDO OS CONCEITOS FUNDAMENTAIS DA POLÍTICA TERRITORIAL BRASILEIRA

Como tentativa de responder as nossas questões, vamos começar nosso trabalho discutindo algumas das principais categorias analíticas que fundamentam a política territorial brasileira. Lançando mão de conceitos relevantes e que estão presentes teórica e empiricamente na construção da política territorial que estamos buscando entender por meio da atuação dos NEDETs, temos a pretensão de discutir as abordagens fundamentais que permeiam a natureza da pesquisa (democracia participativa, território, desenvolvimento territorial, governança, gestão e capital social).

No primeiro tópico, a perspectiva teórica que nos incentiva a pensar o conceito de democracia está avesso aos ideais do pensamento liberal, vinculada, sobretudo, às teorias participativas. A partir disso, construímos nossa reflexão em torno do pensamento democrático, marcado por uma literatura que aborda a social democracia como aquela que leva em consideração princípios de igualdade e justiça social. Aqui, os preceitos que impulsionam a representatividade dos indivíduos dentro da nossa sociedade andam em concomitância com o lema das liberdades substanciais.

Nesse âmbito discursivo, o segundo tópico revela o conceito de território e da abordagem do desenvolvimento territorial como aquele que assume a função de uma ferramenta para se pensar o planejamento no contexto no tecido social e execução de políticas públicas. Ao nos permitir problematizar a relevância da participação dos indivíduos, a abordagem territorial nos auxilia de modo significativo, pois, incorpora em seus arcabouços teóricos quesitos como a governança, a identidade, bem como, o reconhecimento de ciclos de gestão social para o tão buscado desenvolvimento.

Além de tomar como base as visões de autores que trabalham essas temáticas, no terceiro tópico, estamos refletindo a eficiência da política territorial brasileira, sobretudo, a partir da participação dos NEDETs, debatendo os conceitos como gestão social, governança territorial e capital social. A depender dos níveis de capital social, o caráter democrático da sociedade civil pode determinar também a performance dos governos locais e de suas instituições (bom ou mau desempenho). Nesse campo teórico, a organização social representada pelas redes de associações civis e suas formas de cooperação, baseiam-se nas relações de coesão e solidariedade entre os cidadãos.

1 A Democracia participativa como superação das políticas setoriais e descentralização das ações do Estado

Em todo seu percurso, o Estado brasileiro sempre demonstrou possuir uma frágil relação com a democracia. Apesar dos avanços propostos nas últimas três décadas, sobretudo, a partir do processo de redemocratização e descentralização das ações do Estado, o termo democracia sempre esteve atrelado ao seu papel desenvolvimentista e suas lógicas voltadas para os espaços capitalistas de poder. Independente da época e como ente patrocinador das desigualdades, o Estado Brasileiro assumiu as variadas faces do sistema capitalista e seus mecanismos de controle e utilizou-se da democracia a favor dos mais ricos (Santos, 2003; Fernandes, 1975).

Podemos pensar o conceito de **democracia**, assim, não como algo estático, mas como algo em constante aperfeiçoamento e que também é fruto de acontecimentos históricos sustentados na exploração legalizada dos governos. O termo pode ser classificado tanto pelos diferentes modelos, quanto os distintos estágios de desenvolvimento que representa. Originado na Grécia como uma forma de resgate às noções de bem comum, o termo democracia (*demos*, “povo” – *kratos*, “poder”) aponta para a vontade coletiva e para a soberania popular que existem na prática política de dissolução do poder dos cidadãos (Guerra, 2006).

Conforme os estudos de Bonifácio (2013); Cabral Neto (1997), diversos filósofos e cientistas políticos posteriores ao período da “democracia direta ateniense”⁶ passaram a se debruçar sobre ele, mesmo sem uma concisa produção intelectual que pretendesse debater efetivamente o termo. Ao ser explorado por vários pensadores (independentemente de suas concepções políticas e ideológicas) esta categoria de análise apresenta-se na contemporaneidade como o regime defendido por quase todas as correntes de pensamento.

Por existir de formas diferentes e em variados contextos históricos nas sociedades, é somente nos últimos quatro séculos que o conceito de democracia evolui e sua definição passou a abarcar também questões que dizem respeito às capacidades dos indivíduos em discutir e participar sobre assuntos políticos. O desenvolvimento

⁶ Dentro de diversas contradições e limites, os adeptos da democracia direta ateniense era restrita, tanto no sentido de que excluía grande parte de população da vida política, quanto no sentido de que aqueles que teoricamente deveriam ter acesso a ela, na prática, não usufruíam igualmente nem dos direitos políticos, nem dos bens materiais produzidos naquele momento (Cabral Neto, 1997, p. 290).

intelectual provocado pelas facetas do iluminismo no continente europeu e as desigualdades sociais proporcionadas pelo capitalismo industrial foram o sustentáculo pelo qual se abriram inúmeros questionamentos e debates sobre os impactos da participação na eficácia e sustentação de governos.

De acordo com o pensamento de Nobre e Pôrto:

Do período que abarca os séculos XVII e XVIII o conceito de democracia ressurgiu através do pensamento liberal que vinha de encontro aos ideais do Absolutismo, presente na Idade Média, em que se defendia o poder concentrado nas mãos do monarca, e a hereditariedade como forma de perpetuação da concentração de riquezas nas mãos dos nobres. Como referência do pensamento liberal tem-se o filósofo John Locke (1632-1704), o qual defendia que o poder deveria ser exercido por aquele do povo escolhido pela maioria, através do voto, a fim de representar o povo e exercer o governo. Surgiu-se, assim, a soberania popular (2012, p. 3).

Atrelado ao sentido de soberania popular, os principais marcos teóricos e conceituações inseridos no debate científico sobre a democracia (mesmo se transformando e se aperfeiçoando como fruto dos acontecimentos históricos) passaram a privilegiar o pensamento liberal. Ao se afirmar na luta contra o Estado absolutista, essa visão pressupõe que é indispensável que os indivíduos chamados a decidir, possam exercer seus direitos políticos livremente, e, para isso, necessariamente devem existir limites constitucionais, como os direitos individuais invioláveis (Pires Ferreira, 2009).

O conceito de democracia proposto por Jean-Jacques Rousseau (O Contrato Social), nos diz que é só por meio da participação direta do povo no poder que seria possível construir a vontade da maioria dos cidadãos. Conforme o pensamento liberal, para que a sociedade possa se engendrar enquanto entidade diversa de preceitos de liberdade e igualdade, é necessária uma democracia direta, em que a República, nesse sentido, seria vista como garantia da liberdade, valor colocado como condição imprescindível à humanidade (Rousseau, 1997).

Os pensadores liberais pregavam a necessidade da instauração de um “Estado de Direito” que garantisse as liberdades individuais, a igualdade jurídica perante a lei, bem como o direito de participar das decisões políticas “democraticamente”. Nessa perspectiva, o conceito de democracia esbarra em modelos de análise que fortalecem a expressão da democracia direta dos cidadãos e os limita tão somente à uma forma de organização política com eleições periódicas e um determinado número de representantes gerindo os interesses da sociedade (Pateman, 1992; Shumpeter, 1984).

Como forma de superar “o contraste entre os ideais democráticos e a democracia real”, a definição do termo passa a ter uma conotação formulada como um modo de organização e controle da população sobre seus representantes. Ao analisá-la como um modelo de participação política limitada e que se ancora tão somente na efetivação de eleições diretas, Norbert Bobbio (2000; 2009) nos revela que a consolidação dessa forma de democracia em diversos períodos históricos sempre esteve relacionada ao pensamento liberal como aquela de controle social.

Tal controle, nessa perspectiva, seria como “um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados” (Bobbio, 2009, p. 22). Como uma aposta na capacidade dos cidadãos em terem autonomia para escolher seus destinos em coletividade e realizar o controle social de seus representantes, podemos inferir que essa corrente de pensamento resulta de uma complexa articulação entre liberalismo e democracia.

Apesar de não ter se efetuado de forma tranquila, esse encontro evidenciou que a democracia não é incompatível com práticas (neo)liberais, e que, em vários aspectos ela pode ser considerada como seu prosseguimento em períodos do século XX no Brasil⁷. É o que se pode perceber no âmbito do regime autoritário corporativo do Estado Novo e da Ditadura Militar e seu modelo setorial de desenvolvimento, com o surgimento de vários órgãos e a intervenção estatal da economia, modernização da burocracia e existência de uma crescente legislação trabalhista urbana.

Desde essa época, sinais de frágil participação política e democrática dos cidadãos brasileiros foram evidenciadas em meio a um ideário autoritário que perpassou os governos militares em que imperou a ideologia nacional desenvolvimentista que incentivou a entrada do capital estrangeiro. Numa conjuntura política caracterizada pelo incentivo ao crescimento industrial do país e pela centralização do poder no Executivo Federal da administração pública, o período da ditadura civil-militar teve como foco o concílio dos interesses dos empresários e trabalhadores urbanos, sob a tutela governamental (Delgado; Leite, 2015; Grisa; Scheneider, 2015).

Sob a égide do desenvolvimentismo e da segurança, os militares procuraram manter a aparência de democracia, porém controlavam o poder e violentaram direitos

⁷ Sobre o tema, Alves (2000) relata que o período mais liberal da economia brasileira também “afundou a liberdade de imprensa, implantou oligarquias e continuou ampliando as diferenças entre ricos e pobres por meio dos enormes lucros voltados, principalmente, às classes médias e à burguesia com o crescimento industrial no país”.

políticos e civis da população brasileira com a aprovação de atos ditatoriais e arbitrários pelo Congresso Nacional. Nesses anos de chumbo, o dilema entre reforma e revolução deixa de ser o centro do debate e os partidos socialdemocratas passam a se diferenciar dos declaradamente liberais apenas pela sua defesa do Estado de bem-estar social (Bittar; 2016; Ferreira, 1997).

A clara combinação da crise econômica (fiscal) com a recorrente crise política (de credibilidade das instituições democráticas) colocou em xeque a instituição estatal como um todo. O papel do Estado, nesse entremeio, passou “a ser alvo de críticas de conteúdo liberal, que miram de modo especial as políticas sociais, econômicas e culturais da socialdemocracia, acusadas de minar as bases de sustentação do sistema capitalista: o livre mercado e a iniciativa privada” (Mata-Machado, 2010, p. 214).

Foi a partir disso que, em diversos países da América Latina, inclusive no Brasil, ocorreram significativos desencantos com os resultados negativos obtidos, levando inclusive, os cientistas políticos a repensarem o conceito de democracia e propor alternativas à concepção democrática Rousseauiana. Conforme afirma a análise realizada por Przeworski (1994, p. 57): “a experiência histórica tem demonstrado que a democracia é compatível com a pobreza e a desigualdade social e com a opressão nas fábricas, nas escolas, nas prisões e nas famílias”.

Diante dessa afirmação, os referenciais do termo democracia passaram a ser reinventados por meio de refinados estudos sobre a exaustão da democracia liberal. Ao apresentar alternativas para solucionar os problemas encontrados pelo liberalismo e afastando-se da perspectiva de ruptura total com o capitalismo, a abordagem da social democracia passou a incorporar arcabouços teóricos que levam em consideração uma democracia representativa que pudesse enfatizar princípios de igualdade e justiça social (Freire, 2001; Santos, 2003).

A partir da década de 1960, as recorrentes crises democráticas e a necessidade de recriação de condições de exercício à política participativa fazem com que a abordagem da democracia social ganhasse outros significados. Nesse pensamento, a liberdade inclui não somente as liberdades individuais, entendendo-se por “liberdade” princípios que incorporem a igualdade e a justiça social perante a lei e também em termos econômicos e socioculturais. A noção incorpora, assim, valores indispensáveis de convivência social e que permitem oportunidades de emancipação para os indivíduos.

Nesse ponto de vista, interessa-nos o modo com que essa corrente teórica analisa as funções da **democracia participativa** por meio de ações que ligam ao conceito de desenvolvimento e proteção dos direitos humanos fundamentais como liberdades emancipatórias. Nessa perspectiva, a pobreza econômica gerada pelo sistema capitalista inviabiliza que inúmeros cidadãos tenham acesso a direitos básicos (como moradia, água tratada e/ou saneamento, alimentação etc.), privando-os do aumento da renda e de suas liberdades individuais (Freire, 2001; Santos, 2003; Sen, 2000).

Na obra de Amartya Sen (2000), o autor encontra os principais elementos para sua argumentação quando justifica o desenvolvimento como liberdade, enfatizando, por conseguinte, a necessidade de expansão das liberdades reais que as pessoas podem desfrutar. Diante desse campo teórico, a disponibilidade monetária nem sempre representa uma possibilidade de conversão em liberdades. Sua abordagem contrasta com as concepções restritas do termo desenvolvimento dos teóricos conservadores liberais.

No caso de pensadores como Paulo Freire, em certos casos, a expansão das liberdades independe da renda, como a superação de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade. Nesses termos, o conceito de democracia participativa surge como algo de difícil concretude, visto ser um processo gradativo e que deve propor romper com os padrões do sistema capitalista para a construção de uma sociedade justa, fundada na emancipação das pessoas e na existência de oportunidades para todos (Freire, 2001).

Relativizando essa ideia, Boaventura de Sousa Santos acredita que esse processo de emancipação é tão relacional quanto o poder contra o qual se insurge e que

não há emancipação em si, mas antes relações emancipatórias, relações que criam um número cada vez maior de relações cada vez mais iguais. “As relações emancipatórias desenvolvem-se, portanto, no interior das relações de poder, não como resultado automático de qualquer contradição essencial, mas como resultados criados e criativos de contradições criadas e criativas” (Santos, 2001, p. 269).

Com sua trajetória nos estudos da democracia fortemente vinculada às teorias participativas, as reflexões de Santos (2001; 2003) nos auxiliam a entender o conceito de democracia vinculando-o, sobretudo, aos direitos humanos e a proposição de dignidade humana proposta pelos movimentos sociais. Para esse premiado autor, essa corrente de pensamento que o mesmo identifica como um tipo de **democracia radical**

envolve o fortalecimento de articulações contra hegemônicas entre a experiência local e a global.

Ao refletir sobre a convergência do paradigma da modernidade e do capitalismo, o autor sustenta que estamos vivendo em um momento de transição paradigmática, cujo conhecimento científico transita entre o moderno e o pós-moderno. Logo, o campo político deve ser “radicalmente” redefinido e ampliado. Ao assumir um efeito integrativo na tentativa de ampliar os espaços de atuação para além da escolha dos governantes, essa corrente de pensamento propõe colocar na agenda política dos cidadãos formas de autogestão de acordo com os interesses da maioria (Santos, 2003; 2005).

Como uma referência dessa transição paradigmática, o processo de redemocratização do Brasil que se instituiu a partir do ano de 1988 com a Constituição Federal (CF) passou a realizar mudanças político-institucionais e descentralizar o poder. Essa descentralização faz com que pudesse se reconhecer a construção de arenas decisórias e espaços públicos nos quais participariam representantes de diferentes organizações incentivadoras de políticas sociais⁸.

Ao alterar normas e regras centralizadoras, a CF distribuiu de forma melhor as competências entre o poder central (União), poderes regionais (Estados e Distrito Federal) e locais (municípios)”. Além de incentivar o cumprimento dos direitos sociais e individuais, valores como liberdade, igualdade e soberania popular, esse modelo democrático retratado visa superar as falhas do modelo representativo e considera o exercício de mecanismos que facilitem a ampliação da participação de classes socialmente excluídas (Santos, 2002).

Com uma perspectiva de igualdade, seus preceitos visaram garantir uma maior participação da sociedade na gestão de políticas e programas promovidos pelo Governo Federal. Essa descentralização também aumentou o estímulo à maior participação das coletividades locais – sociedade civil organizada –, criando mecanismos de controle social. De acordo com a análise realizada por Tatagiba (2005, p. 209) sobre os avanços e desafios da democracia no Brasil, a novidade histórica da Constituição Federal:

⁸ “Sua promulgação, marca um novo paradigma no arcabouço jurídico e democrático brasileiro, que nesse contexto, passam a permear direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Constituição Federativa do Brasil, 1988);

consiste em apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos. Como experiências que acompanham e particularizam o processo de redemocratização no Brasil, os Conselhos são também espelhos que refletem as dimensões contraditórias de que se revestem nossas experiências democráticas recentes.

Por toda a década de 1990 no Brasil, os conselhos gestores de políticas públicas municipais materializam o sentido de democracia participativa, negociando com o poder público diversas demandas, entre elas, as dos movimentos populares institucionalizados, autônomos e reivindicativos. Presentes na maioria dos municípios brasileiros, articulados desde o nível federal e cobrindo temas como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, dentre outros, os conselhos municipais representaram uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática.

Com isso, de acordo com a Constituição Federal (Brasil, 1988), temos uma clara nitidez na divisão dos entes federados, em que a União ficou incumbida de atuar num plano mais geral do país e os Estados ficaram encarregados de gerir recursos para os seus municípios, esses últimos ficam responsáveis por administrar numa perspectiva local. Esse processo faz com que a abertura para canais de democracia participativa se materialize em atos de discussão, gestão, elaboração, deliberação e fiscalização das ações governamentais operadas localmente.

Todavia, o pressuposto teórico de que noção de democracia social poderia se opor ao autoritarismo e à centralização dos anos da Ditadura Militar encontrou por todos os anos da década de 1990 uma atuação governamental voltada fortemente ao anterior modelo regulador de Estado-mínimo e neoliberalista. Todo o fortalecimento do mercado financeiro proporcionado pelo Governo Federal, na época, desenvolveu-se em meio à existência de inúmeras privatizações e o incentivo à competitividade internacional.

No período, o Estado Brasileiro neoliberal transferiu

responsabilidades para outras esferas de governo – ao mesmo tempo em que centralizava os recursos –, gerou, além de vários estudos acerca dos obstáculos para o funcionamento efetivo dos conselhos gestores, vários questionamentos sobre eles. Além disso, as desigualdades entre os entes federados colocaram em xeque o “mito da autonomia local como solução universal para a desigualdade social e econômica” (Abrúcio; Costa, 1998, p. 112).

A era dos conselhos municipais no Brasil deparou-se com uma grande quantidade de municípios com baixo dinamismo econômico e contingente populacional, além das diferenças socioeconômicas entre os estados e regiões que criaram uma situação de resultados contraditórios decorrentes de problemas de planejamento e execução. Além do frágil nível de organização no exercício da cidadania, obstáculos para a efetivação de práticas associativas visando a superação do clientelismo e corporativismo fizeram com que as tradicionais formas de intermediação (sociedade civil e Estado) prevalecessem (AVELAR, 2004).

Segundo Fonseca (1998), apesar das tomadas de decisões serem mais próximas, onde o município (enquanto unidade político-administrativo) passou a ser percebido como foco de investimentos em nível local, os dilemas contraditórios deram-se, inclusive, na própria limitação das tomadas de decisões. Além disso, a autonomia tornou-se apenas financeira e a existência de desvios de verbas que deveriam ser destinadas às demandas da população local, atendeu a outros fins como o “clientelismo” e os interesses de líderes políticos.⁹

Apesar da situação representada pela ineficácia do poder decisório por parte dos cidadãos, aumentaram os casos em que se ampliaram o grau de organização da sociedade civil. Com a força de inúmeras organizações e movimentos sociais que se fortalecem, podemos repensar o referencial teórico do conceito de democracia participativa, tanto por meio das articulações em forma de rede e/ou das constantes deliberações na esfera pública, quanto na interação de diversos indivíduos que passam interagir entre si e com o governo na construção de políticas.

Entre esses movimentos que contribuíram para esse cenário e que incorporaram o sentido da participação social na formulação e na execução de políticas, estão as redes da sociedade civil organizada que atuaram no mundo rural, sobretudo, nos primeiros anos do século XXI. A abordagem das redes de políticas possibilita focalizar as complexas e dinâmicas relações estabelecidas pelos agentes em um determinado setor de política, identificando tanto as alianças constituídas e compartilhamento de interesses, quanto os conflitos entre grupos (Scherer-Warren, 2006).

⁹ Nesse déficit participativo, em muitos casos, o aumento do poder local prejudicou a recém-instalada democracia e escancarava o problema dos Conselhos gestores, que eram, geralmente, controlados pelas prefeituras, secretarias etc., não descentralizavam as deliberações. Dito de outro modo, o fortalecimento de mecanismos de democracia participativa não se efetivava, pois o que mudava era apenas as instâncias que controlam a esfera de poder (da esfera estadual para a municipal), todavia, o controle social não era efetivamente exercido (Fonseca, 1998).

Especialmente no que se refere ao papel desempenhado pelas redes de movimentos da sociedade civil ao tentar levar a cabo a consolidação e o aprofundamento da descentralização, o conceito de democracia participativa então passou a ter uma conotação de busca a um projeto de inclusão social. Nessa perspectiva, a noção de democracia participativa enquanto movimento em redes pode ser entendida como um instrumento que coloca a possibilidade de redefinição contínua do fazer político, bem como uma força motriz que emerge da sociedade e suas constantes relações com o Estado (Santos; Avritzer, 2003).

Além disso, tem como um dos fundamentos a reivindicação de espaços participativos ampliados para atores sociais política, social e economicamente, mais fracos, os quais são geralmente excluídos dos processos decisórios (ainda que formalmente incluídos) e buscam formas alternativas de participação em condições de igualdade.

De acordo com a análise feita por Antônio César Ortega (2008), os desafios do Estado para o desenvolvimento, enquanto agente planejador é substituído por arranjos socioprodutivos, os quais se alicerçam no capital social da localidade utilizando o termo território como indutor do desenvolvimento. Em territórios historicamente deprimidos, a mudança de um enfoque estritamente municipal para a adoção do enfoque territorial como estratégia de desenvolvimento introduz uma política de governo inédita no âmbito da administração pública.

A iniciativa do Governo do PT privilegiou o enfoque territorial como estratégia para o desenvolvimento rural e abriu o caminho para a existência de diversos canais de democracia participativa. Ademais, a chegada do ex-presidente Lula ao poder, a emergência de agentes da sociedade civil e partidos de esquerda no governo e a criação do PRONAT dentro do recém criado MDA favoreceu, entre tantas outras pautas, a pretensão de diminuir as assimetrias sociais e a pobreza extrema no campo a partir da indução de arranjos socioprodutivos locais e cooperação entre os cidadãos (Grisa, 2012; Grisa; Schneider, 2015; Favareto, 2015).

Entre os anos de 2003 a 2015, temas relacionados à justiça social no mundo rural e concomitantemente, no intuito de empoderar a sociedade civil, redes de movimentos se materializaram em atos de discussão, gestão, elaboração e deliberação das ações governamentais em todas as regiões. Sob um contexto de potencializar o conceito de democracia participativa, ações que visavam uma gestão social mais participativa passaram a se fazer mais presentes nas tomadas de decisões coletivas e aprovações de

projetos que impactaram positivamente/negativamente os mais diversos territórios rurais no Brasil (Delgado; Leite, 2015; Grisa; Schneider, 2015).

A relevância da abordagem territorial, nesse contexto, foi o ponto estratégico utilizado pelo governo para processos de desenvolvimento rural, instrumentos eficientemente mais democráticos e focados na autonomia e gestão social. Como veremos no curso do nosso trabalho, o resultado se desenrolou em meio a um novo modelo de desenvolvimento que combinou de forma simultânea crescimento econômico com redução das desigualdades sociais. Alterou as relações econômicas e as dinâmicas regionais, reconhecendo novos atores e atrizes políticos e promovendo a democracia participativa (Butto; Bemerguy, 2014).

1.2 A relevância da abordagem territorial como estratégia para o desenvolvimento rural sustentável no Brasil

A perspectiva territorial adotada pelo Governo PT a partir do ano de 2003 abriu inúmeras inovações para que uma porção expressiva de grupos sociais articulados em rede contribuíssem para a consolidação de um número maior de direitos. Com o foco no desenvolvimento rural e pondo os menos favorecidos como protagonistas, a abordagem territorial, nesse contexto, tornou-se uma das principais estratégias do Governo na época para o enfrentamento da pobreza e da desigualdade social (CANIELLO, 2017; FAVARETO, 2015).

Por meio de plataformas políticas que foram além ou não de posições partidárias, um conjunto de ações governamentais mobilizaram diversos setores da vida social, poder público e associações da esfera não governamental e utilizaram a abordagem territorial no combate à pobreza no país. Foi criado o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT/PTC), que instituiu um novo formato de política ao optar pela construção de uma nova institucionalidade – o Território e o surgimento de espaços de participação de agentes agindo em coletividade (LEITE *et al.*, 2007)

Com o estabelecimento de compromissos entre o público e o privado, mediante a garantia da participação social na gestão pública que requer sistemas descentralizados, baseados em forte envolvimento, maior densidade de informação, parcerias e articulações em rede, transparência e efetiva participação da sociedade, implicando e ampliando os níveis de capacidades humanas, sociais e organizacionais do território (Brasil, 2009, p.12).

O Programa, fundado na representação dos interesses sociais e econômicos da agricultura familiar, tinha como foco a coordenação e a articulação de agentes para o mundo rural, também foi forjado em meio a uma nova acepção do enfoque territorial. Além de fazer uso de recursos estatísticos para instituir uma “nova regionalização”, a SDT/MDA, incentivou o reconhecimento da identidade dos sujeitos envolvidos nos arranjos organizacionais pré-estabelecidos. Foram criados ou ratificados elos de coesão entre os municípios que agrupam o então chamado Território Rural (Lima, 2013).

Para os propósitos desse estudo, interessa-nos observar o território como a concreção do espaço, sendo é resultado da ação da sociedade, de normas coercitivas e do trabalho realizado segundo as regras fundamentadas do modo de produção. Ao se formar a partir da ideia de **espaço**, o território torna-se “o quadro da vida de todos nós, na sua dimensão global, na sua dimensão nacional, nas suas dimensões intermediárias e na sua dimensão local, que constitui o traço de união entre o passado e o futuro imediatos” (Santos, 1999, p. 19).

Conforme um dos mais renomados intelectuais do Brasil no século XX, o geógrafo Milton Santos, o conceito de espaço é tido como uma realidade relacional que envolve a natureza e a sociedade mediada pelo trabalho (energia), técnicas, tecnologia e, evidentemente, pelo conhecimento. O gastar de energia, o trabalho, é o grande medidor da relação sociedade-natureza, na qual há objetivos naturais e objetivos sociais em movimento permanente, heterogeneidade do espaço habitado, expansão da população, urbanização, hierarquias, fixos e fluxos (Santos, 1999).

Já para filósofo marxista e sociólogo francês Henri Lefebvre (1974) *apud* Marcos Aurélio Saquet (2008), o espaço é o lugar em que as relações de produção capitalistas se reproduzem carregadas de conflito e contradição, sendo, ao mesmo tempo, resultado da reprodução social. Nesses termos, “o espaço é produzido pelas ações dos homens sobre o próprio espaço, que aparece como paisagem artificial. O trabalho e a técnica ganham centralidade em sua argumentação; o homem é o sujeito, as técnicas, a mediação e o espaço são produtos históricos” (Saquet, 2008, p. 77).

Logo, é a partir do espaço que diferentes agentes passam a atuar nos territórios, dispostos a engendrar processos de criação dos recursos particulares (sociais, econômicos e virtuais), com o objetivo de implantar projetos, resolverem problemas e apontar para soluções no território, embora estruturados sob as relações de poder. Ao se apropriar de um espaço concretamente ou abstratamente, por exemplo, é que os agentes

(des) territorializam o espaço em variadas escalas na instituição de novos formatos de transformação produtiva e posicionamento político (Raffestin, 1993).

Esses usos dão origem às dinâmicas de desenvolvimento local/regional nos territórios (muitas vezes, repletas de jogos de interesse e negociações conflituosas), segundo regras fundamentadas no modo de produção adotado e no emaranhado de relações complementares e conflitantes que se tece. A partir desse pensamento, são as conexões e interações que permeiam a configuração e reconfiguração territorial, em que cabe ao poder público fomentar novas e já existentes territorialidades (Raffestin, 1993).

As relações que se estabelecem nessas dinâmicas fazem com que o exercício de poder expresso pelos usos do território esteja condicionado a inúmeras sanções institucionais multiescalares. Nesse sentido, “um território é produzido, ao mesmo tempo, por relações políticas, culturais e econômicas, nas quais as relações de poder inerentes às relações sociais estão presentes num jogo contínuo de dominação e submissão, de controle do espaço geográfico” (Saquet, 2004, p. 128-129).

Aqui, podemos pensar o conceito de **Território** por meio dos processos de construção identitária que se desenvolvem paralelamente ao esforço de compreender sua complexidade diante dos desdobramentos políticos e sociais daquele contexto histórico da Política Territorial no Brasil. Dito de outro modo,

o território passa assim a ter uma conotação de espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (MDA, 2005, p. 28).

Não só com predominância nos elementos “rurais”, mas incluindo também os espaços urbanizados (pequenas e médias cidades, vilas e povoados), a abordagem territorial proposta pelo PRONAT combinou a proximidade social, favorecendo, desse modo, princípios de solidariedade e compartilhamento de uma identidade própria e fator de coesão social. É o que Ricardo Abramovay reflete quando concebe como espaço estabelecido não somente uma área delimitada de uma unidade físico-geográfica. Nesse âmbito, o conceito de território passa também a expressar “uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades” (Abramovay, 1998, p. 2).

Como fator de coesão social, as relações de identidade desenvolvem-se no chão dos Territórios Rurais e por meio de uma série de relações estabelecidas numa

identificação social entre os sujeitos. Ao conferir certa concordância aos agentes sociais envolvidos, essa identidade configura-se como um vínculo significativo para a ação coletiva e cooperativa, “na medida em que é um fator chave de coesão social profundamente arraigado nas pessoas, envolvendo a memória social, a referência territorial e os projetos coletivos de quem a comunga” (Caniello *et al.*, 2013).

Por meio desse pensamento, a análise do termo território propõe que os indivíduos sejam chamados a observar a articulação das classes com a criação de redes efetivadas entre as localidades em virtude da coesão e laços estabelecidos. Assim, “o território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence” (Santos, 2000, p. 96).

Conformando com esse princípio, o geógrafo Rogério Haesbaert fala sobre um sentimento de “identidade socioterritorial”, que é construído pelos sujeitos a partir das relações e tradições, ainda que ressignificadas na contemporaneidade. O território torna-se, então, uma representação de múltiplas manifestações dos agentes de um determinado espaço, cuja “identidade social também se configura uma identidade territorial, tendo em vista que, em um mesmo espaço, as relações sociais são as que delimitam o território” (Haesbaert, 1999, p.178).

Essa ideia representa o território como aquele ambiente em que acontece uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel nos desdobramentos sociais. Nesse aporte teórico, insere-se a tentativa de fomentar o diálogo e a busca de soluções para os problemas de determinado território, estruturando-se tanto na reorganização das relações de poder quanto pela capacidade que os sujeitos detêm de articulação política e transformação/reestruturação do espaço (Saquet; Sposito, 2008).

Desde meados da década de 1960/70, sobretudo, em países do continente europeu como França, Suíça e Itália, a discussão sobre os conceitos de território e da territorialidade, efetiva-se no que se convencionou denominar de abordagem territorial, a qual percorre várias comunidades disciplinares, em particular economistas, geógrafos, cientistas políticos e sociólogos. De acordo com os estudos dos geógrafos Marco Aurélio Saquet e Eliseu Savério Sposito, há uma concepção renovada do território, da territorialidade e do desenvolvimento:

reconhecendo-se as contradições sociais, o movimento, a dialética socioespacial, a processualidade histórica, a importância dos lugares e dos sujeitos locais, da natureza exterior ao homem e a necessidade de organização a atuação política, numa espécie de práxis revista e renovada a partir de experiências efetivadas, sobretudo durante o século XX. Há, sucintamente, uma forte tentativa de superar as concepções areal e setorial de análise do território e do desenvolvimento, combinando-se a relação área-rede ou área-rede-lugar, tanto no que se refere aos instrumentais da pesquisa científica quanto na elaboração de políticas e projetos de desenvolvimento (Saquet; Sposito, 2008, p. 16).

Nesse âmbito discursivo, o conceito de território baseou-se e foi fundido na idealização humana de um espaço em que um grupo de pessoas vive e transforma aquele determinado meio físico para além das suas características comuns. Dessa forma, o termo “território” não está sintetizado apenas como um espaço territorial com uma dada localização em um mapa, mas como um espaço de desenvolvimento humano, no qual são edificados ao longo do tempo, os conceitos de civilização, sociedade, política e desenvolvimento.

O território é apropriado e construído socialmente, fruto do processo de territorialização, do enraizamento; é resultado do processo de apropriação e domínio de um espaço, cotidianamente, inscrevendo-se num campo de poder, de relações socioespaciais (Saquet, 2004, p. 128-129).

De acordo com essa ideia, cada território tem os seus valores, suas manifestações culturais, sua identidade. Portanto, o território não é só plataforma de operação dos grandes agentes mundiais, posto que, cada um deles tem vida própria e história. Portanto, cada território tem características sociais, culturais e econômicas próprias que lhe conferem identidade e individualidade, sendo nosso foco para entendimento da política de desenvolvimento territorial: seu caráter social. Segundo Araújo (2010, p 37): “cada território tem sua história, abriga pessoas que ali construíram alguma coisa em comum e é produto de uma construção social”.

Um sentido possível seria o território como uma construção social e política, geralmente objetivando a ativa participação das representações sociais em uma ação nitidamente intersetorial nas estratégias de desenvolvimento. Ao relacionar o conceito de território como instrumento de política, esse teria

como uma base física de recursos (físicos, humanos, sociais e econômicos etc.) para compor projetos, a participação social como

uma estratégia consultiva e legitimadora da ação governamental e o desenvolvimento como resultante da execução de diversos projetos setoriais com baixa integração sistêmica. O primeiro se caracterizaria pelo seu caráter emancipatório e ascendente, e o segundo pelo seu caráter gerencial e descendente (Guimarães, 2011, p. 45).

Assim, o território não se limita apenas aos limites físicos e suas fronteiras geográficas, mas pela maneira como ocorrem os movimentos complexos das interações dos sujeitos em seu interior. Como categoria de análise, destacamos a importância de considerar as territorialidades e a capacidade de protagonismos deles, em promover ligações dinâmicas, bem como laços identitários capazes de valorizar seus conhecimentos, suas tradições etc. (Abramovay, 2003).

A partir desse pensamento, o conceito de **territorialidade** ganha notoriedade como aquele em que se destaca a relação homem-território, argumentando que, para além da demarcação de parcelas individuais, existe a relação social entre os homens. Nesse domínio teórico, a territorialidade seria

um conjunto de relações que se originam num sistema tridimensional sociedade-espaco-tempo em vias de atingir a maior autonomia possível, compatível com os recursos do sistema. Considerando-se a dinâmica dos fatores envolvidos na relação, seria possível a classificação de vários tipos de territorialidade, desde as mais estáveis às mais instáveis (Raffestin, 1993, p. 160)

A territorialidade compreende, desse modo, as relações sociais efetivadas para a satisfação de necessidades, no intuito de se obter maior autonomia possível. Logo, ela aponta para a apropriação de uma área ou espaço como uma estratégia para influenciar ou controlar recursos, fenômenos, relações e pessoas e está intimamente relacionada ao modo como as pessoas usam a terra, organizam o espaço e dão significados ao lugar (Raffestin, 1993).

A partir dos desdobramentos do conceito de territorialidade, as interpretações sobre a abordagem territorial emergem de elementos e processos que vão da articulação de classes e a constituição de redes e tramas locais e extra locais. Tudo isso, significa relações de poder, efetivadas em cada lugar e entre os lugares, em virtude de suas desigualdades, diferenças e especificidades.

Ademais, a abordagem territorial é posta, por conseguinte, entre duas diferentes vertentes: uma de tipo planejador (espaço privilegiado para uma ação pública na direção da base, ou seja, “descendente”), e outra de tipo auto gestonária, fortalecida por movimentos sociais que privilegiam observar as potencialidades dos locais (Ortega;

Mendonça, 2007). Assim, pode estar associada tanto à noção de planejamento quanto à de **desenvolvimento**, em que termo Território passou a refletir o peso institucional do Estado como construtor de políticas de desenvolvimento utilizando o termo “reordenamento territorial”.

Sob a ótica da efervescência intelectual produzida e a partir de um emaranhado de transformações políticas e sociais, que a noção de desenvolvimento¹⁰ proferida por entre as comunidades científicas e também pelos movimentos sociais, ganha corpo no rol de discussões. Em países como a Itália, por exemplo, a abordagem territorial ganha, portanto, contornos relacionados à proteção da natureza em contraposição à visão centralizadora do mercado como uma visão mais voltada ao termo “local” como forma de se contrapor teoricamente à degradação do meio ambiente e à economia global (Bagnasco, 1977; Putnam, 1993).

O reordenamento do território seria um componente central do papel do Estado como agente planejador e mobilizador para uma efetiva intervenção modificadora da sociedade em contraposição aos efeitos danosos e ao aparente descaso do capitalismo financeiro. A partir desse referencial, o conceito de desenvolvimento destaca-se como aquele que tenta conciliar a produção de mercadorias com a recuperação e a preservação do ambiente, bem como a valorização das capacidades endógenas do local articuladas às correntes do mercado nacional e internacional.

De um modo geral, deve-se buscar soluções de forma compartilhada no que concerne ao desenvolvimento endógeno e sustentável, encarado, ademais, como efetivação “das três gerações de direitos humanos: direitos políticos, civis e cívicos; direitos econômicos, sociais e culturais [...]; e direitos coletivos ao meio ambiente e ao desenvolvimento” (Sachs, 2008). De acordo com o economista polonês Ignacy Sachs, esse paradigma de desenvolvimento associado ao processo de globalização é baseado numa nova forma de organização da economia e da sociedade, mais flexível e descentralizada.

Os valores sociais devem seguir “ao duplo imperativo ético da solidariedade com as gerações presentes e futuras”, exigindo a explicitação de critérios de sustentabilidade e de viabilidade econômica. Assim, esse desenvolvimento deve estar

¹⁰ Essa noção se fortaleceu numa conjuntura de elaboração e proposição de projetos para reconstrução das nações devastadas pelas Guerras e no surgimento de intensas discussões sobre tentativas de formulação de políticas para a superação das desigualdades territoriais. A partir do desenvolvimento local como oposto às práticas macro centralizadoras do mercado, que o reordenamento do território pode privilegiar pequenas cadeias produtivas em consonância com grandes setores da economia (Saquet; Sposito, 2008).

pautado em políticas públicas que permitam que todos os cidadãos tenham, em igualdade de condições, acesso a programas (de assistência, compensação das desigualdades naturais ou físicas) [...], bem como, oportunidades de acesso a serviços públicos, tais como educação, proteção à saúde e moradia” (Sachs, 2008, p. 80-81).

Para tanto, os pilares teóricos do desenvolvimento sustentável e endógeno devem incluir os âmbitos sociais, ambientais, territoriais, econômicos e políticos num processo que se associa tanto à valorização das potencialidades locais quanto à preservação dos recursos naturais. Além do dinamismo econômico, o desenvolvimento sustentável abarca a melhoria da qualidade de vida das pessoas, eliminação da pobreza e das problemáticas ambientais, respeito aos direitos humanos, dentre outros.

Ao afastar-nos das ideias clássicas de que desenvolvimento signifique necessariamente riqueza, progresso, exploração e lucro, José Eli da Veiga propõe que se pense numa economia que não se imponha como predatória, mas que respeite o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. Ao questionar essa ideia de prosperidade em detrimento às questões ambientais, ele nos diz que “ninguém duvida de que o crescimento é um fator muito importante para o desenvolvimento. Mas não se deve esquecer que no crescimento a mudança é quantitativa e no desenvolvimento ela é qualitativa” (Veiga, 2002, p. 56).

A partir dessa ideia de desenvolvimento, podemos pensar as políticas públicas e a participação do Estado capitalista na organização espacial da sociedade, seja com suas construções infraestruturais ou com suas regulações. O desenvolvimento territorial visa, num primeiro momento, a satisfação básica da população e, em um segundo, à criação do alicerce para a (re)produção do capital social, sustentado na ação do Estado e marcado pelos conflitos dos diferentes membros da sociedade de classe, bem como da aliança entre eles.

Essa abordagem considera um número grandioso de movimentos sociais e grupos produtivos se articulando e construindo o processo de desenvolvimento territorial, cujo objetivo seria a redução da pobreza rural, o respeito à cultura e potencialidades dos grupos e identidades locais historicamente marginalizadas. O aprimoramento das demandas e dos debates passou a ser, nesse contexto, de fundamental relevância na consolidação de ambientes participativos, bem como, o empoderamento dos sujeitos (Favareto, 2015; Schejtman; Berdegú, 2004).

A abordagem territorial assume a função de uma ferramenta para se pensar o planejamento e a intervenção no tecido social a partir de alguma escala, quer

seja local, regional, microrregional etc. Neste caso, o território passaria a ser uma unidade de referência, um nível de operação e agregação adequado para operar o planejamento de ações governamentais e políticas públicas que promovam mudanças e transformações múltiplas no espaço social (Schneider, 2004, p. 110)

Na outra ponta, o Estado passou a induzir a constituição de territórios zonas (caráter intermunicipal), em espaços geográficos contínuos que aglutinaram municípios com baixo ritmo de crescimento e baixo potencial de dinamismo econômico. A partir da abordagem territorial, um número significativo de políticas foi sendo construído a partir do diálogo e das deliberações promovidas pelos colegiados territoriais (união entre Estado e a sociedade civil organizada) no intuito de que as metas de desenvolvimento endógeno dos Territórios Rurais e da Cidadania pudessem ser alcançadas (Portal dos NEDETs - SDT/MDA, 2015).

Nesse ponto, podemos associar a abordagem do desenvolvimento territorial aos dispositivos oriundos da governança e da gestão social (com a valorização do complexo de instituições, costumes) e dos níveis de capital social (relações de confiança/cooperação que formatam ações de empreendedorismo). Como veremos adiante, o conceito de capital social pode ser formado a partir de sinergias entre a sociedade e o Estado e está ligado a fatores histórico e culturais, que podem determinar a capacidade de ação dos indivíduos para o desenvolvimento dos territórios.

1.3 Governança Territorial e Gestão Social: a função do capital social na política de desenvolvimento territorial rural no país (PRONAT/PTC)

Ao utilizar uma visão integradora de espaços com atores sociais e políticas públicas, a política territorial indicou para o incentivo a princípios que vão da equidade, respeito à diversidade, à valorização da cultura local. É notório que, apesar das falhas, a abordagem do desenvolvimento territorial utilizada apontou para o incentivo a processos de governança e gestão social que contemplaram a integração produtiva e possibilitaram a cooperação ampla de diversos agentes imbuídos (Brasil, 2008; Portal dos NEDETs - SDT/MDA, 2015).

Com um modelo de gestão social inovador e uma estrutura institucional descentralizadora, em que o espaço representado pelos Colegiados Territoriais¹¹ (como

¹¹ Constituídos de modo paritário por representantes governamentais e da sociedade civil organizada pertencente em cada Território, os Colegiados Territoriais tornaram-se espaços de discussão, planejamento e execução de ações. É possível afirmar que os Fóruns Territoriais são, antes espaços de

instância de participação, discussão e decisão) fortaleceu uma série de movimentos sociais do meio rural. O Programa também ampliou, na época de sua vigência, a construção de espaços de deliberações, em que agricultores familiares e suas organizações/movimentos sociais, Universidades e instâncias locais de poderes públicos e privados poderiam tomar decisões em relação aos possíveis investimentos a serem executados nos Territórios Rurais.

Nesse quesito, chama a atenção os modos diferenciados de operacionalização da política e como o Estado delegou poder relativo para realização da governança dos recursos disponíveis geridos por ONGs do mundo rural. Nota-se, nesse sentido, a existência de um conjunto de regras que salientam tanto o caráter dialógico quanto conflituoso desses espaços de representações de coletividades. É o que nos inquieta a pensar o papel da governança fundada a partir de espaços de articulação de construção coletiva nos Territórios (Cançado, 2014).

Diante disso, o conceito de **governança territorial** se firma no pressuposto do bem comum em ciclos de decisão descentralizados e participativos. Porém, indica que deve ir além da descentralização na gestão pública, partindo da criação de “estruturas subnacionais” de gestão do desenvolvimento. Tais estruturas devem servir de fóruns de concentração público-privada, além de estruturas de planejamento tático e operacional, tais como os consórcios intermunicipais de desenvolvimento (Santos; Marschner, 2008).

O enfraquecimento do poder estatal em detrimento de outras instâncias de poder e organizações da sociedade civil, faz com que o conceito de governança territorial abarque em sua estrutura novas formas de ação coletiva em redes de atores de caráter flexível e diversificado, surgidas pela fragmentação do sistema político-administrativo. Nesse sentido, a governança de um território é uma forma de governança política, cujas articulações e interdependências entre atores sociais na definição de formas de coordenação horizontal e vertical da ação pública regulam processos econômicos e sociais territoriais (Pires, 2011).

Concordando com essa perspectiva, a governança territorial deve partir da fragmentação das forças do Estado e perpassa, por conseguinte, a articulação (política, social, econômica etc.) dos cidadãos no intuito de solucionar as problemáticas existentes. É, assim, definida, enquanto um conjunto de regras institucionais-

participação social, de representação, articulação e harmonização política que permitiram a agentes do mundo rural participar da gestão social de políticas públicas, do exercício de controle social do Programa e fomento e das discussões de alternativas para o desenvolvimento dos Territórios (Brasil, 2008).

organizacionais de construção de uma estratégia. Sua função é compatibilizar os diferentes modos de coordenação entre atores geograficamente próximos e atender à premissa de resolução de problemas inéditos (Pires, 2011, p. 36).

Nessa lógica, o espaço da governança territorial é ponto de partida para começarmos a entendê-la também de modo ambíguo, pois, ao passo que articula diferentes agentes, vocalizando as suas pretensões com o intuito de planejar, executar e avaliar políticas públicas, é também zona de conflitos presentes em diversas equivalências e instâncias. São diferentes escalas dos espaços de governança, cujos Estados e municípios passam a ser frações independentes, mas também integradas ao território nacional (Fernandes, 2009).

De acordo com os estudos realizados por Valdir Roque Dallabrida que abordaram redes de poder em Territórios Rurais, o termo “governança territorial” refere-se às iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos. A partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos agentes sociais, econômicos e institucionais, a governança serve tanto para apontar redes de representantes sociais e de arranjos institucionais existentes nos territórios, quanto o conjunto simbólico que coordena relações internas e externas (Dallabrida, 2007).

A noção de governança é decisiva como função reguladora, pois sua presença chega a ser considerada um aspecto que define institucionalmente um território estrutura-se, sobretudo, em processos esquemáticos de gestão social e formas de regulação, que não são somente mercantis ou estatais, mas também esquemas de organização do mundo do trabalho, das instituições e convenções. Cada território se constitui de um conjunto de atores específicos, cuja natureza e características moldam as relações e as possibilidades da realização da democracia deliberativa plena (Cançado, 2014). Nesse âmbito discursivo, interessa-nos relacionar conceitualmente a governança territorial à **gestão social**.

Os termos aproximam-se, tanto por remeterem à construção de espaços forjados pelo emaranhado de relações sociais diversas quanto pela tentativa de transformação das realidades locais. De acordo com Tenório (1998, p. 25-26): “a gestão social caracteriza-se como um processo gerencial participativo, dialógico, em que o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais, isto é, as decisões são oriundas do coletivo”. Desenvolve-se, portanto, por meio da concepção de um Estado Social de Direito e de uma democracia participativa comprometida com os cidadãos.

De acordo com os estudos de Carvalho (2012, p. 42), o conceito de gestão social deve ancorar-se em princípios constitucionais que dão forma e conteúdo às políticas, programas e aos serviços públicos e que deve reconhecer no Estado a autoridade reguladora das ações públicas. Em outras palavras, reflete em seu campo teórico o encontro com o Estado social de Direito que pode influenciar direta e/ou diretamente as políticas públicas de um determinado território seja positiva ou negativamente.

Fatidicamente, nem sempre uma gestão está direcionada aos problemas sociais da população ou insere os indivíduos nas tomadas de decisões. É nesse campo de avanços e retrocessos que a gestão social torna seu significado mais amplo e não se reduz apenas à gerência técnico-administrativa de serviços e programas sociais, referindo-se também, fundamentalmente,

à governança das políticas e programas sociais públicos; intervêm na qualidade de bem estar ofertada pela nação; na cultura política impregnada no fazer social; nas prioridades inscritas na agenda política; nos processos de tomada de decisão e implantação de políticas e programas sociais; nos processos de adesão dos sujeitos sociais implicados (Carvalho, 2012, p. 43).

De modo contraditório, conforme os documentos oficiais da extinta SDT/MDA, um elemento desfavorável para esse processo configurou-se pelo pouco capital social estimulado no decorrer da história”, reduzindo as chances de regiões mais carentes do Brasil se desenvolverem em detrimento de outras. Regiões historicamente fadadas à exploração como o Nordeste e o Norte sempre tiveram

capital social pouco desenvolvido, devido a fatores econômicos (falta de meios, pobreza, desemprego); sociais (dependência, subordinação, pouca organização social); geográficos (isolamento, dificuldades de comunicações, limitantes naturais); educacionais (educação formal deficiente, analfabetismo, baixa informação e capacitação) e práticas políticas (pouca participação, clientelismo). Esses elementos desfavoráveis reduziram dramaticamente as chances da cidadania e da participação, acentuando as assimetrias sociais, econômicas e políticas (Portal dos NEDETs - SDT/MDA, 2005, p. 19).

Como indutora de capital social, a extinta SDT/MDA, assumiu a função de apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa nos Territórios Rurais e a implementação e integração de políticas públicas. A partir disso, optou-se por descentralizar as ações que há anos só vinham por

parte do Estado e incentivou a participação ativa das populações rurais e suas organizações no processo de gestão do desenvolvimento.

Na expectativa de um modelo que poderia ser executado, essa gestão social esteve relacionada ao fortalecimento qualificado das organizações para uma atuação efetiva. Os Colegiados Territoriais constituem-se no eixo central da gestão dos Territórios como instâncias institucionais em que a participação pode ser efetuada e em que se realiza o “ciclo de gestão social”, envolvendo a negociação e deliberação acerca de todos os processos de constituição, representação, participação, operação e de impacto das ações dos colegiados (Oliveira; Perafán, 2012).

A gestão do colegiado permitia que o território fosse conduzido pelas decisões e ações favoráveis ao processo de desenvolvimento territorial sustentável a partir da ação conjunta e concertada dos atores e instituições que objetivaram dar os rumos mais adequados ao território. Essa gestão deveria considerar suas potencialidades e vulnerabilidades, visando manter as características de identidade territorial para fortalecer suas bases econômicas, sociais, culturais, institucionais e demográficas.

Ao agregar um número significativo de sujeitos e instituições na busca e mobilização por recursos locais, o conceito de gestão social passa a ter sustentação no emaranhado de relações que oportunizam que os indivíduos apresentem-se mais coesos no percurso de adesão e desenvolvimento de seus territórios. Essa noção pode ser associada à de capital social com a valorização do complexo de instituições, costumes e relações de confiança e cooperação que formatam atitudes culturais mútuas.

Dito de outra forma:

o capital social não é simplesmente um atributo cultural, cujas raízes só podem ser fincadas ao longo de muitas gerações, mas pode ser criado, desde que haja organizações suficientemente fortes para apresentar, aos indivíduos, alternativas aos comportamentos políticos tradicionais (Abramovay, 2002 *apud* Evans, 1998, p. 32).

Teoricamente, Ricardo Abramovay (2000) relata que essa proximidade institucional assegura a coesão social dos sistemas produtivos e estrutura-se em lógicas de ações coletivas baseadas em convenções e instituições locais criadas, adaptadas ou compartilhadas pelos próprios agentes. Nesse âmbito, refere-se a aspectos da organização social, tais como redes de proximidade, normas e laços de confiança que facilitam a coordenação e cooperação para benefícios mútuos.

A primeira análise sistemática contemporânea sobre o conceito de **capital social** foi produzida por Pierre Bourdieu, que definiu o conceito como “o agregado dos recursos efetivos ou potenciais ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecimento ou reconhecimento mútuo” (Bourdieu, 1985, p. 248). Na visão desse autor, o capital social estrutura-se também nas relações sociais que podem ser convertidas em recursos de dominação.

Essa estrutura permite a cooperação e, assim, viabiliza a reprodução de um patrimônio construído coletivamente e do próprio grupo enquanto rede organizacional. Bourdieu (2003) expõe que a base para a construção do capital social é encontrada em todas as sociedades, com particularidades próprias de cada cultura, e as pessoas acabam por usá-la, buscando atingir suas metas quanto à satisfação de suas necessidades de ordem econômica, social e afetiva. De acordo com seus estudos, existem dois tipos distintos de capital social – o estrutural e o cognitivo.

Não totalmente uma construção externa, o capital social estrutural facilita o fluxo da informação, as ações coletivas e as decisões que necessitam ser tomadas através da determinação de funções, redes sociais ou outras estruturas sociais suplementadas por regras, procedimentos e precedentes. Já o capital social cognitivo refere-se ao ato de partilhar das normas, valores, confiança, atitudes e crenças, formas e que, em contrapartida, não são necessariamente complementares (Bourdieu, 2003).

Se Bourdieu inaugura sua visão sobre o termo, o cientista político norte-americano Robert David Putnam (1993) dá um grande destaque a essa concepção a partir do debate sobre desenvolvimento local desencadeado pela publicação do livro *Making Democracy Work*, no ano de 1993. Nesse estudo sobre os fundamentos da democracia italiana, Putnam identifica uma alta densidade de associações e a existência de relações sociais de reciprocidade como as principais premissas de uma democracia vital e de um engajamento cívico efetivo.

Em “Comunidade e Democracia”, Robert Putnam observou que muitas organizações comunitárias ativas em algumas regiões da Itália Moderna, denominadas de “comunidades cívicas”, e que valorizavam a solidariedade, conseguiam ter uma maior participação democrática e respostas às demandas da sociedade. Em contrapartida, as regiões “não cívicas” com fraco poder de organização depararam-se com um débil sentido de cidadania.

Diante disso, o conceito de capital social estrutura-se na capacidade de interação dos indivíduos com os que estão ao seu redor. Assim, quanto mais o indivíduo interage

com os outros, mais ele está apto a reconhecer comportamentos, intenções, valores, competências e conhecimentos que compõem seu meio. E o inverso também se aplica, pois, quanto menos alguém interage, menos esse indivíduo tenderá a desenvolver plenamente essa habilidade que é a percepção do outro (Putnam, 1993).

Ao ser relacionado diretamente à coesão entre os indivíduos integrantes de determinadas redes, é possível refletir sobre o conceito de capital social na tentativa de nos auxiliar a compreensão de nosso campo investigativo. Nesse ponto de vista teórico, o capital social passa a ser concebido como um patrimônio coletivo composto pelas normas e valores culturais, estrutura de autoridade e sanções sociais que promovem a confiança, a solidariedade e o poder de organização dos agentes territoriais.

Inspirado nos estudos que abarcam fortemente esse campo teórico, Ricardo Abramovay relata que a noção de capital social permite ver que os indivíduos não agem independentemente, que seus objetivos não são estabelecidos de maneira isolada e seu comportamento nem sempre é estritamente egoísta. Nesse sentido,

as estruturas sociais devem ser vistas como recursos, como um ativo de capital de que os indivíduos podem dispor [...] neste sentido, é produtivo, já que ele torna possível que se alcancem objetivos que não seriam atingidos na sua ausência. Quando, por exemplo, agricultores formam um fundo de aval que lhes permite acesso a recursos bancários que, individualmente lhes seriam negados, as relações de confiança entre eles e com os próprios bancos podem ser consideradas como um ativo social capaz de propiciar geração de renda (Abramovay, 2000, p. 4).

Na visão do sociólogo, teórico e pesquisador norte-americano James Coleman (1988), no contexto coletivo, prevalece a cooperação sobre a competição, em que o capital social auxilia a manter a coesão social em função da obediência às normas e leis e de comportamentos como negociação em situação de atrito direto. Por outro lado, no plano individual, o termo desenvolve-se na capacidade de relacionamento dos indivíduos e sua rede de contatos sociais baseada em expectativas de reciprocidade. Em outras palavras, os comportamentos confiáveis conjuntamente melhoram a eficiência individual.

O capital social é fator importante numa sociedade ou numa comunidade, cujo funcionamento do sistema social consiste na combinação de ações de indivíduos independentes para se chegar a objetivos comuns. Ao ser definido pela sua função e não sendo somente uma entidade, o capital social torna-se “uma variedade de diferentes

entidades tendo duas características em comum: elas todas consistem em alguns aspectos da estrutura social, elas facilitam certas ações dos atores — sejam pessoas, sejam atores corporativos — dentro da estrutura” (Coleman, 1988, p. 98).

Assim, ainda sobre esse conceito, Coleman relata que tanto o capital humano quanto o capital físico facilitam a atividade produtiva dos agentes, assim como o capital social também o faz. Por exemplo, um grupo dentro do qual existe grande fidelidade e confiança está hábil a realizar muito mais do que um grupo comparável sem fidelidade e confiança (Coleman, 1988, p. 101). Ao se apresentar como atributo da estrutura social em que se insere o indivíduo, o capital social não é propriedade particular de nenhuma das pessoas que dele se beneficiam.

Nesse ponto, é possível aproximar a visão de James Coleman (1988) a de Robert Putnam (1993). Tanto um quanto o outro apresentam que as formas de capital social podem se tornar um bem público para quem o constrói coletivamente. Em geral, são recursos morais da comunidade convertidos em características públicas e obrigações sociais de cidadãos ativos. Em afinidade aos conceitos de capital físico e capital humano, “o capital social se refere a elementos de organização social como as redes, normas e confiança social que facilitam a coordenação e a cooperação em benefício recíproco” (Putnam, 1995, p. 67).

Dito de outro modo, Putnam relata que esse conceito vai além do capital convencional, ou seja, das relações econômicas que permeiam a sociedade. No entanto, da mesma forma como todos os outros bens públicos, o capital social costuma ser insuficientemente valorizado e suprido pelos agentes privados. Nas palavras desse autor,

o capital social serve como uma espécie de garantia, estando, porém disponível para os que não têm acesso aos mercados de crédito regulares. Não dispondo de bens físicos para dar em garantia, os participantes na verdade empenham suas relações sociais. Assim o capital social é usado para ampliar os serviços de crédito disponíveis nessas comunidades e para aumentar a eficiência com que aí operam os mercados (Putnam, 1993, p. 178-179).

Ao reverberar essa ideia, Putnam ainda afirma que, em contextos modernos e complexos, a confiança e coesão social pode ser originada de duas fontes conexas: as regras de reciprocidade e os sistemas de participação cívica. As regras sociais transferem do ator para outrem o direito de controlar uma ação, normalmente porque tal ação tem “externalidades”, isto é, consequências (positivas ou negativas) para outrem.

As regras são inculcadas e sustentadas tanto por meio de condicionamento e socialização, quanto por meio de sanções.

Nesse sentido, as regras sociais geralmente são normas sem força legal, mas as pessoas costumam acatar as regras para serem aceitas nos coletivos que as estabeleceram. Essas regras, “que fortalecem a confiança social, vingam porque reduzem os custos de transação e facilitam a cooperação. A mais importante dessas regras é a da reciprocidade [generalizada]... que supõe expectativas mútuas de que um favor concedido hoje venha a ser retribuído no futuro” (Putnam, 1993).

Putnam assume uma vertente cultural na explanação das fontes de confiança, atribuindo à cultura política e à história particular a determinação do associativismo horizontal, base do engajamento cívico. Esse adota a demarcação clássica entre as esferas públicas e privadas e enfatiza a necessária autonomia da sociedade em relação ao Estado. Segundo ele, a regra da reciprocidade generalizada é um componente altamente produtivo do capital social. As comunidades em que essa regra é obedecida têm melhores condições de coibir o oportunismo e solucionar os problemas da ação coletiva, servindo para conciliar interesse próprio com atos solidários (Putnam, 1993).

Sua definição acontece por meio de mecanismos de gestão (planejamento, organização dos atores e controle social) que dão coerência às políticas públicas, na medida em que procuram melhorar seu desempenho e sua eficácia. Como bem público que todos podem ter acesso e do qual todos se beneficiam em virtude de seus retornos coletivos. A condição de emergência de novas formas de coordenação e organização do território está associada, dentre outros fatores, ao contexto de redefinição do papel do estado nacional e sua crescente descentralização político-administrativa no decorrer das quatro últimas décadas no país.

Ao potencializar o papel das escalas local e regional como âmbitos do desenvolvimento rural, a união entre Estado e Sociedade civil demonstrou inúmeras dinâmicas de regulação territorial (sistemas produtivos e atividades econômicas). Nesse quadro analítico, estão incluídas formas intermediárias de regulação, fortalecendo os níveis decisórios hierarquicamente abaixo da esfera do estado soberano, como os governos, autoridades locais, diretórios regionais, bem como, os colegiados Territoriais dentro da Política Territorial.

Por questionar de que modo as redes entre indivíduos e instituições afetam a coesão, em termos de “reciprocidade e confiabilidade” sociais, o conceito de capital social torna-se central por auxiliar-nos na compreensão acerca dos valores

compartilhados e das relações de confiança que fortaleceram a capacidade dos indivíduos na gestão social dos Territórios Rurais e da Cidadania analisados. Além do que, abre possibilidades de interpretação sobre a participação dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETs) - objeto de nossa pesquisa - dentro da Política Territorial.

Dialeticamente, os níveis de capital social representam, simultaneamente uma causa e um efeito. Leva, por um lado, a resultados positivos, tais como o grau de coesão e senso de organização, mas a sua existência é inferida desses mesmos resultados. Por terem um elevado capital social, os Territórios Rurais e da Cidadania podem apresentar-se melhor geridos e com maior progresso socioeconômico, em contrapartida, os territórios menos articulados não possuem tal virtude cívica.

Para fins de nosso trabalho, observamos que todo esse processo teve como peso o cultivo de uma nova “cultura cívica” com o fomento de seu “capital social”, fundamentada na tomada de decisões democráticas sobre a inclusão dos agentes territoriais na gestão participativa de projetos de desenvolvimento rural sustentável. Segundo essa abordagem, os “níveis elevados de coesão social (ou capital social) levam a sociedades com resultados muito melhores em relação a tudo, desde os resultados econômicos, sociais, de saúde e até de felicidade” (Putnam, 2006, p. 138).

CAPÍTULO 2

CAMINHOS E DESCAMINHOS DO DESENVOLVIMENTO RURAL: O PAPEL DO ESTADO E DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA PROMOÇÃO DOS TERRITÓRIOS RURAIS E DA CIDADANIA NO BRASIL

Nesse segundo Capítulo, continuaremos a construir nosso arcabouço teórico, percorrendo os avanços, os desdobramentos e os limites do desenvolvimento territorial e das ações de melhoria das condições de vida dos agricultores familiares do país. Seu objetivo é refletir sobre o sentido dessa política, recorrendo a alguns recortes históricos que vão desde a consolidação de práticas neoliberais na economia em meados do século passado até a atual crise social e democrática do governo Bolsonaro (Partido Liberal).

No primeiro tópico, vamos estabelecer um recorte temporal que relaciona a centralização progressiva do poder ao fortalecimento do processo de industrialização por parte do Estado, percorrendo os períodos da ditadura civil-militar no Brasil (1964-1985), bem como a emergência dos movimentos sociais nos anos de 1980. Por conseguinte, guiaremos nossa discussão observando os aspectos relacionados aos movimentos sociais rurais que emergem desse contexto. Para tanto, estamos dialogando com autores que observam o modo como o Estado brasileiro operou a favor da agricultura empresarial e das problemáticas socioambientais no campo.

Assim, continuamos nossa reflexão diante do processo de descentralização das ações do Governo Federal proposta pela Constituição de 1988. Adversativamente, ao passo que se ampliaram os espaços de debate, deliberação e controle das políticas por meio dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) por todo o decorrer da década de 1990, vamos discutir os avanços propostos pelo Governo FHC e os dilemas da municipalização (prefeiturização) evidenciados pela falta de transparência pública e impossibilidade de controle social.

Nos tópicos posteriores, tentamos diferenciar o modelo de desenvolvimento rural proposto pelos governos do PT e seu universo de políticas com enfoque territorial (crédito, pesquisa, capacitação, produção, comercialização, agroecologia etc.) dos governos posteriores ao *impeachment* de 2016 (Temer/Bolsonaro).

Tratamos aqui do desmonte do MDA, a liberação de agrotóxicos, a centralização de ações para o agronegócio e a negligência com temáticas como a reforma agrária e a fome no campo, que revelam o descaso desses governos com a pactuação das agendas voltadas para a agricultura familiar e suas organizações.

2.1 A Ditadura civil-militar e a emergência dos movimentos sociais promotores da agricultura familiar no campo

Como visto no primeiro Capítulo, no limiar de meados do século passado, a república inaugurou o mito de que as rupturas seriam democráticas. Ao excluir as camadas sociais mais pobres, o governo de Getúlio Vargas privilegiou às elites e os conflitos de contestação à ordem vigente foram frequentes, ainda que aqueles que se opunham não tivessem consciência política desenvolvida. No caso do trabalho rural, Vargas seguiu com o objetivo de sindicalização, concebida como um meio para diminuir o poder dos sindicatos e aumentar o poder do Estado frente aos núcleos decisórios centrais¹².

Esse período marcou também a transição de um modelo econômico agroexportador para outro, de caráter urbano-industrial, com base no desenvolvimento do mercado interno. Os senhores empresariais concentraram a produção feita em grande escala, com monoculturas mecanizadas e a criação extensiva de gado, sobretudo de corte. No Brasil, a monocultura de produtos exportáveis, bem como a concentração das políticas agrárias nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, deixou à margem regiões mais pobres, como Norte e Nordeste, em que sempre predominou a policultura alimentar (Silva, 1981; Weid, 2002).

O capital estrangeiro instaurou-se em um cenário de grandes trocas de favores políticos e econômicos. Frases populares incentivadas pelo Governo Juscelino Kubitschek (JK) como “o modernismo no Brasil” e “cinquenta anos em cinco”, consagraram a ampliação da industrialização por substituição de importações. O fato é que a população do campo permaneceu marcada pela ausência de direitos básicos como alimentação em detrimento dos vastos privilégios políticos e governamentais das famílias oligárquicas.

Quanto à produção de alimentos, realizada em grande medida pelos mesmos agricultores desprovidos de recursos frente ao rápido crescimento das cidades, se “consolidavam problemas de abastecimento e altas de preços, incompatíveis com o crescimento da indústria. O descompasso entre a agricultura e o setor industrial, tal

¹² Na criação de “arenas de negociação” entre a SRB e a SNA, Vargas consagra a assimetria entre empresários e trabalhadores no que diz respeito às decisões. Esse período marca a desarticulação dos mecanismos de influência das elites tradicionais para implementar um projeto nacional por cima da rivalidade entre essas elites” (Alves, 2000).

como percebido na época, colocava em questão a importância de adequar as atividades agrícolas à nova etapa do desenvolvimento do país” (Medeiros, 1989, p.17).

Entraves para os trabalhadores rurais efetuavam-se pela omissão do Estado em benefício dos grandes latifundiários. Ademais, o processo de industrialização incentivado durante o governo JK, intensificou a mecanização da produção agrícola voltada predominantemente para a exportação. Esse modelo agroexportador além de produzir desemprego, reduziu salários e aumentou de modo significativo a insatisfação social das populações mais pobres da zona rural, sobretudo da região Nordeste.

Dessas tensões no campo, surgiram movimentos organizados baseados na luta pela terra e por direitos sociais. A atuação das Ligas Camponesas¹³ como o primeiro movimento de trabalhadores rurais começou a desenvolver um formato organizativo e de ação. Criadas inicialmente no estado de Pernambuco, posteriormente na Paraíba, no estado do Rio de Janeiro, Goiás e em outras regiões do Brasil, esse conjunto de associações de trabalhadores rurais exerceram intensa atividade no período que se estendeu de 1955 até a queda de João Goulart, em 1964.

Além das Ligas Camponesas, a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG), trazem à tona críticas a crise social interposta pelo modelo modernizador agrícola do Estado. Destoando da ideia de incentivo tecnológico para a produção, “uma destas opções clamava por um conjunto de reformas base, dentre elas, a reforma agrária, visando dinamizar o mercado interno” (Grisa; Schneider, 2015, p. 23).

De modo contraditório, na época, o Governo proferiu o termo da reforma agrária como um item do pacote das reformas de base. O golpe de Estado de 1964 não teria sido possível sem a intervenção ideológica dos grandes proprietários de terra. Os acontecimentos ligados ao campo foram como uma trilha de pólvora para o estopim da ditadura, o pacote de reformas de base que incluía a reforma agrária anunciado pelo presidente João Goulart no comício da central do Brasil em 13 de março de 1964 foi a “gota d’água” para a ala conservadora.

¹³ Foi na luta contra o aumento das taxas de arrendamento que surgiram as primeiras ligas camponesas em Goiás e no Triângulo Mineiro, e que passaram a se valer de dispositivos da Constituição estadual que estabelecia o limite da taxa de arrendamento em 20%. Na época, os trabalhadores recusaram-se a pagar os 50% exigidos pelo dono da terra e saíram vitoriosos (Medeiros, 1989, p. 24).

A união das elites oligárquicas, entre eles, grandes latifundiários, empresários, ricos comerciantes e os militares, obscureceu um grande período histórico no Brasil ao efetivar o golpe civil-militar sob o argumento que o país estava sob o risco de um golpe comunista. Disseminados pelo território nacional, os “senhores” do agronegócio apoiaram o golpe e funcionaram como catalisadores do processo de aglutinação de interesses de classe, reunindo ao redor de si a burguesia urbana (empresariado e industriais), frações das classes médias, parte do aparato militar e repressivo do Estado (principalmente as forças armadas) e grupos conservadores do clero na profunda crítica às reformas de base do governo (Prieto, 2017, p.3).

Nos anos posteriores ao golpe, o modelo de desenvolvimento incentivado pelo Governo dos militares ocasionou impactos irreparáveis. No que concerne à questão social, mostrou-se extremamente desigual e excludente ao privilegiar os complexos agroindustriais e os grandes proprietários de terra. Enquanto as grandes cidades ganhavam contornos mais urbanizados, o retrocesso da questão agrária e invisibilidade dos agricultores foram evidenciados na piora geral dos indicadores sociais dessa população durante forte inserção de práticas (neo)liberais na economia (Graziano Neto; 1985).

O que se comprovou foi uma profunda transformação não só nas relações técnicas de produção, mas também nas relações sociais no meio rural por meio da expansão da mão de obra assalariada e organização da produção em moldes macro empresariais. A centralização político-administrativa absoluta aliada à estrita setorização das políticas públicas, bloqueou a liberdade de organização. Dentre tantos outros desastres acarretados pela inadequada modernização agrícola, o meio rural brasileiro foi alterado de forma heterogênea e ampliou as desigualdades historicamente existentes.

No decorrer dos primeiros anos dos governos militares, os movimentos sociais como as Ligas Camponesas, revoltas de pequenos trabalhadores e sindicatos foram duramente reprimidos pelo regime. Ao ser representado como os “anos de chumbo”, essas organizações não encontraram espaço na arena política. Com estrutura fundiária altamente concentrada, processos de expulsão de agricultores de terras tradicionalmente ocupadas tornam-se recorrentes em todo território nacional.

Para essa situação, o Estado valeu-se de políticas agrícolas de crédito, garantia de preços mínimos, seguro agrícola, pesquisa agropecuária, assistência técnica e extensão rural (Ater), incentivos fiscais à exportação, minidesvalorizações cambiais,

subsídios à aquisição de insumos, expansão da fronteira agrícola e o desenvolvimento de infraestruturas. A inadequação das políticas à lógica camponesa provocou endividamento, degradação da natureza e a conseqüente migração para as cidades (Graziano Neto, 1985).

O crescimento das periferias nos grandes centros foi acompanhado tanto pela marginalização das comunidades rurais, quanto pela intensificação da degradação ambiental. Com um modelo de progresso ancorado no desenvolvimento capitalista no setor rural denominado de Revolução Verde, o Estado ampliou suas bases de rentabilidade e competitividade do agronegócio na economia e, conseqüentemente, a marginalização do campesinato (Balsan, 2006).

Nesses anos, a baixa tendencial dos preços agrícolas reais tornou impossível a inserção dos pequenos produtos no modelo agrário, ademais, o privilégio dado a “regiões férteis mais aptas a rentabilizar os caríssimos componentes necessários e aos agricultores que dispunham de meios suficientes para comprá-los” deixaram à margem a maior parte das regiões e a majoritária parcela da população rural, que, dentre outras privações, vivia à mingua, sem direitos básicos como a alimentação (Mazoyer; Roudart, 2001, p. 501).

O crescimento da instabilidade de emprego em detrimento da insuficiência dos meios de produção no campo, bem como a política de diminuição de preços dos alimentos básicos, ocasionou o retroceder dos níveis de vida dos agricultores dentro de sua própria produção. Como um modelo voltado para a agroindustrialização, os agricultores de pequeno e médio foram induzidos a adotar o “pacote” como forma de obter os recursos do crédito rural, sobretudo nos anos de 1970, absorvendo parcialmente as tecnologias agrícolas (Balsan, 2006).

O surgimento de órgãos de pesquisas nacionais e estaduais e o oferecimento de serviços de extensão rural para levar tecnologia aos agricultores foram decisivos para a disseminação desse processo de modernização agrícola.

Consolidou-se o sistema de pesquisa comandado pela EMBRAPA e os serviços de ATER participaram ativamente “transferindo as técnicas da chamada Revolução Verde (adubos químicos, sementes melhoradas e agrotóxicos), visando modernizar a agricultura, bem como massificar o crédito rural orientado para produção de commodities” (CNATER, 2011, p. 4).

Aproveitando o contexto do tal “milagre econômico”, o governo opressor de Emílio Garrastazu Médici também promoveu uma série de investimentos no país que foram financiados através de acordos econômicos entre o Brasil e o capital estrangeiro. A partir desse ponto, o Governo iniciou obras grandiosas como a rodovia Transamazônica, e concedeu incentivos fiscais às Superintendências das regiões brasileiras, tais como a SUDAM, SUDENE etc.

Nesse período, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) foi criado (Decreto nº 1. 110, de 9 de julho de 1970) e se apresentou como um símbolo institucional de lutas contra o regime, através de pressões sociais. Com a missão prioritária de realizar a reforma agrária, manter o cadastro nacional de imóveis rurais e administrar as terras públicas da União, o Instituto conseguiu estar presente em congressos e eventos que representavam certa pressão contra o governo.

Seguindo todo um processo de efervescência de renovação sindical, a emergência dos movimentos sociais no campo (MST) chega nesses anos com um Estado de regime civil-militar desgastado no âmbito econômico e político. Além da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais (CONTAG), aglutinaram-se a Central Única de Trabalhadores (CUT), o Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais (DNTR), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra¹⁴ (MST), o Conselho Nacional de Seringueiros (CSN) etc.

A década de 1980 traz consigo a reabertura democrática do país fortalecendo uma série de movimentos sociais que reivindicavam direitos democráticos e liberdade civil, em que partidos políticos foram ressurgindo e outros foram criados, a exemplo do Partido dos Trabalhadores (PT). Uma forte crítica social dos partidos de esquerda demonstrava a contradição do “milagre econômico” na economia brasileira. Além disso, o país estava endividado ao capital estrangeiro e os empréstimos solicitados a outros países batiam no teto da inflação.

Os movimentos sociais, a anistia a políticos exilados, os estudantes, o movimento das Diretas já, os artistas e intelectuais, tudo isso somava-se à crise econômica e pedia o fim da ditadura. Ainda que com objetivos e ênfases distintas, as ações desses atores sociais “tornaram visíveis as precárias condições de reprodução

¹⁴ Quando discutimos as questões relacionadas ao desenvolvimento rural no Brasil nas últimas décadas do século XX, devemos acrescentar de forma prioritária a luta do Movimento dos Sem Terra, luta, a qual, é histórica no Brasil e no mundo. O MST é um ponto relevante para compreendermos os entraves na distribuição de terras e no desenvolvimento sustentável e social que tem promovido uma revolução na agricultura a tornando mais humanitária (MST, 2017).

social dos pequenos produtores, e cada vez mais, reclamaram a intervenção do Estado na construção de políticas públicas adequadas as suas particularidades, destacando-se a reforma agrária e o crédito rural” (Grisa; Schneider, 2015, p. 25).

Assim como nos centros urbanos, o mundo rural se insere num contexto de mudanças significativas com o revigoramento dos movimentos sociais rurais (sob a liderança da CONTAG/MST), que se constituíram como portadores de uma nova concepção do desenvolvimento rural. Concomitantemente, temas como reforma agrária e a necessidade de criação de um projeto alternativo de desenvolvimento no campo fazem com que o enfoque de políticas para os agricultores familiares e com o viés da agroecologia¹⁵ cresça, principalmente dentro desses movimentos.

Nos anos finais da ditadura, também foi verificada a ampliação do número de ONGs, que deram origem a diversas redes e organizações regionais, tais como, a Rede Ecovida de Agroecologia, organizada em núcleos regionais espalhados pela sul do país e da Articulação do Semiárido (ASA), forte atuante na gestão e no desenvolvimento de iniciativas de convivência em localidades semiáridas na região Nordeste. Assim, a sociedade brasileira foi o *locus* de uma grande inquietação política e social, cujo marco inicial é a restauração da democracia, por meio das eleições diretas e da promulgação de uma renovada constituição (Rover; Lampa, 2013).

Em síntese, o maior marco desse período para esse conjunto de movimentos da sociedade civil que se enraíza se dá pela formalização da Constituição Federal (CF) em 1988, a qual, colocava o Brasil numa posição renovada democrática e socialmente. Cabe destacar que, no âmbito das políticas sociais para a agricultura familiar, uma ação pioneira foi a inclusão dos trabalhadores em regime de economia familiar no sistema de seguridade social (Delgado, 2014).

Essa medida antecede o próprio reconhecimento político da categoria agricultura familiar que iria ocorrer na década posterior. No âmbito do universo agrário, ela proporcionou o poder de participação na construção de políticas públicas para uma população historicamente marginalizada. O Estado e sua modernização/industrialização

¹⁵ Seja por possuir uma gama de metodologias para melhor compreender a relação do homem com os diversos agroecossistemas ou por tencionar, grosso modo, uma produção agrícola diferenciada da convencional para agricultores alocados em pequenas unidades, os ideais da agroecologia são utilizados como bandeira por esses movimentos sociais promotores da agricultura familiar que se apresentam em duas frentes de resistência identificadas, tanto pelo estímulo à transição agroecológica, quanto no embate contra as políticas públicas que dão suporte à agricultura sob os moldes empresariais (Luzzi, 2007).

comprometida com os mais ricos e com o crescimento econômico proporcionado pelo “milagre”, de modo fatídico, não passou de mera especulação do capital estrangeiro.

2.2 Descentralização das ações do Estado: a Carta Cidadã e a era dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) na década de 1990

O fim do regime militar inaugurou uma nova etapa de democracia para a sociedade brasileira com o fortalecimento de instâncias de participação popular, bem como das atuações sistemáticas e pontuais dos cidadãos no acompanhamento das questões públicas do país. A partir do preceito de descentralização de processos decisórios, a promulgação da CF de 1988 abriu espaço para a existência de novas formas de gestão e institucionalidades que passaram a fiscalizar e construir políticas voltadas para a melhoria social (Nobre; Pôrto, 2012).

Ao ampliar vertiginosamente os horizontes democráticos e pôr em pauta quesitos como as da reforma agrária, a CF adotou uma política de descentralização territorial e administrativa que dividiu União, Estados e Municípios num claro exemplo de pacto federativo. No âmbito dos aspectos rurais, a nova Constituição trouxe consigo instrumentos legais para a sociedade como a garantia dos direitos sobre a pequena propriedade, a liberdade do trabalhador associar-se ou não a um sindicato, a não penhora da pequena propriedade em caso de dívida, entre outros direitos.

Ainda no início da década de 1990, relações cada vez mais tênues entre órgãos do Estado e movimentos da sociedade civil organizada oportunizam que pontos anteriormente vistos somente em plano local ampliem-se em nível nacional. Ao ter como foco temas como a reforma agrária, desenvolvimento de assentamentos e da pequena produção familiar. Esse conjunto de movimentos redefinem seu poder decisório por intermédio de Conselhos Estaduais e Municipais, nos quais os agentes sociais e seus representantes se fortalecem.

É o que Almeida (2019) relata como um contexto histórico de transformações que se desenvolveu em meio a governos fortemente neoliberais (Fernando Collor de Melo “1990-1992” e Itamar Franco “1992-1994”), e que sustentaram uma série de reformas econômicas com a venda de diversas estatais para grupos econômicos estrangeiros. Esse pacote de privatizações impactou de forma direta a questão agrária do Brasil por meio da inserção de poderosas multinacionais que ocuparam grandes porções de terra, como, por exemplo, de mineradoras e hidrelétricas.

Por outro lado, vários movimentos da sociedade civil reivindicavam o clamor de suas organizações e materializaram-se nas pressões contra o Estado e os efeitos nocivos da política econômica de base conservadora. Entre as bandeiras reivindicatórias visando uma melhoria estrutural no campo por meio da reforma agrária, integraram a agenda desses movimentos às questões relacionadas à assistência produtiva, ao apoio ao escoamento da produção, à habitação e à alimentação (Schneider *et al.*, 2004).

Com o lema de uma agricultura mais justa e fortalecidos pelo enfoque agroecológico, os debates tanto teóricos nas Universidades quanto no seio desses movimentos passam a supor a construção de novos referenciais conceituais e técnicos na agricultura de base familiar. Na ocasião, a desvinculação institucional do Projeto Tecnologia Alternativa - PTA /FASE deu origem à Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa¹⁶ (AS-PTA), que expandiu a disseminação do enfoque agroecológico para um significativo número de agricultores familiares (AS-PTA, 2012).

A partir do ano de 1993, os Programas de Desenvolvimento Local são implantados em cidades dos estados da Paraíba, Paraná e Pernambuco com equipes técnicas próprias, diretamente vinculadas à instituição, difundindo conhecimentos com os chamados agricultores multiplicadores/experimentadores. Ao articular redes tanto entre as instituições membros da rede PTA, quanto trabalhando no surgimento de novas organizações, um número significativo de agricultores experimentadores se alastra por diversas localidades do país e seus programas institucionais fortalecem as chamadas “unidades operacionais” (Dias, 2004).

Amplamente atuante na região Nordeste, essa organização ampliou-se na Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA-Semiárido) como uma força motriz composta por sujeitos que defendem, propagam e legitimam a categoria da agricultura familiar. Nessa rede (que se fortaleceu na medida em que se ramificaram organizações civis de distintas naturezas - sindicatos rurais, associações de agricultores e agricultoras, cooperativas, ONGs, OSCIPs etc.), a construção de processos participativos para o desenvolvimento sustentável inicia grandes projetos políticos de promoção e convivência com o Semiárido.

¹⁶ A AS-PTA – Agricultura Familiar e Agroecologia é uma associação de direito civil sem fins lucrativos que, desde 1983, atua para o fortalecimento da agricultura familiar e a promoção do desenvolvimento rural sustentável no Brasil. Ao iniciar projetos de disseminação do enfoque agroecológico por meio da reprodução dos objetivos trilhados no Eco-92, essa organização realiza ações de promoção a temas como desenvolvimento local. A experiência acumulada pela entidade ao longo desses anos permitiu comprovar a contribuição do enfoque agroecológico para o enfrentamento dos grandes desafios da sustentabilidade agrícola pelas famílias agricultoras (AS-PTA, 2012).

Além disso, na ocasião, organizações como a CONTAG, DNTR/CUT e MST que exigiam a reconversão e reestruturação produtiva dos agricultores familiares, fazem pressão junto ao governo Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002) que cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) por meio do Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996; Resolução 2310, de 29 de agosto de 1996. Até esse período “não existia nenhum tipo de política especial, com abrangência nacional, voltada ao atendimento das necessidades desse segmento social da agricultura” (Schneider *et al.*, 2004, p. 2).

No olhar interpretativo de Antônio Cesar Ortega (2017, p. 32), esse passo pode ser caracterizado como um primeiro ensaio de política pública territorial rural no país. O programa tinha como objetivo promover o “desenvolvimento sustentável” dos agricultores familiares, aumentando sua capacidade produtiva, gerando empregos e melhorando sua renda. Com o Pronaf, além das linhas de crédito direto aos agricultores familiares e da linha de crédito de capacitação, foi criada uma outra, denominada Infraestrutura e Serviços (PROINF)¹⁷.

Após esse marco oficial, ampliaram-se as conexões entre o Estado e a sociedade civil, fazendo com que várias mudanças institucionais e reformulações políticas passassem a reconhecer o universo dos agricultores familiares e suas organizações como um seguimento produtivo importante no país. Ao afirmar o seguimento da Agricultura familiar (AF) como uma forma de produção, legitimou-o como um trunfo para o desenvolvimento com a proposição de geração de um excedente produtivo, sobretudo no setor da produção nacional de alimentos (Luzzi, 2007).

Além do que, o fato de ela ser um dos fatores de dinamização das áreas rurais, apontava tanto para uma maior utilização da mão-de-obra com quantidade superior às grandes propriedades quanto para uma sensibilidade para com o meio ambiente. Com o aperfeiçoamento dos seus instrumentos de intervenção, o Programa passou a ser um dos responsáveis pela redução dos níveis de pobreza no campo e pelo soerguimento de uma economia local centrada na atividade agrícola de base familiar.

As políticas sociais de transferência de renda, particularmente a aposentadoria rural, passaram a complementar o aporte de recursos canalizados para a melhoria da

¹⁷ Segundo o Manual Operacional, o PROINF teve por objetivo contribuir para a qualificação de processos produtivos e econômicos da agricultura familiar nos Territórios Rurais. Por meio da parceria com estados, municípios e a participação da sociedade o Programa apoiou a aquisição de equipamentos e a construção de infraestrutura para a produção, beneficiamento, escoamento e comercialização de produtos da agricultura familiar (Portal dos NEDETs - SDT/MDA, 2015).

qualidade de vida das populações com maior vulnerabilidade no campo. Essa afirmação acompanhou, em todo o país, a implementação dos conselhos estaduais e municipais de desenvolvimento rural (CMDRs) como dispositivos de estímulo à participação de sujeitos sociais locais na execução das políticas públicas e na formulação e canalização das demandas.

Apesar de basearem-se em um referencial delineado fundamentalmente a partir de ideias de políticos e gestores públicos vinculados ao ideário neoliberal nacional na época, essas políticas voltadas para a agricultura familiar aproximaram-se, mesmo que de modo tímido, de políticas sociais. Cresceu, portanto, o número de CMDRs abrangendo trabalhadores, aposentados, empregadores e usuários em órgãos gestores e consultivos em diversas áreas da seguridade social e na gestão do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

No período, buscava-se construir a integração e convergência das ações do governo a partir de áreas geográficas (municípios) com maior concentração de pobreza. Ainda nos últimos anos da década de 1990,

o Programa Comunidade Solidária propunha avançar na parceria Estado-sociedade e contemplar ações relacionadas com a questão alimentar, a miséria, pobreza e inequidade. A proposta do Programa era conferir “selo de prioridade” a 16 programas governamentais em seis áreas de atuação: redução da mortalidade na infância, alimentação, apoio ao ensino fundamental e pré-escolar, habitação e saneamento, geração de ocupação e renda e qualificação profissional, e fortalecimento da agricultura familiar (Delgado; Leite, 2015, p. 32)

Além desses autores que analisam dinâmicas territoriais no sul do país, Caniello *et al.* (2013), estudando dinâmicas locais no território paraibano, nos revelam que, embora incipiente e limitada dentro dos municípios, em termos de execução e controle social, esses conselhos abriram espaço para o surgimento de importantes mecanismos institucionais no âmbito do desenvolvimento rural no país. Todavia, como instância decisiva e insuficiente para responder ao estímulo de uma proposta mais abrangente de desenvolvimento, a existência de tais CMDRs restringiam os “futuros territórios” tão somente ao âmbito municipal.

Os problemas oriundos da municipalização (“prefeiturização”) ¹⁸ mostraram o município como uma escala espacial inadequada dado seu caráter eminentemente

¹⁸ Sobre esse tema, Palmeira (1999) diz que os dilemas da “prefeiturização” tornaram permanentes também na geração de instabilidade para as comunidades rurais, uma vez que a disputa rescinde o tempo

administrativo e com reduzida capacidade de geração de processos sociais. Além disso, a variedade dos grupos sociais envolvidos (mulheres, jovens, assentados da reforma agrária, quilombolas e as comunidades “não organizadas” etc.), não era levada em conta em virtude, sobretudo, da pouca representação, a qual se restringia apenas à esfera formal e isolada dos municípios.

Outrossim, o volume de recursos do Pronaf Crédito, que financiava individualmente os agricultores familiares, era reduzido e insuficiente para possibilitar a melhor inserção deles, não permitindo que a experiência de uso do enfoque territorial com o Pronaf Infraestrutura e Serviços tivesse êxito. Em outros termos, e como visto no capítulo anterior, o baixo capital social e o baixo IDH revelaram-se nas dificuldades de diagnósticos realistas e no déficit na gestão dos projetos (infraestrutura precária/poucos recursos para alcançar os objetivos propostos) (Ortega; Cardoso, 2002).

Ao assumir um caráter mais de “lista de compras” em grande parte dos municípios selecionados, os CMDRs eram usualmente dominados pelos poderes políticos da prefeitura, sem que as organizações e representações dos agricultores familiares estivessem capacitadas para exercer o seu protagonismo. “Prefeitos, secretários municipais e técnicos não apenas passaram a comandar esses Conselhos, mas também a indicar seus membros, de modo que, muitos destes, tornaram-se espaços de legitimação do poder local” (Delgado; Leite, 2015, p. 247).

Vale dizer que a possibilidade de exercer controle social por parte desses Conselhos, associado aos dilemas da prefeiturização evidenciaram que as dificuldades encrustavam-se em quesitos como a falta de transparência pública e fraco poder de deliberação. O fato é que o controle social não era exercido e como instrumentos da democracia liberal (forma de acesso à administração pública exercida indiretamente pelos representantes eleitos). Na maioria dos casos, esses Conselhos foram utilizados como forma de domínio do poder público e das elites locais.

No entanto, o efeito disso não envolveu somente a possibilidade de controlar recursos, pois, apesar de todas as contradições que marcam a trajetória desses Conselhos, a capacidade de controle do prefeito sobre os mesmos não conseguiu ser completa. Em muitos casos, as relações estabelecidas possibilitaram sempre espaços de manobra para novas lideranças se constituírem. Nos últimos anos da última década do

anteriormente reservado para a política. Ademais, quanto mais inovador se tornou o modo de fazer política (participação comunitária, movimentos sociais, militância permanente etc.), maior o estranhamento e maior o medo de divisão da comunidade.

século passado, muitos desses conselhos abriram a possibilidade de redefinir a posição de agentes situados em diferentes coalizões políticas que questionaram as imposições de poder (Marques, 2009).

Do lado oposto, por parte do Estado, o ano de 1999 marcou a ampliação da diversidade da agricultura familiar no interior do PRONAF. A criação/organização de grupos no interior do Programa de acordo com o grau de capitalização dos agricultores familiares e de beneficiários de programas de reforma agrária surgiu como resultado de uma antiga demanda dos próprios trabalhadores rurais, que pediam uma política agrícola específica para os agricultores de menor porte. Ao corresponder ao microcrédito produtivo rural, o grupo B é voltado aos produtores de maior vulnerabilidade social.

No mesmo ano, foi criado pelo governo FHC, o Programa Comunidade Ativa (PCA) para atender às estratégias de desenvolvimento territorial previstas. Foi coordenado, nesse contexto, pela Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária com o objetivo básico de combater a pobreza e promover o desenvolvimento dos municípios contemplados por meio da indução do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS)¹⁹, uma das primeiras estratégias desenvolvidas com o objetivo de promover o desenvolvimento local, integrado e sustentável. Esse Programa induziu as primeiras estratégias de arranjos sociais no âmbito territorial.

Os programas territoriais, tanto o Comunidade Ativa como o Pronaf Infraestrutura e Serviços, buscavam aumentar a “eficiência” das políticas públicas por meio de ações locais (cunho municipal) de caráter autônomo e endógeno. Nesse sentido, com pequenas dotações orçamentárias, esperava-se que, por meio da capacidade de organização local, acionando seu capital social, os processos de desenvolvimento local fossem deslanchados (Ortega, 2017, p. 33-34).

A promessa foi a de ser uma alternativa de se reduzir os problemas socioeconômicos dos municípios mais pobres do país e um diferencial em termos de políticas públicas. Sua metodologia, privilegiou ações de desenvolvimento planejadas e decididas localmente, a partir de diagnósticos realizados nas próprias comunidades. De certa forma, essas novas metodologias abriram possibilidades para que diversos agentes pudessem despertar para um diferenciado olhar construtor de projetos locais e práticas

¹⁹ O DLIS focou em regiões deprimidas economicamente do país, ou seja, em regiões empobrecidas. Na época, os critérios de seleção dos municípios do Programa estiveram baseados nos mesmos utilizados pelo Programa Comunidade Solidária, no âmbito da política social formulada e implementada pelo Governo Federal (Ortega; Mendonça, 2007).

de inclusão social, o que na década posterior se convencionaria chamar de “Territórios Rurais e da Cidadania”.

Conjuntamente, em 1999, o Governo criou o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)²⁰. Além de retirar as competências relativas às questões da reforma agrária dentro do Ministério da Agricultura e Pesca (MAPA), o MDA surgiu, portanto, com o foco na promoção do desenvolvimento sustentável da agricultura familiar dos Territórios Rurais (ainda sem essa definição na época) e da identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, dentre outras (BRASIL, 2000).

A criação de uma estrutura institucional com competências setoriais, que outrora encontravam-se dissolvidas em assuntos de interesse maior, como a agricultura empresarial, em certa parte, evidenciou o reconhecimento das reivindicações dos agricultores familiares. No ano 2000, como parte da estrutura do MDA, foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) por meio do Decreto nº 3.508, de 14 de junho de 2000, visando orientar a concepção de políticas públicas para o setor. Entretanto, esse conselho representou a fragilidade de seu controle social, sobretudo, por ser composto primordialmente por representantes do governo, e minimamente por entidades de produtores. No ano posterior, a composição e a denominação do mesmo se alteraram e suas competências passaram a englobar um maior número de sujeitos sociais representativos do campo, fazendo com que o CNDRS passasse a ser denominado de Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CONDRAF).

Assim, o Brasil incorporou o mecanismo de criação de conselhos com a função de promover formas institucionalizadas de políticas públicas. Considera-se a alteração dos representantes do CONDRAF como fundamental para o exercício da participação social na formulação das políticas para o desenvolvimento rural, colocando o sujeito do campo não apenas como um espectador das ações governamentais, mas como agente na formulação dessas ações e políticas. De seus 38 membros, 24 passaram a ser representantes de agentes sociais do mundo rural, aumentando a diversidade em sua composição e participação (Mattei, 2010).

²⁰ O MDA foi criado no dia 25 de novembro pela Medida Provisória nº 1.911-12 (Decreto 3.338, de 14 de janeiro de 2000) e com sua última estrutura regimental definida pelo Decreto nº 7.255, de 4 de agosto de 2010 (Brasil, 2000).

A criação desses órgãos foi evidenciada concomitantemente com a utilização do enfoque territorial para o desenvolvimento rural no Brasil. Nesse sentido, o debate sobre o desenvolvimento territorial rural que se baseava, anteriormente na observação da persistência relacionada à pobreza rural e à desigualdade regional, amplia a discussão para quesitos como o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade. Buttenbender, *et al.*, afirmam que as estruturas de governo regional, e os processos de planejamento e gestão passaram a “requerer o envolvimento do Poder Público e da sociedade civil, na atuação perante à diferentes espaços de organização social através de diversos instrumentos e mecanismos de participação” (2011, p. 2).

Num contexto de renovação política

atores até então marginais nas arenas públicas tornaram-se dominantes (caso de políticos vinculados ao Partido dos Trabalhadores) e abriram oportunidades para a institucionalização de “novas” ideias e reivindicações de políticos, estudiosos, movimentos sociais e de organizações não governamentais da sociedade civil, dentre estes principalmente daqueles atuantes no tema da segurança alimentar e nutricional (e também, em grande medida, vinculados ao campo agroecológico) (Grisa; Schneider, 2015, p. 37).

A ascensão de um partido de esquerda no espaço nacional facilitou formas de articulação horizontalizadas e decisões públicas em diversas escalas da organização administrativa. Dessas constantes conexões entre o Estado e a sociedade civil, novos agentes emergiram e novas identidades foram construídas, ampliando as perspectivas para o meio rural brasileiro e para as populações que nele vivem (Delgado *et al.*, 2007).

Ainda nos primeiros anos da década de 2000, um conjunto de ações de transferência de renda que contemplaram a agricultura familiar (ainda que não exclusivamente), como o Programa Fome Zero, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, por exemplo, emergiram e possibilitaram a diminuição da miséria. Como veremos mais adiante, o incentivo dado pelo Governo PT ao desenvolvimento do mundo rural no país (políticas que vão da gestão social, assistência técnica, políticas de habitação, produção, comercialização etc.) passou a ser exemplo de combate às assimetrias sociais no contexto da comunidade internacional.

2.3 A promoção de políticas de desenvolvimento rural do Brasil no governo do Partido dos Trabalhadores – PT (2003-2015)

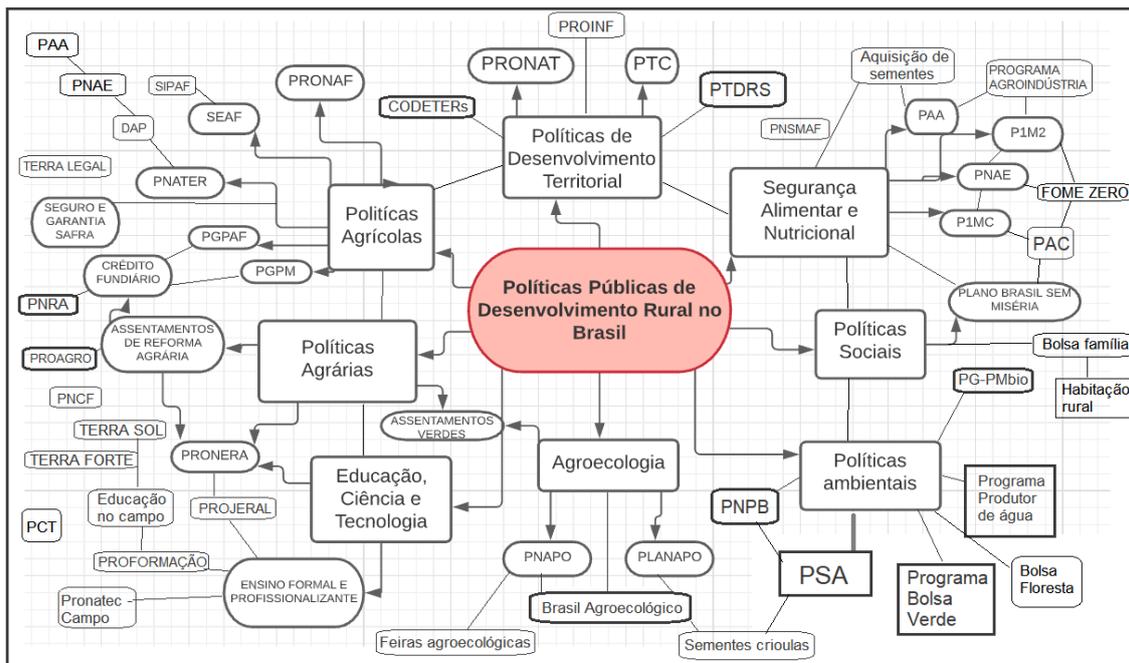
Na tentativa de enfrentar as assimetrias históricas persistentes nos níveis de desenvolvimento do país, as mudanças substanciais proporcionadas pelo governo PT entre os anos de 2003 e 2015 ocorreram no escopo do enfrentamento dos velhos problemas que sempre assolaram o mundo rural no Brasil. Embora o desenvolvimento já estivesse em curso como consequência das políticas de descentralização da última década do século XX, a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência do presidente Lula fortaleceu sumariamente as relações entre o Estado e sociedade civil no encaixe de avanços, apesar do cenário ambíguo proposto pela agricultura empresarial (Grisa, 2012; Favareto, 2015).

No período, conforme a obra “Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil”, que teve como organizadores Cátia Grisa e Sérgio Schneider (2015), um número significativo de Políticas e Programas esteve voltado para a Agricultura Familiar. Essas que foram, desde a identificação, certificação, (declarações e selos) a Programas de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), crédito rural (PRONAF), comercialização (PAA, PNAE), Programa de Sementes e Mudanças para a Agricultura Familiar (PNSMAF) e Agroindústrias (Diesel *et al.*, 2015; Grisa; Schneider, 2015).

Políticas formais para auxiliar na produção como o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) e o Garantia-Safra, bem como, Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF)/ Preço Mínimo para a Sociobiodiversidade (PGPM-Bio) aliam-se ao enfoque da agroecologia e da produção orgânica como Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO). O “Brasil Agroecológico”, “Cultivares Crioulas”, “Pronaf Agroecologia”, “Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel” (PNPB) foram programas que ergueram o lema da produção sustentável e voltada ao respeito ao Meio Ambiente.

Além disso, como pode-se observar no fluxograma representado pela Figura a seguir, ações voltadas ao acesso à terra, regularização fundiária e Reforma Agrária (Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), Programa Terra Legal, Programa de Cadastro de Terra e Regularização Fundiária, fundiram-se ao incentivo à democracia e aos direitos sociais - políticas como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego no Campo (Pronatec - Campo), Arca das Letras, Plano Nacional de Juventude e Sucessão Rural, e ampliam a participação social das mulheres no campo, como o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural - PNDTR), dentre outros.

Figura 1 - Fluxograma das Políticas Públicas de desenvolvimento rural no Brasil



Fonte: Grisa e Schneider (2015).

A partir da força de redes de movimentos e sindicatos por todo território nacional, programas e ações específicas para a promoção da inclusão e igualdade no meio rural passaram a ser criados, tendo como foco a complexa diversidade dos agricultores familiares. Nesse sentido, o Estado passou a reconhecer os diferentes e as diferenças existentes no rural, destacando-se os povos e comunidades tradicionais, que incluem os quilombolas, indígenas, ribeirinhos, povos da floresta, pescadores artesanais, as mulheres, jovens, idosos, os assentados da reforma agrária, entre outros (Grisa; Pôrto, 2015).

No âmbito dos governos estaduais e municipais e contando com a participação de um vasto número de organizações da sociedade civil, as próprias populações dos territórios rurais passaram a constituir a base política, institucional e humana da política. A criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) no ano de 2003 apontou para a emergência de uma nova concepção de desenvolvimento rural e reconhecimento de que era necessário diminuir as desigualdades regionais existentes.

Concomitantemente, a SDT instituiu o PRONAT - derivado PROINF (como veremos mais explicitamente no curso do Capítulo 3). De acordo com os documentos oficiais da extinta SDT/MDA, o Programa nasceu com o objetivo de estimular o desenvolvimento endógeno dos territórios rurais, partindo da ampliação da capacidade

de mobilização, organização, diagnóstico, planejamento e autogestão das populações locais. Nada mais avançado do que orientar políticas públicas segundo as demandas expressadas pelas comunidades e organizações da sociedade, reconhecendo as especificidades de cada território e ofertando instrumentos de desenvolvimento que pudessem atender a essas características (MDA/SDT, 2005a, p.11).

Na ocasião, o estado mostrou-se adepto a novas abordagens. Para desenvolver os recém criados territórios, era necessária a disseminação de diretrizes que propunham o resgate aos valores culturais/socioeconômicos e construção de conhecimentos sobre as realidades locais. Por parte do Governo, ainda nos anos iniciais, as ações de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) passaram também por mudanças, ao incentivar que seus extensionistas utilizassem instrumentos de apoio ao desenvolvimento rural e estratégias/práticas compatíveis com os requisitos do processo de extensão rural com o viés agroecológico²¹.

Logo, dos intensos debates sobre políticas mais eficazes dentro do MDA, o governo instituiu a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) no ano de 2003, alterada pela Lei 12.188/10 (MDA/SDT, 2005a). Na ocasião, constituiu-se como o veículo condutor de outras políticas públicas da SDT/MDA, representando um marco de interação entre órgãos governamentais e os movimentos sociais que buscavam a universalização dos serviços de ATER e a inclusão dos princípios da Agroecologia no âmbito de uma política pública (Caporal; Petersen, 2011; Luzzi, 2007).

Além de como uma nova base metodológica para a promoção de novos arranjos produtivos no âmbito dos Territórios, iniciou-se a implementação de políticas públicas de desenvolvimento rural ligadas ao combate à fome, dentre as quais destacam-se: a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), do Ministério da Integração Nacional; os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (Delgado; Leite, 2015).

É também no início do Governo Lula que temas como o da fome e da segurança alimentar e nutricional ganharam um novo ímpeto e esses atores encontraram

²¹ Para o governo na época era necessária “uma ATER alternativa ao modelo dominante de inovação e difusão tecnológica na agricultura, destacando-se a crescente necessidade de incorporação do conhecimento tácito dos agricultores, que utilizam suas sementes crioulas que diversificam suas culturas” (Silva, 2017).

possibilidades para institucionalizarem suas ideias. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) foi restabelecido e foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) que auxiliaram significativamente políticas como o Projeto Fome Zero, o qual, representou uma luta contra a fome e pela segurança alimentar e nutricional no Brasil.

O Projeto Fome Zero partiu da premissa do direito humano à alimentação e do diagnóstico de que este não estava sendo efetivado em razão da insuficiência da demanda, da incompatibilidade dos preços dos alimentos com o poder aquisitivo da maioria da população e da exclusão da população pobre do mercado. Para alterar este cenário, foi proposto um conjunto de políticas estruturais que visavam melhorias na renda e o aumento da oferta de alimentos básicos, ou seja, era preciso mudanças na “ponta” da produção, conferindo prioridade à agricultura familiar, e na ponta do consumo, de preferência articulando-as (Grisa, Schneider, 2015, p. 38.)

No período, foram criados o Programa de Reordenamento Agrário e do Crédito Fundiário (PRACF); o Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN); o Programa 1 milhão de Cisternas Rurais (P1MC); o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural. Além disso, foram efetivadas políticas que iam desde a identificação das famílias rurais, a certificação de produtos, a emissão de declarações para produção (DAPs) e crédito rural (PRONAF), bem como, programas que passaram a garantir a sustentação de preços e mercado.

No âmbito da comercialização, políticas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), PGPAF, SEAF, PGPM-bio, sementes crioulas etc., mostraram-se incentivadoras no acesso aos mercados institucionais e outros circuitos de comercialização como as feiras agroecológicas e vendas virtuais. A lei que institui o PAA²², por exemplo, desburocratizou o processo de aquisição dos seus produtos para o atendimento a programas públicos (Grisa, 2012; Matias, 2016).

As diretrizes do governo Lula tiveram por objetivo unir políticas de segurança alimentar e inclusão social com o fortalecimento da agricultura familiar. Assim, avanços significativos também ocorreram no PRONAF, com a elaboração de diversas iniciativas no amparo a programas maiores como o Brasil Fome Zero e Vida Digna no Campo.

²² Advindo do Programa Fome Zero, o PAA insere-se no conjunto de programas desenvolvidos pelo Governo Federal na época, voltados para as populações em situação de vulnerabilidade alimentar, em parceria com os poderes públicos estaduais e municipais, e com diferentes organizações da sociedade civil (Grisa, 2012).

Para atender às novas estratégias, foram criadas linhas do Pronaf (Semiárido, Floresta, Mulher, Pronaf Jovem, Pronaf grupo A, B (microcrédito rural), C, D e “E”; Agroecologia etc.), ampliado seus recursos e sua base de atuação, e instrumentos de política agrícola.

Além das medidas do crédito do PRONAF, a cada safra, o governo Lula anunciava novas medidas de políticas agrícolas e sociais para consolidar uma política maior, diferenciada e multifuncional para a agricultura familiar, que alcançaria um universo de mais de dois milhões de agricultores. Ao se consolidar como a principal política pública de apoio à AF (13.583.744 de contratos) nos oito anos de governo Lula, os recursos aplicados pelo Programa seguiram crescendo ano a ano, somando mais de R\$ 55 bilhões, cinco vezes maior que o volume aplicado durante os oito anos do governo FHC (Bianchini, 2015).

Todavia, as contradições entre os distintos modelos de desenvolvimento rural (agronegócio x agricultura familiar) começaram a ganhar forma dentro do próprio MDA, no período. Os esforços iniciais do governo Lula para assegurar avanços aos segmentos sociais que constituíram sua base política, geraram antagonismos e pronta reação contrária daqueles que viram seus interesses afetados como os senhores agroindustriais. Tais dinâmicas manifestaram-se especialmente em relação às ações de cumprimento da carta programática relativa à questão agrária.

As disputas se tornaram mais nítidas quando o Governo Federal assumiu o fomento à produção e uso de biocombustíveis, tema altamente controverso. Os registros apontam que o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel agravou conflitos sociais e ambientais associados aos modelos produtivos agroindustriais que se beneficiam de grandes escalas de produção, promovendo o avanço sobre fronteira agrícola, sobre áreas de preservação e o aumento da precarização do trabalho rural (Diesel *et al.*, 2015, p. 113).

Ainda segundo os estudos de Diesel (2015), esse período também delimitou os esforços do governo (ações destinadas a aumentar a oferta de produtos agropecuários para o mercado interno) para minimizar os impactos da crise que se manifestou no ano de 2008. Seja pela alta de preços dos alimentos ou pela crise econômica internacional que avança pelo país, os impactos passaram a ser sentidos com mais nitidez em meados do ano de 2009. Tais crises vieram associadas, por fim, à necessidade de incremento da capacidade de intervenção do Estado sobre o domínio econômico e social.

No período, o MDA consolidou no contexto das políticas a participação social via funcionamento do CONDRAF. O Plano Plurianual do Governo Federal (2008-2011) estabeleceu como desafio nacional a redução das desigualdades regionais a partir as potencialidades locais do Território Nacional. O Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) como parte do Programa Minha Casa, Minha Vida, criado em 2009, passou a contribuir para a aquisição de materiais para a construção ou conclusão/reforma/ampliação de unidades habitacionais de agricultores familiares e trabalhadores que atendam aos critérios estabelecidos pelo PRONAF (Grisa; Schneider, 2015; Mattei, 2010).

Outro avanço favorável à produção dos agricultores familiares se deu pelas alterações ocorridas no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)²³ com a Lei nº 11.947, de 16 de junho deste ano. Administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a mudança no Programa veio beneficiar a agricultura familiar, definindo a obrigatoriedade de 30% dos recursos do Programa para a compra e gêneros desse setor, privilegiando sempre que possível, a aquisição de produtos agroecológicos e orgânicos (Brasil, 2013).

Além de ofertar produtos para PPA, um ponto favorável do PNAE foram os preços diferenciados praticados para atender o Programa, correspondendo a um percentual maior que o CONSAD. Esse arranjo territorial institucionalmente formalizado envolveu um número definido de Municípios que se agruparam para desenvolver ações, diagnósticos e projetos de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento local, gerando trabalho e renda (MDS, 2015).

Já no primeiro mandato do governo Dilma Rousseff (2011-2014), um dos aspectos relevantes foi o estímulo à participação dos diferentes segmentos da agricultura familiar, reconhecendo suas distinções de gênero, geração, raça e etnia. Destacou-se, pelo atendimento de demandas específicas das mulheres e para juventude rural, oportunizando seu acesso às políticas públicas, o estímulo à auto-organização e o fortalecimento de suas organizações para inserção, tanto na agenda Territorial, quanto na Política de Desenvolvimento Rural.

Um conjunto de ações para o mundo rural são retomadas e potencializadas com a criação do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM). Como parte da evolução do rural dentro

²³ A compra da agricultura familiar para a alimentação escolar está regulamentada pela Resolução CD/FNDE nº 26 de junho de 2013, que dispõe sobre atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE (FNDE, 2014).

das políticas públicas federais, destacam-se, nesse seguimento, as ações do PBSM, considerado uma das grandes prioridades do Governo Dilma. Esse Programa impactou positivamente a vida de um vasto número de agricultores familiares e pessoas que viviam na linha da pobreza no campo (Brasil, 2013; Delgado; Leite, 2015).

Seja com o incremento do Programa Bolsa Família, da criação do Brasil Carinhoso e do Programa Bolsa Verde, seja com ações que visavam à inclusão socioprodutiva da população rural em pobreza extrema, o PBSM também impulsionou a disponibilização de crédito de fomento a fundo perdido (R\$ 2.400,00/família). Além disso, facilitou a aquisição de insumos e equipamentos, assistência técnica diferenciadas para esse público, e doação de sementes e tecnologias da Embrapa para iniciar os processos produtivos.

No contexto das políticas agrícolas e agrárias, somadas às de educação, saúde e habitação, ampliou-se a cobertura e criaram-se as bases para uma necessária e verdadeira reforma no campo. Essas políticas melhoraram “as condições de trabalho e produção e também a qualidade de vida dos homens e mulheres do campo, das águas e da floresta. São exemplos desses avanços os programas Luz Para Todos, Minha Casa Minha Vida Rural, Mais Médicos, Pronatec Campo e PAC Equipamentos” (Portal dos NEDETs - SDT/MDA, 2015, p. 9).

Entretanto, nesse período, os programas, especialmente o Programa dos Territórios Rurais e da Cidadania, sofreram uma desestruturação, com interrupção dos repasses financeiros, saída dos assessores e articuladores territoriais e desmobilização, em alguns territórios, dos atores que compunham as arenas, fóruns e colegiados locais. Desde o final de 2012, mas com maior ênfase a partir de 2013, houve uma tentativa de retomada dos programas, em especial no contexto da Secretária de Desenvolvimento Territorial, entregando para as Universidades realizarem a gestão social dos Territórios por meio dos NEDETs (como veremos no curso desse estudo).

No período, o Pronaf aplicou 15,9 bilhões de reais em 1,8 milhões de contratos, valor oito vezes maior que o aplicado em 2002. Num espaço de 10 anos: foram criados o Seguro Garantia-Safra – que, em 2013, vai apoiar 1 milhão de famílias no semiárido -, o Seguro da Agricultura Familiar e o Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar. No ano, o Pronaf destinou mais de 700 milhões de reais na região da seca, atendendo a 100 mil agricultores (2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. Documento de Referência, 2013, p. 26).

Outros pontos positivos importantes, foram destacados por meio da criação dos comitês de mulheres nos colegiados territoriais e pela ampliação da rede de serviços e políticas específicas para mulheres rurais com foco na política territorial. Essas ações foram descritas na Matriz de Ações dos Territórios, tais como: Ater, Organização Produtiva de Mulheres, Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural e o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO/ Plano Brasil Agroecológico) (Matias, 2016).

Mesmo com os avanços, o Governo Dilma apresentou problemas como a chamada de intenção da bancada ruralista no Congresso Nacional, no intuito de colher assinaturas para a instalação da chamada CPI das ONGs (incluindo o MST). Mesmo com as imposições da classe empresarial e latifundiária, a suspeita de que o Governo Federal estivesse fazendo repasses vultuosos (desde a segunda metade do governo Lula) para as redes de instituições da sociedade civil fez com que fosse necessária a efetivação de um trabalho paralelo, bem como de fiscalização do que estava acontecendo dentro dos TRs e TCs.

Na ocasião, cabe destacar, igualmente, que, no governo de Dilma, alguns eventos “colocaram em questão” a credibilidade pública da atuação de organização da sociedade civil na implementação das políticas públicas. Os diversos cortes orçamentários realizados fragilizaram as políticas do meio rural, principalmente pela desarticulação dos movimentos provocada pela falta de recursos nos Territórios Rurais e da Cidadania, o que piorou o cenário de crise (Favareto, 2015).

Ainda que houvesse um aumento importante dos recursos públicos voltados a apoiar a agricultura familiar no período, deve-se registrar que o Estado brasileiro manteve a prioridade de suas ações em favor do agronegócio exportador. Para ilustrar esse argumento, basta mencionar que, dos R\$ 157 bilhões disponibilizados para a safra 2013/2014, nada menos que R\$ 136 bilhões (87% do total) foram reservados pelo governo Dilma Rousseff para apoiar exclusivamente os 809.369 agricultores patronais do país.

Nesses termos,

apenas R\$ 21 bilhões (13% do total) foram consagrados aos mais de 4,3 milhões de estabelecimentos familiares espalhados nos 27 estados da Federação. Este montante de recursos destinados à agricultura empresarial, em um único ano agrícola, superou em muito os R\$ 100 bilhões aplicados pelo Pronaf ao longo de toda a sua existência (Aquino; Schneider, 2015, p. 63).

Ademais, as disputas com as orientações do Pronaf no período anterior e as contradições com as políticas agrícolas, e mesmo agrárias, que foram adotadas ao longo dos governos Lula e Dilma puderam ter levado a uma certa “desilusão”, indicando a necessidade de recompor o seu projeto. A conjuntura das decisões governamentais na época apresentou-se hostil à agenda, fazendo com que o avanço das políticas implicasse diretamente em ir de encontro aos interesses do agronegócio, que sempre foi posto como prioridade pelas ações estatais.

Outro ponto preocupante no Governo Dilma foi o caminho conflituoso que pegou em direção à reforma agrária. Apesar dos avanços oriundos no tema, a redução drástica na distribuição de terras para reforma agrária no período 2011 a 2015 comprovou uma tendência geral de declínio em relação ao governo Lula na destinação de áreas de interesse coletivo. Enquanto o governo Lula ainda fez um esforço para conciliar reforma agrária, agricultura familiar e agronegócio, a gestão de Dilma teria abandonado a ideia de distribuir terras²⁴.

De modo contraditório, o incentivo governamental majoritário dado ao agronegócio enfraqueceu as ONGs e os movimentos sociais, que, desarticulados em seus territórios, passaram a acusar o governo de ser refém da agricultura intensiva e empresarial e da bancada dos ruralistas na câmara dos deputados. Nas grandes cidades, no ano de 2013, o movimento de cunho fascista que ficou conhecido como “o gigante acordou” tomou as ruas e as mídias do país acusando a então presidenta de mergulhar o Brasil em uma crise financeira. Dilma também foi responsabilizada pelo alto desemprego e pela falta de controle nas contas públicas, tudo isso ocorrera nas vésperas da eleição de 2014.

Mesmo com todas as pressões, Dilma foi reeleita nas eleições de 2014, vencendo o candidato da direita, Aécio Neves (PSDB), esse último foi apoiado pelas elites agrárias do país e por toda a classe burguesa. Essa reeleição não agradou essas classes e cada vez mais o plano do golpe se arquitetava e aproximava-se. Entre os anos 2015/2016, o governo do PT sofreu diversas retaliações e com a desarticulação interna dentro dos movimentos sociais apoiadores e/ou descrentes do Governo, uma elite conservadora patrocina o processo de *impeachment* contra Dilma.

²⁴ Entre os anos da administração Dilma, o governo teria fixado 133,6 mil famílias em assentamentos. No primeiro mandato de Lula, teriam sido assentadas 381,4 mil famílias e, no segundo mandato, mais 232,6 mil famílias. A média de Lula é de 76,7 mil famílias por ano, contra uma média em torno de 25 mil famílias sob o governo de Dilma (INCRA, 2018).

Por meio do impeachment, o vice presidente e golpista Michel Temer assumiu o cargo de presidente, passando a enfraquecer ainda mais o mundo rural ao atingi-lo veementemente de modo negativo, em que mais de 70 milhões de pessoas foram afetadas direta ou indiretamente pela decisão do presidente interino. A extinção do MDA como uma das primeiras ações contrárias ao desenvolvimento rural no país e o desmonte da política rural representaram um grande atraso na agricultura familiar, a qual já tendo produzido mais de 70% dos alimentos que chegaram às mesas dos brasileiros.

2.4 Os governos neoliberais Temer/Bolsonaro e o desmonte das políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil (2016 – 2022)

Bem distante da realidade posta nos anos do governo PT, a desintegração das diversas políticas no âmbito do MDA proporcionada pelos golpistas da democracia no país, culminou com o retorno da desmobilização social generalizada nos Territórios da Cidadania e do enfraquecimento de inúmeros programas de desenvolvimento harmônica e compatível com uma agenda prioritária de combate à pobreza e à fome. Conforme os documentos oficiais do extinto MDA:

Ousamos afirmar que só o crescimento econômico não seria condição suficiente para a inclusão de milhões. Ousamos romper com modelos e ditames de organismos internacionais, inaugurando uma nova fase no Brasil que se tornaria referência para outros países pobres e em desenvolvimento. (Brasil, 2014, p.33)

De modo contraditório aos avanços sentidos e do que fez o país tornar-se referência internacional, outrora, desde o ano de 2016, observou-se uma ruptura nos rumos do desenvolvimento rural no Brasil. Ainda na interinidade, o ex-presidente Michel Temer, iniciou a liderança do desmonte das políticas sociais no campo. Para desestabilizar ainda mais as organizações/movimentos sociais rurais de base, o Governo Temer adotou um conjunto de medidas,

com destaque para a Medida Provisória 726 (MP 726), de 12.05.2016, que extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), ao mesmo tempo em que se fundiram as atividades do antigo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) com as atividades agrárias na nova estrutura institucional denominada de Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA)ⁱ, e para a Medida Provisória 759 (MP 759),

publicada no dia 22.12.2016, que procura reestruturar a política agrária do país (Mattei, 2010, p. 297).

Logo, no decorrer dos primeiros meses de seu mandato, o governo interino tirou R\$ 160 milhões dos recursos do PAA. Mais de 40 mil agricultores e 2 mil cooperativas foram impactados. Além do que, o governo não escondeu para quais setores governa, destruindo sem aviso prévio as políticas públicas que, nos últimos anos enfrentaram a pobreza rural, alavancaram a produção dos agricultores familiares, povos indígenas, quilombolas, assentados da reforma agrária etc. (SINTAB, 2018).

Em comparação aos dois governos anteriores, do setor que ocupou o primeiro escalão do Planalto, por meio do extinto MDA, o governo também retirou importantes atribuições do INCRA e a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, que passam a ser vinculados à Casa Civil da Presidência da República. Com medidas autoritárias, o governo provocou vertiginosamente um reflexo negativo no campo, com a drástica redução de renda e queda na qualidade dos produtos agrícolas que chegaram à mesa do brasileiro.

Além disso, o governo neoliberal descumpriu os pactos assumidos junto à Organização das Nações Unidas (ONU) e a Conferência Climática – COP 21. A política agrária de Michel Temer, também, enfraqueceu outras instituições importantes para o desenvolvimento rural, a exemplo, da EMBRAPA. Essa, que, por mais de 40 anos desempenhou um importante trabalho no ramo da pesquisa e, conseqüentemente da agropecuária nos governos anteriores.

Para termos uma real dimensão dos cortes realizados pelo governo golpista, uma matéria publicada no site de notícias “Brasil de Fato” apresenta uma diminuição grotesca nos repasses para a Reforma Agrária, além da insatisfação dos movimentos sociais:

Movimentos populares do campo realizam uma série de manifestações contra os cortes anunciados pelo presidente golpista, Michel Temer (PMDB), para a reforma agrária no Brasil. Em 2015, foram destinados R\$ 800 milhões para desapropriações. A previsão para 2018 é de R\$ 34,2 milhões, o que representa um corte de 86,7%. Entre as ações estão ocupações de prédios públicos, como sedes do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), e dos Ministérios da Fazenda e do Desenvolvimento Agrário, além de ocupações de latifúndios improdutivos (Paixão, 2017, não paginado).

A rápida passagem de Temer pelo Planalto foi o suficiente para causar retrocessos impactantes nas políticas governamentais para o mundo rural anteriormente

construídas. Durante esse período, Temer também enfraqueceu as forças dos sindicatos, que, na época, viram-se perdidos com os prejuízos acarretados para a classe rural caso as reformas propostas fossem aprovadas. Ameaçou a previdência rural com o aumento da idade do trabalhador, como também o aumento do tempo de contribuição previdenciária, colocando em pauta uma desastrosa proposta de reforma na previdência social de todos os trabalhadores brasileiros.

Em relação ao programa de desenvolvimento dos assentamentos para famílias sem-terra, no ano de 2017, o (des)governo de Temer investiu, apenas, 8,3%, dos 242 milhões de reais que estavam previstos. Já em relação à linha de crédito para as famílias assentadas, houve um investimento muito baixo ao longo do ano. Para 2018, o direcionamento de recursos para as populações do campo foi ainda pior. E para completar, Temer enviou um Projeto de Lei Orçamentária ao Congresso que reduziu ainda mais os investimentos para o campo.

Os cortes nos programas materializaram-se, por conseguinte, em retrocessos e o congelamento do orçamento público em 20 anos, o que afetou diretamente a agricultura familiar. Ainda no ano de 2017, o governo investiu apenas R\$30 bilhões no plano Safra da agricultura familiar. Para o ano de 2018, o governo Temer sinalizou uma queda de 34,5% em relação ao ano anterior com nenhuma família assentada pelos programas de Reforma Agrária no Brasil. De acordo com o INCRA esse foi o pior resultado desde que o instituto começou a registrar tais dados, no ano de 1995.

O PAA sofreu redução de 40% no orçamento no ano de 2017, o que ocasionou na queda de pessoas atendidas pelo programa, que passou de 91,7 mil para 41,3 mil, redução de 55% de famílias atendidas, de acordo com a Articulação Semiárido Brasileira (ASA). Já para o PNAE, desde sua criação, a dotação anual foi integralmente paga em todos os governos, porém, no governo golpista de Temer, apenas 53,4% havia sido pago até outubro do ano anterior, segundo o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento.

Com poder e penetração em várias partes do governo, a bancada dos ruralistas foi eficiente em emplacar pautas de interesse próprio, inclusive pela defesa de políticas antiindígenas. O governo de Temer figurou entre aqueles que mais possuíram parlamentares recebendo doações do agronegócio. As elites oligárquicas conseguiram fazer com que o ex-presidente assinasse um decreto permitindo a conversão de multas ambientais em prestação de serviço, dificultaram a divulgação da “lista suja” do

trabalho escravo e lotaram cargos na FUNAI para aliados políticos vinculados ao agronegócio (Paixão, 2018).

Passado o governo emblemático no apoio à agricultura empresarial de Temer, a eleição polarizada de 2018 trouxe ao poder o militar reformado Jair Messias Bolsonaro e seus apoiadores. Com a maior expressão de força do Partido dos Trabalhadores (ex-presidente Lula) impossibilitada de concorrer às eleições e com suas bases enfraquecidas, a eleição que culmina em segundo turno com a vitória sobre Fernando Haddad, apresenta Bolsonaro, ainda do Partido Social Liberal (PSL), como presidente.

Bolsonaro tomou posse em 1º de janeiro de 2019 e nomeou a então deputada federal Tereza Cristina (DEM-MS) - adepta da bancada ruralista (que reúne aproximadamente 260 parlamentares), da bíblia, das armas e do agronegócio, para o Ministério da Agricultura, o qual foi diminuído a uma simples pasta. Apontada como autora de um requerimento convocando audiência pública para discutir a liberação de terras indígenas para empreendimentos agrícolas ainda no ano de 2017, a mais nova ministra da Agricultura apresentou-se como uma das lideranças que defenderam a aprovação do Projeto de Lei 6.299²⁵, que flexibiliza as regras para fiscalização e aplicação de agrotóxicos no país.

À frente da FPA, ela se consolidou como uma das principais lideranças da bancada ruralista na Câmara. Em agosto, Cristina pediu ao ministro da Justiça, Torquato Jardim, a suspensão da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, que busca destravar processos como a demarcação de terras indígenas e quilombolas. Somente no ano de 2018, dos R\$ 2,3 milhões arrecadados, R\$ 900 mil vieram de empresas do setor – como a Cosan S.A. (grupo privado do Brasil, com negócios nas áreas do segmento de energia), por exemplo, conglomerado do setor de açúcar e etanol (Bassi, 2018).

Assim, desde que assumiu a pasta, o ministério da Agricultura do governo Bolsonaro seguiu à risca as negociações com a grande propriedade privada, permitindo a liberação de agrotóxicos pesados e tirando vários investimentos que eram direcionados ao majoritário percentual dos trabalhadores mais pobres do mundo rural.

²⁵ Sob a justificativa de atender ao “clamor do setor produtivo nacional”, a articulação parlamentar realizada por Tereza Cristina conseguiu emplacar a votação da “PL do Veneno”, na qual a frente parlamentar endossou seu apoio a Bolsonaro, causando comoção na disputa eleitoral.

Diferentemente dos governos anteriores ao golpe de 2016, o intuito do Governo Federal foi o de acabar com as políticas públicas para o campo. Nas palavras de Nachiluk e Silva (2019, p. 3):

A transferência da Secretaria de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para o MAPA é indício de que o novo governo tirou o setor das prioridades. Isso poderá trazer consequências negativas para as políticas públicas aos produtores familiares, como diminuir os recursos do PRONAF; abalar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que tem os objetivos básicos de promoção do acesso a alimentação e incentivo à agricultura familiar e alterar as propostas do Plano de Safra da Agricultura Familiar.

De frente a esse cenário, Lenon (2020) relata que o governo de Jair Bolsonaro busca enfraquecer importantes programas, a exemplo, do PRONAF, diminuindo o envio de recursos para essas políticas públicas. Isso tem agravado ainda mais a situação dos trabalhadores rurais que sofrem ainda as consequências das desastrosas medidas de Temer. O fato é que Bolsonaro apresenta-se como inimigo dos pequenos trabalhadores do campo e do meio ambiente, não apresentando propostas contundentes relacionadas à reforma agrária e à agricultura familiar em um Ministério da Agricultura focado fortemente no comércio de *commodities*.

Comandada pelo setor agropecuário, partidos do Centrão e PSL, a ausência de políticas para os agricultores familiares de menor porte, não vem conseguindo conciliação entre questões de outrora (meio ambiente/sustentabilidade e produção agrícola). Com um déficit grandioso de instrumentos de proteção ambiental, o governo Bolsonaro vai na contramão disso, desmontando políticas públicas e cortando recursos destinados às ações de combate ao desmatamento e incêndios em diversas áreas de preservação florestal.

Ainda no ano de 2019, houve a sistemática exclusão institucional de toda e qualquer representação dos interesses da agricultura familiar, da reforma agrária e dos povos e comunidades tradicionais na pauta governamental e nas estruturas do Estado brasileiro. No mesmo sentido, podem ser entendidas a MP nº 910 e os Decretos nº 10.165 e 10.166, de dezembro do respectivo ano, que promoveram abertamente a reconcentração fundiária e a grilagem de terras, além de atacar o direito de famílias acampadas à espera de assentamento. Ressaltando-se ainda o fato de o Ministério do Meio Ambiente (MMA) ter incentivado o aumento das áreas de produção, utilizando como pretexto o controle “legal” das reservas.

No ano de 2020, mais uma ação de desmonte das políticas de desenvolvimento rural pelo governo Bolsonaro ocorreu pela publicação dos Decretos nº 10.252 e 10.253, no dia 21 de fevereiro. Os decretos alteraram a estrutura regimental do INCRA e MAPA, extinguindo atribuições e estruturas fundamentais relativas à promoção da reforma agrária e das políticas de promoção do desenvolvimento rural e da cidadania no campo. Com os recorrentes cortes orçamentários do MAPA, tanto o INCRA quanto a CONAB foram incorporados à condição de pasta pelo Governo Federal.

Entre os ataques mais graves cometidos nos últimos decretos, destacamos a exclusão das atribuições do INCRA referentes à promoção da educação no campo, extinguindo, por conseguinte, a Coordenação-Geral de Educação do Campo e Cidadania, responsável pela gestão do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera) – “Nos decretos, o governo Bolsonaro sorrateiramente elimina os instrumentos de gestão da política, comprometendo sua continuidade, e ignorando as garantias legais do programa, instituídas pela Lei 11.947/2009 e pelo Decreto 7.352/2010” (Carvalho, 2020).

Além de extinguir o Pronera (uma das maiores políticas de educação no campo do Governo Federal, responsável pela alfabetização, escolarização e ensino superior de mais de 192 mil crianças, jovens e adultos nos assentamentos e comunidades rurais de todo o país), o Programa Terra Sol e outros programas que davam incentivos aos assentados, os quilombolas e comunidades extrativistas também foram excluídos. De acordo com artigo da Revista Brasil de Fato, existe uma forte antipatia contra esses programas, os quais são vistos pelos diretores governamentais como uma forma dar dinheiro ao MST, em vez vê-los como instrumentos de tecnologia e conhecimento para os assentados da reforma agrária e seus familiares (Guadagnin; Cabral, 2020).

O Governo Bolsonaro, por várias vezes, sinalizou centralizar as políticas rurais no Ministério da Agricultura, ignorando que mais de 70% da alimentação dos brasileiros vem do universo da agricultura familiar. Além disso, sem um Ministério específico que incentive a causa do desenvolvimento, faz-se cada vez mais real a impossibilidade de articulação de políticas e invisibilidade ao setor, em que Programas que incentivam a comercialização do excedente como PAA e o PNAE, por exemplo, sofreram reduções drásticas (CONDRAF-Brasil, 2020).

Em meados de junho de 2020, o Governo Federal anuncia medidas pontuais e específicas para a agricultura empresarial e familiar. O primeiro dia do anúncio foi no Palácio do Planalto, com a presença do presidente da República, Jair Bolsonaro. No

segundo dia, voltado especificamente para a agricultura familiar, foi realizada uma apresentação via internet, com a presença de alguns convidados, entre eles representantes do Cooperativismo de Crédito Agrícola, mas sem a participação do público-alvo das políticas e suas entidades, como era usual nos governos anteriores.

Sendo a Reforma Agrária um importante fator que carrega princípios de justiça social e aumento da produtividade, conforme prevê a Lei nº 4.504/64, a mesma foi um dos segmentos mais atacados pela Lei Orçamentária de Bolsonaro para o ano de 2021. A redução para obtenção de imóveis rurais para criação de assentamentos para 2022 tem redução de mais de 1000%, passando de um pouco mais de R\$ 12 milhões para R\$ 668 mil. Segundo a CONTAG, a proposta também apresenta menos recursos para o meio ambiente, políticas sociais, combate à pobreza, jovens rurais, terceira idade, reduzindo para zero os investimentos em políticas para as mulheres, de promoção da igualdade, enfrentamento à violência, apoio à organização econômica e promoção da cidadania das produtoras rurais (CUT, 2020).

Além da falta evidente de representatividade dos agricultores familiares e suas organizações, o Plano Safra 2020/2021 é apresentado pelo Governo Federal tanto como estímulo à economia agro empresarial, quanto para manter e ampliar a base de apoio parlamentar de cunho ruralista. Segundo o Plano, os agricultores familiares que produzem alimentos de consumo interno, terão que pagar novas taxas e juros significativos. Tudo isso tem tornado os financiamentos de custeio de muitas culturas praticamente inviáveis economicamente (CUT, 2020).

O crédito rural é uma política pública que, para dar certo, exige que a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) seja apoiada e fortalecida. Não foram anunciados recursos para a ATER nos dois atos de lançamento do Plano Safra. Isso comprometeu os resultados esperados, como também colocou em risco o uso sustentável dos recursos naturais e a qualidade de vida da população do campo e das cidades. Os agricultores familiares nunca tiveram tão pouco apoio desse serviço como agora. Outros programas governamentais foram descontinuados ou reduzidos, como é o caso do PLANAPO.

O Plano Safra lançado em 2020 pelo MAPA praticamente extinguiu os investimentos na agricultura familiar. Além disso, observa-se a redução dos recursos de investimentos no próprio PRONAF e PAA voltado para a compra de alimentos da agricultura familiar para a doação à população em situação de insegurança alimentar, uma política que foi criada como estratégia de fortalecimento da agricultura familiar e

construção de mercados, ou seja, uma série de perdas de recursos nesse governo que antes eram destinados à produção e a comercialização (Carvalho, 2020).

Em épocas de pandemia da Covid-19, uma proposta de enfrentamento aprovada no Senado ante esse cenário foi o projeto de lei que prevê medidas para ajudar agricultores familiares durante o estado de calamidade pública causado pelo alastramento do coronavírus. Aprovado na Câmara dos Deputados no dia 20 de julho, o PL 735/2020 estabeleceu medidas como benefício especial, recursos para fomento da atividade e prorrogação de condições para o pagamento de dívidas. O projeto foi aprovado na forma de texto substitutivo. De acordo com o texto, poderiam ter acesso às medidas os agricultores e empreendedores familiares, pescadores, extrativistas, silvicultores e aquicultores.

No fim de março de 2021, o Congresso aprova o projeto orçamentário para 2022 com o corte de R\$ 2,5 bilhões na subvenção econômica ao crédito rural. O PRONAF perdeu 1,35 bilhão. Pela proposta original, o programa receberia R\$ 3,8 bilhões que não seriam usados, não apenas para bancar o plantio diretamente, mas para sustentar empréstimos nas linhas do PRONAF que chegam a superar R\$ 30 bilhões. Também serão afetadas operações de crédito, subvenção de seguro, operações de investimentos, custeio e alongamento de dívidas e programas de apoio à comercialização.

Movimentos de base como o MST, por exemplo, no governo Bolsonaro estão submetidos à lei pelo capitão reformado e com menos recursos públicos à disposição, o Movimento sem Terra perde militantes e força de mobilização. Todos os recursos repassados para associações ligadas ao movimento foram cortados e o governo Bolsonaro utiliza-se dos incisos que sustentam a agricultura patronal pela lei para minar o número de ocupações e o poder do movimento que resiste, apesar dos sucessivos ataques proporcionados pelo presidente.

Em síntese, o cenário de desmantelamento das políticas de desenvolvimento territorial rural no governo do Presidente Michel Temer (PMDB), rompe com o compromisso social dos anos anteriores. Ao ampliar a retomada de políticas neoliberais, o governo do Presidente Bolsonaro (PL) confirma essa ideia, acentuando as desigualdades e a concentração de renda. Uma série de medidas autoritárias como o fechamento dos Conselhos fomentam um ambiente de desmobilização social e territorial generalizada, que se aprofundou com a pandemia global provocada pela Covid-19. Enfim, por um lado, assiste-se a um espetáculo de omissão por parte do Estado

brasileiro, por outro lado, uma forte resistência aos tempos difíceis que se expressa na força dos agricultores familiares e seus agentes institucionais/ organizações.

Apesar dos enormes desafios postos pelo Governo Bolsonaro, representados no cenário de paralisação e ausência de pactuação das agendas voltadas para abordagem territorial, movimentos sociais de base resistem, a duras penas, sem recursos para mobilização. Nesses termos, no próximo Capítulo, vamos discutir a trajetória da política territorial (PRONAT/PTC) por meio dos avanços e dos desafios existentes, bem como a conjuntura atual marcada por incertezas e desaparecimento do arcabouço estrutural das políticas públicas de desenvolvimento rural, outrora invejado, em nível internacional.

CAPÍTULO 3

A GESTÃO DO PRONAT / PTC: POR DENTRO DOS AVANÇOS E DESAFIOS DA POLÍTICA TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO NOS TERRITÓRIOS RURAIS E DA CIDADANIA NO ESTADO DA PARAÍBA (2003-2015)

Nesse Capítulo, temos como propósito apresentar a trajetória do PRONAT/PTC, por meio dos avanços e desafios existentes na gestão da política no estado da Paraíba. Ao consistir em dotações orçamentárias para que agricultores familiares (residentes de municípios de elevada pobreza e beneficiários de programas assistenciais) e suas organizações realizassem a gestão social de seus territórios na busca de avanços/projetos coletivos, a política territorial estabeleceu-se no estado em meio ao processo de implantação dos Territórios e seus respectivos colegiados.

No estado da Paraíba, a extinta SDT/MDA demarcou os 15 Territórios Rurais e da Cidadania cabendo aos projetos de Universidades junto às redes de ONGs realizarem o trabalho de animação nos municípios e assessoria aos diversos agentes territoriais. Apesar dos problemas operacionais das ONGs, a política foi construída por meio de diversos debates e da busca de controle social, com os Projetos Células de Acompanhamento e Informação (CAI/SDT/CNPq).

Nesse sentido, o TC da Borborema apresentou-se mais assistido, sobretudo, pelo significativo número de agentes da sociedade civil, Poder Público e Universidades (CAI-Borborema/UFCG) na gestão social do território e na busca por políticas (sementes crioulas, recursos hídricos, cultivos ecológicos, criações de animais etc.). Embora tenha produzido avanços importantes com a ampliação do capital social (Putnam, 2006), o modelo de gestão social realizado apresentou problemas que vão desde os limites institucionais e empoderamento seletivo da sociedade civil.

No caso do Território Rural do Cariri Oriental, mesmo operando por meio de frequentes reuniões/encontros/debates sobre produção, distribuição e comercialização da AF entre os anos de vigência, a política foi levada sobre os dilemas da “prefeiturização” e do débil poder das ONGs frente aos órgãos formais / instâncias municipais. Como uma espécie de “lista de compras”, uma série de equipamentos foram pactuados nas plenárias e distribuídos por entre alguns municípios. Contrariando os ideais da política e o poder de deliberação do Fórum, a maioria dos projetos aprovados foram elaborados tão somente para acessar recursos.

3.1 O PRONAT/PTC nos Territórios Rurais e da Cidadania da Paraíba: números, estrutura, atores e gestão social

De modo expressivo e com certa influência das discussões de desenvolvimento rural promovidas no âmbito do CONDRAF, no ano de 2003, o Governo Federal criou a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) vinculada à estrutura do MDA. Como visto no Capítulo anterior, o Estado brasileiro, na época, passou a repensar e democratizar mecanismos de participação, fortalecendo organizações da sociedade civil e enaltecendo a gestão social das Universidades e Institutos Federais de pesquisa e extensão (Brasil, 2012; Delgado; Leite, 2015).

Também transferiu os incentivos ao desenvolvimento municipal para o desenvolvimento de Territórios de identidade, com o intuito de reunir esforços e potencialidades de um conjunto de municípios. Os primeiros 120 Territórios Rurais (TRs) foram sendo implantados, a partir dos quais o governo redefiniu o recorte das arenas deliberativas locais, pondo “o Território como um espaço intermediário entre os municípios e os estados e possibilitou a participação da sociedade civil vinculada a agricultura familiar nas decisões de desenvolvimento” (Grisa; Schneider, 2015, p. 34).

Conforme dos documentos oficiais do extinto MDA, a primeira etapa de delimitação dos Territórios pela SDT teve caráter técnico. Os TRs foram criados com a finalidade de reunir um número significativo de políticas públicas de infraestrutura, tanto econômica, quanto social, em ambientes com limites contíguos. No âmbito de uma política de governo, o Estado seria o responsável pelo fornecimento de recursos financeiros e materiais e, em contrapartida, a sociedade organizada, construiria os dispositivos sociopolíticos dos Territórios (Brasil, 2007).

Dessa forma, o Governo Federal inovou na sua capacidade de realizar gestão integrada de ações setoriais, já que no desenho do Programa, estiveram previstas instâncias territoriais e de articulação interfederativa; um nível local, os Colegiados; um nível estadual, o Comitê de Articulação Estadual (CAE); e um nível nacional, o Comitê Gestor Nacional. O CAE congregou uma série de gestores municipais, estaduais e federais, por Estado, para monitorar e identificar os gargalos e soluções das políticas públicas em curso nos territórios²⁶.

²⁶ Para o desenvolvimento da política, a criação dos Conselhos Estaduais em 20 Estados brasileiros passou a reconhecer o surgimento de 40 territórios consubstanciados no PRONAT, correspondentes a cerca de 800 municípios, aos quais foram acrescentados, no ano seguinte, outros 50 territórios, de forma a

A gestão social proposta pela política desempenhava-se pela ação dos atores sociais do território envolvidos nos espaços de deliberação e consulta das políticas para o desenvolvimento e também pelas iniciativas que perpassam a mobilização dos agentes até a implementação e avaliação das ações planejadas. Passando também pelas etapas de diagnóstico, elaboração de planos, negociação de políticas e projetos, consistiu em um constante compartilhamento da responsabilidade do destino do território (MDA, 2005).

O Comitê Gestor nacional (que reuniu os Ministérios parceiros do Programa), definiu os Territórios atendidos, aprovando diretrizes, organizando as ações federais e avaliando o Programa. O Comitê de articulação Estadual, composto por órgãos federais, órgãos estaduais indicados pelo Governo dos Estados e representantes de prefeituras foi a instância imbuída de organizar os Territórios, fomentando a articulação/integração de políticas públicas e acompanhando a execução das ações do Programa.

Com o objetivo de desenvolver as regiões de predominância rural e como política de desenvolvimento territorial dessas regiões, em 2007 na elaboração do Plano Plurianual - (PPA) 2008/2011, surge a proposta de criação dos Territórios da Cidadania (MDA, 2007). O PTC surgiu como uma espécie de contraponto de equilíbrio ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como uma tentativa de dar unidade a um conjunto de ações antes dispersas por vários ministérios. De acordo com Favareto (2009), foram congregadas nele as ações de dezenove estruturas ministeriais, sob coordenação da Casa Civil (Favareto, 2009).

Esse processo de inovação institucional culminaria na criação do PTC, em 2008, ligado à Casa Civil da Presidência da República, que articulava 22 ministérios e demais instâncias²⁷, visando apoiar de maneira emergencial e com ações mais articuladas os territórios rurais economicamente mais fragilizados (Delgado; Leite, 2015, p. 249). No caso do PTC, a institucionalidade territorial está fundamentalmente composta, como nos Territórios Rurais de Identidade, por representantes do estado e da sociedade civil, com uma composição de participação que se assemelha a desse último, no entanto, há uma diferença importante.

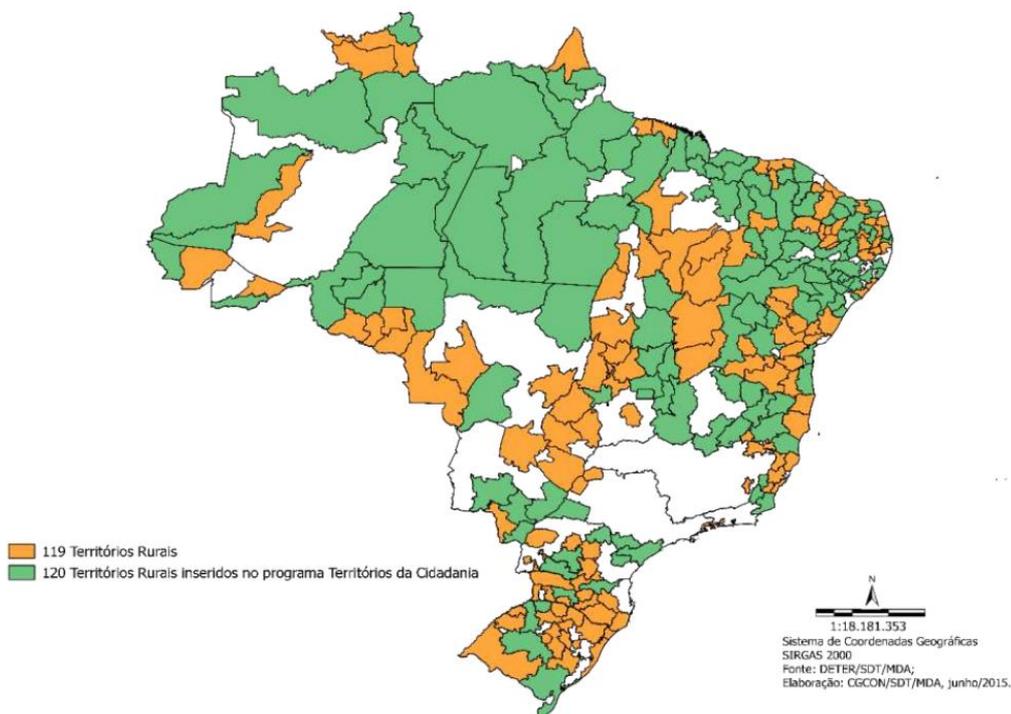
atender a todos os Estados, abrangendo 1.500 municípios. A proposta da SDT na época definia como meta a homologação de mais de 190 territórios em todos os Estados, e que envolveriam 2.600 municípios (MDA/SDT, 2005, p. 17).

²⁷ Entre eles: Planejamento, Minas e Energia, Saúde/Funasa, Integração Nacional, Trabalho e Emprego, Meio Ambiente, Cidades, Desenvolvimento Agrário/Incra, Desenvolvimento Social, Educação, Ciência e Tecnologia, Comunicações, Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, Justiça/Funai, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Cultura, Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Hespanhol, 2010).

Nos Territórios da Cidadania, a distribuição entre os participantes do estado e da sociedade civil deve ser em princípio paritária, de modo que sua orientação exige uma composição ampliada em relação aos que são os colegiados formados nos Territórios Rurais de Identidade, ou seja, nos Territórios da Cidadania a recomendação é de que a presença do estado seja maior do que nos Territórios Rurais de Identidade, e que se expresse por meio da participação mais intensa de representantes das três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

Foram 239 Territórios Rurais no Brasil (Mapa 2) - entre os quais 120 Territórios da Cidadania abrangeram: uma área de 6.474.410 Km² (76% do território nacional) e reuniram 3.591 municípios (64% do total do país), com 76,7 milhões de habitantes, sendo 22,5 milhões de habitantes da zona rural (75,5% da população rural), 3.513.414 estabelecimentos da Agricultura Familiar (80%), 10.114.982 pessoas ocupadas na Agricultura Familiar (79%), 812.283 famílias de assentados da Reforma Agrária (84%), 2.093 comunidades quilombolas (87%) e 652.582 famílias de pescadores (66%) (Brasil, 2009; Brasil, 2011).

Mapa 2 - Territórios Rurais e da Cidadania no Brasil – 2015



Fonte: Portal dos NEDETs - SDT/MDA (2015).

Os critérios utilizados na seleção dos Territórios de Cidadania foram: i) menor IDH; ii) maior concentração de agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária; iii) maior concentração de populações quilombolas e indígenas; iv) maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; v) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; vi) maior organização social; vii) pelo menos um território por estado da federação. Como pode ser observado, a estratégia territorial se constitui numa das peças de enfrentamento da pobreza e da miséria rural, ainda que seus resultados quanto a esses objetivos sejam pouco conhecidos (Delgado; Leite, 2015, p. 251).

Isso confirmou, na época, o compromisso do Governo Federal em levar em frente uma política de governo que atendesse às populações que viviam em situação de mais precariedade social e vulnerabilidade econômica. Como um dos resultados, a incorporação da abordagem territorial no planejamento e concentração de ações do Governo Lula e seus ministérios instituiu um número majoritário de Territórios rurais e da cidadania na região nordestina.

Com a base de dados do Sistema de Informações Territoriais (SIT) foram lançados um total de 166 Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS-2010/2020), dos quais, 59 foram direcionados para a região Nordeste. A prioridade do Governo Federal na época em investir em programas sociais devido à concentração de pobreza objetivou abarcar 29% da população total do Brasil, sendo 56% da população rural (9.811.952 habitantes).

Quadro 1 – Territórios Rurais e da Cidadania, por região

Região	Territórios Rurais	Territórios da Cidadania	Territórios Novos	Total (Territórios)	% do Total de Territórios
Nordeste	11	56	36	103	43,10
Norte	6	27	10	43	18,00
Centro Oeste	5	12	9	26	10,88
Sudeste	11	15	1	27	11,30
Sul	12	10	18	40	16,74
Totais de Territórios	45	120	74	239	100,00

Fonte: Portal dos NEDETs - SDT/MDA (2015).

Conforme o Quadro 1, extraído da SDT/MDA (2015), no Nordeste foram 103 Territórios ao total, correspondendo quase à metade (43%). Vale dizer que, com 1.561.177 km², 28.980.201 habitantes, 13% de participação no PIB nacional e agrupando 30% do contingente demográfico nacional, a região Nordeste congrega um total de 1.793 municípios, dos quais 1.133 abrangem a região do Semiárido (53% da região). Dela, faz parte a maior concentração de população rural do Brasil (59% dos agricultores (as) familiares (1.555.793), 73% das famílias assentadas pela reforma agrária (190.660), 71% dos quilombolas e 57% dos pescadores, além de 56% das terras indígenas (Portal dos NEDETs - SDT/MDA, 2015).

Aliado à forte presença das instituições públicas de Ensino Superior em municípios que integram Territórios Rurais, que estão presentes em 213 Territórios Rurais, dentre os quais 108 também participantes do PTC. Esse fato decorre da significativa descentralização dessas instituições, por meio da criação de *campus* avançados das Universidades Federais e da criação dos Institutos Federais de Ensino no interior do país. Ademais, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)²⁸ foi um Programa lançado através do Decreto 6.096, de 24 de abril de 2007, e se propunha a oferecer condições para que as Universidades Federais promovessem expansão física, curricular e pedagógica.

Da aproximação das Universidades e Institutos Federais com a política territorial, a SDT/MDA criou as Células de Acompanhamento e Informação (CAIs), um convênio com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), com objetivo de articular institucionalmente as Universidades, os territórios rurais e a SDT, e estimular o desenvolvimento de processos de coleta, registro, monitoramento, avaliação e análise de dados sobre os territórios por meio do Sistema de Gestão Estratégica (SGE)²⁹. As 27 Universidades que participaram do convênio atuaram em 37 territórios rurais, espalhados em 607 municípios de todo o país.

A partir dessa parceria, o Governo PT realizou a primeira iniciativa de integração de Universidades federais e estaduais por meio do Edital conjunto para

²⁸ Seu intuito foi criar condições para aumentar o número de acessos de estudantes ao ensino de graduação, sua permanência durante o curso (diminuição da evasão), ocupação e diminuição das vagas ociosas e otimização dos recursos físicos e humanos disponíveis nas Instituições. Com isso, surgiram 18 novas Universidades federais e 173 novos *campi*, que possibilitaram a interiorização da educação superior e a criação de novas vagas de graduação e de pós-graduação.

²⁹ Como ferramenta de gestão para os colegiados territoriais, o SGE foi uma estratégia de qualificação em gestão social. Vale dizer também que, a partir de inúmeros relatórios promovidos no âmbito do Sistema de Informações Territoriais (SIT), foram ferramentas relevantes utilizadas pela SDT para disponibilizar dados dos TRs/TCs gerados a partir de bases de dados oficiais de diferentes órgãos federais.

apoiar a constituição e execução do Projeto Células, compostas por um professor coordenador do projeto, por um professor colaborador, um técnico (profissional responsável em tempo integral pela Célula) e dois estudantes bolsistas, já graduados. Ao apoiar os colegiados, as Células coletaram e registraram dados no SGE sobre caracterização e tipologia dos territórios; avaliaram os indicadores gerados pela alimentação do SGE, incluindo análises qualitativas dos dados e execução de projetos.

Por meio dessa base dados, foram definidos mais 164 territórios, sendo 44 somente Territórios Rurais e 120 Territórios da Cidadania (TC), contemplando 1852 municípios e 42,4 milhões de habitantes (46% da população rural) e, a partir dessas experiências, foram delimitados novos Territórios, contribuindo para a ampliação da estratégia colocada em prática pela SDT. Até o ano de 2017 foram identificados e pesquisados no país um total de 258 Territórios e, desses, 123 Rurais e 135 estão inseridos como da Cidadania.

Conforme os dados fornecidos pelos estudos de Caniello *et al.* (2015), no período da política, em nível nacional, o PRONAT/PTC investiu R\$ 3,3 bilhões (US\$ 1,2 bilhões) no financiamento de 7910 projetos dispostos entre os anos de 2003 (33,8 milhões) – 374 projetos (361 concluídos); 2004 (R\$ 43 milhões) – 643 projetos (616 concluídos); 2005 (R\$ 47,5 milhões) – 895 projetos (861 concluídos); 2006 (R\$ 72,5 milhões) – 920 projetos (880 concluídos); 2007 (R\$ 140,1 milhões) – 1009 projetos (917 concluídos); 2008 (R\$ 103,3 milhões) – 585 projetos (438 concluídos); 2009 (R\$ 160,4 milhões) – 635 projetos (469 concluídos); 2010 (R\$ 166,4 milhões) – 775 projetos (582 concluídos); 2011 (R\$ 101,5 milhões) – 339 projetos (281 concluídos); 2012 (R\$ 124,2 milhões) – 543 projetos (261 concluídos); 2013 (R\$ 123,3 milhões) – 620 projetos (89 concluídos); 2014 (R\$ 72,9 milhões) – 572 projetos (7 concluídos) (Caniello *et al.*, 2015; Portal dos NEDETs - SDT/MDA, 2015).

Com a base dados do Sistema de Informações Territoriais (SIT), foram lançados na década anterior um total de 166 Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS-2010/2020) no Brasil, sendo que, desses, 59 foram direcionados a região Nordeste. Esses documentos simbolizaram um mecanismo diferente de participação na aplicação dos recursos públicos e na cobrança pelo acesso a elas. No período, foram inúmeras conferências nacionais e regionais, encontros etc. que propunham fortalecer o andamento da política.

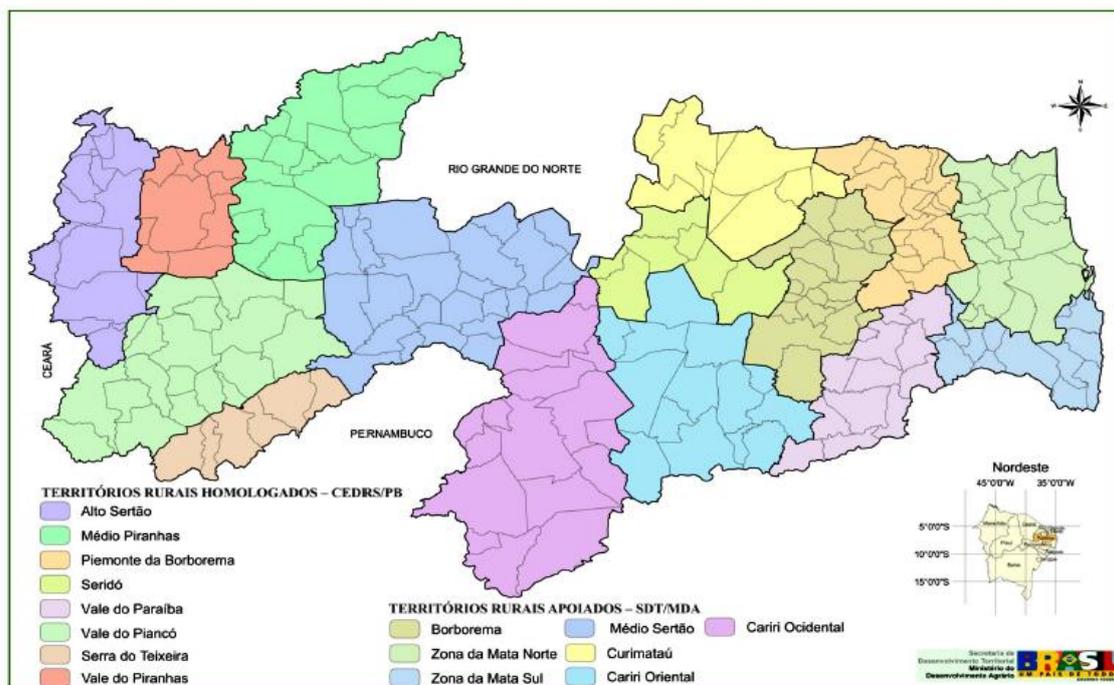
Por meio das ações orçamentárias do PRONAT/PTC e com um pesado montante de investimentos geridos e financiados pela SDT, o Governo Federal apoiou, até o ano

de 2016, um montante de 256 PROINF definidos pelos colegiados territoriais em seus PTDRS. No estado da Paraíba, os recursos disponibilizados simbolizaram a aquisição de infraestrutura (projetos de custeio) de produção econômica para os agricultores familiares ou agroindústrias articuladas pelo trabalho realizado por assessores contratados (ONGs) e suas constantes conexões com agentes governamentais.

No estado, o Programa contemplou 118 municípios, abrangendo 53% de sua área territorial, 50% da população rural existente no Estado e 61% beneficiária do Programa Bolsa Família. Dentro desse recorte, a política abrange um total de 77.975 agricultores familiares, 11.811 pescadores, 9.712 famílias assentadas, 12 comunidades quilombolas e 03 terras indígenas. Durante toda a primeira década deste século, a SDT demarcou os Territórios Rurais e da Cidadania deixando entregue as ONGs da agricultura familiar no estado da Paraíba (PDHC, AS-PTA, ASA-PB, PATAC etc.) e aos Institutos Federais de pesquisa (UFPB, UFCG, IFPB) realizarem o trabalho de animação/gestão nos municípios.

Com a formação de 70% de entes da sociedade civil, e 30% do Estado, durante os anos de vigência dentro do estado, instituições como prefeituras locais, órgãos como a EMBRAPA, EMEPA, INSA, EMATER, SEDAP, SEPLAG, BNB, BB, CAIXA, SEDURB, dentre outros representantes, realizaram inúmeras reuniões e encontros para replicar e trazer a compreensão sobre os propósitos da política. Durante os primeiros anos que compreenderam o PRONAT/PTC dentro do estado, o objetivo principal foi de realizar o controle social das políticas públicas e construir a política por meio de diversos debates no intuito de direcionar os recursos de infraestrutura para as zonas rurais dos municípios.

Mapa 3 – Territórios Rurais e da Cidadania homologados no Estado da Paraíba



Fonte: Portal dos NEDETs - SDT/MDA - PTDRS Borborema (2010).

Segundo o Conselho Estadual do Desenvolvimento Rural Sustentável da Paraíba (CEDRS-PB), foram homologados 15 Territórios rurais no estado (Mapa 3), dentre eles, os da Cidadania da Borborema e Rural do Cariri Oriental (que serão analisados no curso desse Capítulo). As discussões no âmbito dos Territórios constituíram, primeiramente os Territórios da Zona da Mata, que depois foi dividido em Zona-da-Mata Norte (ZMN) e Zona da Mata Sul (ZMS) na faixa litorânea. No âmbito que corresponde à região do Agreste na Paraíba, o Território da Borborema foi homologado, bem como o Médio Sertão na mesorregião sertaneja.

Logo após, foi criado o Território do Cariri, que apresentou conflitos de interesse por seu tamanho e pelas diferenças em suas características/relações sociais e econômicas e dificuldades de articulação entre os municípios), sendo dividido em Cariri Ocidental e Oriental. Posteriormente, foi criado o Território da Cidadania do Curimataú. Configurando-se seis deles atendidos pelo PTC e um pelo PRONAT (Território Rural de Identidade do Cariri Oriental). Durante a realização do I Salão dos Territórios da Paraíba em 2010, foram homologados os 8 Territórios Rurais restantes, a saber: Piemonte da Borborema, Vale do Paraíba, Seridó, Serra do Teixeira, Médio Piranhas, Vale do Piranhas, Alto Sertão e Vale do Piancó.

No seio das Universidades e as atividades pontuais de assessoramento, foram realizados diversos diagnósticos sobre a situação de desenvolvimento do Território, dentre outros resultados. Dentre os principais avanços realizados e que podem ser enumerados, estiveram o maior compartilhamento de informações por meio dos debates coletivos e animação dos colegiados. Além disso, houve ainda a participação em reuniões das instâncias colegiadas, seminários etc., o que foi capaz de melhorar laços sociais, alimentando o sentimento de pertença (identidade) e fortalecimento do capital social (Caniello *et al.*, 2015; Silva, 2013).

No período, a Delegacia paraibana do MDA/SDT realizou uma série de maratonas de Oficinas de qualificação para o desenvolvimento territorial, concretizando mais uma rodada de oficinas temáticas de elaboração e qualificação do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) nos territórios paraibanos. Encontros que duravam toda uma semana, reuniam representantes de municípios pertencentes ao território da Borborema, Cariri Ocidental, Cariri Oriental, Curimataú, Médio Sertão, ZMN, ZMS.

Contraditoriamente, dos 15 Territórios homologados, 8 não tiveram reconhecimento formal até 2010 como Pré-territórios ou Territórios de Identidade, por conseguinte, não receberam recursos desde o ano da implantação do PRONAT/PTC dentro do estado. Assim ocorreu que sempre houve uma nítida diferenciação entre os Territórios da Cidadania apoiados pelo MDA e os Pré-territórios/TRs de Identidade. Essa situação ensaiou mudar 10 anos desde a implantação da política territorial no estado, quando no ano de 2013 foram lançados editais para contratação de articuladores nesses territórios (NEDETs).

Outras contradições efetivaram-se dentro dos Territórios Rurais, inclusive nas dificuldades de apresentar a política de modo que ela pudesse ter credibilidade por entre os agricultores familiares e suas organizações. Vale dizer que um dos principais desafios evidenciados pela SDT/MDA, na época, foi identificar e constituir os territórios a partir da complexidade existente nas inúmeras identidades regionais, bem como, da sensibilização dos público-alvo da política sobre sua relevância enquanto elemento aglutinador e promotor do desenvolvimento sustentável.

Conforme o ex-delegado do MDA, o ex-delegado do MDA, professor Ms. Gonzaga Junior (IFPB-CG), em entrevista, diz que, no período,

“o objetivo foi o de fazer muitas reuniões, provocar os municípios para levar a política para frente para se ter uma compreensão nacional do que era política e também uma compreensão por parte do governo. [...] embora fosse uma decisão da presidência da República, uma política nacional, nos Estados ela não se realizava na prática. Pronto! Por exemplo, as prefeituras iam mais pedir do que oferecer. Então, muitas vezes, eles iam lá para disputar recursos. Do outro lado o MDA, divulgava a lista de ações dizendo o que já tinha sido feito, mas não dizia o que ia ofertar”.

Além das questões da “prefeiturização” apontadas, o fraco poder das ONGs (Polo Sindical da Borborema) e o distanciamento entre os agentes formadores de políticas e o público-alvo mostraram-se verdadeiros entraves na construção de ações efetivas. Vale dizer que a falta de transparência e os problemas de compartilhamento de informações no campo, também dificultou uma gestão compartilhada que garantisse a diversidade de interesses e forças sociais presentes (Piroux; Bonal, 2007; Silva, 2013).

Desde a segunda metade do governo Lula, a suspeita que o Governo Federal estava fazendo repasses vultuosos para as redes de instituições da sociedade civil organizada fez com que fosse necessária a efetivação de um trabalho paralelo, bem como de fiscalização do que estava acontecendo dentro dos territórios rurais dos estados brasileiros. Ainda segundo o ex-delegado do MDA na Paraíba acima citado, com os diversos cortes orçamentários a partir dos primeiros anos do governo Dilma (2011 a 2013), a política territorial encontrou-se fragilizada dentro do estado da Paraíba, principalmente pela desarticulação provocada pela falta de recursos das organizações da sociedade civil que nunca apresentaram suas prestações de contas de modo claro.

Além de serem limitados institucionalmente no que tange à carência de uma estrutura organizacional específica e de um corpo de agentes públicos de apoio (que não sejam empecilhos ao seu funcionamento), ONGs e demais organizações viram seus recursos se esvaírem vertiginosamente. Os Colegiados/Fórums também se apresentaram como instâncias relativamente informais que não se enquadraram juridicamente nos espaços institucionais de deliberação e gestão definidos pelo Pacto Federativo.

Essa limitação foi equacionada com o estabelecimento da chamada “assessoria territorial”, originalmente baseada numa rede de articuladores e colaboradores contratados oriundos de ONGs ou de serviços de assessoria, mas esse modelo apresentou muitos problemas associados ao financiamento da atividade e, por esta razão, em 2013 o governo federal resolveu mudar a estrutura da assessoria territorial, que passou a ser executada através de parcerias com Universidades e Institutos Tecnológicos públicos, por meio da instalação de Núcleos

de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) nessas instituições (Caniello, 2017, p. 16).

A partir da atuação dos NEDETs (como será apresentado no Capítulo 4) foram realizados inúmeros ciclos de gestão social, nos quais, as Universidades puderam avaliar o PRONAT/PTC por meio do Índice de Gestão Social (IGS)³⁰. Esse índice foi gerado a partir uma pesquisa Nacional realizada pela parceria MDA-SDT/CNPq/Universidades (entrevistas com membros ativos dos colegiados - 27 células em 37 Territórios da Cidadania/Grupos Focais – Pesquisa RIMISP 2015 – relatórios de pesquisa) em 8 TCs. Desenvolvido pelo GT de Coordenadores do Projeto Células visando “medir” as características, problemas e positivities da atuação dos colegiados territoriais, o IGS apontou uma diversidade de níveis de gestão social entre os Territórios (Caniello *et al.*, 2015).

Dentre os pontos positivos avaliados pela pesquisa, estiveram a capacidade de mobilização dos agentes territoriais no âmbito de debates coletivos para o desenvolvimento territorial, animação dos colegiados, construção de objetivos comuns, definição de regras coletivas de funcionamento, encaminhamento de demandas e resolução de conflitos. Entre outras avaliações positivas, estiveram os investimentos nos ativos territoriais, quais sejam: valorização da agricultura familiar, mudanças na produção e comercialização, investimento público direcionado às necessidades do território, qualidade de vida e autoestima da população e educação no campo.

Adversativamente, na esfera estadual, a Política Territorial por si só foi desigual e diversificada, o envio de recursos é mínimo, e as tipificações de territórios é variada. Repare-se que, dos 15 territórios homologados, 6 são da Cidadania e, portanto, mais privilegiados, 1 é território rural e recebe menos recursos, e os outros 8 estão em busca de atenção do MDA e da SDT, reivindicando recursos de investimento e custeio para o início de um processo de articulação social mais fortalecido.

O que se apresentou prejudicar a política territorial foi a baixa participação dos gestores públicos, bem como, falta de assessores técnicos, alta rotatividade dos membros dos colegiados, dificuldades de representação dos colegiados, baixa participação dos produtores, influência política dos governantes, baixa capacidade

³⁰ O IGS foi estruturado a partir de 3 dimensões e seus respectivos 9 indicadores, a saber: (1. Participação/mobilização - 1.1. capacidade de mobilização, 1.2 Capacidade de decisão dos diferentes segmentos; 2. Estrutura de governança - 2.1. Capacidade de gestão do colegiado, 2.2. Desempenho do Funcionamento; 3. Impactos de funcionamento – 3.1. Legitimidade, 3.2. Exercício do poder; 3.3. Aprendizagem, 3.4. Territorialização das políticas públicas, 3.5. Melhoramento dos laços sociais).

técnica de avaliação e a falta de organização/estrutura administrativa ou de assessoria estável; problemas de participação (alternância de gestores públicos, falhas de comunicação, morosidade na implementação de projetos aprovados, burocracia).

3.2 A política de desenvolvimento territorial como vetor para consolidação do Território da Cidadania da Borborema – PB

O Território da Borborema situa-se no Agreste paraibano e ocupa uma área de 3.233 km² (23,1% do Estado), sendo composto por 21 municípios, a saber: Areia, Areial, Borborema, Campina Grande, Casserengue, Esperança, Lagoa Seca, Massaranduba, Matinhas, Montadas, Pilões, Puxinanã, Queimadas, Remígio, São Sebastião de Lagoa de Roça, Serra Redonda, Serraria e Solânea, os quais estão distribuídos em cinco microrregiões geográficas definidas pelo IBGE: Brejo Paraibano, Campina Grande, Curimataú Ocidental, Curimataú Oriental e Esperança.

Com uma População Total de 671.142 habitantes, sendo 527.873hab a população urbana e 143.269hab a rural, de acordo com os dados do Portal dos NEDETs - SDT/MDA (2015), segundo dados da extinta SDT/MDA, o Território da Borborema possui 24.708 estabelecimentos da agricultura familiar (66.014 – pessoal ocupado na agricultura familiar). Possui também 1.722 Famílias Assentadas em 45 projetos de Reforma Agrária (32.763 hectares - área reformada)³¹ (Portal dos NEDETs - SDT/MDA, 2015; Caniello, 2017).

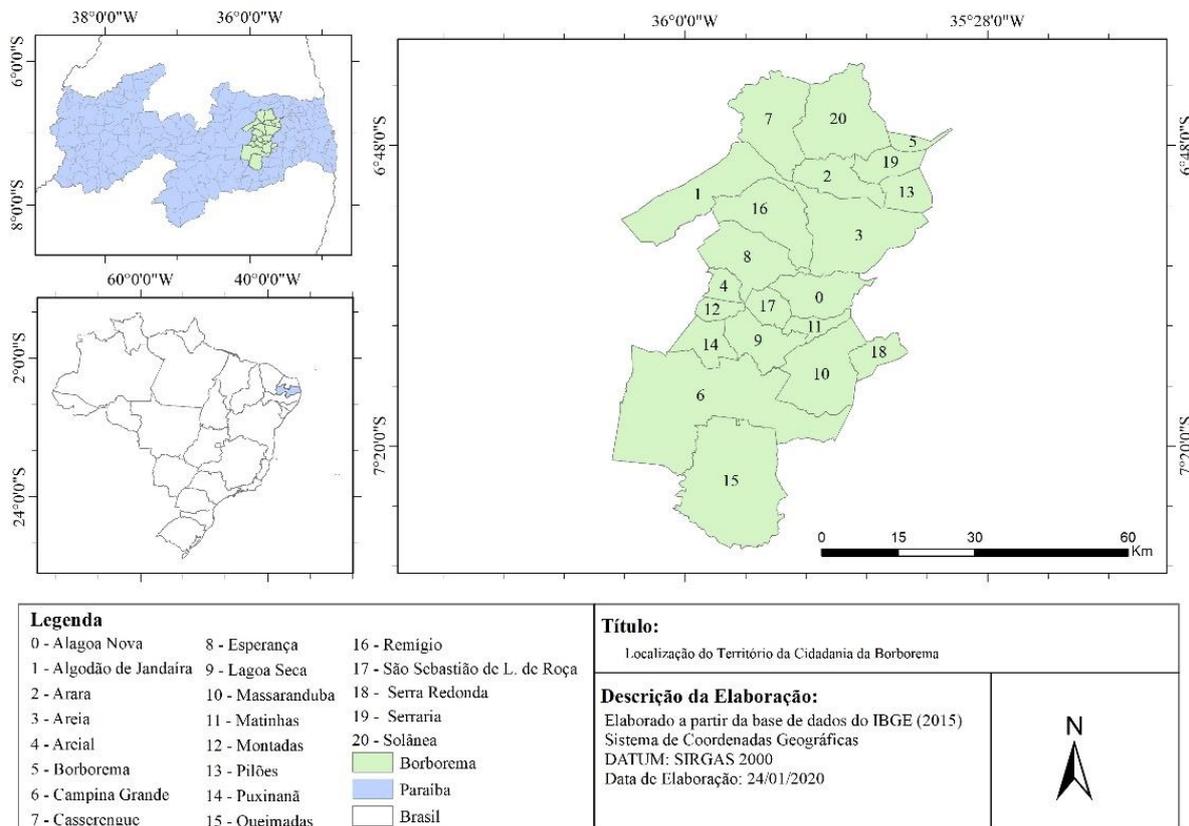
Com condições edafoclimáticas consideradas favoráveis ao desenvolvimento da agricultura, tendo, historicamente registrado o desenvolvimento de ciclos de monocultivos típicos da Mesorregião do Agreste Paraibano³², com o predomínio de determinadas atividades produtivas voltadas para o abastecimento do mercado interno, a

³¹ “Segundo o IBGE, em 2011 o Produto Interno Bruto do Território da Borborema atingiu o montante de 6,94 bilhões de reais, o que representou 19,6% do PIB da Paraíba. A população urbana é predominante no território da Borborema, mas, dos 21 municípios que o compõem, oito (38%) apresentam uma população rural maior do que a população urbana e quinze (71,4%) têm populações rurais superiores a 30% dos habitantes” (Brasil, 2011; Caniello, 2017, p. 17-18).

³² De acordo com os estudos de Piraux e Miranda (2011), as principais atividades agropecuárias do Agreste paraibano no decorrer do século passado destacaram-se na alternância e convivência de culturas e o local ocupado pelos agricultores familiares em três períodos: Mercado Internacional (1900-1969), Modernização da Agricultura (1970-1990) e a Agricultura Alternativa (2000 – presente), cujos cultivos do algodão, cana, sisal e a pecuária de corte e leite se desenvolveram por meio de políticas públicas essencialmente concentradas em incentivos fiscais (BNB, SUDENE, GTDN, Estatuto da Terra, Proálcool).

manutenção de lavouras alimentares para consumo local caracterizaram a Mesorregião do Agreste como uma região diversificada (Bezerra *et al.*, 2014).

Mapa 4 - Localização do Território da Cidadania da Borborema



Fonte: Elaboração própria (2023).

Vale dizer que, no Território da Borborema, a participação de movimentos defensores da agricultura familiar e fundamentados em valores ecológicos, assessoram e acompanharam todo o processo de transição agroecológica, que deu origem aos primeiros agricultores agroecológicos, experimentadores ou multiplicadores. Trabalhando de maneira articulada, essas redes passam a atuar na luta contra a utilização de agrotóxicos e pela busca de alternativas produtivas mais adaptadas as limitações vivenciadas pela agricultura familiar dessa região (Mariano Neto, 2006; Matias, 2016).

A Agricultura Familiar (AF) congrega no Território um conjunto de ideias, valores, conceitos e estratégias de ação compartilhados pelos sujeitos sociais, o que faz da horticultura uma atividade produtiva forte no Território. Assim, esse seguimento congrega tanto critérios identitários (estrutura produtiva do espaço rural), quanto um forte desempenho econômico, chegando a empregar 86,4% do pessoal ocupado no setor

contra apenas 13,6% empregados nos estabelecimentos patronais (Caniello; Piraux; Bastos, 2014).

Ao se caracterizar por usar mão de obra familiar, dispondo de capital de exploração de baixa intensidade e de tecnologias mais adaptadas à realidade local, as unidades de produção familiar agroecológica se traduzem em espaços produtivos menores do que 4 hectares constituídos pela policultura e por um pequeno número de animais, onde, normalmente toda família trabalha, seja na produção, no beneficiamento ou na comercialização (Ramalho *et al.*, 2010).

A condição de exclusão de grande parte da agricultura familiar, ao longo do processo de intensificação produtiva no campo associado à emergência do discurso ambiental, levou à construção de redes de articulações que se inserem no contexto dos agricultores de menor porte. Ao disseminar princípios, como a relação do homem com os diversos agroecossistemas, “mediadores de diversas entidades que trabalham com movimentos populares, em instituições de pesquisa, igrejas e ONGs, e que passaram a participar, recentemente, de uma articulação em redes de movimentos” que se fortalecem especialmente no decorrer da década de 1990 (Carvalho, 2012, p. 93).

Logo, junto a agricultores desses dois Territórios, movimentos e entidades articuladas passaram a impulsionar a disseminação de novos modelos e técnicas alternativas na agricultura, das quais, a que mais se expressa é a agroecologia. A popularização de alternativas na agricultura associada a ações coletivas em diálogo com outros movimentos sociais rurais, paróquias, dioceses, pastorais, entidades não governamentais permitem a consolidação de formas produtivas e ideias diferenciadas, expressas nas manifestações culturais, formatos sócio produtivos, na construção de novas dinâmicas relacionais e na ampliação financeira por meio da comercialização (Caniello *et al.*, 2012; Carvalho, 2012; Radomsky *et al.*, 2010).

O apoio e a presença de ONGs como a ASA-PB e a AS-PTA³³ no Agreste paraibano ao longo da última década do século passado foi extremamente relevante para dar início, de forma organizada, a um movimento que cresceu, tanto pelas formas organizativas, quanto pelo número de articulações comprometidas com a pauta da Agroecologia. Esse fortalecimento de ONGs com o apoio do Governo foram

³³ Organizada em diferentes áreas temáticas (recursos hídricos, sementes, criação animal, saúde e alimentação, cultivos ecológicos, comercialização) do Programa Paraíba, a ONG Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa esteve empenhada em fomentar relações de intercâmbio com outras organizações, redes e movimentos do campo agroecológico em outras regiões do estado da Paraíba e do semiárido brasileiro, através da ASA e do Polo Sindical da Borborema – POAB (AS-PTA, 2009; 2012).

preponderantes para abrir um espaço de debate em torno da capacidade dessa rede de movimentos de se articular com o Estado e viabilizar a ampliação em políticas públicas para a agricultura familiar local.

Todo esse processo mais localizado foi retroalimentado pelos coletivos articulados ao Fórum Seca, instituições sindicais e comunitárias, setores da Igreja e das Universidades públicas, o qual, por sua vez tinha como objetivo central a construção de um projeto coletivo de desenvolvimento sustentável e de convivência com o Semiárido. Advindo da luta histórica dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais, o Polo Sindical da Borborema (PSB) (principal ator coletivo do Fórum de Desenvolvimento Territorial Sustentável da Borborema) congregou uma rede de quinze Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STRs), sendo doze localizados no Território da Borborema.

O PSB também abarcou aproximadamente 150 associações comunitárias e uma organização regional de agricultores ecológicos, a Associação EcoBorborema. O espaço aberto por essa política possibilitou que o projeto do Polo Sindical da Borborema em construção, ganhasse visibilidade em meio a um conjunto mais amplo de atores e instituições privadas e públicas, tornando o Território da Borborema uma arena privilegiada de expressão e disputa de projetos de desenvolvimento rural (AS-PTA, 2012).

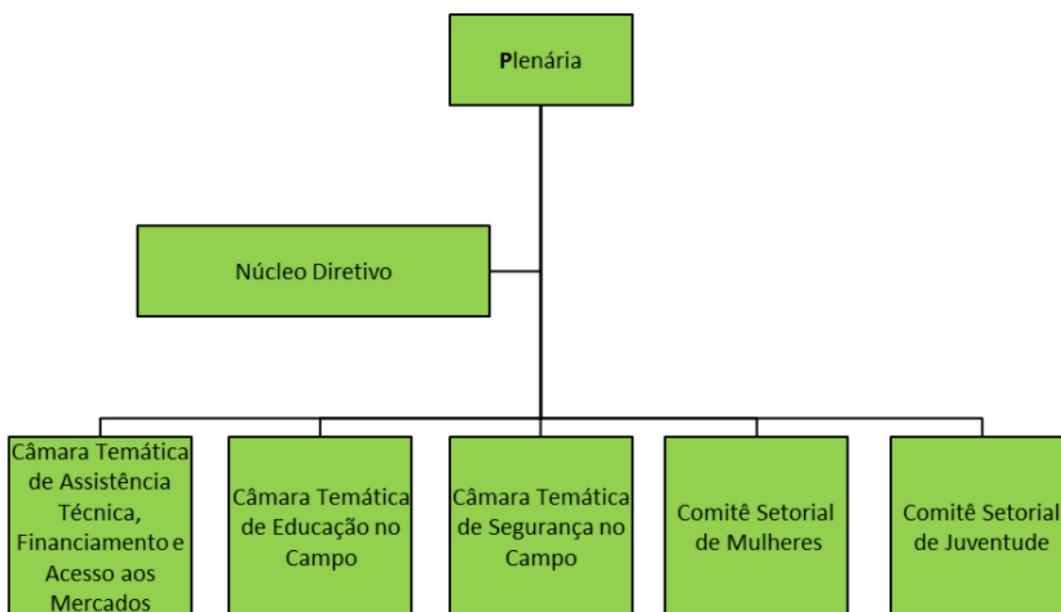
Para coordenar os territórios da SDT foi instituído o Fórum de Desenvolvimento Territorial Sustentável da Borborema³⁴, com dois objetivos principais:

Primeiro, apoiar o desenvolvimento sustentável territorial da Borborema, através do fortalecimento da agricultura familiar, com base na agroecologia e na valorização e no aprimoramento das capacidades e dos conhecimentos dos agricultores familiares e suas organizações. E segundo, promover a capacitação e a mobilização para a gestão participativa do desenvolvimento sustentável da Borborema, através de ações que gerem capital humano e social e busquem a integração das políticas públicas territoriais, além de estruturar a base técnico-operacional para o apoio à gestão social do território (Piroux; Bonnal, 2007, p. 31).

³⁴ No Fórum, existe uma divisão entre duas grandes categorias de atores coletivos: os representantes da sociedade civil (Polo Sindical e das Organizações da Borborema, o Fórum dos Assentados da Reforma Agrária, ASA-PB, AS-PTA, PATAC, ONG Arribaça, entre outras organizações e redes) e os representantes do Estado (secretarias municipais de desenvolvimento rural sustentável, a Empresa Paraibana de Abastecimento e Serviços Agrícolas - EPASA, EMATER, UFPB, UEPB, o Instituto de Terras e Planejamento Agrícola do Estado da Paraíba - INTERPA e o Banco do Nordeste do Brasil - BNB) (Piroux; Bonnal, 2007).

Assim, diferente de outros Territórios Rurais e da cidadania da Paraíba, o TC da Borborema se fortaleceu, ao mesmo tempo em que agregou um significativo número de agentes da sociedade civil e do Poder Público na gestão social do território. Tendo a agricultura familiar como símbolo de identidade e vetor de um conjunto de ideias, nas quais os sujeitos sociais nele inseridos compartilham valores, conceitos e estratégias de ação, o Colegiado Territorial da Borborema torna-se a expressão do capital social acumulado e historicamente construído pelos movimentos sindicais (Caniello; Piraux; Bastos, 2014).

Figura 2 - Organograma do colegiado Territorial da Borborema



Fonte: Caniello (2017).

O PRONAT/PTC dentro do Território, foi resultado do trabalho realizado por uma rede de articuladores e colaboradores, contratados (em sua maioria) ONGs, que prestavam assessoria. Até o ano de 2012, o papel das ONGs e das Universidades/Institutos Federais (com suas células de acompanhamento) contribuiu para que agentes territoriais se mobilizassem em torno de temas como: fóruns, eventos para definir projetos de infraestrutura (PROINF); políticas de convivência com o semiárido, agroecologia, programas de comercialização, bancos de sementes, dentre outros.

Por meio das ações orçamentárias do PRONAT/PTC e com um pesado montante de investimentos geridos e financiados pela SDT, o Governo Federal apoiou até o ano de 2016, um montante de 256 Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios

(PROINF³⁵) definidos pelos colegiados territoriais em seus PTDRS. Os recursos disponibilizados simbolizaram a aquisição de infraestrutura (projetos de custeio) de produção econômica para os agricultores familiares ou agroindústrias familiares articuladas pelo trabalho realizado por ONGs.

O estreitamento da relação entre a sociedade civil e as organizações do Estado, e tendo como principal incentivador no território, o Polo da Borborema passou a fortalecer a capacidade de diálogo e negociação em torno das políticas públicas no âmbito do Fórum de Desenvolvimento Territorial. Esse esforço da ação pública passou a atuar efetivamente em políticas mais adaptadas à região, elaborando proposições concretas para mobilizar recursos por parte de órgãos governamentais.

Entre as ações, o Programa 1 Milhão de Cisternas (P1MC) e o Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2) auxiliaram inúmeras propriedades no que concerne à provisão de água para o consumo humano e para o acesso e manejo de água para a produção de alimentos. Com o PAA-CONAB, a política de bancos de sementes por meio da compra de variedades locais ajudou na produção de alimentos agroecológicos, auxiliando, inclusive, o abastecimento de escolas e creches, dentre outros (Vega; Jalil, 2013).

Com o excedente da produção, um número significativo de agricultores sindicalizados vende o que produz em feiras agroecológicas, feiras do Produtor, entregas em domicílio, vendas *on-line*. Além de reconectarem os vínculos entre produtores e consumidores em novos circuitos de produção e consumo na região, muitos desses agricultores/feirantes, diferenciam-se tanto por suas formas organizativas quanto pela promoção de conhecimentos e intercâmbio de experiências práticas em agroecologia promovidos no contexto do POAB (Matias, 2016).

No decorrer dos anos 2000, foram apoiados 12 projetos do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais com uma verba aplicada de R\$ 1.628.227,91. Os temas variam de sementes crioulas, recursos hídricos, cultivos ecológicos, criações de animais, saúde e alimentação saudável envolvendo uma teia de organizações que se amplia para além das redes iniciais ao apresentar relações cada vez mais tênues com representantes dos governos federal, estadual e municipal, além de

³⁵ Segundo o Manual Operacional, o PROINF tem por objetivo contribuir para a qualificação de processos produtivos e econômicos da agricultura familiar nos Territórios Rurais. Por meio da parceria com estados, municípios e a participação da sociedade o Programa apoia a aquisição de equipamentos e a construção de infraestrutura para a produção, beneficiamento, escoamento e comercialização de produtos da agricultura familiar (Portal dos NEDETs - SDT/MDA, 2015).

entidades como a EMBRAPA, EMATER, Universidades, Institutos Federais e Escolas Agrícolas (Portal dos NEDETs - SDT/MDA - PTDRS, 2010).

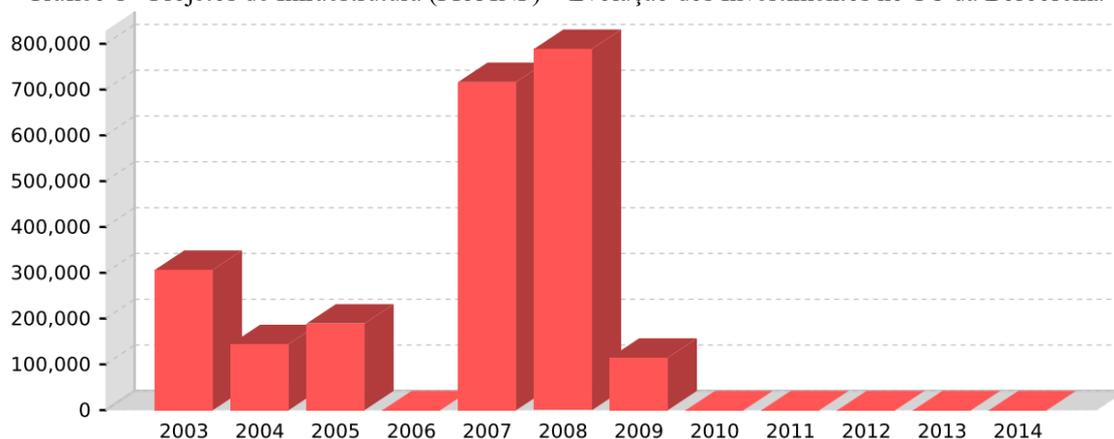
Em 2009, o CNPq lançou o Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais Nº. 05, tendo como objetivo selecionar projetos de pesquisa para o monitoramento, avaliação e acompanhamento da evolução e qualidade dos resultados do Programa Territórios da Cidadania, baseando-se em metodologia desenvolvida pelo SGE. No estado da Paraíba, foi selecionada a proposta da UFCG para o Território da Borborema. A CAI-Borborema foi formada pelo Coord. Prof. Dr. Márcio de Matos Caniello (UFCG/CDSA/UAEDUC), Profa. colaboradora Me. Maria de Fátima Martins (UFCG/CH/UAAC), o Prof. Dr. Valério Veríssimo de Souza Bastos (técnico da Célula) e as bolsistas Luciana Ramos Cantalice e Tânia Lucia Nunes.

A partir da pesquisa realizada nesse ano, o MDA, em parceria com o CNPq, resolveu selecionar projetos de pesquisa e extensão propostos por equipes de pesquisadores das Universidades públicas brasileiras tendo por objetivo avaliar o funcionamento dos colegiados territoriais e seus resultados. Foram selecionados 27 projetos, cujas equipes acompanharam 37 colegiados territoriais durante quatro anos (2010-2014). O chamado “Projeto Células” tinha como metodologia de pesquisa a produção de Índices para avaliar aspectos fundamentais da política territorial, inclusive o Índice de Gestão Social (IGS) (Piroux; Caniello, 2015).

Ainda no primeiro ciclo da pesquisa, período antecessor a formalização do NEDET- Borborema – Projeto NEXTAP, foram aplicadas uma série de questionários, totalizando 472 entrevistas realizadas com membros do colegiado, executores, “conhecedores” e beneficiários dos projetos, além de famílias residentes na zona rural do território. Os questionários aplicados foram inseridos na base de dados do SGE, tabulados e tratados estatisticamente e serviram no âmbito da geração de indicadores e índices para os projetos do Território.

Em termos gerais, entre os anos de 2003 a 2014 foram apoiados 17 projetos do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, com uma verba aplicada de R\$ 2.260.704,75. Dispostos em 2003 (R\$ 306.569,34 - 4 projetos), 2004 (R\$ 144.385,76 - 3 projetos), 2005 (R\$ 189.308,37 - 4 projetos), 2007 (R\$ 716,727.00 - 2 projetos), 2008 (R\$ 788,977.00 - 3 projetos), 2009 (R\$ 114,737.28 - 1 projeto). Como pode-se observar no Gráfico a seguir, entre os anos de 2010 a 2014 o Território da Borborema não teve nenhum projeto apoiado.

Gráfico 1 - Projetos de Infraestrutura (PROINF) – Evolução dos Investimentos no TC da Borborema



Fonte: Portal dos NEDETs - SDT/MDA (2015).

Entre os projetos realizados, destacam-se: a Construção de cisternas de placas-kit para construção de cisternas; Construção de barragens subterrâneas; Produção de relatórios; Capacitação das famílias agricultoras em produção de mudas frutíferas e monitoramento; Aquisição de veículo utilitário, equipamentos de informática; Construção e aquisição de equipamentos para beneficiamento de produção agrícola; Apoio a dinamização econômica e social; Apoio à educação do campo; Apoio à mobilização e sensibilização de atores sociais, a comercialização e os processos de comunicação; Implantação de unidade móvel de extração de mel.

Além da assistência técnica e do crédito (PRONAF) no Território, relações cada vez mais tênues com o Estado passaram a incentivar a inserção de muitos agricultores familiares em mercados institucionais, nos quais temas como comercialização da produção passam a representar o acesso a mercados e a garantia de preços mais justos. São redes de organizações que mediam e operacionalizam localmente as políticas de cunho estatal, a exemplo, do Pronaf, PAA, PNAE, Linha “Verde” do Pronaf Agroecologia (menor escala) (Matias, 2016).

Essas foram ações no âmbito formal que auxiliaram que agricultores/feirantes (de base ecológica ou em transição) a continuar produzindo de modo alternativo e delineando estratégias para o escoamento da produção, por meio de programas públicos, notadamente no fornecimento de alimentos ecológicos para entidades assistenciais e no abastecimento de escolas. Tudo isso, no âmbito da Agroecologia e seguindo padrões voltados à produção e comercialização de alimentos livres de agrotóxicos.

Agricultores familiares de diversas comunidades do TC da Borborema foram estimulados a investir na produção de orgânicos de base agroecológica. As feiras

organizadas pela Associação EcoBorborema contam com um total de oitenta e oito agricultores familiares/feirantes ativos. Esses que, articulados pelo Polo Sindical da Borborema e de ONGs, trabalham diretamente sob o enfoque da Agroecologia, a exemplo da Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa – AS-PTA³⁶ (AS-PTA, 2012; Matias, 2016).

Com relação aos resultados mais significativos alcançados no âmbito do Território, tem-se a existência de 83 Bancos de Sementes Comunitários, distribuídos em 11 municípios, mantendo estoque de cerca de 10 mil quilos de sementes de 19 variedades; a construção de 480 novas cisternas de captação de água de chuva, totalizando 4.800 cisternas no conjunto da região, beneficiando cerca de 24.000 pessoas com água potável e para outros usos domésticos.

Mais de cento e cinquenta mil mudas de 70 espécies diferentes de uso múltiplo foram produzidas em viveiros comunitários e no viveiro da AS-PTA, distribuídas com aproximadamente cerca de 1.500 famílias para rearborização de suas respectivas propriedades; além disso, 81 quintais domésticos de famílias, beneficiando-se também da constituição de fundos rotativos para a implantação de pequenos criatórios nas propriedades (AS-PTA, 2012).

Aproximadamente 120 comunidades gerenciaram Fundos Solidários em 16 municípios do Polo, os quais financiaram diversas ações como: reforma e construção de casas, banheiros, máquina de costura, tela, criação animal, lona para silos, barracas e implementos para as feiras agroecológicas, mini padaria, barragens subterrâneas, hora de trator para reforma de barreiros, aluguel de terra para roçados de grupo de jovens, corte de terra, artesanatos, compra de moinho, pequenos empréstimos para atender às necessidades diversas das famílias, dentre outros.

De acordo com o documento do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (Portal dos NEDETs - SDT/MDA - PTDRS, 2010), o conjunto de ações para fortalecimento da Agroecologia no Território da Borborema 2010 – 2020 tem em seu eixo principal a intensificação da produção agroecológica familiar e reforma agrária, a saber:

³⁶ As feiras agroecológicas do PSB estão localizadas nos municípios de Alagoa Nova, Areal, Casserengue, Esperança, Lagoa Seca, Massaranduba, Remígio, São Sebastião de Lagoa de Roça, Solânea. As que acontecem no município de Campina Grande acontecem no Museu do Algodão - Estação Velha, no Bairro do Catolé, Praça Clementino Procópio - Centro. As feiras do Produtor – UFCG, Parque do Povo e no Bairro das Malvinas também apresentam agricultores/feirantes sindicalizados (Matias, 2016).

Fortalecimento dos sistemas diversificados de produção nos roçados; produção dos sistemas sustentáveis de criação animal (bovinos, caprinos, ovinos); Implantação de Campos de Produção de Sementes crioulas; Ampliação da Rede de viveiros no Território, fortalecendo a rede de conhecimento agroecológico; Fortalecimento dos sistemas diversificados de produção nos reservatórios de água (piscicultura, hortas etc.); fortalecimento de feiras agroecológicas, dentre outras (Portal dos NEDETs - SDT/MDA - PTDRS, 2010).

Em pleno funcionamento, o Colegiado Territorial da Borborema³⁷ homologou inúmeros projetos. Um deles foi destinado à compra de equipamentos de informática para o município de Massaranduba e de um veículo utilitário para uso da AS-PTA, organização social com forte interface com o Polo Sindical. Outro projeto serviu à construção de um viveiro de mudas e aquisição de máquina debulhadeira para o município de Alagoa Nova. Finalmente, o mais importante deles, um projeto concebido pelo Polo Sindical e apresentado pela Secretaria Estadual de Agricultura e Pesca (SEDAP) ao PRONAT: a construção do Banco Mãe de Sementes.

O colegiado da Borborema foi composto por 99 membros, 80 deles em efetivo exercício, sendo 46 representantes da sociedade civil (57,5%) e 34 do poder público (42,5%), o que denota seu caráter paritário e mesmo a preponderância do “controle social” no âmbito decisório. Das instituições participantes, 29 delas (36,25%) frequentavam o colegiado há pelo menos dois anos e 40 instituições, 50% do total, participavam há mais de três anos, registrando-se que as instituições com um maior período de participação, a exemplo dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais, fazem parte ou são parceiras do Polo Sindical.

De fato, no que tange ao indicador “capacidades organizacionais”, foram identificadas mais de 145 organizações de apoio aos segmentos sociais e atividades do meio rural no território, sobretudo grupos religiosos (18), associações de agricultores familiares (10), sindicatos (8), grupos de jovens (10), associação de assentados da reforma agrária (9), grupo de mulheres (9) e movimentos sociais pela reforma agrária (7), apesar de que o número de prestadores de serviços por município seja bastante diferente para cada localidade (entre 1 a 3 organizações em 12 municípios; até mais de 10 organizações num único município). Outras variáveis mostram a capacidade de mobilização da sociedade civil: 72% dos municípios têm acordos de vendas. Existem 64 contratos de parcerias entre organizações de produtores e prefeituras no Território (Caniello *et al.*, 2013, p. 29)

³⁷ O Colegiado do Território da Borborema é composto por sete instâncias, sendo a Plenária a instância soberana. Além da plenária, existe o Núcleo Diretivo, três Câmaras Temáticas (Segurança no Campo; Assistência Técnica, Financiamento e Acesso aos Mercados; e Educação e Cultura no Campo) e dois Comitês Setoriais (Juventude e Mulheres) (Caniello, 2017).

Embora tenha produzido avanços importantes no que tange à representatividade de novas institucionalidades, o modelo de gestão social realizado por esse Colegiado apresentou muitos problemas que vão desde a debilitada ampliação do capital social (Putnam, 2006) e empoderamento seletivo da sociedade civil, à falta de transparência nas prestações de contas.

Conforme as palavras do Prof. Márcio Caniello:

“Lá mesmo quando realizamos uma análise do orçamento de 2008 no Território da Borborema, encontramos contradições sérias com relação as ONGs, por exemplo: você tem, projetos em que a liberação financeira era de 90% e a execução física de 5%, então está lá apontado, inclusive esse trabalho encaminhei para a delegacia de desenvolvimento agrário da Paraíba, enfim, mas, ficou o dito pelo não dito” (Entrevista realizada com o Prof. Márcio de Matos Caniello, em 20 de novembro de 2019).

Em suma, o ciclo de gestão social proposto no TC da Borborema propiciou importantes avanços em termos da capacidade de aprendizagem dos atores locais, da mobilização coletiva em torno de um projeto de desenvolvimento rural sustentável, Entretanto, embora os projetos concluídos sejam relativamente bem avaliados, eles representam apenas 23% do total dos investimentos alocados ao território da Borborema, o que aponta para um certo paradoxo entre o potencial do capital social presente nas dinâmicas territoriais e seus resultados efetivos para o desenvolvimento territorial.

Ainda os estudos de Caniello *et al.* (2012, p. 26) são inúmeros as contradições e constrangimentos institucionais como a falta de uma cultura administrativa estável; limites da participação dos membros do colegiado (absenteísmo, rotatividade dos membros); falta de acordos mais democráticos em favor de grupos com menor “capital social”. A esse respeito, o pensamento analítico de Bastos (2017) expõe que no âmbito dos colegiados existe uma necessidade de uma maior atenção voltada para a qualificação prática dos membros do Fórum da Borborema, tais como: capacitação técnica no intuito de se discutir os projetos e fortalecimento das capacidades institucionais e grau de envolvimento.

Entre outros desafios encontrados para o avanço da política, também estiveram problemas relacionados ao poder de decisão dos membros de colegiado e institucionalização, como, por exemplo, existência de atores/instituições não membros

dos colegiados, empoderamento seletivo da sociedade civil. Outras dificuldades se apresentaram nos problemas de ação coletiva relacionada a hiatos entre as ideias planejadas e debatidas no colegiado e o processo de as colocar em prática e da luta política sobre a mobilização produtiva.

Em 2013/2014, surge o Núcleo Multiterritorial de Extensão do Agreste Paraibano (Projeto NEXTAP/ Processo CNPq 462969/2014-2, – composto pelos NEDETs Borborema, Curimataú e Seridó Paraibano. Como veremos adiante, entre os anos de 2014 a 2017, a assessoria do NEDET Borborema formalizou a efetivação de ações de extensão universitária da UFCG no acompanhamento técnico e metodológico e provocação dos membros do Fórum de Desenvolvimento Territorial da Borborema.

3.3 O Território do Cariri Paraibano: um olhar sobre o conjunto de atores e instituições que fizeram a política territorial no Território Rural do Cariri Oriental

O Território do Cariri Paraibano compreende 31 (Trinta e um) municípios³⁸, sendo 29 situados na mesorregião da Borborema, compreendendo as microrregiões Geográficas Cariri Oriental e Cariri Ocidental e 2 outros na mesorregião do Agreste Paraibano, localizando-se respectivamente nas microrregiões do Curimataú Ocidental e Campina Grande. O Cariri, abrange uma área geográfica de 12.262,3 km², que representa 21,7% da área do Estado.

A área média dos municípios do Território é de 395,5 km², bastante superior à área média para o estado que é de 253,1 km². Com área superior a esta média, existem vinte municípios em extensão geográfica é Monteiro (986 km²) e o menor é Riacho de Santo Antônio (91,32 kkm²). A região do Cariri propriamente dita (imensa maioria do território e da população), divide-se em três grandes zonas:

- a) Zona de beira-rio, que margeia os principais cursos d'água do Cariri com as produções de Lavouras de sequeiro: milho, feijão, fava, melancia, jerimum, palma; Lavouras irrigadas: tomate, pimentão, banana, alho, cenoura, beterraba capim; Pecuária: bovinos, ovinos e caprinos. b) A zona de sequeiro que engloba o Cariri Oriental e o Cariri Ocidental é caracterizada por uma situação de crise dos seus

³⁸ Dentre eles: Alcantil; Assunção; Amparo; Barra de Santana; Barra de São Miguel; Boa Vista; Boqueirão; Cabaceiras; Camalaú; Caraúbas; Caturité; Congo; Coxixola; Gurjão; Livramento; Monteiro; Ouro Velho; Pararí; Prata; Riacho de Santo Antônio; Santo André; São Domingos do Cariri; São João do Cariri; São João do Tigre; São José dos Cordeiros; São Sebastião do Umbuzeiro; Serra Branca; Soledade; Sumé; Taperoá e Zabelê.

sistemas produtivos tradicionais, que provocou um forte êxodo rural. Sua agricultura, restrita às lavouras de sequeiro, é bastante frágil, praticamente limitada a produções de subsistência. A pecuária, por sua vez, é extensiva e depende essencialmente dos recursos naturais (pastagem nativa) e da produção de palma forrageira para o período seco e; c) Zona de sequeiro do Cariri Ocidental, onde os recursos naturais estão mais preservados (Portal dos NEDETs - SDT/MDA - PTDRS, 2010, p. 7).

Essa região apresenta os mais baixos índices pluviométricos do Estado e, a essa limitação climática, associam-se fortes limitações edáficas (solos salinos, rasos e pedregosos), que influenciam substancialmente sobre a atividade agrícola com repercussões na ocupação do espaço regional. Apresenta, por conseguinte, os mais baixos índices de densidade populacional do estado. A ocupação desse espaço vincula-se ao domínio da caatinga, através de grandes propriedades (fazendas). Até meados do século XVIII, desenvolvia-se, além da atividade pecuarista, a agricultura de subsistência nas áreas ribeirinhas.

A partir da segunda metade do século XVIII, o algodão passou a ser cultivado em sistema de consórcio com as culturas de subsistência e como atividade complementar, a pecuária. O binômio gado-algodão representou um marco na organização do espaço agrário sertanejo até o fim da primeira metade do século XX. Diante desse cenário de exploração econômica das famílias rurais e do fenômeno da desertificação, o Cariri tornou-se um dos espaços do estado da Paraíba com maiores níveis de vulnerabilidades socioeconômicas e ambientais do Semiárido³⁹ nordestino (Portal dos NEDETs - SDT/MDA - PTDRS-Cariri Oriental, 2010).

A vegetação típica da região é a Caatinga, classificada pela SUDENE em hiper e hipoxerófila. Ademais, a ocorrência de um ou outro tipo depende das condições climáticas e edáficas. Primitivamente, ocorria, em grande parte, uma formação arbustiva arbórea, destacando-se a caatingueira, o pereiro, a jurema. Os desmatamentos indiscriminados verificados no Território contribuem para o desaparecimento das diversas espécies vegetais encontradas no Bioma Caatinga, repercutindo negativamente sobre a fauna local (Portal dos NEDETs - SDT/MDA - PTDRS 2010, p.13).

³⁹ O Semiárido brasileiro se apresenta como a região mais afetada e geoecologicamente pré-disposta a esse fenômeno. A região semiárida do Brasil tem uma extensão de 969.589 Km² e abrange 70% do território do Nordeste e 63% de sua população. A desertificação já uma realidade em grande parte do semiárido, com 180.000 Km² desertificados e 650.000 Km² ameaçados (Duque, 2006; Tavares; Ramos, 2016).

Trata-se de uma região bastante individualizada, tanto do ponto de vista das condições naturais, quanto ao que se refere à estrutura produtiva. A colonização do Cariri Oriental é mais antiga – as cidades mais velhas do Cariri, São João do Cariri e Cabaceiras - e que sua proximidade de grandes centros urbanos e industriais, como Campina Grande, favoreceram uma exploração mais intensiva, principalmente nos desmatamentos para produção de lenha e carvão. Dentro desse contexto, desenvolveu-se o Cariri Oriental paraibano com suas limitações sociais e naturais.

Por anos, esta porção do território paraibano esteve à margem do processo de disseminação do capital, seja na cidade ou no campo, sendo comumente relacionada a uma situação de extrema pobreza, fome e migrações. Isto porque se considerava que as características naturais, como déficits hídricos acentuados em conformidade com as irregularidades das chuvas, solos rasos e pedregosos, eram responsáveis pelo atraso socioeconômico, o que levou muitos estudiosos a considerar o Cariri paraibano “como uma região “estagnada” do estado da Paraíba que apresenta diversos problemas socioeconômicos, como baixos índices de desenvolvimento humano” (Oliveira, 2013, p. 20).

Ainda na década de 1990, frente aos debates e às ações surgidas com o processo de democratização do Brasil, surgem, nesse espaço, políticas públicas de convivência às limitações climáticas operadas por organizações da sociedade civil e do Estado voltadas para a dinamização econômica e para a modernização tecnológica das áreas do Cariri Oriental. Através do Projeto Dom Helder Câmara (PDHC), em parceria com a EMBRAPA, por exemplo, e Cooperativas de trabalhadores rurais, sindicatos, coletivos, dentre outros, já realizavam ações no que viria a se constituir, posteriormente, o primeiro dos Territórios Rurais de Identidade do estado da Paraíba.

Como uma ação operacional descentralizada do MDA no Nordeste, o PDHC e seu convênio com o Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agrônômica para o Desenvolvimento (CIRAD)⁴⁰, por meio do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), no ano de 2001, cria a base estrutural da política territorial no estado da Paraíba. Entre seus principais propósitos iniciais, esteve o de gerar e difundir

⁴⁰ Desse convênio com a “Embrapa” da França (CIRAD), surgiu, posteriormente, o campus de Sumé (UFCEG), onde a junção de pesquisadores de Universidades da França, como Jean-Philippe Tonneau e Eric Sabourin CIRAD/TERA), e do Brasil, como Márcio Caniello, Fernanda Leal, Ghislaine Duqué (UFCEG), abriu portas para se discutir as potencialidades do Cariri Paraibano. A partir desse projeto, foram realizados seminários e ciclos de formação que contaram com o apoio da Escola Técnica Agrícola e da Prefeitura de Sumé, do PDHC- nos anos de 2003 e 2004, respectivamente.

referências que orientem ações de políticas públicas de combate à pobreza e de promoção do desenvolvimento rural sustentável na região.

Conforme as palavras do Prof. Dr. Márcio Caniello de Mattos (um dos primeiros agentes da UFCG formadores da política territorial) a academia já se mobilizava para pesquisar o Cariri Oriental paraibano, onde o Estado convocou inúmeros pesquisadores para realizar a identificação das potencialidades dos futuros Territórios na época.

“[...] o intuito foi o de procurar pesquisadores para saber se realmente aquelas áreas eram territórios, pois até então nunca se tinha ouvido falar no conceito de território como estratégia de desenvolvimento. Então foi logo nos anos que antecederam o início do governo Lula (2001, 2002) e qual é o foco no momento? – é a identidade! [...] Os pesquisadores foram a campo pra saber se existia uma identidade cultural articulando aquelas pessoas, na busca de articulações políticas e sobretudo, arranjos produtivos. Na Paraíba foi o Cariri Paraibano.” (Entrevista realizada com o Prof. Márcio Caniello, em 11 de julho de 2019).

Desse contexto de discussões, a realização do Seminário Internacional Sociedades e Territórios no Semi-Árido Brasileiro: em busca da sustentabilidade, realizado na UFCG, em dezembro de 2002, congrega membros do CIRAD, professores/pesquisadores e instituições brasileiras (NEAD, UFPE, MDA-SAF, CONDEA, AS-PTA, ASA, Sindicatos, dentre outros representantes da sociedade civil). Dessa conexão, firmou-se o compromisso em promover e acompanhar diversas experiências ligadas à formação de agricultores familiares e suas organizações no Cariri.

A partir dessa articulação, posteriormente, surgiu o chamado Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido – UFCG/Campus de Sumé. Em junho de 2003 começou a ser implementado o projeto UniCampo (Universidade Camponesa - UC) por uma parceria que passou a incluir indivíduos de Universidades (professores/pesquisadores, alunos bolsistas) e organizações camponesas e sindicais.

Como uma entidade aberta, sem sede fixa, que tem como compromisso aglutinar em si os agentes sociais, organizacionais e institucionais devotados ao desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil, a UC surgiu com o objetivo de oferecer formações para jovens camponeses, agricultores familiares, trabalhadores sem-terra e para membros e lideranças das organizações de agricultores de forma a reforçar as suas capacidades de análise e de elaboração de projetos individuais e coletivos.

Neste âmbito, o ano de 2003 também marca a composição do Território Rural do Cariri Paraibano como um órgão colegiado denominado Fórum de Desenvolvimento

Sustentável do Território do Cariri, composto por 31 municípios como um instrumento de mobilização e articulação entre atores sociais no intuito de consolidar estratégias de desenvolvimento territorial, assim como deliberar, planejar, direcionar e monitorar ações de fomento a técnicas alternativas na agricultura (Portal dos NEDETs - SDT/MDA - PTDRS, 2010).

Em 2005, o Território Rural do Cariri Paraibano subdividiu-se em dois, e 14 municípios, de um total de 37, passaram a integrar o território do Cariri Oriental⁴¹. De acordo com os estudos de Silva (2013), desde o surgimento do Território do Cariri Paraibano, existiu um conflito entre os municípios que o compõem, pois, segundo o conjunto de membros do colegiado na época, sempre houve uma maior atenção do estado para com os municípios que compõem o Território da Cidadania do Cariri Ocidental (articulação de atores e conquistas de recursos) que os pertencentes ao Território Rural do Cariri Oriental.

O Território do Cariri Oriental encontra-se na porção centro-sul do Estado, entre as coordenadas de 7° e 8° 30' latitude sul e 36° e 37° 30' de longitude oeste, com altitude para níveis de 400 a 600 metros, em direção ao entalhamento do rio Paraíba, que forma uma rasa depressão intermontana, situada em cotas altimétricas de 300 metros, em vale encaixado e estreito. No sentido leste/oeste esse planalto se estende, desde a retaguarda da frente oriental escarpada até o limite das suas encostas ocidentais, com o Pediplano Sertanejo. Interrompe-se ao norte, no vale tectônico do Curimataú, e ao sul, prolonga-se até a fronteira com Pernambuco, onde encontra os alinhamentos de cristas que se elevam a mais de 800m, como as serras das Umburanas, Serra de Acaí, Serra do Jabitacá (Cavalcanti, 2017, p. 9).

Com relação às características climáticas e de vegetação, o Território do Cariri Oriental apresenta, segundo a classificação de Koopen, tipo climático Bsh - semiárido quente, correspondendo à área mais seca do estado com precipitações médias anuais muito baixas (média de 500 mm) e uma estação seca que pode atingir onze meses.

A vegetação natural da região apresenta duas configurações distintas, ambas profundamente afetadas pela ação antrópica: a floresta do tipo subcaducifólia do relevo serrano e áreas de transição, e a caatinga típica do Cariri, constituída de forma predominante por espécies arbustivas e cactáceas. O extrativismo predatório e práticas

⁴¹ Composto por: Alcantil, Barra de Santana, Barra de São Miguel, Boa Vista, Boqueirão, Cabaceiras, Caraúbas, Caturité, Gurjão, Riacho de Santo Antônio, Santo André, São Domingos do Cariri, São João do Cariri e Soledade, o Território Rural do Cariri Oriental, possui uma área de 8.214 Km²; uma população Total de 83.670 habitantes (População Urbana - 42.922 habitantes/ População Rural 40.748 habitantes).

agrícolas antiquadas têm sido os principais fatores de degradação ou extinção da cobertura florística natural, com o efeito de comprometer a biodiversidade do sistema e dar lugar a processos já avançados de desertificação. Os solos, em geral, são rasos e pedregosos, predominando os Bruno Não Cálcicos e os Litólicos.

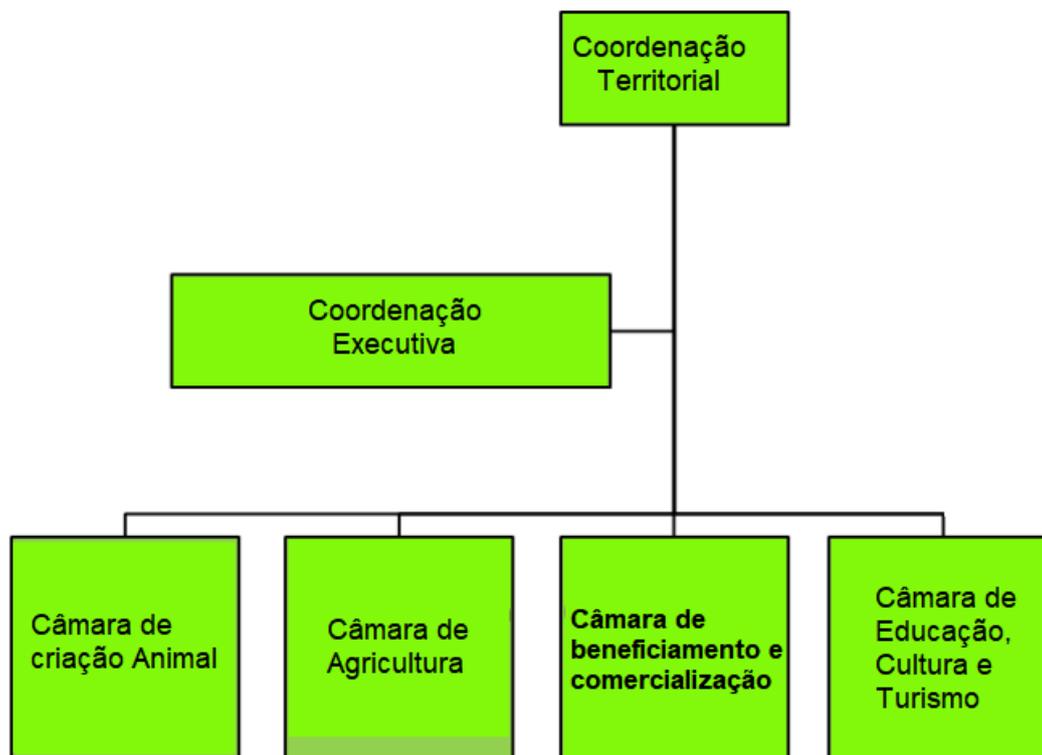
De acordo com o Censo 2010, o território apresenta um IDH de 0,599, considerado de médio desenvolvimento humano, conforme a classificação do PNUD, com variações entre 0,548, em São Domingos do Cariri, e 0,649, em Boa Vista. No que diz respeito ao PIB do Território do Cariri Oriental do estado da Paraíba, esse indicador econômico alcançou o nível de 218,4 milhões de reais que em termos percentuais correspondendo a 1,6% do PIB Estadual (Cavalcanti, 2017, p. 10).

Possui um número de 307 famílias assentadas, contando com sete Projetos de Reforma agrária e uma área reformada de 13.726 hectares e apresentando também um número de 6.635 de estabelecimentos da agricultura familiar e 17.056 agricultores familiares (IBGE, 2010; INCRA, 2014). Segundo informações do PTDRS do Cariri Oriental, a partir do censo agropecuário 2006, o recenseamento revelou um grande número de proprietários de estabelecimentos com área reduzida, em contraponto a um pequeno número de propriedades ocupando a maior proporção da área total dos territórios.

A pesquisa apontou para a existência de 3.898 estabelecimentos rurais que ocupavam uma área de 355.050 hectares; 31,9% destes estabelecimentos, com até 10 hectares, ocupavam uma área equivalente a 1,4% da área total do território. No outro extremo, os imóveis com mais de duzentos hectares representavam 10,1 % dos estabelecimentos, distribuídos em 68,2 % da área total do Cariri Oriental.

Com atribuições que foram desde articular e fazer parcerias, a gestão proposta pelo Fórum de Desenvolvimento Territorial do Cariri Oriental foi a de implementar as ações emanadas em plenária, convocar e Coordenar as reuniões ordinárias e extraordinárias e monitorar a implementação de projetos. Além da coordenação Territorial e a coordenação executiva (como podemos observar no organograma a seguir – Figura 3), as demais instâncias que compunham o Território foram a Câmara de Criação animal, Câmara de Agricultura, Câmara de beneficiamento e comercialização e a Câmara de educação, cultura e Turismo (Cavalcanti, 2017).

Figura 3 - Organograma do Fórum de Desenvolvimento Territorial do Cariri Oriental



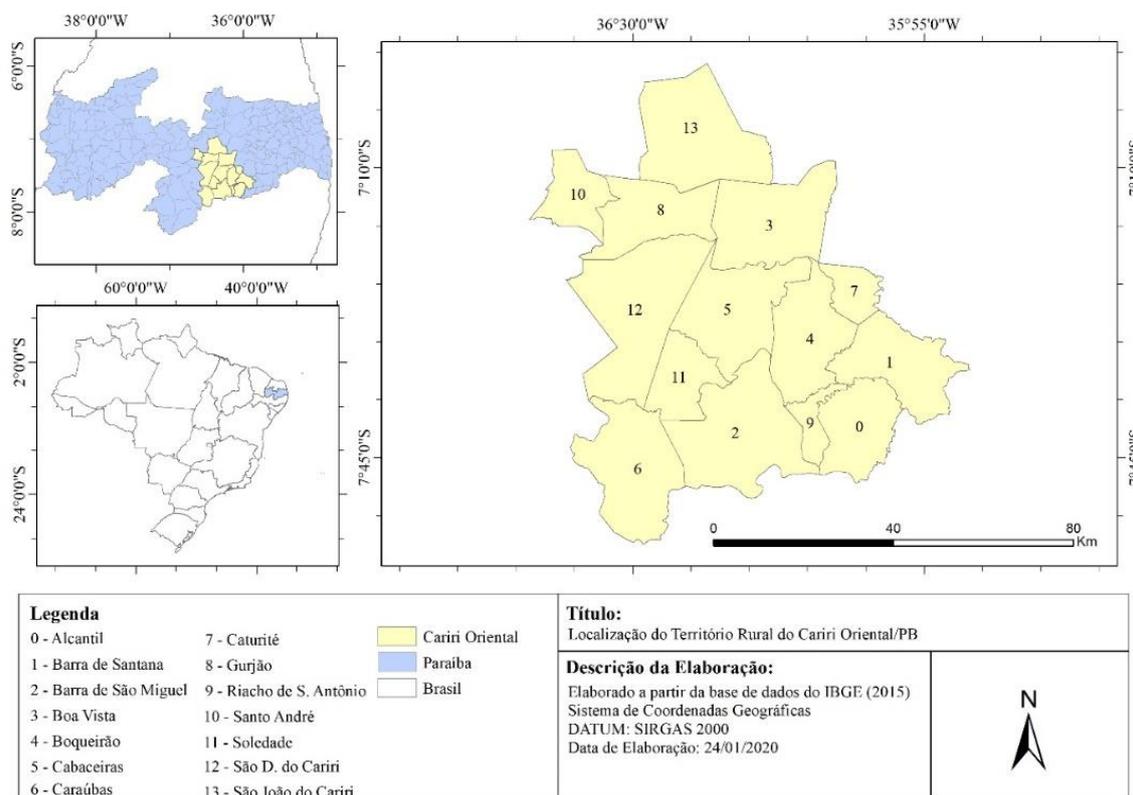
Fonte: Cavalcanti (2017).

Ademais, o esquema institucional do Território foi composto por representações do poder público e da sociedade civil organizada de 14 municípios. Dessa forma, oficialmente, o Fórum de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Cariri Oriental passou a possuir a seguinte composição representativa de 51 representantes, sendo 25 Poder público (4 prefeituras, 4 Câmaras de vereadores, EMATER, SEDAP, MDA/SDT, EMBRAPA, SEBRAE, BNB, CONAB e 26 da sociedade civil organizada 4 STRs, PATAC, COOPAGEL, VINCULUS, COLETIVO Cariri, Seridó e Curimataú, CASACO, CMDRS ⁴².

⁴² Além desses, o Fórum apresentou como participantes, o Conselho de Meio Ambiente de Cabaceiras, Associação dos Agricultores Familiares de Alcantil, Representantes das Associações dos Apicultores/Avicultores e Caprinocultores, Associação dos produtores de leite do Cariri (ASPROL/PROMUCA, Associação Comunitária de Lajedo de Timbaúba de Soledade, Associação dos Assentados de Santa Tereza de Soledade, Igreja Católica, Rede de Jovens do Nordeste, Associação das comunidades rurais de Barra de Santana, SPM (Serviço Pastoral dos Migrantes), COAPECAL (Leite Cariri) (Portal dos NEDETs - SDT/MDA - PTDRS, 2010).

Em termos gerais, entre as ações e deliberações, destacam-se: a realização de reuniões de Coordenação do Fórum de Desenvolvimento Territorial do Cariri Oriental; realização de oficinas temáticas com vistas à elaboração/qualificação dos PTDRS e oficinas de avaliação e planejamento; encontros da Agricultura Familiar para propor o fortalecimento de rede de Comercialização da AF e alimentação escolar; realização de Fóruns de debates sobre produção e distribuição da produção da agricultura familiar; providências dos Projetos PROINF e gestão (entrega) de maquinário para os municípios; realização de plenárias; atrações culturais; e discussões sobre agropecuária sustentável.

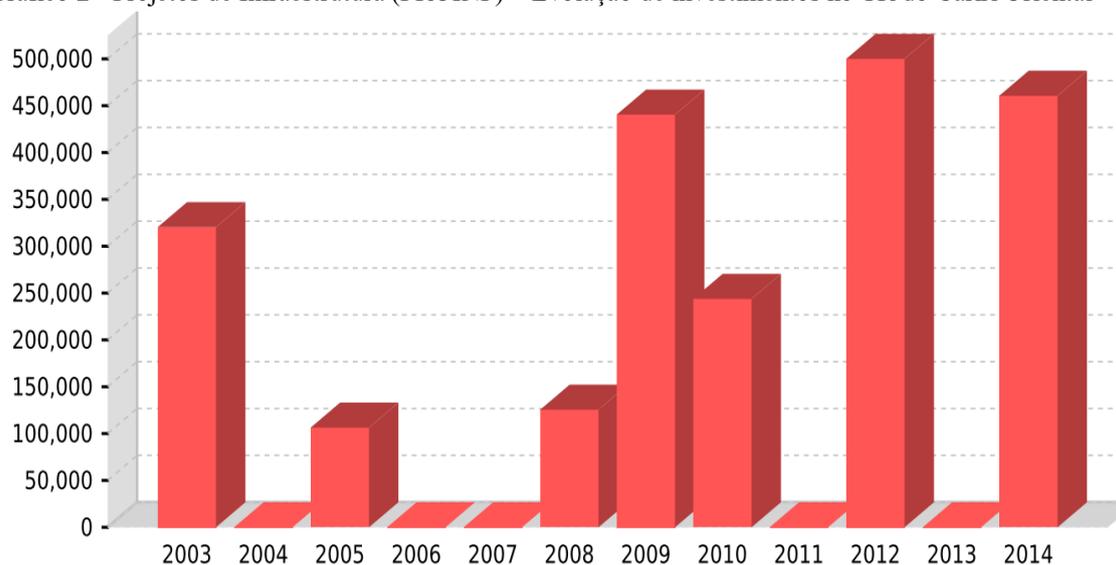
Mapa 5 - Localização do Território Rural do Cariri Oriental



Fonte: Elaboração própria (2023).

As políticas públicas operadas e acessadas pela maioria dos agricultores familiares do Território estiveram o PRONAF – linha B, o Pacto Novo Cariri e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA/Leite) que está inserido no Programa Fome Zero (Silva *et al.*, 2017). De acordo com um documento Sistemas de Informações Territoriais da SDT/MDA, foi um total de 13 Projetos apoiados no valor geral de R\$ 2.196, 941, 25.

Gráfico 2 - Projetos de Infraestrutura (PROINF) – Evolução de investimentos no TR do Cariri Oriental



Fonte: Brasil (2015).

Entre os anos de 2003 a 2014, O Cariri Oriental apresentou um total de 13 projetos e seus valores globais, a saber: 2003 (4 projetos – R\$ 320.320,44); 2005 (2 projetos – R\$ 106.350,28); 2008 (1 projeto - R\$125.497,00); 2009 (2 projetos - R\$ 440.447,28); 2010 (1 projeto - R\$ 243.750,00); 2012 (1 projeto – R\$ 500.000,00) e 2014 (2 projetos – 460.576,25) (Portal dos NEDETs - SDT/MDA, 2015).

Diferentemente dos investimentos realizados no Território da Cidadania da Borborema primeira década, o Território Rural do Cariri Oriental apresentou um maior destaque na segunda metade de sua existência dentro do PRONAT. Entre os projetos apoiados no território entre os anos de 2003-2014 esteve a Construção de barragens subterrâneas nos municípios de Caraúbas e em Cabaceiras, bem como construção de um tanque de expansão 5000 litros/ pasteurizador 5000 litros/ embaladeira-banco gelo-câmara congeladora, entrega de um caminhão baú refrigerador.

Ainda no município de Cabaceiras foi realizada a construção de um viveiro produtor de essências frutíferas e florestais e implantação e equipamentos para feiras agroecológicas. Outro projeto se deu pela construção de uma barragem subterrânea e tanque de expansão de 2000 litros para coleta de leite em Riacho de Santo Antônio. O município de Gurjão, foi contemplado com a construção de uma barragem subterrânea e tanque de expansão 5000l para /coleta de leite.

Em Soledade, o projeto desenvolvido foi a aquisição de máquinas e equipamentos. Assim, como caso do município de Caraúbas, onde houve um projeto de apoio tanto a bovino quanto a caprinocultura. Na região pertencente à Barra de São

Miguel, foi realizado o projeto de apoio a Apicultura e Meliponicultura para a agricultura familiar, e no município de Soledade houve a aquisição de máquinas, equipamentos e insumos para produção, armazenamento; bem como, construção de duas passagens molhadas e a aquisição de uma retroescavadeira para beneficiar a produção dos agricultores familiares no município.

Todavia, a maior parte dos projetos quando não apresentaram propostas estratégicas para promover a valorização dos recursos e oportunidades existentes na região. De acordo com os estudos de Silva (2013) sobre o Fórum de Desenvolvimento do Cariri Oriental, a maioria dos projetos aprovados e observados a partir de uma aprofundada análise documental foram elaborados para acessar recursos, com um caráter de lista de compras. Uma lista de equipamentos, dentre outros materiais, relativos ao PRONAT ou PROINF, era montada de forma pactuada nas plenárias até que chegasse no Território, ou seja, até que fossem comprados e distribuídos entre os municípios.

No âmbito do Território foi realizado o Programa Estadual de Alimentação Animal: Vitrine Tecnológica de Produção e Conservação de Forragens. Silagem, onde foram realizadas dias de campo e capacitação sobre Silagem, na Extração Experimental de Pendência e sua importância para os processos produtivos de ovinos, caprinos, e bovinos, em regiões semiáridas.

Em 2012, um convênio para implantação do Projeto de Desenvolvimento Sustentável do Cariri, Seridó e Curimataú (PROCASE) foi realizado entre o governo da Paraíba e o FIDA, Organismo das Nações Unidas (ONU), beneficiando 56 municípios do semiárido paraibano.

Em novembro de 2014, foi implantado um NEDET no território do Cariri Oriental da Paraíba, onde atuou por 29 meses (2014-2017) através do Programa de Estudos e Ações para o Semiárido (PEASA/UFCG). O Projeto foi encabeçado pela Prof^a. Dr^a. Mônica Tejo Cavalcanti (Profa. Adjunta IV/UFCG), que teve como principal motivação introduzir no Território a Incubadora do Agronegócio do Semiárido da Paraíba (IACOC/PEASA/UFCG/PaqTc-PB,) como um pacote tecnológico composto por um conjunto de ações de capacitação e qualificação técnica, aprimoramento da produção e gestão. Ainda que com conflitos de interesse dentro do Fórum, o projeto propôs introduzir novas tecnologias capazes de alavancar o processo de organização coletiva, a produção sustentável e o aumento da qualidade de vida das comunidades de agricultores/as familiares do território.

Conforme o relatório final do NEDET Cariri Oriental que tratou da avaliação do IGS no território do Cariri Oriental Paraibano (aplicação de 49 questionários com representantes dos 15 municípios componentes do território), a partir da atuação do NEDET o Colegiado apresentou um empoderamento nas ações desenvolvidas como território, apesar da pouca participação dos gestores públicos e alta rotatividade dos membros, como observaremos adiante.

CAPÍTULO 4

A FORMALIZAÇÃO DA UNIVERSIDADE ENQUANTO GESTORA DA POLÍTICA TERRITORIAL NOS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA BORBOREMA E RURAL DO CARIRI ORIENTAL NO ESTADO DA PARAÍBA

Construído sob um formato específico em todo Brasil, o Projeto NEDET visou estender o atendimento aos demais territórios apoiados, tendo como responsabilidade de coordenar e fiscalizar a política territorial. Assim, nesse quarto Capítulo, vamos apresentar os seis projetos propostos dentro do estado da Paraíba pela formalização CNPq/MDA, no que tange à estrutura, objetivos, composição do corpo técnico, valores globais financiados e descrição do cronograma de atividades realizados previstos no edital.

No ano de 2013, a SDT/MDA encomendou junto ao CNPq 16 projetos de Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial, sendo que 12 foram aprovados para servirem como piloto. Em decorrência do sucesso da experiência no estado da Paraíba, foi lançada a Chamada Pública CNPq/MDA/SPM-PR nº 11/2014 (Brasil, 2014), a qual firmou, entre os anos de 2014 a 2017 a participação de 6 projetos de assessoria em 14 dos 15 Territórios do estado da Paraíba (exceto, o TC do Cariri Ocidental).

Como extensão do CAI-Borborema - UFCG, o NEXTAP/NEDET Borborema auxiliou na recomposição do colegiado territorial, apesar do estranhamento inicial de seus membros e das contradições e instabilidade na participação. Além da identificação da potencialidade do Território e seu capital social consolidado, as inúmeras articulações dessa equipe técnica conseguiram regularizar o cronograma de atividades previsto (plenárias; reuniões com o Núcleo Diretivo, Câmaras Temáticas, conferências territoriais etc.), bem como, produção de dados importantes para avaliação da política.

Com os mesmos objetivos, mas iniciado de modo diferente (Chamada pública), o projeto NEDET do Cariri Oriental/PEASA/UFCG se propôs a fortalecer no Território, seus pequenos empreendimentos e as cadeias produtivas da agricultura familiar por meio de um modelo de gestão integrado a partir de uma incubadora virtual (IACOC). Ainda que houvesse tensões entre os construtores do fórum e a presença novata da Universidade, a participação do NEDET (apoio financeiro e suporte teórico) empoderou o colegiado fazendo com que a política de desenvolvimento vivesse seu melhor momento dentro do Território.

4.1 Os projetos NEDET/CNPq/MDA apoiados no estado da Paraíba: estrutura, objetivos, composição do corpo técnico e valores globais financiados

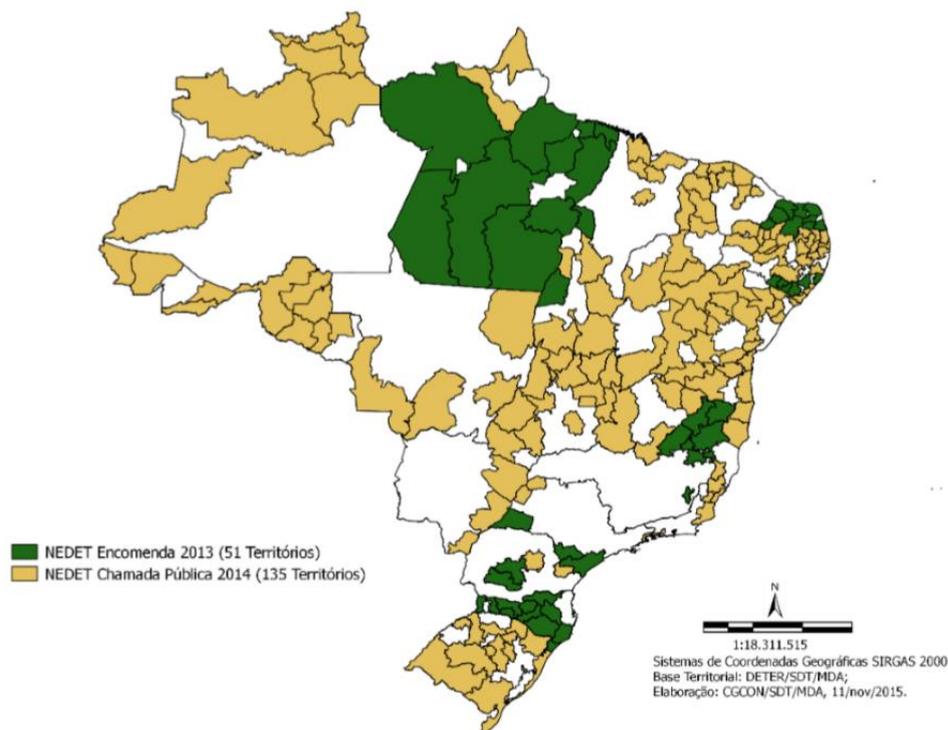
Anteriormente, vimos que o processo de expansão da rede pública de ensino superior nas primeiras décadas do século XXI permitiu uma maior proximidade das redes acadêmicas com o rural brasileiro. Assim, ao objetivar uma matriz de ações mais sucinta na recomposição dos comitês de articulação estaduais, a SDT/MDA resolveu mudar a estrutura da assessoria territorial, que passou de CAIs para os NEDETs, por meio de parcerias com Universidades e Institutos Tecnológicos públicos, mediadas pelo CNPq/MDA e a Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM).

Com a aval do Governo Dilma, foi dada continuidade ao trabalho já desenvolvido e executado pelo “Projeto Células”, mas com a dimensão da extensão e da intervenção direta na realidade e nos processos de desenvolvimento territorial. Assim, tornava-se, na época, o objetivo principal para as Universidades e Institutos Tecnológicos Públicos brasileiros engajados a formalização para que a pesquisa e o monitoramento científico sobre a realidade dos Territórios se fizessem presentes.

Segundo a SDT/MDA (2015), as Universidades públicas estiveram presentes em 218 Territórios Rurais e em 108 Territórios da Cidadania que compuseram, na época, a política de desenvolvimento territorial, beneficiando indiretamente 2.773 municípios e uma população rural de 17,6 milhões de pessoas. A formalização de parcerias com as Universidades públicas para a implantação de Núcleos nos Territórios restantes por meio de edital e seleção de propostas apresentadas à SDT, veio, posteriormente, por meio de uma chamada pública.

No ano de 2014, o edital contemplou 185 territórios rurais e contou com a participação (primeiramente) de 54 instituições de Ensino Superior. Durante o ano de 2015, as ações de extensão universitária realizadas para atuação dos NEDETs conveniados permitiu atender 101 projetos (ver Mapa 6) em 189 territórios rurais, e, 164 grupos de pesquisa - 81 Universidades ou Institutos Federais, em 27 unidades da federação, com o envolvimento direto de 648 pessoas nas atividades no âmbito dos territórios rurais, com a concessão de 610 bolsas de fomento tecnológico e o investimento global de aproximadamente 45 milhões de reais.

Mapa 6 - Distribuição dos projetos NEDETs nos TRs/TCs no Brasil



Fonte: Brasil (2015).

Para o desenvolvimento do projeto, as equipes NEDETs deveriam atuar conjuntamente com os representantes dos colegiados, assim como das organizações parceiras no território (da agricultura familiar, das mulheres e dos povos e populações tradicionais) por meio de ações relacionadas tanto à gestão social quanto à de inclusão produtiva do público-alvo da política. Conforme a chamada pública CNPq/MDA/SPM-PR N° 11/2014, ela surgiu com o

objetivo de apoiar financeiramente projetos que visem à implementação e manutenção de núcleos de extensão em desenvolvimento territorial por meio de ações de extensão e pesquisa envolvendo o assessoramento, acompanhamento e monitoramento das iniciativas de desenvolvimento territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário no âmbito do programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária e do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, em especial, na sua interface com as mulheres do campo e da floresta (Brasil, 2014, p. 36).

A partir da constituição dos NEDET, a assessoria ao desenvolvimento territorial e o apoio à construção de uma governança participativa nesses espaços sociais, pôde ser mais presente e constante com relação ao período anterior e ao modelo de assessoria territorial prestados pelos membros de ONGs.

Entre os objetivos específicos do Projeto NEDETs estiveram à produção de dados, informações e conhecimentos com vistas à avaliação de políticas públicas e à realização de pesquisas, bem como a realização de levantamento de dados e informações subsidiárias à pesquisa e avaliação sobre O Colegiado Territorial, incluindo: (I) composição, (II) funcionamento; (III) agenda; (IV) especificidades dos segmentos sociais priorizados; (V) participação das mulheres; Projetos apoiados pela SDT/MDA nos Territórios; Políticas públicas efetivadas no Território, com ênfase nas ações que compõem a matriz do Programa Territórios da Cidadania e nas mulheres rurais.

Com efeito, a atuação dos NEDET no fortalecimento e qualificação da atuação de muitos CODETER aos quais eles estiveram vinculados foi significativa, destacando-se as inúmeras atividades desempenhadas pelos Núcleos que fortaleceram a política pública de desenvolvimento territorial, notadamente, no sentido de:

- 1) oferecer suporte técnico e metodológico, assim como material, para o funcionamento regular e constante dos CODETER e seus comitês e instâncias; 2) intensificar a mobilização para a preparação e realização de Conferências Territoriais voltadas para públicos ou temas específicos (mulheres, jovens, assistência técnica e extensão rural etc.); 3) apoiar a estruturação ou reestruturação, do ponto de vista técnico e metodológico, para a organização de câmaras temáticas e de comitês de juventude, mulheres e povos e comunidades tradicionais; 4) realizar oficinas e seminários técnicos voltados a públicos prioritários da política de desenvolvimento territorial e de fortalecimento da agricultura familiar; 5) fornecer suporte técnico e metodológico para a realização de ações de monitoramento de implementação de políticas públicas de inclusão produtiva e, em especial, na elaboração dos projetos de infraestrutura e de gestão dos empreendimentos; 6) realizar eventos de capacitação e formação dos agricultores familiares, através das parcerias com as instituições de ensino implicadas, para efetivação das diversas ações de extensão universitária; 7) realizar atividades de pesquisa sobre as diversas dimensões da realidade social, econômica, ambiental, produtiva, entre outras, nos territórios; e 8) realizar “Mesas de Diálogo” visando o “destravamento” ou otimização de projetos com problemas de funcionamento (Caniello, 2017, p. 48-49)

Outrossim, ao fomentar a constituição de um grupo de pesquisadores/as colaboradores/as na realização/produção científica com base em dados, informações e conhecimentos gerados pela implementação do projeto, caberia às equipes NEDETs a realização de levantamentos, acompanhamento e avaliação da evolução dos indicadores de desenvolvimento territorial já trabalhados pelo Projeto Células. Os encontros

periódicos dos professores coordenadores no estado da Paraíba (Figura 4) tinham o intuito de realizar a avaliação da implementação da matriz de Gestão Territorial do Plano Safra e da implementação da matriz do PTC.

Figura 4 - Articulações promovidas pelo Projeto NEDETs na Paraíba



Fonte: Perfil do NEDETs no Facebook (s.d).

Também coube aos Núcleos, coordenar a ação dos Colegiados Territoriais e projetos de inclusão produtiva e de agricultura familiar, com ênfase nos temas: crédito, comercialização, novas tecnologias produtivas, assistência técnica e participação das mulheres, que deveriam fazer parte dos objetivos dos projetos. Tais objetivos foram elaborados e contaram com coordenadores professores de Universidades e Institutos Federais que já vinham (ou não) desenvolvendo pesquisa e extensão em temas relacionados à gestão social nos Territórios da Cidadania (Portal dos NEDETs, 2017).

Além disso, estes núcleos nasceram com o foco na realização de levantamentos de dados e informações subsidiárias à pesquisa e avaliação, propondo a ampliação de material científico e publicações em revistas e eventos (artigos, livros etc.). Puderam ser proponentes: Professores/as e/ou pesquisadores/as de instituições de ensino superior públicas (Universidades Federais e Estaduais) e Institutos Federais e Estaduais de Educação Profissional e Tecnológica, cujos beneficiários e agentes envolvidos seriam -

a) Instâncias colegiadas e suas redes; b) Agricultores/as familiares (conforme conceito estabelecido na Lei nº 11.326, de 24/07/2006) participantes da dinâmica territorial apoiada pela SDT/MDA e suas organizações socioprodutivas; c) Mulheres rurais; d) Estudantes do ensino técnico, tecnológico e superior; e) Professores/as, pesquisadores/as e colaboradores/as de instituições de ensino e pesquisa; e f) Profissionais assessores/as⁴³.

Nesses termos, as propostas foram apresentadas segundo duas modalidades de apoio: Módulo Territorial: para constituição de um único Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial; Módulo Multiterritorial: para a constituição de 2 a 5 Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial. Nesses NEDETs, deveriam ser compostos por Equipe Técnica: a) 01 Professor/a Coordenador/a do Núcleo; b) 01 Estudante; c) 01 Assessor/a Territorial – Gestão Social; d) 01 Assessor/a Territorial – Inclusão Produtiva; e) 01 Profissional para ações de apoio à participação de mulheres rurais em Territórios pertencentes ao Programa Território da Cidadania integrantes.

No caso do Módulo Multiterritorial, a Equipe Técnica deveria ser composta por a) 01 Professor Coordenador do projeto; b) Equipe Técnica por Núcleo (01 Núcleo para cada território proposto). Além disso, o conjunto de núcleos deveria ser composto por: I. 01 Professor/a Coordenador por Núcleo; II. 01 Estudante por Território constante na proposta – bolsista de iniciação à Extensão (IEX); III. 01 Assessor/a Territorial por Território constante na proposta – Gestão Social (ATGS); IV. 01 Assessor/a Territorial por Território constante na proposta – Inclusão Produtiva (ATIP); V. 01 Profissional para ações de apoio à participação de mulheres rurais em Territórios pertencentes ao Programa Território da Cidadania integrantes (ATGE).

De acordo com os documentos oficiais do MDA (SDT/CNPq/NEDET), houve um avanço significativo na organização e institucionalização de câmaras e comitês junto aos Colegiados Territoriais, que totalizavam 125 espaços criados até 2013, número que passou para 147 até 2015, englobando cerca de 665 representações de instituições participando dos processos; realização de trabalhos específicos voltados a públicos

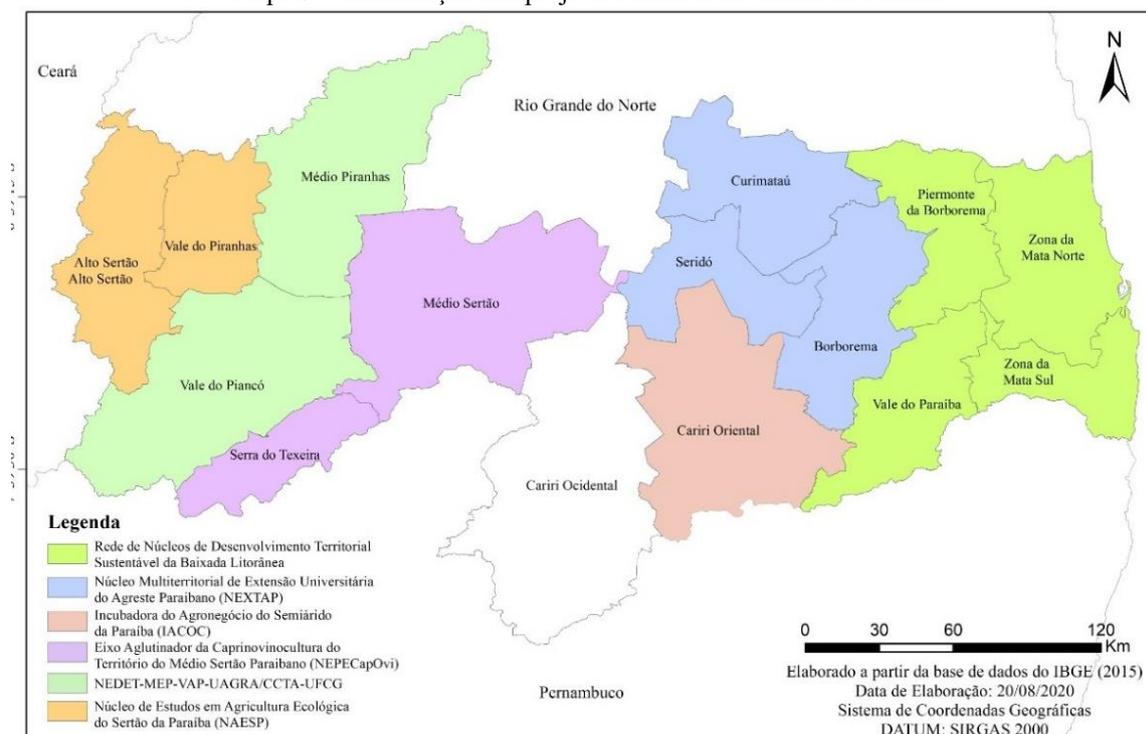
⁴³ “Profissionais de nível superior nas áreas de Ciências Humanas, Sociais ou Agrárias, com experiência de, pelo menos dois anos, em extensão universitária ou trabalho em comunidades rurais e de agricultores familiares. Considerando-se o conjunto de Núcleos Extensão em Desenvolvimento Territorial constituídos, foram mobilizados mais de 800 extensionistas diretamente envolvidos no processo, sendo 224 professores universitários, 465 técnicos com formação superior, 116 estudantes e inúmeros voluntários.” (Brasil, 2016, p. 22).

prioritários da política de desenvolvimento territorial, tais como mulheres, jovens e povos e comunidades tradicionais.

Nesse ponto, destacou-se a criação de comitês para discussão de temáticas específicas dentro dos Territórios. As temáticas de gênero tiveram resultados suplementares pela contratação de assessorias específicas de gênero em 66 TCs, realizando ações de mobilização da atuação desse público junto aos colegiados, por meio de oficinas de capacitações e outras metodologias adequadas; realização de ações de monitoramento de implementação de políticas públicas de inclusão produtiva. O projeto NEDET também direcionou o processo de discussão e elaboração de PROINFs (tanto durante a vigência do Projeto, quanto anteriores), ou outros temas prioritários para o contexto local, tais como PAA, PNAE, PRONATEC Campo e outros.

No Brasil, de acordo com o Portal do NEDETs na internet, até o ano de 2019, 241 Territórios foram integrados aos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial. Os NEDETs iniciaram seu poder de atuação tanto nos Territórios Rurais de Identidade, quanto nos territórios atendidos pelo Programa Territórios da Cidadania. No estado da Paraíba, esses Núcleos de Extensão estiveram presentes em 14 dos 15 Territórios Rurais (ver Mapa 7), ficando de fora o TC do Cariri Ocidental.

Mapa 7 - Distribuição dos projetos NEDETs no estado da Paraíba



Fonte: Elaboração própria (2023).

Foram 6 projetos apoiados, a saber: a) Rede de Núcleos de Desenvolvimento Territorial Sustentável da Baixada Litorânea com dois TCs e dois TRs, respectivamente (ZMN, ZMS, Piemonte da Borborema, Vale do Paraíba); b) Núcleo Multiterritorial de Extensão Universitária do Agreste Paraibano “NEXTAP”, com dois TCs (Borborema e Curimataú) e um TR (Seridó); c) Desenvolvimento Territorial Sustentável: Implementação de um modelo de gestão integrado a partir da criação de uma Incubadora Virtual no Semiárido Paraibano com o TR do Cariri Oriental; d) Eixo Aglutinador da Caprinocultura do Território do Médio Sertão Paraibano “NEPECapOvi”, com o TC do Médio Sertão e o TR do Serra do Teixeira (Princesa); e) NEDET MEP-VAP/UAGRA/CCTA/UFCG, com os TRs Médio Piranhas e Vale do Piancó; e f) O Núcleo de Estudos em Agricultura Ecológica do Sertão da Paraíba “NAESP”, com os TRs do Alto Sertão e Vale do Piranhas (Portal dos NEDETs, 2017).

Conforme a entrevista do ex-delegado do MDA no estado, as vantagens da existência dos projetos NEDET na Paraíba evidenciaram-se nas formas de contratação que facilitaram a execução orçamentária, tema esse que desestruturava a organização das ONGs e seu regimento de prestação de contas. De acordo com Gonzaga Junior:

“[...] Então assim, as ONGs faziam a articulação o ano inteiro e não recebiam 1 real dos produtos que eles aprovavam. Ai recebiam 100 mil de uma lapada só... tinha que pagar imposto de renda... pagas as despesas e organizar para continuar trabalhando. Dessa forma, por está numa mesma estrutura governamental, o convênio entre o MDA e os NEDETs faziam a prestação de contas dentro da plataforma do CNPq. Por exemplo: não tinha que fazer licitação para gasolina – passava os cartões de crédito. Outra coisa, não tinha contrato de trabalho, eram bolsas, todos eram bolsistas”. (Entrevista realizada com Gonzaga Jr., em 31 de agosto de 2019).

O orçamento dos projetos (ver Quadro 2) deveria ser previsto tomando como base os valores máximos (teto) definidos para cada território (abrangência territorial, localização geográfica, o número de municípios, a área do território; a composição do Colegiado Territorial, em especial o número de representantes da sociedade civil nos colegiados territoriais). Conforme o anexo III do Edital foram disponibilizados um total de R\$ 5.413.000,00 para os 23 municípios (15 TCs/TRs) do estado da Paraíba, como pode-se observar no Quadro a seguir.

Quadro 2 - Territórios Rurais e da Cidadania apoiados na Paraíba – Valores Globais

Território da Cidadania	Municípios	Área (km²)	Valor máximo – 2 anos R\$
Borborema	21	3.233,00	377.812,80
Cariri Ocidental	17	6.083,70	375.988,80
Curimataú	10	3.336,00	341.176,80
Médio Sertão	24	6.154,00	402.280,80
Zona da Mata Norte	19	3.574,50	371.260,80
Zona da Mata Sul	13	1.932,70	351.604,80
Territórios Rurais	--	--	--
Alto Sertão	15	3.404,80	358.156,80
Cariri Oriental	14	5.286,00	364.720,80
Médio Piranhas	16	5.156,50	372.232,80
Piemonte da Borborema	20	2.618,30	374.536,80
Seridó Paraibano	7	2.284,00	330.748,80
Serra do Teixeira	6	1.755,80	327.472,80
Vale do Paraíba	13	2.753,60	351.604,80
Vale do Piancó	19	5.810,30	383.500,80
Vale do Piranhas	9	2.186,90	337.900,80
TOTAL	223	56.467,242	5.413.000,00

Fonte: Brasil (2014). Chamada/CNPq/MDA*.

Com um valor de R\$ 1. 499.007, 20 Territórios financiados, a proposta do Projeto Rede de Núcleos de Desenvolvimento Territorial Sustentável na Baixada Litorânea adveio do Centro de Ciências Humanas, Sociais e Agrárias (CCHSA/UFPB) que introduziu as primeiras discussões, realizando a integração de 04 territórios de identidade. Essa primeira rede organizativa começa assim a promover a articulação dos diversos sujeitos que compõem as localidades dos TCs da Zona da Mata Norte (ZMN), Zona da Mata Sul (ZMS) e os TRs do Piemonte da Borborema e Vale do Paraíba, contabilizando 65 municípios.

Como coordenador do projeto, o Prof. Dr. Fillipe Silveira Marini (Geografia - Campus I), a partir de sua experiência em temas como Agroecologia e manejo de agroecossistemas, tecnologia de sementes, políticas públicas de desenvolvimento rural também atuou como coordenador de Núcleo na ZMN. Dentro do mesmo universo e com foco em territorialidades étnicas, cultura sertaneja e movimentos sociais no campo, a Prof^a Dr^a Maria de Fátima Ferreira Rodrigues coordenou o NEDET da MZS, contando com o apoio de quatro estudantes bolsistas e a Prof^a Dr^a Amanda Marques, na coordenação do Piemonte da Borborema.

Em novembro de 2014, a UFCG implanta (através dos projetos UNICAMPO e Universidades Cidadãs) um projeto de apoio a três territórios pertencentes à região Agrestina, criando o Núcleo Multiterritorial de Extensão Universitária do Agreste Paraibano (NEXTAP). Esse Núcleo Multiterritorial subdividiu-se em outros três

NEDETs, que atuaram cada um, em seu respectivo território, somando ao todo 38 municípios, tendo como valor máximo em 2 anos a margem de R\$ 1.049.738,40 financiados para os 3 territórios.

Sem concorrer ao edital, em virtude de seu forte poder de articulação com integrantes do SDT/MDA e experiência enquanto Coord. do CAI-Borborema, o professor Dr. Marcio de Matos Caniello foi o responsável pelo lançamento do projeto e atuou como coordenador geral e coordenador do NEDET Borborema, trabalhando diretamente nessa rede com dezessete profissionais e estudantes que atuaram na condição de bolsistas na operacionalização das atividades.

Para fins desse estudo, o NEDET Borborema foi escolhido em virtude do significativo trabalho de assessoramento, mobilização de agricultores para o controle social e condução do processo de discussões no âmbito do PSB quanto nas Plenárias, Núcleo Diretivo Territorial, e demais Mesas de diálogo. Como vamos observar no próximo tópico, o NEDET-Borborema também assessorou o processo de compras municipais (PAA e PNAE), realizando diagnósticos e eventos para a divulgação de estudos técnicos sobre o desempenho dos municípios nesses mercados institucionais.

Outro Núcleo de destaque e que também será abordado em nosso trabalho é o que operou no TR do Cariri Oriental. Através do Programa de Estudos e Ações para o Semiárido (PEASA/UFCG – Campus Pombal), o Projeto encabeçado pela Prof^a. Dr^a. Mônica Tejo Cavalcanti teve como principal motivação introduzir no Território a Incubadora do Agronegócio do Semiárido da Paraíba (IACOC) como um pacote tecnológico composto por um conjunto de ações de capacitação e qualificação técnica, aprimoramento da produção, gestão etc.

Dentro desse ambiente virtual, o conhecimento direto com representantes ligados às cadeias produtivas predominantes fez com que o Projeto já desenvolvido por Mônica Tejo dê início ao trabalho de mais uma equipe NEDET num Território Rural de limitações edáficas, contradições sociopolíticas e pouco ou quase nenhum capital social consolidado. O projeto financiando com um valor máximo de R\$ 364.720,80, atendeu os 14 municípios desenvolveu todo um processo de mobilização e fortalecimento das bases locais (capacitação para o mercado de empreendimentos do leite e derivados).

Para o TC do Cariri Ocidental foi financiado o valor de R\$ 375.988,80 para que algum professor propusesse um projeto. No entanto, esse Território da Cidadania que sempre se mostrou mais articulado que o TR do Cariri Oriental, ficou de fora e não foi atendido no âmbito dos projetos NEDETs. Conforme entrevista com a estudiosa da

política territorial, a Me. Raíza Tavares (Silva, 2013) e ATGS do NEDET Cariri Oriental, sempre existiu disputas entre os Territórios do Cariri Oriental e Cariri Ocidental.

Além disso, a existência de divergências internas entre líderes e atores, que queriam trazer a política territorial para si dentro do Território do Cariri Paraibano, fez com que, por conta de questões burocráticas, esse Território não tivesse o projeto aprovado. De acordo com a fala da Assessora Territorial de Gestão Social:

“[...] teve esse impasse e em termos práticos o projeto não foi aprovado. Tinha muitos conflitos, por que eram municípios demais para poder sentar e debater as coisas. E tem a questão geográfica, por que tem os municípios do Cariri Ocidental, por exemplo, Sumé e Monteiro que, vamos dizer, tinham o monopólio, tipo as capitais do Território, por que tinham Universidade, tinham o pessoal mais preparado para o debate, tinham uma maior quantidade de ONGs e pessoas organizadas ali, articuladas e os membros do Cariri Oriental tinha dificuldade de deslocamento [...] E também quando se chegava para o debate, se percebia que alguns municípios tinham mais protagonismo que outros. Assim, o Cariri Oriental se sentia de lado e foi isso que fez com que quisessem um Fórum só deles.” (Entrevista realizada junto à ATGE do Cariri Oriental – Raíza Tavares, em 03 de setembro de 2021).

As rivalidades entre o Cariri Oriental e Ocidental apresentavam-se, sobretudo, pelos processos diferentes de desenvolvimento que tiveram um do outro. Enquanto o primeiro tinha um Fórum, o outro tinha um Colegiado. Enquanto o Cariri Oriental era um Território Rural normal, o Cariri Ocidental conseguiu o título de Território da Cidadania e maior destaque dentro do Cariri Paraibano com o apoio da UFCG/Campus de Sumé e de organizações como ASA-PB, PATAC, PDHC, entre outras.

Apesar de se apresentar mais articulado, tendo, por muitas vezes, maior atenção do governo, com inúmeros PROINFs entre 2003 a 2014, o Cariri Ocidental não teve nenhum projeto NEDET aprovado. Nesses termos, nem sempre um capital social consolidado é garantia de sucesso para avanços futuros. Contrariando aqui a ideia de Putnam (1993; 2006), as interações existentes nesse Território e que apresentaram maior cultura cívica dos agentes territoriais não foram suficientes para eles irem adiante na proposição de um projeto solo.

Foram inseridos no mesmo Edital da Chamada CNPq 2014, os projetos NEDETS para os territórios sertanejos. A Prof^ª Dr^ª Ana Célia Rodrigues Athayde (professora associada da Unidade Acadêmica de Ciências Biológicas/CSTR-UFCG) foi a responsável por apresentar a proposta do projeto. A mesma passou a atuar como

coordenadora geral do NEDET, Eixo Aglutinador da Caprinovinocultura do Território do Médio Sertão Paraibano (NEPECapOvi).

Atuou-se, assim, através de ações de pesquisa e extensão, tendo como foco principal a integração dos ensinamentos adquiridos em torno da caprinovinocultura no TC do Médio Sertão e TR de Serra do Teixeira (Princesa) do Estado e seus 30 municípios. Além disso, com um valor global de financiamento de R\$ 402.280,80, os NEDETs Médio Sertão/Serra do Teixeira também tiveram como foco a aplicação de metodologias de participação coletiva e ensaios experimentais, abordando temas produtivos, sociais e de políticas públicas para o desenvolvimento rural sustentável e inclusão de gênero.

No âmbito dos TRs Médio Piranhas e Vale do Piancó, a Unidade Acadêmica de Ciências Agrárias – Centro de Ciências e Tecnologia Agroalimentar - UAGRA-CCTA – UFCG – Campus Pombal) teve projeto aprovado. A experiência na área da adubação, fisiologia da produção, hidroponia, manejo cultura e cultivo consorciado e por projetos desenvolvidos no âmbito no CNPq, fez com que a Prof. Dr. Caciana Cavalcanti Costa (atual professora associada III da UFCG) propusesse um projeto com auxílio à pesquisa e se tornasse a Coordenadora Geral do NEDET MEP-VAP.

Com um valor de R\$ 755.733,60, o NEDET MEP-VAP foi um projeto de modalidade multiterritorial tendo como foco a Estruturação e consolidação dos núcleos territoriais do Médio Piranhas e do Vale do Piancó do estado da Paraíba à UFCG (Campus de Pombal), atendendo a um total de 35 municípios. Nessa rede, foram participantes do NEDET Médio Piranhas a prof. Dr. M^a Ricélia Marinho Sales (Coord.), Elisdiane Freire e Rita Maria (ATGS), Débora Samara e Rodilma Paiva (ATGE), contando com a presença dos bolsistas Airton Gonçalves, Jean Telvio e Danilo dos Anjos.

No caso do projeto referente aos Territórios Rurais do Alto Sertão e do Médio Piranhas (31 municípios), as articulações iniciais mantiveram-se por meio do desenvolvimento do Projeto do Núcleo de Estudos em Agricultura Ecológica do Sertão da Paraíba (NAESP), que foi desdobrado do projeto Núcleo de Extensão em Agroecologia (NEA), institucionalizado e já desenvolvido no âmbito do IFPB. Nessa rede Multiterritorial, a articulação entre a CPT e a coordenação do NAESP já realizaram anteriormente projetos de fortalecimento da agricultura camponesa/projetos sustentáveis (acompanhamento técnico da implantação criatórios de ovinos e caprinos) no Sertão.

Ao apresentar-se articulado em torno da construção do conhecimento sobre a realidade dos territórios sertanejos, coube ao Prof. do IFPB, Francisco Roselândio Botão Nogueira (Chico Nogueira) a atuação como Coordenador geral do projeto Multiterritorial de Desenvolvimento Rural no Alto Sertão da Paraíba. Com a aprovação do projeto, foram englobados nesse Núcleo Multiterritorial um montante de R\$ 696.057, 60. Vale dizer que, a partir dessa iniciativa, foram criados dois núcleos, entre eles o NEDET Médio Piranhas, que contou com o docente da área de formação profissional, o professor do IFPB Hugo Vieira como coordenador de núcleo, e o NEDET Alto Sertão, localizado no Centro de Formação de Professores da UFCG no Campus de Cajazeiras, coordenado pelo Prof. Dr. Josias de Castro Galvão (PPGG/IFPB).

Conforme a fala do Coordenador de Núcleo do Alto Sertão, o Prof. Josias Galvão, em entrevista, revela-se a significativa relevância dos NEDETs em nível estadual. Para ele, o Projeto NEDET conseguiu mobilizar

“[...] o poder público, sindicatos, organizações sociais e o Estado através da EMATER. Nós fizemos três eventos muito importantes em todos os Territórios da Paraíba, avaliação da política de ATER, de jovens. Inclusive, duas das políticas estabelecidas na conferência local da juventude rural feita lá foram selecionadas como política nacionais, que nasceram lá nos territórios do Alto Sertão, duas políticas que foram aceitas, elencadas para serem uma diretriz para juventude rural, foi um ganho, uma conquista muito importante” (Entrevista realizada com o Professor Josias, em 19 de maio de 2019).

Conformando a ideia do professor, todos os agentes NEDET entrevistados relataram a relevância do Projeto enquanto uma das maiores políticas de extensão universitária atuantes no meio rural brasileiro. Apesar da existência de tensionamentos iniciais, onde as comunidades/organizações sociais sentiram-se ameaçadas com a formalização da UFCG enquanto ente gestor total dos recursos, ao longo dos anos da vigência do projeto os conflitos, foram dando lugar à construção de agendas concretas que incentivaram cada um dos Territórios, sejam eles mais ou menos coesos ou com maior nível de capital social.

Foram, assim, realizadas inúmeras as articulações junto aos colegiados, as quais vão desde as plenárias, reuniões com o Núcleo Diretivo, Câmaras Temáticas, Comitês Territoriais, mesas de diálogo, até os encontros estaduais comuns a todos os NEDETs como a Juventude dos Territórios Rurais, o I Seminário Estadual de Educação Profissional e Tecnologia do Campo, as Conferências Estaduais das Juventudes da

Paraíba, de Políticas para as Mulheres e de Assistência Técnica e Extensão Rural (CEATER), bem como demais Encontros Multiterritoriais/ Nacionais de Avaliação dos NEDETs e de Comercialização da Agricultura Familiar etc.

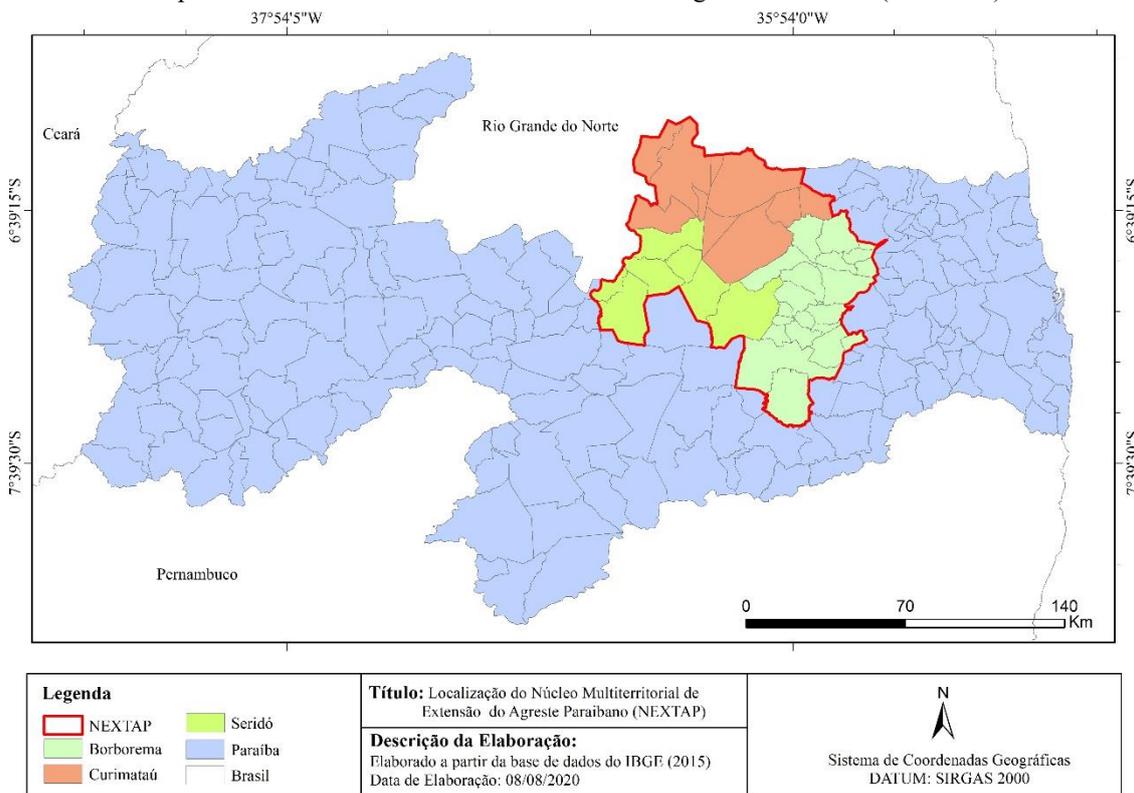
4.2 Identificação e caracterização NEX-TAP: objetivos, estrutura, implementação do NEDET Borborema

É importante que se diga que a produção de dados, informações e conhecimentos com vistas à avaliação das políticas públicas territoriais e do ciclo de gestão social foi um dos seus focos centrais do NEX-TAP. De modo concomitante, e como destaque às questões de gênero do Governo Dilma, o Projeto também se enrustou no apoio a atividades de assessoria técnica para articulação e promoção da participação de mulheres rurais, inclusive quilombolas, nos colegiados territoriais com vistas à sua inclusão produtiva e fortalecimento de suas organizações econômicas e comunitárias (Caniello, 2017, p. 7).

Financiado com recursos advindos do PAA 2012-2015, o objetivo geral do projeto foi contribuir para a gestão social nos Territórios envolvidos e auxiliar na articulação das políticas no âmbito do PTC e a superação da pobreza e desigualdade de gênero. O mesmo foi desenvolvido com o foco na assessoria técnica aos colegiados territoriais e monitoramento de projetos produtivos financiados com recursos públicos e realização de atividades de extensão voltadas para o melhoramento dos agricultores familiares envolvidos (conforme estabelecido na Lei nº 11.326, de 24/07/2006).

Advindo do Projeto Universidade Camponesa – Unidade Acadêmica de Ciências Sociais – Centro de Humanidades UACS/CH - UFCG, o Núcleo Multiterritorial de Extensão do Agreste Paraibano (NEX-TAP) surge no intuito de assessorar os Territórios da Borborema, Curimataú e Seridó Paraibano. A partir do Projeto de Pesquisa e Extensão “Acompanhamento, Assessoramento e Monitoramento das Instâncias de Gestão Social dos Territórios da Borborema, Curimataú e Seridó Paraibano (ver Mapa 8) – Processo CNPQ 462969/2014-2, foi elaborada e estabelecida uma agenda de dois anos e meio de ações com vigência de 04/12/2014 a 31/05/2017.

Mapa 8 - Núcleo Multiterritorial de Extensão do Agreste Paraibano (NEXTAP)



Fonte: Elaboração própria baseada em Portal dos NEDETs - SDT/MDA (2015).

O Coordenador geral do NEXTAP, o Prof. Márcio Caniello esteve à frente tanto do Projeto durante todo o período que compreende 2014 a 2017 quanto pelo CAI-Borborema. Em decorrência da desistência do Coordenador de Núcleo (Fernando Garcia de Oliveira – 2014 a 2015) em se manter no projeto, o coordenador do projeto acumulou a função até o final da sua vigência (01/12/2016 a 31/05/2017).

Conforme fala do professor Márcio Caniello em entrevista realizada na sede da Universidade Camponesa – UFCG, não houve necessidade de realização de edital de seleção. Assim, a escolha dos assessores e demais membros participantes das equipes NEDETs dentro do NEXTAP se deu tanto a partir de suas experiências enquanto coordenador do CAI-Borborema/UFCG, quanto de modo indicatório na intenção de compor um quadro técnico formado por profissionais qualificados. Segundo ele:

“eu sou da política do *“headhunting”*. Eu fui atrás dos cabeças. A gente não fez edital, não fizemos nada disso, mas fomos tentando dialogar e tentamos montar as equipes de modo que fossem multidisciplinares. A equipe tinha zootecnista, claro, olhando para a nossa vocação econômica desses territórios e também sua feição política e sociológica (Entrevista realizada com o professor Dr. Márcio de Matos Caniello, em 09 de dezembro de 2019).

Assim, o objetivo foi o de reunir técnicos agrícolas, agrônomos, veterinários, zootecnistas para pensar na parte produtiva e cientistas sociais para pensar na questão política, sociológica, bem como fundamentação teórica. Também foram selecionados assistentes sociais. O NEXTAP, então, foi formado por meio da busca direta de profissionais e sociólogos(as) da UFCG já conhecidos para a composição dos 3 Núcleos.

No intuito de acrescentar ao projeto, uma das motivações de Márcio Caniello foi a de compor o projeto com profissionais qualificados, além de ex-coordenadores e ex-assessores que já atuavam e eram conhecidos pelos integrantes do TC da Borborema. Ao realizar a seleção dos profissionais, tanto por vontade própria quanto por indicação, o núcleo multiterritorial NEXTAP apresentou no aspecto metodológico e técnico, um conjunto de conhecedores e ex-membros da política territorial.

“Então é isso: o NEDET auxilia no avanço, a gente destrava projetos que até então “tava” parado a muito tempo, acionando as autoridades, ajudando em licitações, em tomadas de preços. Então ele ajuda a avançar, a gente consegue reabrir e discutir empreendimentos que estavam parados, prosseguimento a compra de materiais e assim por diante... meio que organiza essa parte documental e vai a campo.”
(Entrevista realizada com um dos assessores Territoriais do NEXTAP – Prof. Dr. Valério Veríssimo de Souza Bastos, em 19 de setembro de 2021).

Ainda de acordo com o Coordenador Voluntário (também pesquisador do CAI Borborema/Assessor Territorial do NEXTAP por um tempo), o Prof. Valério Bastos (UFRN), que acompanhou as dinâmicas dentro do Território da Borborema (2010 a 2017) em entrevista, o intuito principal do Prof. Márcio Caniello foi o de nivelar e adequar os conjuntos de profissionais por entre os Territórios da Borborema, Curimataú e Seridó e, por conseguinte, criar instrumentos onde pudessem ser analisados tanto os três, quanto um só.

“Ou seja, o que se fazia no NEDET Borborema se faria no Curimataú e assim por diante. E também na produção de material, ou seja, a gente se reunia semanalmente na segunda-feira para discutir o que seria feito naquela semana, né? A gente dava suporte um Território ao outro, a gente fazia discussões metodológicas teóricas, produção de textos teóricos. Então, a gente discutia a política territorial no âmbito do chão, a gente ia lá fazer e também no campo teórico. Tem uma produção bem bacana sobre a política territorial orientada pelo

professor Márcio”. (Entrevista realizada com um dos assessores Territoriais do NEXTAP – Prof. Dr. Valério Veríssimo de Souza Bastos, em 19 de setembro de 2021).

Para propósitos desse estudo, focamos nossa atenção no NEDET Borborema que teve, no total, três ATGS: Diego Alves de Andrade (01/04/2016 a 31/05/2017), Rosymeyre Paulino Ferreira (04/12/2014 a 30/04/2015) e Rony Willams Frutuoso de Souza (01/05/2014 a 28/02/2016). Como assessores de Inclusão Produtiva (ATIP) estiveram Armistrong de Araújo Souto (01/02/2016 a 31/05/2017) e Tânia Maria da Silva (04/12/2014 a 31/11/2015).

Com articulações voltadas para as mulheres, as assessoras de gênero (ATGE) foram Araguacy da Silva Lira (01/04/2015 a 31/05/2017) e Ailsa Cristiane Arcanjo Soares (04/12/2014 a 31/03/2015). Como bolsistas, trabalharam os ex-estudantes da UFCG, Eliane Nunes da Silva (01/04/2016 a 30/11/2016), Gilvan Viegas Barbosa Neto (04/12/2014 a 31/01/2015), Giovana Almeida Nascimento (01/02/2015 a 28/02/2015). Os estudantes Rony Willams Frutuoso de Souza (01/03/2016 a 31/05/2017) e Rosana Fernandes de Oliveira Frutuoso (01/03/2015 a 31/05/2017) trabalharam como voluntários.

Ainda no início de 2015, o NEDET Borborema foi apresentado ao colegiado em uma reunião com a Coordenação do Território. O Prof. Coord. Márcio Caniello apresentou um relato do trabalho já desenvolvido pelo projeto CAI-Borborema/UFCG (2010-2014) e as conexões já estabelecidas no âmbito do Território. Além de apresentar o projeto, a necessidade de monitoramento das políticas públicas e o regimento do Comitê de Acompanhamento e Avaliação (CAA), que possibilitou o colegiado fazer o monitoramento do NEDET, foram apresentados os membros da equipe de assessores que prestariam assessoria ao colegiado.

Em termos gerais, entre os anos de 2014 e 2017 a assessoria do NEDET Borborema junto ao Colegiado desenvolveu-se por meio de forte articulação com o MDA para a realização de atividades formativas, envolvendo diversos atores sociais nos municípios pertencentes ao Território; do auxílio no processo de mobilização dos representantes dos Colegiados (gestores de prefeituras municipais, câmara de vereadores, EMATER, secretarias da agricultura, BNB etc.).

O NEDET Borborema foi apresentado para todo o colegiado na Reunião Plenária realizada nos dias 03 e 04 de março de 2015, no Convento dos Maristas, em Lagoa Seca. Com base nas informações inseridas no SGE, apresentamos no, Quadro 3,

a síntese das principais atividades do Território da Borborema sob a assessoria do NEDET, totalizando 183 eventos, como: reuniões plenárias; reuniões do núcleo dirigente (núcleo diretivo); reuniões das câmaras temáticas; comitês setoriais; oficinas de formação; atividades de mobilização; seminários.

Quadro 3 - Síntese geral dOS eventos realizados pelo NEDET Borborema

Tipo de evento	Nº de eventos Realizados
Reunião de comitês setoriais	39
Reunião do Núcleo Dirigente	34
Mesa de diálogo	26
Reunião de câmaras temáticas	22
Seminário	12
Plenária	12
Atividades de mobilização	09
Encontro de Intercâmbio	07
Conferência	04
Oficina de formação	04
TOTAL	183

Fonte: Caniello (2017).

De modo geral, durante o período de atuação do projeto, além da realização das Plenárias, as atividades do Território totalizaram 39 reuniões com Comitês Setoriais, 34 reuniões do núcleo dirigente (Núcleo diretivo), 26 mesas de diálogo, 22 reuniões das Câmaras Temáticas, 12 Seminários, 9 atividades de mobilização, 7 encontros de intercâmbio, 4 Conferências e 4 Oficinas de formação, entre outras participações em eventos.

Especificamente, nas ações do NEDET Borborema junto ao Fórum Territorial da Borborema realizaram-se 8 reuniões plenárias, sendo que as primeiras tiveram a duração de 2 dias (Lagoa Seca e Campina Grande). Elas ocorreram respectivamente nos municípios de Lagoa Seca (03 e 04/03/2015 – 14 e 15/04/2015); Arara (14/07/2015); Areia (29/07/2015); Campina Grande (12/08/2015); Lagoa Seca (14/04/2016); Campina Grande (21/06/2016 - 14/09/2016) (Caniello, 2017).

A partir da organização das plenárias desses dados, houve um equilíbrio na composição do quórum nas principais reuniões, apesar dos eventuais cenários de disputas (as quais veremos mais destacadamente no Capítulo 5), como a redução da participação de membros do Governo e até o estranhamento das organizações da sociedade organizada. Como no caso do Núcleo Diretivo, um dos grupos deliberativos

mais relevantes dentro da política, por pautar grande parte das discussões no contexto do Fórum Territorial da Borborema. Dentre as atividades desenvolvidas pelo NEDET Borborema junto ao Fórum, foram realizadas 35 reuniões com o Núcleo Diretivo.

Ademais, a equipe do NEDET Borborema promoveu a realização de debates sobre o PROINF (2008, 2015 e 2016) e efetivação do trabalho de pesquisa-ação em parceria com diversos Fóruns sobre compras governamentais para a merenda escolar nos municípios; da participação em plenárias de Orçamentos Participativos Municipais e ou Estaduais; da participação em debates nas câmaras de vereadores e assembleias legislativas sobre os temas específicos, dentre outras ações.

Ao longo de todo o processo do PROINF 2015, os assessores do NEDET Borborema atuaram em apoio aos membros do colegiado: elaboração de documentos (atas), apoio à elaboração da proposta, tomada de preços, inserção da proposta no SINCONV. A assessoria trabalhou fortemente na mobilização dos atores e na divulgação dos resultados para todos as entidades colegiadas e interessados.

Ao se articular a Fóruns Territoriais e EMATER e notificar as Entidades Executoras (EEs) do PNAE e a secretaria estadual de Educação sobre o cumprimento do percentual mínimo de compras da agricultura familiar, o Núcleo Multiterritorial realizou mesas de diálogo e discussões sobre o tema nas reuniões plenárias e das câmaras temáticas dos municípios (Caniello, 2017).

No que tange às discussões ordinárias e plenárias que se voltaram ao PROINF 2015, foi necessária a reativação da Câmara Temática de Ater, Financiamentos e Acesso a Mercados, bem como a homologação do Comitê de Mulheres. Todavia, houve resistência à criação do comitê em virtude de um grupo de mulheres já existente no Território. Conforme o relatório final do NEXTAP, esse conflito inicial foi sanado a partir da contra argumentação de que o comitê, em seu caráter territorial atenderia à demanda de todos os municípios da Borborema.

Durante a plenária realizada em Areia (29/07/2015), foi criada a Comissão de Organização Territorial para a realização da Conferência Territorial de Juventude e discutiu-se a homologação do Comitê de Juventude como parte das discussões sobre o PROINF mencionado. Tal como se deu no caso do Comitê de Mulheres, a formação de uma Comitê de Juventude acrescentaria mais 50 mil reais à proposta do território, e atenderia às solicitações da juventude territorial no que se refere às necessidades do grupo.

No âmbito das discussões e escolha da proposta do Território da Borborema para o PROINF 2015, foram colocadas 3 propostas: um centro de comercialização com foco nos produtos das mulheres, um veículo de carga para escoamento da mandioca e uma cozinha-escola multiuso. Mediante o impasse na escolha das propostas e mediação dos assessores NEDET, os representantes sentiram-se melhor contemplados pelo Centro de comercialização para da agricultura familiar.

Na busca de soluções para a implementação e execução de PROINFs anteriores (2008, 2009), que estavam com problemas de execução por parte dos proponentes, o NEDET Borborema realizou uma série de levantamentos sobre esses projetos, no intuito de identificar o *status* de cada empreendimento ou equipamento. Para tanto, foram definidas Mesas de Diálogos, onde os membros do NEDET estiveram presentes e atuantes, contribuindo e até provocando as ações dos membros do colegiado e para se discutir e dividir tarefas (Caniello, 2017, p. 53).

Com relação às Câmaras Temáticas, foram realizados dois momentos em plenárias, tanto para composição das entidades, quanto para se discutir temas que norteariam as discussões. Os temas a serem trabalhados foram: Assistência Técnica, financiamento e acesso a mercados, Cultura e educação no campo e Segurança no campo. Todavia, as mesmas sofreram grande prejuízo com sobreposição de pautas referentes ao PROINF 2015.

A Câmara Temática de Assistência Técnica, Financiamento e Acesso aos Mercados (CTATFAM) foi a que mais se destacou. Ela se reuniu 12 vezes, sendo 4 em 2015 e 8 em 2016, e foi composta por entidades representativas, a saber: CMDRS de Lagoa de Roça, COPAF, AS-PTA, PSB, EMATER, SEAGRI Remígio, BNB e COOPTERA. Os principais atores dessa câmara foram a COPAF e o Polo Sindical e do poder público. Nas reuniões da CTATFAM, além do PROINF, foram discutidos temas como ATER, PAA, PNAE e Seminário sobre estratégias de Comercialização do Território da Borborema. “O tema do Arranjo Produtivo Local (APL), focado na questão da Citricultura, especificamente, tratando sobre laranja, em Matinhas – PB e municípios circunvizinhos foi objeto de atenção da câmara, nas últimas seis reuniões” (Caniello, 2017, p. 64).

No que diz respeito à Câmara Temática de Cultura e Educação no Campo (CTCEC) se reuniu três vezes no ano de 2015, nos municípios de Campina Grande, Esperança e Lagoa Seca. Conforme deliberado pela primeira Plenária, a mesma ficou representada pelo PSB, AS-PTA, MST, Prefeituras Municipais de Lagoa Seca e

Remígio. O principal assunto debatido nas três reuniões da CTCEC foi o fechamento das escolas rurais feita pela Rede de Cultura e Educação no Campo.

No âmbito da Câmara Temática de Segurança no Campo (CTSC), essa foi composta pelo CMDRS de Areia, STR de Arara, STR de Pilões, PSB, CMSP de Lagoa Seca. Foram realizadas cinco reuniões, sendo quatro em 2015 e uma em 2016, e que contaram no total com a participação de 59,7% de representantes da sociedade civil e 40,2% do Poder Público. Apesar da rotatividade dos membros da CTSC entre as reuniões, pode-se elencar pontos de pauta e encaminhamentos tomados como a violência rural, fim da patrulha rural, fuga do sítio, queda da produção, questão das motos, conselhos municipais de segurança pública, medo da denúncia, dentre outros.

Sobre os Comitês Territoriais, um dos que mais se sobressaiu foi o Comitê de Mulheres, que teve como coordenação 8 entidades (BNB, COPAF, CONAP, POAB, ASPTA, AP Mandioca, Prefeitura de Serraria, Associação Santo Izidro) e onde a assessoria de gênero do NEDET Borborema procurou mobilizar as mulheres do território da Borborema. Apesar da resistência inicial por já existir um Grupo de Mulheres, ainda nas primeiras reuniões de formação do Comitê foi ressaltada a importância da formação do comitê para as mulheres rurais dos 21 municípios e levantado o debate para a criação do Comitê Multiterritorial de Políticas para as Mulheres na Paraíba (ver Figura 5).

Figura 5 - Articulações promovidas pelo NEDET Borborema



Fonte: Caniello (2017).

Após a Homologação do Comitê de Mulheres na plenária do município de Arara no mês de julho, o comitê se reuniu para tratar do projeto de comercialização para mulheres na BR 104. Com a aprovação do projeto proposto para o PROINF 2015, intitulado “Coisas da Borborema” visou-se ampliar o acesso ao mercado de famílias agricultoras com foco nas mulheres do Território da Borborema, orçado em R\$ 400.000,00 (total liberado para o Território); o Comitê saiu fortalecido pois a construção do Centro de Comercialização seria exclusivamente voltada para mercadorias produzidas pelas mulheres e integralmente gerido por elas (Caniello, 2017, p. 70).

O comitê reuniu-se 10 vezes (8 em 2016 e 2 em 2017), cujas entidades mais representativas foram a COPAF, POAB e o BNB. Também foi protagonista na organização de uma das três conferências que ocorreram no ano de 2015: a 1ª Conferência Territorial de Mulheres da Borborema, realizada em 23 de setembro do respectivo ano.

A Conferência Territorial de Mulheres, contou com a participação de 68 mulheres, em sua grande maioria oriundas de comunidades e assentamentos rurais de 10 dos 21 municípios que compõem o Território da Borborema (São Sebastião de Lagoa de Roça, Matinhas, Campina Grande, Areia, Casserengue, Puxinanã, Solânea, Esperança, Queimadas e Remígio). Também participaram representantes de algumas prefeituras do Território e de organizações governamentais e não governamentais e associações de vários municípios. A coordenação geral da conferência ficou a cargo do Comitê de Mulheres com a participação das entidades COONAP, BNB, COOPAF e NEDET.

Ainda no ano de 2016, a SDT/MDA lançou Chamada pública para o financiamento de Infraestrutura rural e de comercialização para grupos produtivos de mulheres e diante de das discussões do Comitê sobre o edital, a equipe de ATGE do NEDET Borborema ouviu a demanda do mesmo que decidiu pela proposta de aquisição de equipamentos para beneficiamento e processamento de alimentos (frutas, derivados do leite, pães e bolos), bem como máquinas de costura para artesanato. Foram beneficiados oito assentamentos, a saber: Santa Cruz, Venâncio Tomé de Araújo, Vitória, Pequeno Richard (Campina Grande); José Antônio Eufrouzino, Emanuel Joaquim, Socorro, Esperança, União (Areia) e Cajá de Matinhas (Matinhas).

No que tange ao Comitê de Juventude, homologado em julho de 2015, em que foi ressaltada a importância de mobilização e articulação da juventude para realização da II Conferência Territorial de Juventude. Isto é, os jovens foram convocados a

contribuir com a conferência, a partir do recém-criada Comissão Organizadora da Conferência Territorial (COT) com a seguinte representação por entidades COONAP, COPAF, ASPTA, POAB, ACAJAMAN (a ONG que mais participou das reuniões), Secretarias de agricultura de Serraria e Remígio, STR de Massaranduba, EMATER (participante majoritária do poder público) e o NEDET Borborema.

O comitê se reuniu doze vezes, sendo dez no ano de 2016 e duas em 2017 e teve como pauta a primeira etapa da construção do Plano Estadual da Juventude do Campo, a partir do aprofundamento do debate acerca das prioridades elencadas durante o processo das Conferências Territoriais da Juventude Rural, realizadas na Paraíba ao longo do segundo semestre de 2015. (Caniello, 2017, p. 74).

No contexto das Conferências Territoriais, foi realizada a 2ª Conferência Territorial da Juventude da Borborema, que aconteceu no dia 11 de setembro de 2015, e contou a participação de 109 jovens dos 21 municípios que compõem o Território da Borborema. Os/as jovens faziam parte, em sua maioria, de comunidades e assentamentos rurais. Houve também a participação de representantes das prefeituras, Governo do Estado (Sec. Executiva da Juventude, PROCASE, EMATER, Secretaria de Agricultura Familiar), DFDA –Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário e Organizações Não Governamentais (POA, STR's, COONAP, Associações).

Já a II Conferência Territorial de ATER da Borborema, ocorrida no dia 01 de dezembro de 2015, foi realizada no Centro de Ciências Agrárias-UFPB, no município de Areia, e contou com 93 participantes entre agricultores, técnicos de ATER, pesquisadores, representantes da sociedade civil e do poder público ligados ao tema. A organização da conferência ficou a cargo da COT (escolhida em reunião do núcleo diretivo), composta pelas seguintes organizações, representando o poder público: EMATER; Banco do Nordeste e Secretaria de Agricultura de Remígio. Representando a sociedade civil: AS-PTA; COOPTERA; COONAP. As discussões na conferência giraram em torno da atuação da ATER e sobre as políticas públicas para assistência técnica e extensão rural.

4.3 Identificação e caracterização do NEDET Cariri Oriental: Projeto Desenvolvimento Territorial Sustentável - Implementação de um modelo de gestão integrado a partir da criação de uma Incubadora Virtual no Semiárido Paraibano – IACOC

Assim como o NEDET Borborema, o final do ano de 2014 (mês de novembro) marcou o surgimento do NEDET Cariri Oriental, onde sua equipe atuou por 29 meses (2014-2017). Conforme o relatório final do projeto, apesar das limitações edafoclimáticas e sociais, uma das justificativas do surgimento do Núcleo no Território residiu nas próprias potencialidades produtivas/ cadeias do agronegócio sumariamente identificadas pelos estudos realizados e a produção de dados oriunda das Universidades e instituto de pesquisa.

Além de estimular o agronegócio da região, a IACOC (apenas com a modalidade de empresas não residentes) viria a prestar serviços técnicos especializados para o setor agropecuário das cadeias produtivas agroindustriais predominantes, com vistas também a facilitar o processo de empreendedorismo solidário e inovação tecnológica nessa região semiárida. Essa inovação constituiria, por conseguinte, uma rede digital de informações para apoio a gestão/comercialização da agroindústria da região (Cavalcanti, 2017).

Para atender as exigências do edital, o projeto propôs desenvolver tanto, alternativas no que tange a mecanismos de integração, fortalecimento produtivo e comercialização para os empreendimentos da agricultura familiar inseridos no Território, quanto para estruturação de condições específicas para o desenvolvimento de novas pesquisas e ações de extensão com o:

Desenvolvimento de ações em andamento voltadas com aplicações ao estudo de relações de gênero e à organização produtiva de mulheres rurais; b) Apoio à capacitação para o fortalecimento dos empreendimentos econômicos solidários e/ou associações e cooperativas da agricultura familiar já constituídos a partir da filiação à incubadora; c) Articulação de políticas públicas de fomento à economia solidária e outras iniciativas para a promoção do desenvolvimento regional/territorial. d) Ampliação de processos formativos e de intervenções socioeducativas de docentes, discentes e técnicos em serviços de ATER, de economia solidária e de gestão de negócios, tanto vinculados à UFCG como a entidades parceiras (Cavalcanti, 2017, p. 5).

Em suma, o NEDET Cariri Oriental surgiu a partir da proposição de instituir uma incubadora virtual, no intuito de que, por meio da mobilização, pudesse se

fortalecer as bases locais com a capacitação dos beneficiários e planejamento da atuação de mercado desses empreendimentos. Objetivou-se que, no Território, pudessem constituir uma rede de negócios entre fornecedores, produtores e consumidores na área de leite e derivados caprinos e ovinos, bem como do processamento e beneficiamento de frutas e avicultura alternativa.

Entre os outros objetivos do Projeto, estiveram a elaboração de um diagnóstico situacional do território, realização de um levantamento de dados referentes aos aspectos de gênero, implantação de programas de qualidade (Boas Práticas de Fabricação), promoção da gestão associativa e do empreendedorismo comunitário, incentivo à capacitação dos agricultores envolvidos, difusão de tecnologias voltadas à gestão dos empreendimentos em todas as suas facetas e construção de uma rede digital de Informações para Apoio na Gestão e Comercialização da Produção Agroindustrial.

De modo distinto do TC da Borborema, o TR do Cariri Oriental foi contemplado na modalidade territorial e teve como equipe além da Coord. Geral do projeto a Profa. Mônica Tejo; a Coord. de Núcleo (Bolsista CNPq), Prof. Mônica Correia Gonçalves; a assessora de Gestão social (ATGS), Raiza Madje Tavares da Silva (ATGS), a assessora de Inclusão Produtiva (ATIP), Rosa Maria dos Santos Pessoa; a assessora de gênero (ATGE), Manuela Alves de Freitas (ATGE) e os estagiários João Vítor Fonseca Feitoza e Daniel Casimiro da Silveira (estudantes bolsistas).

De acordo com a Coordenador do Projeto, a Professora e Diretora Presidente no INSA, Mônica Tejo Cavalcanti, sua principal motivação em enviar a proposta ao CNPq se deu tanto baseado em sua experiência com a Incubadora Tecnológica de Campina Grande (ITCG), quanto de suas relações com as pessoas envolvidas nas cadeias produtivas predominantes do Cariri. A partir de sua aprovação, o NEDET Cariri Oriental tem seu início com o propósito de inserir essa incubadora virtual dentro do Território.

Ainda sob o estranhamento inicial por parte dos membros do Fórum, o início da atuação do NEDET é comprometido, sobretudo, pela até então falta de recursos e de informações do CNPq de como proceder como NEDET dentro do Território proposto. Segundo o relatório final do Cariri Oriental (Cavalcanti, 2017), a equipe NEDET foi recepcionada com “desprezo” por parte dos representantes dos Território, mostrando-se indisponíveis e contrários à decisão de inclusão de Universidades no processo de desenvolvimento territorial, proferindo até mesmo palavras ofensivas.

Assim como no TC da Borborema em seu momento inicial, os membros do Fórum e demais atores territoriais não aceitaram, a princípio, que a Universidade, até então distante das mobilizações do Território do Cariri Oriental, gerenciasse os recursos e gestasse a política a sua maneira. De acordo com a professora Mônica Tejo, foi a chegada da Assessora de Gestão Social Raíza Tavares, pesquisadora acerca dos processos de gestão social e conhecedora de alguns agentes no Território que deu uma “amenizada nos ânimos”.

A presença da ATGS fez com que os objetivos da gestão social que lhe foram atribuídos surtiram um efeito dialógico e a mesma passou a ter o papel de mediadora desses conflitos iniciais. Conforme essa agente territorial, a inserção do NEDET/UFCG veio como uma espécie de suporte que os membros do Fórum do Território do Cariri Oriental tanto demandavam. Muitos desses, com outras obrigações, viam-se impossibilitados de participar da política e viram no Núcleo a oportunidade de saber o que estava acontecendo.

De acordo com a ex-assessora de gestão social do Núcleo:

“[...] Eu, enquanto assessora de gestão social eu me considerava uma animadora, por que muitas vezes eu tive que convencer pessoas de que valia a pena está numa conferência, de que valia a pena fazer parte do fórum, está numa reunião, por mais que as coisas não tivessem mil maravilhas. As vezes o recurso que vinha era pouco, era gente demais, instituições demais para poder conseguir algo. E o papel do NEDET era esse, manter o capital social vivo, né?” (Entrevista realizada ATGE do Cariri Oriental – Raíza Tavares, em 03 de setembro de 2021).

Nesse âmbito de mediação de disputas, o NEDET passou a articular as reuniões, realizar envios de convites para as pessoas integrantes do Fórum, realizar também a ata das reuniões, bem como, todo o processo de renovação do quadro de instituições integrantes do fórum, que estava defasado. Foi função também do NEDET Cariri oriental a realização do processo de renovação do Território, realizando cadastros dos membros ativos e movimentação/ativação das Câmaras Temáticas que estavam desativadas.

É o que se pode constatar no relatório final que apresenta relevantes dados sobre o compartilhamento de informações. A partir da atuação do NEDET, ocorreu uma maior qualificação e sistematização de dados, onde constam sistematizadas as informações sobre o trabalho dos assessores e orientações de sua atuação, principalmente no que diz respeito ao SGE e Portal dos Colegiados em Rede. Nesses espaços, a equipe NEDET

realizou inúmeras atualizações sobre a situação dos PROINFs já executados no território, dados sobre composição e agenda do colegiado, e realizaram aplicação de questionários pela assessoria territorial de inclusão produtiva⁴⁴.

O NEDET remobilizou a Plenária Territorial e consolidou a recomposição de todas as instâncias existentes já no ano de 2015. A mobilização se deu através de uma Agenda pactuada com Plenária Territorial (toda primeira terça-feira de cada mês), contando com a possibilidade de cancelamento da Plenária do mês para realização de reunião da Coordenação Territorial na mesma data, além da sensibilização em todos os municípios do território relatando a importância de participação nesse processo de desenvolvimento. Nesse contexto, foi orientado que a realização das reuniões seria preferencial, em diferentes municípios dentro do território, para que todos tivessem a oportunidade de sediar e facilitar o deslocamento.

Junto ao Fórum, o NEDET mobilizou o território a fim de cumprir a agenda planejada e a partir de julho de 2015 realizou Reuniões Plenárias mensais (Ver quadro 4). Ao todo foram realizadas 17 reuniões plenárias itinerantes, realizadas nos municípios de Boqueirão (27/07/2015), Caturité (07/08/2015), Caraúbas (08/09/2015), Boqueirão (06/10/2015), Barra de São Miguel (10/11/2015), Cabaceiras (22/12/2015), Boa Vista (02/02/2016), Soledade (01/03/2016), São João do Cariri (05/04/2016), Alcantil (06/05/2016), Caturité (06/07/2016), Barra de São Miguel (26/08/2016), São Domingos do Cariri (18/10/2016), Boqueirão (08/11/2016), Boqueirão (06/20/2017); Barra de Santana (07/03/2017) e Soledade (04/04/2017).

⁴⁴ Além disso, foi criada uma página na rede social Facebook para divulgação das ações do NEDET Cariri Oriental em parceria com o FDTSCOP, e ainda informações sobre eventos, reportagens e editais de interesse dos atores do território (ver: <https://ptbr.facebook.com/nedetcaririoriental/>). Foi criado também um grupo do Fórum, um grupo da secretaria executiva da coordenação, outro com mulheres do território e um quarto grupo com a juventude, no aplicativo de mensagens WhatsApp, tido como um instrumento a mais para repasse de informações e interação entre os atores (Cavalcanti, 2017).

Quadro 4 - Síntese geral dos eventos realizados pelo NEDET Cariri Oriental

Tipo de evento	Nº de eventos Realizados
Reunião de comitês setoriais	9
Reunião do Núcleo Dirigente	5
Mesa de diálogo	16
Reunião de câmaras temáticas	13
Seminário	12
Plenária	17
Atividades de mobilização	7
Encontro de Intercâmbio	5
Conferência	4
Oficina de formação	4
TOTAL	92

Fonte: Cavalcanti (2017).

Além das reuniões plenárias, a equipe NEDET Cariri Oriental realizou diversos encontros com o Núcleo Diretivo do colegiado territorial, reuniões com o Comitê de Mulheres; reuniões da Câmara de Inclusão Produtiva; Reuniões de mobilização do Comitê Juventude e Conferências Territoriais das Juventudes Rurais; Reuniões para o estudo e reestruturação do Regimento Interno; Seminário Territorial sobre Uso e Conservação do Solo e Água no Cariri Oriental Paraibano; Conferência Territorial de Ater; Reunião com o governo do Estado/ MDA para regulação dos PROINFs.

Ademais, organizou a participação em eventos como a Festa do Bode de Rua (Gurjão), o Encontro de Mulheres do Semiárido realizado no município de Campina Grande, a Conferência Regional da Juventude (Boqueirão) e Aniversário da Bodega Agroecológica e Seminário sobre Desenvolvimento Sustentável (Soledade). O NEDET também participou da VI Festa Estadual da Sementes da Paixão, do Lançamento do Plano Safra 2016, em João Pessoa, e concretizou o I Encontro Territorial de Mulheres.

Realizou ainda inúmeras capacitações sobre Boas Práticas de Manipulação realizada nos municípios, bem como oficinas de sensibilização, treinamento e capacitação na produção do queijo de cabra e elaboração do rótulo do produto na Associação de Produtores Ovinos e Caprinos do Cariri (APOCCA), no município de Caturité. O Núcleo também concretizou a troca de experiências com o empreendimento CAPRIMAIS, realizou capacitações sobre Identidade visual e rótulo dos produtos; bem como ministrou cursos de boas práticas de Fabricação e manipulação de alimentos, realizando intermediações junto ao PAA para os produtores de pimenta e alface hidropônica (HIDROÇU) (Ver Figura 6).

Figura 6 - Articulações promovidas no âmbito do NEDET Cariri Oriental



Fonte: Cavalcanti (2017).

No que tange à recomposição das instâncias territoriais, a Coordenação Territorial teve seu número ampliado com base no novo regimento interno, com um total de 27 membros representando entidades do poder público e sociedade civil dos municípios. A partir da atuação do NEDET, a Secretaria Executiva teve sua nomenclatura alterada no novo regimento aprovado e ficou composta por 5 membros retirados da coordenação territorial.

Outro ponto de destaque foram as Câmaras de Educação, Cultura e Turismo e de Beneficiamento e Comercialização que foram mantidas e recompostas. No caso da Câmara de Inclusão Produtiva, a mesma foi reestruturada, surgindo a partir do diálogo em plenária acerca sobre a necessidade de se discutir questões relativas à Base Técnica de Serviços do Cariri Oriental. Desse modo, a Câmara de Agropecuária, Saúde e Meio Ambiente, que já havia se apresentado como resultado da fusão de três câmaras anteriores: Agricultura, Criação Animal e Saúde e Meio Ambiente passou a ser uma instância de discussão no âmbito da Inclusão Produtiva.

Como solicitação aprovada no 1º Encontro de Mulheres Rurais do Cariri Oriental e homologada na plenária de recomposição, a Câmara de Mulheres tornou-se

mais uma instância de discussões e instrumento de articulações para a ATGE do Território. Acerca da Câmara Temática de Mulheres, homologada na Plenária da recomposição do Fórum, essa contou com um número de 14 mulheres integrantes. Assim, como a Câmara de Juventude, homologada na plenária de recomposição e anteriormente solicitada por jovens da Conferência das Juventudes Rurais do Cariri Oriental.

Paralelo à mobilização no território para a realização das Reuniões Plenárias, a equipe do NEDET auxiliou também na realização de reuniões com o Núcleo Diretivo para discutir e decidir diversos temas e Ações. Antes da recomposição, foram realizadas reuniões com o Núcleo Diretivo para a sede do NEDET na UFCG. Logo após a recomposição, a própria Secretaria Executiva da coordenação passou a marcar suas reuniões no município Campina Grande (sede da COAPECAL). Na primeira reunião com a secretaria executiva da coordenação após a recomposição, os seus cinco membros dividiram entre si as funções de mobilização, secretariado, dentre outras. A iniciativa conferiu ao Colegiado maior autonomia e independência com relação ao NEDET.

O NEDET Cariri Oriental também contribuiu de forma direta para a realização de duas grandes Conferências realizadas no Território. A primeira delas foi a Conferência Territorial das Juventudes Rurais do Cariri Oriental Paraibano, onde os preparativos iniciais vieram a partir de reuniões como parte da Comissão Organizadora e da cobrança para sua homologação em Plenária Territorial. Realizou também viagens de mobilização nos municípios, conquistando dessa forma uma quantidade de participantes que superou as expectativas.

Partiu da Conferência, após sugestão da Assessora Territorial do NEDET Cariri Oriental, o pedido para criação da Câmara/Comitê de Juventude. Além disso, apoiamos os nossos delegados territoriais na Conferência Estadual da Juventude. Desta forma entre os dois representantes da Juventude Rural dos 15 territórios paraibanos, esteve a jovem Ana Maria Lopes Ferreira, do município de Soledade, que viajou à Brasília representando a Paraíba na Conferência Nacional (Cavalcanti, 2017, p. 37).

Com o intuito de reafirmar e fortalecer a importância da participação social no processo de formulação das políticas públicas voltadas para o mundo rural do Cariri Oriental Paraibano, realizou-se a Conferência Territorial de ATER do Cariri Oriental⁴⁵ e

⁴⁵ Conforme Cavalcanti (2017), a conferência foi realizada de forma unificada com o Seridó e contou, em todo o processo, com representações das diversas instâncias de governo e a sociedade civil. Ao final da Conferência entre os delegados eleitos do Poder Público, estava a ATGS do NEDET Cariri Oriental.

Seridó com o lema “Ater, agroecologia e alimentos saudáveis”, tendo como objetivo estabelecer estratégias e ações prioritárias para promover a universalização da Ater pública e de qualidade aos agricultores/as familiares do território, visando ampliar a produção de alimentos para todos.

Ademais, a equipe NEDET Cariri Oriental:

participou de vários eventos relacionados a temas de juventude rural, agroecologia, agricultura familiar (discussões sobre a CECAF), eventos envolvidos na cadeia produtiva de caprinos e ovinos, plano safra (lançamentos anuais, discussões), discussões sobre política territorial, entre outros. Os coordenadores e assessores do estado da Paraíba se mantiveram conectados e discutindo ações em conjunto, onde a Delegacia (DFDA-PB) participou em vários momentos dessas discussões. O NEDET Cariri Oriental também participou de inúmeros eventos, entre os quais, a Festa do Bode na Rua (Gurjão), Conferência Regional da Juventude (Boqueirão), Aniversário da Bodega Agroecológica e Seminário sobre Desenvolvimento Sustentável (Soledade), VI Festa Estadual das Sementes da Paixão (Solânea e Arara); lançamento do Plano Safra 2016 e o Encontro de Mulheres do Semiárido (Campina Grande) (Cavalcanti, 2017, p. 26).

No que tange às discussões para o PROINF, foram realizadas reuniões com o governo do estado e o representante do MDA para regulação de projetos anteriores (2011 e 2012). Assim, no intuito de “destravá-los”, buscou-se abrandar os projetos aprovados e que, por algumas pendências (preços manufaturados, produtos inexistentes no mercado etc.) faltavam dar início ao processo de licitação. A aquisição de dados referentes aos projetos anteriores foi obtida através de visitas aos municípios contemplados e aplicação de questionários com beneficiários, membros do fórum e gestores públicos responsáveis pelos equipamentos/empreendimentos (barragens subterrâneas, construção de viveiro, máquinas, entre outros).

De acordo com o relatório final do NEDET Cariri Oriental, foi verificado que muitos dos investimentos obtiveram resultados positivos, estando em total funcionamento, melhorando a qualidade de vida dos agricultores com o aumento da produção e da renda. Todavia, existiram casos em que o NEDET se deparou com obras sem nenhum funcionamento, ou ainda, casos em que não existiu nada construído com o recurso e/ou o paradeiro do mesmo. Houve casos em que não se deu “a menor importância” aos equipamentos, encontrando-os abandonados em propriedades

Além disso, na Conferência Estadual, a Assessora Territorial de Inclusão Produtiva contribuiu como parte da Comissão Organizadora.

particulares, e em que o recurso foi devolvido devido a não construção do proposto no projeto (Cavalcanti, 2017).

A partir das discussões dos PROINFs anteriores (2012, 2013 e 2014), o NEDET junto ao Fórum promoveram a Plenária Territorial com pauta exclusiva PROINF 2015 que teve como proposta de reforma, ampliação e equipagem do Viveiro de Mudas do município de Cabaceiras com o objetivo de fomentar a AF e a agroecologia, estruturar a unidade de produção de mudas e sementes vegetais e ativação da estrutura física do local. A proposta foi homologada por unanimidade pelos presentes na reunião plenária e foi incluído no SINCONV na Secretaria Estadual da Agricultura Familiar e Desenvolvimento do Semiárido.

Visando apoiar o desenvolvimento e atuação do NEDET no território, o projeto Intitulado “Capacitação sobre segurança alimentar para agricultores familiares do Território do Cariri Oriental Paraibano inseridos em programas do governo”, foi desenvolvido por meio da atuação da Pesquisa e Extensão através do projeto de bolsas de extensão – PROBEX – 2015/UFPG.

A vigência do projeto foi de 11/08/2015 a 11/12/2015 e contou com dois alunos vinculados a esse projeto, sendo um bolsista e um voluntário. O objetivo principal foi de viabilizar transferência do conhecimento técnico e multidisciplinar aos produtores de alimentos do Território do Cariri Oriental Paraibano, por meio de capacitações sobre Segurança de alimentos, promovendo, assim, uma melhoria na qualidade dos produtos oferecidos às escolas e creches através do programa do governo.

O Núcleo também atuou de forma prática, através de visitas, com o objetivo verificar a autenticidade do trabalho elaborado, para, por fim, conseguir liberar os recursos para o projeto, dando total apoio à instituição. As visitas técnicas realizadas atuaram no processo prático, visualizando equipamentos e inovações na área e funcionamento, buscando respostas convectivas para o desbloqueio do apoio financeiro do projeto. Em parceria com a Secretaria do estado da Paraíba (SEDAP), foram realizados os processos de licitação de acordo com as adequações do projeto e a unidade encontra-se em fase final de acabamento para iniciar suas atividades produtivas.

A equipe do NEDET acompanhou o processo de estruturação do empreendimento, auxiliando-os na elaboração e padronização dos produtos na adequação das instalações da agroindústria, aplicando procedimentos para melhoria das condições higiênico-sanitárias adotadas no processamento e acompanhando todas as etapas de processamento dos queijos, desde a obtenção da matéria-prima, até o produto

final. A CAPRIMAIS necessitava realizar a análise dos produtos para elaboração de seu rótulo dentro das legislações específicas, bem como análise para comprovação da qualidade do seu produto, sendo a proposta realizada e elaborada.

Houve a identificação dos produtores de alimentos que forneciam alimentos para os programas do governo e a partir dos resultados obtidos foi possível identificar as cooperativas/associações participantes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), bem como, os potenciais produtivos fornecidos por esses agricultores familiares, destacando que a produção de caprinocultura de corte e ovinocultura apresentaram um destaque quando comparado com os demais potenciais produtivos no território estudado (Cavalcanti, 2017).

Ao ser identificado o público de agricultores familiares no território, esses foram então mobilizados pela assessoria, agora mais ativa nas suas atividades, para participação de capacitações sobre Boas Práticas de Manipulação/Fabricação de Alimentos promovidas pelo NEDET. Foram elaboradas cartilhas abordando os principais temas reportados pelos produtores do território para realização das capacitações e oficinas.

Também foram realizados ciclos de capacitações englobando assuntos como Boas Práticas de Ordenha, Transporte e Armazenamento de Leite e Boas Práticas de Manipulação de Alimentos. Outras capacitações estão sendo realizadas com o objetivo orientar os produtores sobre a produção de leite e derivados, panificação e frutas e hortaliças.

Ainda de acordo com o relatório final do NEDET Cariri Oriental, foram desenvolvidas ações de transferência de tecnologia e acompanhamento da produção em empreendimentos rurais inseridos no território do Cariri Oriental Paraibano. O principal objetivo dessa ação foi o de implantar programas de qualidade, como as Boas Práticas de Fabricação que se apresentou como indispensável no mercado para a competitividade e a permanência das empresas no território (Cavalcanti, 2017, p. 48).

Para a implantação das incubações com vistas ao desenvolvimento territorial sustentável, foram elaboradas Cartilhas (Boas práticas de fabricação para AF, Pós-Colheita e processamento mínimo de frutas e hortaliças para AF, Tecnologia de Leites e Derivados para a AF, Tecnologia de Processamento da Pimenta para AF, Tecnologia do Processamento do Doce para AF e Tecnologia de Processamento da Polpa da Fruta para AF) para capacitação do Território.

No que tange à implantação de incubações visando o desenvolvimento sustentável no contexto do Território, foi a partir da identificação das unidades produtivas que se iniciou-se o apoio de maneira mais direta a algumas unidades tidas com maior potencial para atuar no mercado e avançar no desenvolvimento dentro do agronegócio localizado. O processo se deu a partir da organização do local de produção, com reestruturação de *layout* de produção e avaliação sobre as práticas adotadas no processo de obtenção de seus produtos, valorização de produtos através de marca e identidade visual de embalagens, além do apoio a inserção em projetos institucionais como o PAA.

CAPÍTULO 5

ATUAÇÃO DOS PROJETOS NEDETS EM DOIS TERRITÓRIOS DA PARAÍBA: O CASO DOS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA DA BORBOREMA E RURAL DO CARIRI ORIENTAL

Com maior facilidade orçamentária do ponto de vista operacional, os NEDETs pesquisados auxiliaram no acompanhamento dos colegiados, efetivando um cronograma de atividades que estavam sem regularidade dentro da política territorial. Durante toda nossa pesquisa, pudemos comprovar que, localmente, o projeto NEDET validou a UFCG em produzir dados avaliativos e construir tecnologias e métodos próprios dentro dos Territórios.

Diante disso, apresentamos os avanços e os dilemas da atuação das equipes no que tange às movimentações realizadas, seja no suporte técnico, metodológico e material para o funcionamento regular dos colegiado/fórum e/ou implementação dos projetos de infraestrutura/inclusão produtiva. Logo, podemos relacionar o capital social (Putnam, 1993) à eficiência institucional desses Núcleos a partir do desempenho institucional dos agentes territoriais inseridos no projeto NEDETs Borborema e Cariri Oriental.

Nos dois Territórios analisados, pudemos perceber que, a partir da atuação dos NEDETs, as interações constantes melhoraram significativamente a organização social representada na coesão e solidariedade entre os agentes territoriais. Assim, quanto mais os agentes territoriais interagiram com os outros, mais aptos estiveram em reconhecer intenções, valores, competências e conhecimentos que compõem seu meio. Quando o contrário, menos desenvolveram plenamente a habilidade de perceber o outro e chegarem num denominador comum.

Apesar dos conflitos iniciais pela entrada da Universidade enquanto gestora oficial, as tênues relações com o poder público (UFCG/CNPq/MDA) deram vez e voz aos membros dos Colegiados, conseguindo determinar um desempenho relevante dentro da política territorial em meio às dificuldades que partem de questões locais e regionais, chegando até a influência da conjuntura nacional. Esse resultado apresenta-se como um dos mais importantes para nosso trabalho, pois demonstra que o financiamento das atividades do NEDET nos territórios analisados trouxe significativos resultados para os territórios objeto desse estudo, apoiando efetivamente o desenvolvimento territorial em seus períodos de atuação.

5.1 Os avanços e os desafios existentes na atuação do NEDET (projeto NEXTAP) no Território da Cidadania da Borborema

Como visto antes, nos territórios organizados em diferentes áreas temáticas (recursos hídricos, sementes, criação animal, saúde e alimentação, cultivos ecológicos, comercialização), o PRONAT/PTC no estado da Paraíba foi sustentado sob a égide de importantes organizações não governamentais (ASA-PB/ AS-PTA, PSB, entre outras). Apesar das falhas de governança, essas estiveram empenhadas em fomentar relações e troca de informações intercâmbio sobre a convivência dos limites socioambientais do semiárido paraibano.

Antes da chegada do NEDET Borborema, uma importante rede organizativa já preservava a geração de conhecimentos no campo agroecológico e uma forte atuação na esfera pública, constituindo-se como um patrimônio, tanto material quanto intangível, das diversas comunidades que o compõem. Há três décadas, o PSB e demais organizações mediam conhecimentos/informações sobre a natureza das políticas territoriais e a abertura de mercado para agricultores familiares da região.

Apesar das limitadas intervenções compostas no jogo político local, a política territorial já desenvolvia importantes avanços em termos da capacidade de aprendizagem dos atores locais e empoderamento do capital social vinculado à agricultura familiar. No entanto, uma série de limites organizacionais, como a falta de uma estrutura administrativa estável redundou em improvisações no que tange à procedimentos básicos, como a convocação de reuniões, redação de atas, prestações de contas, atualização de cadastros e listas de endereços etc.

Nesse âmbito, ressaltamos a relevância da UFCG dentro da rede Borborema. Mais especificamente, o NEDET, veio somar, tanto na articulação e mobilização através de capacitações e eventos, quanto manutenção de um arquivo atualizado. Com uma significativa participação no processo de comunicação, a presença do Núcleo abriu espaços de diálogo para temas esquecidos e intermediação para reativar projetos que estavam parados em muitos municípios.

Como mencionado, o NEDET Borborema instituiu-se a partir das ações da Célula, fazendo com que o principal avanço dessa rede fosse a inserção formal da Universidade enquanto um membro ativo da política territorial. A estrutura do Núcleo no Território tornou-se também o diferencial, justamente por formalizar financeira e institucionalmente a assessoria territorial prestada, ficando por conta própria da

estrutura da UFCG, a disponibilização de transportes para o deslocamento dos agentes, bem como o trabalho de recuperação/organização de documentos importantes que estavam desorganizados.

Com a estrutura da UFCG, pôde-se realizar a montagem de um corpo técnico composto tanto novos profissionais contratados quanto ex-coordenadores antigos, ex-assessores de desenvolvimento territorial e ex-membros da política territorial. Conforme o Prof. Coord. do projeto, Márcio Caniello, além disso,

a coisa mais importante foi a estabilidade – era a Universidade quem geria. As bolsas chegavam, não tinha problemas nenhum. O custeio estava aqui resolvido [...] então houve uma estabilidade nessa coisa de convocar reuniões, por exemplo, fizemos aqui: lista de endereço que não tinha, as atas ficaram todas aqui guardadas, as atas organizadas. Os encaminhamentos quanto tinham a gente pode encontrar todo mundo. Então o grande ganho foi a estabilidade (Entrevista realizada com o Prof. Dr. Márcio Caniello, em 19/09/2019).

A estabilidade apresentada pelo coordenador pôde também criar instrumentos metodológicos para que seus membros pudessem analisar os dados colhidos através dos três Núcleos (Borborema, Seridó e Curimataú) ou somente em um, e, assim, proporcionar aos seus membros um acompanhamento geral ou específico. Ao voltar as atenções especificamente para a Borborema, a participação do NEDET no Território veio a resultar num acervo documental mais organizado, e fez com que houvesse um processo sistemático de documentação expresso nas atas e nos demais registros.

Uma das metodologias utilizadas se desenvolveu pelas concretizações de reuniões periódicas em cada início de semana, em que se firmava o compromisso do que seria realizado na agenda semanal. Contraditoriamente, é importante destacar que mesmo pela presença do CAI-Borborema, o incentivo ao capital social e produção de dados, esse sentido de formalização foi interrompido pelo estranhamento inicial das ONGs e demais organizações do PSB que se apresentaram temerosas de que a UFCG pudesse “tomar conta do Território” e se tornar a principal articuladora dos recursos e repasses do Governo Federal na época.

A resistência inicial por parte de alguns atores proporcionou um contexto conflituoso de discussões. Ainda nas primeiras reuniões, o estranhamento dos membros do Colegiado e possíveis desconfianças acerca das reais intencionalidades dos acadêmicos da UFCG revelou que as ONGs viam a UFCG como distante das

articulações no âmbito do Território da Borborema, mesmo o TC possuindo diversas entidades representativas para AF e sendo um dos mais dinâmicos para possíveis parcerias.

Esse contexto inicial de tensionamento é comprovado a partir da fala do professor e ex-delegado do MDA na Paraíba, Gonzaga Jr, em entrevista:

“[...] nesse momento os atores mais organizados deram um chega para lá nas Universidades dizendo assim: Quem tá chegando agora são vocês, nós já estávamos aqui, vocês é que vieram ajudar...não somos nós que vão fortalecer vocês. [...] os colegiados estavam organizados mesmo com esses anos de crise; as comunidades não estavam preocupadas com a produção acadêmica e a lógica produtivista-cientificista das Universidades, por que tinha que fazer a mediação da política e produzir academicamente.” (Entrevista realizada com ex-delegado do MDA na Paraíba, Gonzaga Jr, em 25 de março de 2019).

Essas relações iniciais e conflituosas deram-se também por conta de que antes quem escolhia a assessoria territorial eram os membros do colegiado e essa função passou a ser do coordenador geral do NEXTAP. Nesse âmbito, o edital foi bastante criticado pelas organizações sociais que, segundo eles, tiraram poder, ou seja, a autonomia de escolha de seus representantes. Os entraves mostravam-se ainda no esvaziamento dos eventos, em que se marcavam as reuniões e muitos agentes, membros do colegiado, não compareciam.

Conforme um dos assessores territoriais do NEXTAP na época, pesquisador do CNPQ de extensão no país e técnico da Célula de Acompanhamento e Informação do Território da Borborema (Projeto CNPQ/SDT/MDA – 2010 a 2014), o Prof. Valério Bastos, as organizações começaram a entender, todavia

“[...] teve várias discussões. Essas discussões existiram. Mas isso foi que num primeiro momento atrapalhou o andamento, por exemplo, você marcava uma reunião e outro ator dizia lá: não, não vai dar certo [...] mas a gente seguiu e eles disseram: eles não vão parar, vão continuar. É melhor a gente se integrar e eu posso te dizer que sob a coordenação do professor Márcio Caniello, esse debate foi tenso, mas foi dialogado, onde o professor na oportunidade colocou as regras que deveriam ser seguidas pelo edital do MDA.” (Entrevista realizada com o sec. Executivo do NEXTAP, Prof. Dr. Valério Veríssimo de Souza Bastos, em 22 de setembro de 2021).

Diante desse contexto conflituoso exposto, a participação do Prof. Márcio Caniello e seu forte poder de articulação dentro da SDT/MDA (ex-secretário do MDA Humberto de Oliveira) e com agentes da rede Borborema foi de suma importância para que os representantes das organizações e os assessores NEDETs chegassem num denominador comum e avançassem nos trabalhos de articulação. Vale dizer que a liberdade de trânsito em Brasília, na época, facilitou, por conseguinte, o andamento de vários projetos/ações que foram além do edital.

De acordo com os agentes entrevistados do Polo Sindical da Borborema, as partes entraram num acordo, sobretudo pela ênfase dada à ciência nos governos do PT e, conseqüentemente, a atração para uma maior obtenção de recursos. Assim, a estabilidade proporcionada pela existência do Núcleo fez com que o trabalho avançasse no Território e que pudesse ser construída uma compreensão das organizações em aceitar que a Universidade pudesse gerir a política territorial.

Nesse contexto, um dos avanços da atuação do NEDET na Borborema foi a abertura para o diálogo, ou seja, a possibilidade de discutir com o autor/público-alvo da política e observar as reivindicações/demandas das organizações mais articuladas como PSB, a AS-PTA, sindicatos e comunidades rurais ali inseridas sobre os editais lançados pelo Governo Federal. Isso afirma o caráter pedagógico dos programas de infraestrutura (PRONAT/PTC) ao incentivar que as instituições pudessem aprender e discutir o processo de gestão e aplicação dos recursos públicos.

Ao avançar sobre esse imbróglio, o NEDET Borborema passou a realizar uma série de levantamentos de dados e informações subsidiárias à pesquisa e avaliação acerca da situação do Colegiado Territorial e dos demais projetos apoiados pela SDT/MDA na Borborema. Como pauta final de todas as discussões do colegiado, a ideia foi priorizar as decisões relacionadas ao que o Território tinha como prioridade naquele determinado momento. Para se chegar na política de inclusão produtiva, os assessores iam a campo para produzir os projetos e articular os atores necessários.

O NEDET começou seu poder de atuação com regularização do cronograma de atividades proposto. Esse que vai desde grandes eventos, audiências públicas articuladas pelo coordenador junto ao Ministério Público e a mobilização de prefeituras sobre a utilização de políticas de comercialização e abastecimento como o PNAE, do PAA. Vale dizer também que o Núcleo auxiliou no avanço de projetos inertes, reabrindo empreendimentos que estavam paralisados, acionando as autoridades cabíveis, auxiliando em licitações, compras de materiais em tomadas de preços, entre outros.

Com uma regularidade de reuniões para repassar/analisar os relatórios dos gastos das prefeituras que eram levantados e para se discutir o andamento das políticas de comercialização, o NEDET Borborema acionou também órgãos do governo do Estado como a EMATER. Sobre esse aspecto, uma das ações esteve voltada para a articulação para inclusão produtiva dos agricultores, cujas discussões promovidas auxiliaram o destravamento no âmbito da alimentação escolar (PNAE) e PAA.

No caso do PAA, as cidades que compõem a Borborema operaram pela modalidade da Compra Direta Local com Doação Simultânea, onde era realizada a aquisição de produtos (aves, suíno, caprino, bovino, leguminosas) dos agricultores para abastecer equipamentos públicos. Em sua maioria, os alimentos entregues à CONAB, realizava a parceria com o Programa Mesa Brasil do SESC, restaurantes populares, cozinhas comunitárias, dentre outros. Esse arranjo permite que agricultores comercializem produtos orgânicos e/ou de base agroecológica, ficando a cargo do próprio SESC a distribuição dos produtos.

Para o acesso dos agricultores ao Programa, o NEDET realizou uma série de levantamentos de produção com as famílias, direcionando o quê e como cada agricultor iria produzir durante o período estipulado pelas normas que orientaram os programas. Vale dizer que o acesso de grande parte dos agricultores envolvidos nesses mercados institucionais tornou-se mais fácil devido à participação nas feiras onde vendem seu excedente, bem como pela ação dos agentes técnicos responsáveis em mediar essas políticas.

Na fala de um agente institucional da ONG AS-PTA, Diógenes Fernandes, que trabalhou com o núcleo de acesso aos mercados, com o NEDET e sua relação com o governo Estadual e prefeituras (CONAB), a modalidade praticada no TC da Borborema foi Compra Direta Local da Agricultura Familiar e a Compra Antecipada (com o acréscimo de 30% que agrega valor aos produtos). Tanto essa quanto a modalidade Especial com Doação Simultânea, passaram a livrar a figura dos atravessadores que ficavam com boa parte dos lucros.

As possibilidades abertas pelo NEDET na Borborema proporcionaram o incentivo para um novo ato de consumo e comercialização através das feiras agroecológicas. Nos eventos promovidos, o intuito foi o de reunir um bom número de atores envolvidos (nutricionistas, gestores de escolas, secretários municipais, agricultores etc.) para inserir mais agricultores familiares em programas como o PNAE em cada município e falar sobre o PROINF de 2015 e 2016.

No que tange a esses programas, entre as principais problemáticas identificadas pelo NEDET Borborema (e o levantamento realizado em 2014) estiveram as dificuldades para acessar na divulgação da chamada pública e a falta de respeito à produção local, fazendo com que muitos municípios não alcançassem o percentual estabelecido por lei para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA-CONAB) e o PNAE. Entre os anos de 2011 a 2014, um total de 9 municípios não conseguiram atender ao limite mínimo (30% para aquisição dos produtos da AF).

Ao voltamos a atenção para o PROINF 2015, a construção da proposta fez com o território fosse beneficiado com o acréscimo de recursos por possuir os comitês setoriais que contribuíram na construção das propostas. Houve, assim, uma potencialização das atuais cadeias produtivas locais baseadas nas demandas das mulheres, dos quilombolas e da juventude rural.

Todo esse processo de contribuição das câmaras e comitês na construção da proposta do ano de 2015 provocou um avanço na metodologia utilizada na montagem do diagnóstico do público alvo e da proposta territorial que foi apresentada no PROINF do ano de 2016. Contraditoriamente, é bom que se frise que a assistência e assessoria técnica (serviços de ATER) e os quesitos de financiamento agrícola foram um dos aspectos que apresentaram problemas e que restringiram a atuação do NEDET no Território.

Sobre o tema da assistência técnica, foram identificados problemas como um número pequeno de técnicos para atender todos os agricultores do Território; bem como a falta de comunicação entre os atores de ATER e ATES dificultaram os serviços prestados pela EMATER no território. A questão da produção e a necessidade de trabalhar as estruturas de capacitação para a produção, e também as formas de financiamento revelaram a descontinuidade entre a baixa produção pelo serviço prestado e as problemáticas de financiamento.

Observou-se também que as dificuldades ou a não prestação dos serviços de ATER, resultava, por conseguinte, nas baixas capacidades de produção, uma vez que os agricultores familiares público-alvo da política necessitavam de orientações técnicas para suas atividades produtivas. Sem esses serviços, muitos deles apresentaram dificuldades de acesso aos financiamentos, pois a grande maioria não sabia elaborar projetos de inclusão produtiva (PROINF) ou concorrer aos programas como o PAA, PNAE.

Nesse âmbito, uma série de contradições foi evidenciada em virtude das exigências operacionais e dos descompassos ligados ao compromisso com o cronograma das gestões municipais, que culminaram na indisposição dos agentes públicos. Além disso, havia falta de “vontade política” dos gestores, falta de interesse na divulgação, atrasos nos pagamentos e realização de licitações ao invés de chamadas públicas com o lançamento anual de um edital apenas, pois as prefeituras desconsideraram a sazonalidade da produção familiar.

O papel do Núcleo foi o de destravar projetos em bancos (Caixa Econômica) acionar as prefeituras locais, alertar o não cumprimento das políticas. Ao articular reuniões, a assessoria de inclusão produtiva, na pessoa de Armistrong de Araújo Souto, que incentivou a criação de espaços onde os agricultores, as instituições, as associações pudessem se preparar para concorrer aos editais. O Núcleo também incentivou a discussão o selo territorial, selo municipal, restrição de mercados, articulações com prefeituras uma autorização para que determinados produtos circulassem etc.

Devido à necessidade de criação e prosseguimento das câmaras e dos comitês, a reestruturação da plenária resultou também na reestruturação da coordenação. Assim, o Colegiado Territorial da Borborema foi revitalizado e os membros homologados em plenária nos dias 03 e 04 de março do ano de 2015, e refletiu o destaque dos movimentos sociais no âmbito do Território. O mesmo foi composto com a predominância de 55 agentes/entidades da sociedade civil e 29 representantes do Estado/Poder Público, somando-se 84 entidades representadas no Território da Borborema⁴⁶ (Caniello, 2017).

Ao fazer esse levantamento detalhado na Borborema, os assessores já passaram a estabelecer o primeiro contato com os colegiados territoriais, conectando-se também com os membros do PSB e demais organizações. A partir da representatividade em questão de debate dessas organizações, analisamos que o trabalho de gestão social promovido pelo NEDET Borborema criou, por conseguinte, espaços de interlocução, trabalhando temas como a comercialização (grande gargalo da Agricultura Familiar).

Pela proximidade com o PSB também, a assessoria de inclusão produtiva se embasou numa assistência técnica voltada para a Agroecologia, técnicas de convivência

⁴⁶ Nessa nova fase pós-revitalização, entre as entidades estiveram - Sociedade Civil) Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS; 21 STRs; Acajaman; AP Mandioca; APAB; APPTA; Arribaça; AS-PTA; COONAP; COOPTERA; COPAF; Eco Borborema; Fórum dos Assentados; MST e o Polo Sindical. Poder Público) 21 prefeituras; Banco do Nordeste; Câmara de Vereadores de Lagoa Seca; EMATER; EMBRAPA; SEDAP; UEPB; UFCG e UFPB.

com o Semiárido e a importância das mulheres rurais etc. Paradoxalmente, muitas das entidades colegiadas que compuseram a configuração anterior do território, estiveram bastante ausentes das atividades. Conforme o relatório final e falas de nossos entrevistados, a ausência dos membros das três Universidades do Território (UEPB, UFCG e UFPB) nas reuniões do colegiado foi sentida, pois não participaram ativamente das dinâmicas.

A participação da UFCG, foi somente realizada através do trabalho NEDET dentro da Borborema. Com o NEDET, o colegiado passou a ter um calendário periódico de reuniões e iniciou um processo de reestruturação das instâncias do território. Conforme as entrevistas, o Comitê de Acompanhamento e Avaliação funcionou dentro da dinâmica das reuniões do Núcleo Diretivo e destacou o papel do projeto dentro das ações do Fórum e o incentivo para que os próprios membros do núcleo diretivo avaliassem sua atuação nos eventos territoriais (Caniello, 2017).

Ainda no que tange à atuação do NEDET, os membros do Núcleo Diretivo fizeram uma avaliação bastante positiva da participação dos assessores, destacando as várias ações para mobilização e participação de eventos e reuniões. Outra metodologia muito aplicada nos dois anos de trabalho do NEDET foi a realização de regulares rodadas de mesas de diálogo. Essas que tiveram por objetivo discutir os inúmeros problemas e as eventuais soluções para os programas acessados.

A partir dessa configuração, o funcionamento do NEDET alterou a dinâmica do Território incentivando a participação e autonomia dos colegiados. Do ponto de vista técnico metodológico, a assessoria prestada não deveria interferir na autonomia dos membros, mantendo as datas de reuniões e seguindo o que a maioria decidisse em deliberação. Essa autonomia pôde ser sentida também na consolidação da pauta e agenda que proporcionou momentos importantes nos ciclos de gestão social.

Conforme a análise realizada por Caniello (2017), de maneira geral, os impactos do ciclo de gestão social foram muito bem avaliados. Conforme essa avaliação exposta no relatório final, os resultados do processo de participação nos colegiados apresentam um fortalecimento de sentimento de pertencimento ao território. O relatório final também aponta para mudanças na maneira de pensar, acentuando a importância de participar do colegiado, a qual será revertida em benefícios para a entidade ou instituição que representavam.

De acordo com o Coordenador Voluntário do Núcleo, a presença do NEDET no Território da Borborema conseguiu, de modo regular, regularizar o funcionamento do

colegiado com a realização de intensas reuniões e avaliações a partir dos dados produzidos. Tudo isso fez com que, apesar dos problemas com comunicação (por ainda não ter o advento do whatsapp), houvesse um maior envolvimento dos membros do colegiado para se mobilizarem pelos seus PROINF. Conforme suas palavras:

“[...] nós enquanto NEDET estávamos presentes. Então a gente fazia isso em comum acordo com os membros, mas a gente estava presente. Quando a pauta enfraquecia, a gente acionava, ligava. A gente criou um calendário periódico de reuniões. Com toda a dificuldade, por que as vezes os atores não podiam ir. A gente sempre escolhia o lugar do centro, em Campina Grande. Assim, dentro da Universidade a gente levou vários encontros para dentro das Universidades, a gente fez isso em Campina Grande, em Cuité.” (Entrevista realizada com um dos assessores Territoriais do NEXTAP, Prof. Dr. Valério Veríssimo de Souza Bastos, em 19 de setembro de 2021).

A ideia foi a de levantar mais informações sobre o Território com a aplicação de questionários de gestão social e dos projetos territoriais. Utilizando um perfil metodológico de rodas de conversa que uniram teoria ao campo, tanto os ATGS Diego Alves de Andrade quanto Rosymeyre Paulino Ferreira promoveram discussões que facilitaram o fluxo da informação e puderam dar um poder maior de decisão e evolução dos impactos do ciclo de gestão social.

O que mais prosperou foi a legitimidade do colegiado frente à sociedade, seguido da aprendizagem dos membros do colegiado e do sentimento de pertencimento ao território. Os níveis de capital social (Putnam, 1993) melhoraram significativamente o item “impactos de funcionamento”. Do índice “Impactos, Estrutura e Mobilização”, o termo impacto apresentou-se como um dos aspectos mais importantes, e um dos melhores índices atingidos foi o da melhoria dos laços sociais e ampliação do capital social pré-existente.

Conforme os agentes e assessores NEDETs entrevistados, esse ponto tornou-se umas das características mais significativas no processo de construção da política territorial, cujos participantes tornaram-se mais coesos, sobretudo, no sentido da cooperação recíproca. As pesquisas realizadas nessa rede apontam positivamente para o incentivo às capacidades de aprendizado, de cooperação, sendo um dos itens mais valorizados pelos próprios atores e público-alvo da política.

Contraditoriamente, a discussão sobre a recomposição do colegiado foi mais fortemente travada na primeira plenária, ficando restrita, no decorrer do ano, apenas a informes nas plenárias seguintes, nas reuniões do núcleo diretivo e na atualização dos

dados das entidades colegiadas. Diante disto, essa atividade foi considerada bastante complicada devido aos problemas com os contatos fornecidos pelos representantes (números telefônicos e endereços eletrônicos). Conforme Caniello,

a média de participação de membros do poder público é de 12 representantes por plenária (41,3% do total de membros), a de membros da sociedade civil é de 17,6 representantes (32% do total de membros), enquanto se verifica a participação média de 12,9 pessoas que não fazem parte da representação oficial. Seja como for, observa-se uma preeminência dos representantes da sociedade civil em relação aos membros do poder público na composição do quórum nas reuniões plenárias (2017, p. 50).

No período, a participação geral nas plenárias (ver Figura 7) do Colegiado Territorial da Borborema apresentou regularidade: de 35 a um máximo de 56 participantes (média de 42,5 participantes por dia de reunião). A média de quórum regimental foi relativamente baixa, considerando-se sua composição de 84 membros efetivos. A pesquisa também apresentou que existem grupos ou pessoas importantes para o desenvolvimento territorial que não foram membros dos colegiados (Associações e Cooperativas, Movimentos de Jovens e Movimentos de Mulheres).

Figura 7 - Plenárias do Colegiado Territorial da Borborema



Fonte: AS-PTA – Polo Sindical da Borborema (2015). Perfil do Facebook.

Esse resultado demonstrou a relativa desorganização produtiva nos territórios, confirmando o perfil majoritariamente adulto e masculino dos colegiados. De modo aparente, os resultados evidenciaram também a relativa dependência dos agricultores familiares da mediação prestada pelas Organizações Não Governamentais. Embora as ONGs não figurarem como o grupo mais influente, elas atingiram o maior escore quando se apurou a média geral. Uma das piores médias foi a do Setor Empresarial ou Comércio e o caráter setorial dos colegiados, focados no “rural” e impermeáveis ao comércio e ao empresariado.

Conforme análise do professor Caniello acerca das contradições no âmbito do NEDET na Borborema, o mesmo afirma que um dos pontos negativos se deu pela problemática no compartilhamento de informações

“[...] foi ruim. Pois veja: o que é o colegiado? O colegiado é um grupo restrito de pessoas que representam coletivos. Então um dos dilemas que a gente aponta é isso: é que muitas vezes aquela pessoa que está ali no colegiado ele não se porta como um mediador, ele se porta como ator principal. Então ele nem sempre decide consultando o seu coletivo e nem sempre ele leva para o coletivo o que foi deliberado lá.” (Entrevista realizada com o Prof. Márcio Caniello, em 19 de dezembro de 2019).

Além da questão complicada do compartilhamento de informações, outra dificuldade desenvolveu-se até mesmo pelas limitações de logística no mundo rural, sendo a comunicação ainda restrita em questões da própria “internet” nessas localidades. De acordo com os assessores entrevistados, para determinadas ações, muitas vezes eles próprios bancavam aluguéis de algum ambiente e a alimentação, devido à falta de recursos. Nas reuniões, os assessores também se encarregavam de levar material didático para informações, produzir as atas e recolher as assinaturas dos membros.

Outras contradições elencadas estiveram também relacionadas às desigualdades de capacidade financeira (e de organização) de algumas entidades como associações, por exemplo. Ao analisarmos o relatório final e todas as entrevistas, foi notório que os próprios membros do colegiado consideraram a falta de recursos financeiros para o custeio do Colegiado como um dos problemas que mais prejudicaram o funcionamento dos encontros regulares.

Além disso, problemas no processo de capacitação dificultaram o trabalho NEDET, cujos membros do colegiado, mesmo participativos, não possuíam o tempo

demandado e nem o dinheiro para os intensos deslocamentos. Aliado aos problemas de custo e logística, outro ponto negativo foi o processo de organização para poder achar documentos perdidos, pois não se possuía um local fixo para guardar toda a documentação.

Conforme entrevista com assessores e membros participantes da ONG Arribaçaã, não se tinha local centralizado para que os documentos ficassem. Na época, a sede da Arribaçaã, em Remígio, guardava bastantes documentos, mas o problema do acesso é que complicava a situação. Segundo eles, existia também um tensionamento entre as instituições que faziam com que houvesse uma disputa sobre as informações a indisposição de repassá-las. Essa situação piorou, sobretudo, com a chegada do “ente externo”, o NEDET/UFCG.

Outra fragilidade diagnosticada era relacionava-se à relativa falta de autonomia nos colegiados em decorrência da dependência explícita de mediadores, sejam outras organizações ou os próprios assessores do NEDET Borborema. Vale dizer que, ao começar a sofrer mudanças desfavoráveis, a própria política territorial no governo Dilma deu início ao desfalecimento das articulações na Borborema. Políticas até então, relevantes dentro do contexto do Território passaram a ser escanteadas e requerendo a maior participação de prefeituras.

Nesse ponto, a disputa entre entes do Estado, como as prefeituras e a organizações sociais foi sinalizada de modo injusto. Conforme a ATGE Araguacy da Silva Lira afirma:

“Uma organização social não tem um engenheiro, já a prefeitura tem um engenheiro, tem toda uma equipe para montar quantos projetos quiserem, existem empresas que montam projetos para as prefeituras. Então ficou cada vez mais difícil as organizações da sociedade civil disputar projetos no âmbito da política territorial. Então ela vai sofrendo esse declínio, né? Primeiro de recursos em função da crise, política e econômica e até chegar o nefasto impeachment da presidenta, onde o governo foi totalmente desmobilizado.” (Entrevista realizada com a assessora de Gênero Araguacy da Silva Lira - NEDET Borborema, em 22 de março de 2022).

A falta de recursos para movimentos com os agricultores e suas organizações, bem como, a problemática conflituosa entre órgãos do poder público com as organizações da sociedade civil atrasou inúmeras propostas para ações em comum, como a construção de um Centro de reuniões no município de Arara. Esse centro serviria como uma sede do Território da Cidadania da Borborema (centro de

convivências, onde seriam realizadas as reuniões, com alojamento, refeitório, auditório etc.) que possuísse uma secretária para gerar a política territorial.

“Na época, o prefeito de Arara assumiu, doou o terreno, começou-se a obra física, mas quando partiu para compra de equipamentos travou, por que as ONGs também dependiam da prefeitura, aí houve alternância de prefeito, o secretário não age da mesma forma. Então tinha esse tensionamento das ONGs e as prefeituras. Ai algumas prefeituras dizem: Não! A gente não pode alocar recursos em outros municípios, por que corre o risco das contas serem reprovadas. Então esse tensionamento da burocracia foi um impeditivo. Né?” (Entrevista realizada com um dos assessores Territoriais do NEXTAP, Prof. Dr. Valério Veríssimo de Souza Bastos, em 19 de setembro de 2021).

Constatamos também que os processos de mobilização e participação nas plenárias foi relativamente bem avaliado, com preeminência do primeiro sobre o segundo, o que pode ser explicado pelo fato de que a maior dificuldade para o funcionamento dos colegiados é exatamente o custeio da participação. Observamos ainda que a participação das Plenárias em relação aos projetos PROINF foi relativamente bem avaliada nas fases formais, mas bastante negativa em relação à execução, monitoramento, avaliação e gestão dos projetos, o que já sugerimos ser uma das maiores fragilidades da política territorial.

Essas constatações nos levam a concluir que, embora envoltos em dilemas e limites, os colegiados territoriais puderam cumprir com um de seus principais objetivos que foi o desenvolvimento do capital social e da cultura cívica nos territórios. Por meio do fortalecimento da identidade, do cultivo da aprendizagem, do controle democrático sobre as políticas públicas e da própria legitimidade das instâncias frente à sociedade.

Conforme nossa análise no relatório final NEXTAP, quesitos como a capacidade de gestão dos colegiados estão entre as atividades melhor avaliadas, tendo aprovação majoritária. Os itens “Tomar decisões de maneira transparente ou de modo democrático” e “Planejar as ações comuns para o pleno desenvolvimento do território” apresentaram também uma ótima avaliação, restando o “Encaminhar a resolução de problemas” como um ponto de atenção.

Diante disso, a presença do NEDET pôde unir o enfoque científico demandando pelo CNPq com a pesquisa de campo em forma de publicações. Dentro do Território da Borborema, a política territorial proporcionou grandes avanços para o homem do campo, dando oportunidade para melhoria de vida, fazendo com que não ocorresse o

êxodo rural, e que o mesmo pudesse manter-se sem precisar se deslocar para outro local em busca de melhoria de vida.

Juntamente com a ajuda do governo, na época, o TC passou a ser um espaço de debate em torno da capacidade dessa rede de movimentos de se articular com o Estado e viabilizar a ampliação em políticas públicas para a agricultura familiar local. Apesar do trabalho sistemático realizado (CAI/Borborema – NEDET/UFCG/MDA/CNPq), a conjuntura marcada por incertezas e desmantelamento das políticas formais pós-golpe 2016 fez com que a política territorial perdesse força e o colegiado da Borborema se dissolveu.

Nos anos posteriores, e no seio da sociedade civil organizada, as ações do Programa Paraíba da AS-PTA, no contexto do PSB, continuam a incidir e estimular o protagonismo dos agricultores nas ações de experimentação agroecológica, dos fundos solidários, dos eventos, das feiras agroecológicas. Mesmo com suas falhas de governança, as dinâmicas executadas prosseguem configurando um ambiente de disputa ao modelo empresarial e produtivista do agronegócio.

Por outro lado, verificamos que a democracia na tomada de decisões e o planejamento coletivo do desenvolvimento dos territórios foram consideradas as melhores capacidades de gestão dos colegiados, e que os aspectos que vêm melhor evoluindo são sua legitimidade frente à sociedade, o processo de aprendizagem dos membros e o sentimento de pertencimento ao território. Enfim, o fortalecimento da identidade e a mudança na maneira de pensar e agir são considerados os principais resultados do ciclo de gestão social no território pesquisado.

5.2 Os avanços e os limites da atuação do NEDET (Projeto IACOC) no Território Rural do Cariri Oriental – PB

Assim como na Borborema, a perspectiva política de atuar coletivamente, em rede, numa escala regional, superou o isolamento e representou a articulação de diversos sindicatos/associações dos municípios das regiões do Cariri Paraibano. Todavia, a existência de recursos materiais e humanos, fortemente voltados aos municípios que compõem o TC do Cariri Ocidental confirmam a majoritária atenção dada pela SDT/MDA aos nos primeiros anos de PRONAT em detrimento o lado do TC do Cariri Oriental (Homologado em 2010).

Com níveis de capital social ainda não tão bem consolidados, o TR do Cariri Oriental esteve avulso numa política territorial comandada por ONGs (CASACO - Coletivo ASA Cariri Oriental e a COAPECAL– Cooperativa Agropecuária do Cariri), cujos atores sentiam-se despreparados para o enfrentamento das questões burocráticas e morosidade para aprovar projetos de infraestrutura, não tendo a assessoria para fazer bons projetos até a chegada do NEDET.

Foi a partir do projeto NEDET que novas funções foram propostas e uma nova agenda foi montada. As metas da política passaram a possibilitar um processo de reordenamento dos agentes construtores do Fórum, que, no caso do Cariri Oriental, nunca apresentaram legitimidade. Assim também como o TC da Borborema e seus impasses iniciais, a inserção do NEDET dentro do Cariri Oriental também esteve comprometida pela resistência por parte dos membros do Fórum com a presença dos assessores contratados pela UFCG.

De acordo com os entrevistados do projeto, apesar de se apresentar como uma professora competente, atuante em vários projetos na zona rural em outras regiões da Paraíba (Pombal e a Incubadora com sede em Campina Grande), sua chegada enquanto coordenadora geral foi, inicialmente, bastante conflituosa. Os membros do Coletivo - ASA Cariri Oriental e da associação COAPECAL mostraram-se resistentes, relatando que a UFCG nunca tinha participado de nada em benefício do Território no âmbito estadual.

Só que, diferentemente da coordenação assumida pelo Professor Márcio Caniello (NEXTAP/NEDET Borborema), a coordenadora geral do projeto, não tinha conhecimento nenhum dentro do Território, nem aproximação com os atores sociais. Como a mesma não tinha ido no Território construir o projeto junto com o Fórum de Desenvolvimento Territorial do Cariri Oriental, segundo a própria Mônica Tejo, a inserção do NEDET no Território acabou lhe trazendo problemas

“[...] , por que quando o projeto foi aprovado e a gente foi para reunião em João Pessoa da rede, eles tiveram resistência por que os assessores territoriais todos que existiam dentro do Território do Cariri Oriental, eles não aceitavam que a Universidade pudesse gerir um recurso que antes era gerido principalmente pelas ONGs, né? [...] e isso foi um problema que no começo me fez até pensar em desistir. Houve discussão, houve briga. Chegou até a ter briga dentro de uma reunião da rede. Que foi quando eu pensei em devolver o projeto para o CNPq.” (Entrevista realizada com a Prof. Mônica Tejo, em 23 de maio de 2019).

Isso é confirmado também nas entrevistas realizadas com ex-assessores quando os mesmos afirmam que muitos dos agentes chegaram a ser agressivos e protestaram alegando que, além de não terem sido informados sobre a criação de um Núcleo que os prestaria assessoria, havia chegado uma desconhecida para coordenar o Fórum que os mesmos criaram. Apesar dos inúmeros protestos que vieram dos membros do Fórum e demais atores que quiseram impor alguns bolsistas específicos para compor o projeto, a coordenadora mostrou-se resistente, realizando a seleção dos assessores e alunos bolsistas de modo independente.

Conforme a Coordenadora do Núcleo, apesar de sua experiência com a IACOC e nas relações produzidas com as pessoas envolvidas com as cadeias produtivas predominantes do Cariri Paraibano, ela se sentiu desmotivada pela não aceitação da Universidade enquanto órgão gerenciador da política. Para ela, o projeto só pôde ter seu impulso inicial com a chegada a assessora de gestão social (ATGS), Raíza Tavares, cuja pesquisa que deu origem a sua Dissertação a fizeram se conectar anteriormente com membros do fórum do Cariri Oriental.

Diante de um cenário de desafios, sua resistência em prosseguir coordenando o projeto se revelou por conhecer as potencialidades do Território. A mesma seguiu em frente com a ideia de inserir a Incubadora por meio do NEDET Cariri Oriental e ainda, no início de fevereiro do ano de 2015, realizou a primeira Reunião Territorial Ordinária do Cariri Oriental Paraibano no município de Soledade-PB para expor os objetivos e metas a serem realizados no decorrer do projeto, no intuito de sinalizar uma melhor aceitação do NEDET no âmbito do Território.

De acordo com a ex-ATGS, para os atores do Território, a aprovação do projeto os pegou de surpresa:

“[...] Então muita gente protestou dizendo “Então está chegando uma desconhecida aqui para criar um núcleo para assessorar o fórum que a gente quem criou, a gente que é ator não teve, é, direito a nada [...] a gente não foi assessorado, não tem ninguém do nosso fórum dentro desse núcleo, a gente não sabe o que esse povo vem fazer aqui. Então fico aquela resistência de início.” (Entrevista realizada ATGE do Cariri Oriental, Raíza Tavares, em 03 de setembro de 2021).

Daí por diante, a equipe NEDET passou a remobilizar a Plenária Territorial e consolidou a recomposição de todas as instâncias existentes já no ano de 2015. Para tanto, foi capacitada e participou de reuniões visando discutir estratégias de ações no

estado de forma integrada entre os territórios. Com uma metodologia que partia da mobilização através de uma Agenda pactuada com a Plenária Territorial (realizada toda primeira terça-feira de cada mês), a equipe começou a sensibilizar e orientou que todos os agentes que compõem o Território pudessem participar, realizando as reuniões em diferentes municípios no intuito de facilitar o deslocamento.

Além disso,

“o NEDET passou a intermediar as relações entre os atores sociais e o governo de modo organizado, tanto do modo das exigências do Governo (em documentação), quanto por meio de propostas reais para o Cariri Oriental. O que aconteceu foi que o governo chegou com uma teoria bem bacana com um projeto bem montado com base em experiências externas, internacionais e a gente precisava devolver para o governo a experiência na prática e não tinha como fazer isso sem ter quem organizasse essas informações [...]” (Entrevista realizada ATIP do Cariri Oriental, Rosa Pessoa, em 03 de fevereiro de 2022).

O início da atuação do NEDET no território data de 24 de outubro de 2014, período de início da vigência do projeto aprovado na Chamada nº 11/2014 CNPq/MDA/SPM-PR. Ao receber o parecer de aprovação do projeto pelo CNPq ficamos sem informações de como proceder como NEDET dentro do território proposto, ainda sem recurso. No dia 20 de novembro de 2014, a primeira reunião com o delegado Federal do Desenvolvimento Agrário da Paraíba, Luiz Gonzaga Júnior, na cidade de João Pessoa-PB, proporcionou a discussão de propostas e sobre política de desenvolvimento.

A partir dessa ideia, a equipe de trabalho do NEDET foi estruturada e várias ações foram realizadas seguindo recomendações diretas da delegacia estadual e Secretaria de Desenvolvimento Territorial, muitas vezes atribuindo demandas surpresas para que o NEDET pudesse desenvolver além do que estaria previsto no projeto. Contraditoriamente, a grande rotatividade dos membros da equipe e o não manutenção de todos até o final do projeto foi um dos limitadores que restringiram a sua atuação.

Conforme a assessora de ATIP Rosa Pessoa, em síntese

“[...] a gente fazia extensão e pesquisa dentro da mesma coisa, entende? A Universidade chegou para sair da teoria e ir para prática. Um dia preenchendo o sistema do governo no outro viajando os municípios do Território todo. Então com o NEDET teve a oportunidade de equilibrar isso. Veio a empiria, a experiência, os saberes populares junto ao conhecimento acadêmico. A produção

acadêmica que a gente estava fazendo servia também como relatórios, por que, a gente pegava muitas atas de reunião, muitos relatórios, muitos questionários e produzia academicamente falando. Mas toda aquela nossa produção ia servir para momentos em que se precisasse reformular a política territorial, que ainda estava em construção.” (Entrevista realizada ATIP do Cariri Oriental, Rosa Pessoa, em 03 de setembro de 2021).

Ainda de acordo com os agentes entrevistados, a forma como o Núcleo foi criado e orientado foi o grande diferencial e fez com que se vivesse naquele momento uma das melhores épocas da política de desenvolvimento dentro do território. Havia tanto o apoio financeiro quanto o suporte teórico materializado na participação em vários encontros intermunicipais, estaduais e nacionais que contavam com a participação de todos os coordenadores e o compartilhamento de experiências e ideias de beneficiamento para o Território.

No entanto, problemas decorrentes da contratação de assessores no projeto fizeram com que houvesse algumas substituições de bolsistas e não entendimento dos assessores sobre seus efetivos papéis no território, sendo assim, excluídos do projeto. De acordo com Mônica Tejo, apesar do trabalho desenvolvido, a alta rotatividade dos membros apresentou-se como um problema, visto que o projeto, por necessitar tanto de muitas ações em campo quanto de dedicação, teve dificuldades de manter a equipe até o final.

Em virtude de várias trocas com os bolsistas que não se adequavam ou não cumpriam os objetivos atribuídos aos mesmos, temos descrita a seguinte situação:

“[...] então a ATGS se manteve mais tempo no Projeto. A Raíza Tavares e ela assumiu seu papel de gestão social muito bem, desenvolveu os objetivos atribuídos para ela com maestria [...] eu tive um ATGE (Manuela), mas não ficou muito tempo no projeto. E tive ATIP (Rosa Pessoa) e ficou 7, 8 meses de NEDET. Por que foi um dos bolsistas que mais ocorreu troca. Então eu troquei várias vezes, por que não se adequavam e não cumpriam com os objetivos e metas que eram atribuídos a eles. Então teve uma grande rotatividade nesse NEDET. Mas a única de se manteve do início ao fim foi Raíza. Inclusive até hoje o Fórum ele permanece ativo e eu devo a mobilização do Projeto do NEDET, ao êxito que teve a participação de Raíza como Assessora de Gestão Social.” (Entrevista realizada com a Coord. do NEDET Cariri Oriental, Mônica Tejo Cavalcanti, em 18 de junho de 2019).

Diante disso, o Núcleo veio trazer o suporte técnico que os membros do Fórum de Desenvolvimento Territorial ansiavam há algum tempo, no intuito de trazer recursos

para seus municípios. Os assessores NEDETs passaram a articular as reuniões, realizando os envios de convites para as pessoas integrantes do fórum participarem, executando a ata das reuniões e fazendo todo o processo de renovação do quadro de integrantes de instituições participantes do fórum, que estava muito defasado.

Para as agentes entrevistadas, o NEDET Cariri Oriental se apresentou como uma experiência muito enriquecedora. O Território parecia não ser atendido, e os agricultores e os representantes pareciam ter um anseio de reivindicação na conquista de recursos, sobretudo, pela atenção que foi dada a outros Territórios e ao Cariri Oriental não. Por parte dos membros do colegiado passou a existir um sentimento de agradecimento pelo fato de haver pessoas pesquisando e dando voz para que eles conseguissem maior atenção e maior aporte de recursos.

Outro ponto positivo, foi a existência de reuniões periódicas nos meses de maio e junho de 2016 com a Câmara de Inclusão Produtiva. A assessoria (ATIP) incentivou diversas discussões para propor soluções para os Passivos do PROINF. A realização de cursos profissionalizantes em parceria com o IFPB também pode desenvolver um plano de ação para incentivo à cadeia leiteira no Território, em parceria com o Banco do Nordeste, dentre outros temas relativos à instância de Inclusão Produtiva.

Com a articulação promovida pelo Governo para possibilitar o encontro de vários Territórios e os respectivos coordenadores de Projetos, era notória a movimentação que incentivava o conhecimento de outras realidades e as particularidades do Território. Além do mais, o levantamento de dados e a organização das informações regulares, advinham da exigência do CNPq na aplicação de questionários em todos os municípios pertencentes.

Com a meta de difundir conhecimentos dentro do Território, eventos importantes como o Seminário Territorial sobre Uso e Conservação do Solo e da Água do Cariri Oriental Paraibano, realizado no município de Cabaceiras – PB adveio das deliberações do Fórum desde o ano de 2014. Com a parceria do Departamento de Engenharia Agrícola da UFCG, o debate contou com a participação de dezenas de pessoas, permeando temas como estratégias de Convivência com o Semiárido, bem como as particularidades dos Municípios do território.

Com isso, o MDA, através dos NEDETs, buscou tanto aproximar a real situação da política pública com os recursos aplicados quanto verificar os investimentos realizados. Nesse sentido, foi verificada que, em alguns municípios, os recursos obtiveram resultados positivos como o funcionamento dos equipamentos e melhoria da

produção e sua renda dos agricultores contemplados. Em outros casos, obras estiveram sem nenhum funcionamento ou o recurso foi devolvido devido a não construção do proposto no projeto, sem informações sobre os recursos e existência de equipamentos abandonados em propriedades particulares.

Por ser um Território bem jovem, havia a dificuldade de dialogar com outros municípios, de se reunir e desenvolver bons projetos. Devido às próprias políticas públicas e muitos municípios atendidos, o Cariri dividido em dois ficou mais fácil de adquirir recursos específicos e políticas, diminuindo o conflito de interesses. É nesse âmbito que o NEDET Cariri Oriental entrou no auxílio da elaboração de projetos e aquisição de equipamentos, como também através de oficinas, minicursos de beneficiamento etc.

No período, buscava-se respostas objetivas para o desbloqueio do apoio financeiro do projeto e para execução. Em meio as próprias dificuldades técnicas da política, o NEDET veio atuar de forma prática, através de visitas, na verificação da autenticidade do trabalho e intermediação de recursos para o projeto. Assim, atividades eram organizadas periodicamente até que o problema fosse solucionado. Exemplo disso, foi a parceria com a Secretaria do estado da Paraíba (SEDAP) que facilitou processos de licitação de acordo com as adequações dos projetos.

O NEDET dentro do Cariri Oriental atuou auxiliando na elaboração do orçamento dos materiais e serviços e levantamento de valores totalizando R\$ 35.714,75 para viabilizar o funcionamento da unidade produtora de queijo da APOCCA. O empreendimento facilitou o beneficiamento dos associados que receberam uma capacitação com relação à produção de queijo de cabra e Boas Práticas de Fabricação/Manipulação (desenvolvimento do rótulo do queijo de leite de cabra).

Além disso, o NEDET iniciou o processo de renovação do Território, animando-o e realizando o cadastro de agricultores com a reativação das câmaras temáticas que estavam desativadas. Para a ex-assessora de Gestão Social do Núcleo:

“[...] Eu, enquanto assessora de gestão social eu me considerava uma animadora, por que muitas vezes eu tive que convencer pessoas de que valia a pena está numa conferência, de que valia a pena fazer parte do fórum, está numa reunião, por mais que as coisas não tivessem mil maravilhas. As vezes o recurso que vinha era pouco, era gente demais, instituições demais para poder conseguir algo. E o papel do NEDET era esse, manter o capital social vivo, né?”. (Entrevista realizada ATGS do Cariri Oriental, Raíza Tavares, em 03 de setembro de 2021).

Diante do exposto, faz-se notório que os membros do NEDET compreenderam que os membros do fórum já estavam lá e necessitavam ser ouvidos por que nunca tiveram nenhum suporte. O que pudemos perceber, é que houve a intencionalidade de realização do trabalho, demonstrando que realmente existiu relações de confiança (Putnam, 1993) que impulsionou no prosseguimento das ações que foram desenvolvidas.

Foi decidido em reunião que tudo seria ajustado por intensas reuniões tanto com os membros do Fórum e os munícipes como um todo. Com esse perfil de reuniões periódicas, várias ações foram sendo desenvolvidas com um trabalho realizado em parceria e baseado no respeito da autonomia do Fórum Desenvolvimento Territorial Sustentável do Cariri Oriental Paraibano (FDTSCOP).

Conforme nossa análise, os resultados alcançados no período de realização ressaltam que, além dos objetivos e metas propostas no projeto submetido a agência de fomento CNPq, a equipe também teve de realizar demandas extras da SDT/MDA. Tudo isso, em alguns momentos, comprometeu o bom andamento do cronograma e alcance dos objetivos propostos no projeto. Segundo o relatório final, o Projeto foi avaliado como sendo exitoso em todos os aspectos.

De acordo com a entrevista realizada com a assessora técnica de gestão social, Raíza Tavares afirma:

“A gente fez muitas conferências, então, sem o NEDET seria muito difícil deles conseguirem articular aquelas conferencias todas. Nós fizemos conferencia territorial de ATER, onde a gente fez muita discussão em torno da inclusão produtiva, fizemos conferencia das Juventudes, nós fizemos o encontro territorial de mulheres. Um encontro lindíssimo com mulheres compartilhando de suas experiências. Nós fizemos um de campo com estas mulheres todas, trocando, né? Intercambiando experiencias de como elas cuidavam de suas terras.” (Entrevista realizada ATGS do Cariri Oriental, Raíza Tavares, em 03 de setembro de 2021).

Com a juventude, foram desenvolvidas muitas propostas levadas para Conferência Estadual da Juventude, que renovou o espírito dos jovens que se viam escanteados e ampliou o capital social (ver Figura 8). A representação de jovens do Cariri Oriental, os quais foram delegados estaduais da Conferência de Juventude passaram a criar uma Câmara de Juventude dentro do próprio NEDET.

Figura 8 - Conferência Territorial das Juventudes Rurais do Território do Cariri Oriental



Fonte: Cavalcanti (2017).

A primeira Conferência Territorial das Juventudes Rurais do Território do Cariri Oriental, realizada no município de Soledade - PB, no dia 18 de setembro de 2015. Nesse entremeio, apesar do monopólio de vozes que existia dentro do Território, os jovens mais engajados passaram a ter vez e voz, e a participação do NEDET nesse sentido foi o de conseguir distribuir melhor o poder de participação dos agentes territoriais.

Conforme a coordenadora geral do projeto:

“[...] as pessoas mais jovens passaram a ter consciência de que precisavam se especializar mais, ai sim, atuarem de uma melhor forma prestar um serviço bacana para o seu Território. Então a gente já tinha uma juventude mais ligada em fazer faculdade, em talvez voltarem como futuros atores. Pessoas que nasceram na região e tinham a vontade de prestar a assessoria que nós estávamos dando naquele momento. Por que o protagonismo da juventude era uma coisa que estava crescendo muito nesse último momento da política. A juventude não era ouvida e nem tinha vontade participar no início [...] Aí depois da chegada no NEDET eles em contato conosco e vendo como a coisa funcionava, já começaram a se inspirar.” (Entrevista realizada com a coordenadora geral do projeto, Mônica Tejo, em 24 de outubro de 2020).

De acordo com os entrevistados, mesmo ganhando confiança dos membros e montando o projeto, elas também faziam o trabalho de mediadores no intuito de realizar consensos, pois tiveram reuniões em que sugeriram diversos conflitos e disputas por recursos, cujos vereadores e prefeitos queriam ter um maior peso nas decisões que competiam a seus municípios. Nesse contexto, a participação do NEDET deu o suporte para que o Território refletisse sobre velhos costumes como a falta de diálogo e de cultura cívica entre os agentes.

Assim, o principal desafio exposto no relatório final do Cariri Oriental (Cavalcanti, 2017), foi a tentativa de modificar a ação dos agentes e suas práticas perante suas participações sociais, historicamente construídas em cima de uma cultura política clientelista. Ao obter diagnósticos mais apurados, a atuação do NEDET reuniu condições mais adequadas no enfrentamento dos problemas e aprimoramento do controle social do processo de desenvolvimento sustentável.

Conforme o relatório, embora o conceito de Gestão Social preconize a diversidade de entidades e a necessidade da presença do poder público entre elas, a participação dessas instituições decresceu consideravelmente ao longo dos seis anos e o interesse da sociedade civil em compor a plenária permaneceu estável entre 2010 e 2013, entretando, quase dobrou no período de atuação do Núcleo. Quanto ao total, a participação das entidades sofreu oscilação negativa em 2013, mas atingiu seu ápice também no ano de 2015. Tudo isso, demonstra bom êxito avaliado pela SDT/MDA (Cavalcanti, 2017).

Cabe relatar que foi observado um maior interesse por parte dos participantes das plenárias territoriais para se discutir os itens relacionados a PROINF. Isso também nos mostra um grande interesse nos recursos gerados por esse programa dentro do Território. Entre os quesitos que mais foram tratados ou debatidos abarcaram temas como o Desenvolvimento Rural, Meio Ambiente, Infraestrutura, Comercialização e Mercados, Juventude, Cooperativismo e/ou Associativismo e Segurança Alimentar. Além das temáticas Avaliação e monitoramento de projetos e ações, as Câmaras Temáticas estiveram focadas no setor da Agricultura, Criação Animal, Meio Ambiente; Educação, Turismo e Cultura Comunicação (Cavalcanti, 2017).

Conforme nossa análise sobre o relatório final, a avaliação dos membros do colegiado sobre a atuação do NEDET aponta que mais de 80% dos respondentes, disseram que sim, atribuindo notas entre 8 e 10 e avaliando a atividade do NEDET como excelente. Esse resultado apresenta-se como um dos mais importantes para essa

pesquisa, pois demonstra que o financiamento das atividades do NEDET no Cariri Oriental Paraibano melhorou o atendimento da SDT/MDA para com o Território e apoiou o seu desenvolvimento no seu período de atuação.

O intuito era considerar que a presença da equipe NEDET atuasse enquanto suporte sem se sobrepor ao próprio colegiado na realização de suas atividades. Após a recomposição, os trabalhos buscaram enfatizar repetidas vezes a necessidade de maior envolvimento dos membros das instâncias e do Fórum como um todo em seu funcionamento, visando sua crescente autonomia na realização de ações. Foi notório o crescimento de entidades participantes do processo e o interesse por outros assuntos relacionados ao empreendedorismo rural e desenvolvimento de processos agroalimentares no território. Até o acontecimento da recomposição das instâncias, a Assessoria Territorial de Gestão Social realizou a mobilização e a organização de eventos com pouco apoio das instâncias e membros do Fórum.

Quanto à escolha dos representantes no Colegiado Territorial, a maioria dos entrevistados disse que houve um debate coletivo na entidade ou instituição entre os membros e que a participação dessas entidades ou instituições na Plenária do Colegiado Territorial ocorreu, principalmente, pelo convite direto a partir de deliberação da Plenária e/ou pela solicitação voluntária da própria entidade ou instituição. Grande parte dos entrevistados atribuíram nota 7 com relação às expectativas quanto à avaliação do funcionamento do Colegiado no Território, sendo considerado muito bom.

Dessa forma, foram realizados significativos avanços no funcionamento das instâncias, a partir da recomposição das mesmas, bem como maior autonomia dos membros do Fórum na Dinâmica Territorial, que se mostraram preocupados em participar e assumir a mobilização e realização de ações de forma mais compromissada e ativa. No entanto, o projeto não cumpriu todos os objetivos específicos propostos por falta de colaboração das secretarias de agricultura/educação e outros órgãos atuantes no setor para obtenção do diagnóstico, etapa essencial para realização do projeto. Devido a esse fato, não foram realizadas as capacitações logo em seguida ao diagnóstico, acontecendo num período mais adiante.

Grande parte dos nossos entrevistados responderam que sua própria participação no Colegiado ofereceu algum benefício para a entidade ou instituição em que atua. Quanto ao processo desenvolvido dentro do Colegiado, o trabalho do NEDET possibilitou uma renovação das lideranças no Território e que as ações do Fórum privilegiaram a todos os grupos para a existência de uma repartição equilibrada das

ações e que as políticas municipais e/ou estaduais mudaram ou se mostraram mais preocupadas com a adaptação às realidades do Território do Cariri Oriental.

Quando questionados se a participação no Colegiado fortaleceu o sentimento de pertencimento ao território e se contribuiu para mudar a maneira de pensar e agir, mais de 80% afirmaram que sim, sendo uma observação bem positiva do processo. Com a atuação do NEDET no território do Cariri Paraibano, através da análise dos questionários do IGS, o Colegiado apresentou um empoderamento nas ações desenvolvidas com agentes cada vez mais inteirados do processo do qual faziam parte.

Conforme o artigo Avaliação do IGS no território, a tomada de decisão nas reuniões do Colegiado Territorial ocorria, na maioria das vezes, por votação. De forma similar, uma parcela representativa dos entrevistados relatou que existem grupos ou pessoas que consideram importantes para o desenvolvimento do território, mas que não são membros do Colegiado e que esses grupos ou pessoas são, principalmente, de Movimentos do Campo, Órgãos de Pesquisa, Extensão e Assistência Técnica, Universidade e outras Instituições de Ensino, Assentados(as) e/ou acampados(as) da Reforma Agrária, Movimento de Mulheres e Organizações Não Governamentais (ONGs).

Outro ponto positivo consistiu no levantamento de informações quantitativas referentes ao número de produtores fornecedores de alimentos e dos principais gêneros alimentícios fornecidos ao PNAE e ao PAA, para formar grupos de agricultores baseados na cadeia produtiva com o objetivo de promover ciclos de capacitações nos municípios do território. Após o levantamento, foi possível identificar algumas das cooperativas/assentamentos participantes nos programas do governo, bem como, os potenciais produtivos fornecidos por esses agricultores familiares.

Algumas dificuldades encontradas nesse levantamento, foram os números de telefones para contatos constantes nas propostas que não correspondiam ao destinatário inscrito, ou ainda não completavam a ligação, apresentando-se fora da área de cobertura, e outras associações que constavam nas propostas e que não participavam de programas, mas tinham interesse em participar e os demais não participavam de nenhuma política pública. Das 43 propostas analisadas, apenas 12 participavam do PAA e PNAE.

Com base nos dados coletados (não representativos do território), foi possível identificar algumas das comunidades (assentamentos, cooperativas e associações) que apresentam participação nesses mercados, permitindo identificar o potencial produtivo

direcionado para cada política pública. Podemos observar, então, que o potencial produtivo se resume a avicultura, caprinocultura de corte e leite, ovinocultura, horticultura, fruticultura, bem característico do território, devido à disponibilidade e demandas de recursos hídricos na região ser baixa, sendo que a produção de caprinocultura de leite e ovinocultura se destaca no município de Santo André e Soledade, respectivamente.

Nesse ponto, a produção de caprinocultura de corte e ovinocultura apresentaram um destaque quando comparada aos demais potenciais produtivos no território. Contraditoriamente, a grande dificuldade encontrada no levantamento dos dados sobre a inserção de agricultores familiares nos programas de políticas públicas foi a falta de informações disponíveis para a pesquisa e a falta de colaboração dos órgãos atuantes no setor (secretarias de agricultura/educação), o que inviabilizou a realização das capacitações para os agricultores familiares envolvidos.

Situações como a alta rotatividade dos membros, pouca participação dos gestores públicos e problemas com assessoria territorial foram apontados como prejudiciais ao desempenho do Colegiado. Oscilações ocorreram ao longo dos anos na dinâmica territorial, diretamente relacionadas às transições governamentais, bem como a transformações em termos de modelo de assessoria territorial.

A chegada da Universidade e do Núcleo de Extensão ao território contribuiu com a articulação de atores sociais. Os entrevistados abarcados na pesquisa apresentada pelo relatório final também foram questionados sobre se a implantação do NEDET melhorou as atividades do Colegiado Territorial e a majoritária parcela dos respondentes avaliou a atividade do NEDET como excelente.

Esse resultado apresenta-se como um dos mais importantes para essa pesquisa, pois demonstra que o financiamento das atividades do NEDET no Cariri Oriental Paraibano trouxe significativos resultados para o território e que realmente o Núcleo apoiou o desenvolvimento do território no seu período de atuação. Foi notório o crescimento de entidades participantes do processo e o interesse por outros assuntos relacionado ao empreendedorismo rural e desenvolvimento de processos agroalimentares no território.

Quanto à avaliação do repasse de informações entre os integrantes do Colegiado Territorial e as entidades/instituições que eles representam a partir do trabalho do NEDET foi demonstrado uma boa interação de trabalho entre as entidades/instituições e seus respectivos representantes no Colegiado. Houve uma avaliação positiva no que

tange ao nível de conhecimento do Colegiado Territorial sobre questões relacionadas à Política de Desenvolvimento Territorial e às Políticas Públicas como Educação no Campo e Terra Legal.

A deficiente troca de informações entre as instâncias do Colegiado se associou à falta de gestão integrada entre os seus membros. Assim, outro ponto negativo identificado se deu pela deficiência em termos de diálogos frequentes que permitissem informações mais claras e explícitas. Para sanar o problema no compartilhamento de informações, a equipe NEDET se empenhou em promover boas relações em encontros no sentido de aproximar os membros a conviverem e trocarem experiências/demandas locais de seus municípios.

Dentro dessa vivência, um dos problemas identificados pelos nossos entrevistados foi a falta de legitimidade dentro do Fórum, pois, em muitas vezes, prefeitos e agentes locais apresentavam não dar importância ao que era decidido. As falhas de governança fizeram-se presentes, sobretudo em momentos como as plenárias, que se voltaram para o alcance de resultados coletivos e melhoria para todos. Outra desvantagem elencada por nossos entrevistados foi a existência de uma equipe reduzida, de assessoria para a grande quantidade de municípios.

Outro ponto foi a participação de atores sociais no Fórum de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Cariri Oriental Paraibano que enfrentou oscilações. Observamos, por meio de análise documental, de entrevistas com membros mais antigos, que os principais pontos de atenção deveriam se estruturar na melhoria dos problemas referentes às dificuldades de locomoção, falhas de comunicação e repasses de informações importantes, ausência de custeio, disputas de poder e conflitos de gênero e ideologias.

Outro grande impedimento do trabalho realizado pelo NEDET foi o levantamento dos dados sobre a inserção de agricultores familiares nos programas de políticas públicas, pois a falta de informações disponíveis para a pesquisa e a falta de colaboração de órgãos atuantes no setor, como secretarias de agricultura/educação, não viabilizou a realização das capacitações para os agricultores familiares do território do Cariri Oriental paraibano.

O NEDET desenvolveu um trabalho na obtenção de informações quantitativas referentes ao número de produtores fornecedores de alimentos e os principais gêneros alimentícios fornecidos ao PNAE e PAA. Os dados foram coletados entre os meses de setembro de 2015 a fevereiro de 2016, em 14 municípios do Território do Cariri

Oriental (Alcantil, Barra de Santana, Barra de São Miguel, Boa Vista, Boqueirão, Cabaceiras, Caraúbas, Caturité, Gurjão, Riacho de Santo Antônio, Santo André, São Domingos do Cariri, São João do Cariri e Soledade).

Os resultados obtidos também geraram a publicação de artigo intitulado “Levantamento de Informações sobre Inserção em Políticas públicas dos agricultores” que aponta resultados da gestão social formalizados por agentes que consideraram o Colegiado Territorial como um espaço legítimo (reconhecido e importante) para o desenvolvimento territorial, e que o mesmo Colegiado possibilitou uma repartição mais equilibrada do poder político no Território. Após a coleta dos dados, eles foram analisados para obter o diagnóstico situacional territorial com relação ao número de agricultores familiares inseridos nas políticas públicas, a participação desses agricultores em associações/cooperativas e o potencial produtivo dos mesmos.

O NEDET Cariri Oriental também participou de vários eventos, entre os quais, a Festa do Bode na Rua (Gurjão), Conferência Regional da Juventude (Boqueirão), Aniversário da Bodega Agroecológica e Seminário sobre Desenvolvimento Sustentável (Soledade), VI Festa Estadual das Sementes da Paixão (Solânea e Arara); lançamento do Plano Safra 2016; e o Encontro de Mulheres do Semiárido (Campina Grande).

De acordo com as assessoras entrevistadas, foram produzidos diversos artigos para eventos acadêmicos que eram a oportunidade de expor o que era documentado, dando importância à política de desenvolvimento territorial e fazendo com que o governo pudesse redesenhá-la com base nas experiências locais. A partir da realidade, a equipe NEDET produzia para Universidade e prestava contas ao governo do que era gasto, fazendo a política e produzindo dados quantitativos e qualitativos para sua avaliação.

Todavia, detectou-se também que ao longo de todo o espaço de tempo analisado, o interesse em fazer parte do Fórum por parte das entidades da sociedade civil predominou sobre o das entidades do Poder Público. Observou-se ainda que, embora o conceito de Gestão Social preconize a diversidade de entidades e a necessidade da presença do poder público entre elas, a participação dessas instituições decresceu consideravelmente ao longo dos seis anos de atendimento prestado.

Perante isso, podemos analisar a participação cívica (Putnam, 1993) dos representantes do Cariri Oriental na busca do bem comum como desigual, cujos agentes governamentais agem como patronos e os agricultores familiares enquanto clientes. Foi nesse sentido que o NEDET tentou equilibrar forças e incentivar a cooperação com uma

metodologia que exaltou valores como a solidariedade, confiança e tolerância no intuito de cidadãos mais coesos.

Contraditoriamente, o nível de comprometimento de alguns membros se desenvolveu de modo problemático, devido às dificuldades em termos de mobilidade que fizeram com que as reuniões não abarcassem todas as instâncias. Com a temática do Comitê de Mulheres, essas se reuniram somente 4 vezes, nos meses de janeiro, março e agosto de 2016, distribuindo funções de mobilização, relatoria, dentre outras, culminando num grande encontro realizado no mês de março para discussão do edital do PROINF Mulher 2016.

Conforme os entrevistados, as relações entre os membros da equipe NEDET com os membros do Fórum em muitos momentos se deu de modo positivo. Não somente para assessorar, mas também para ouvir e de suporte. E foi necessária essa relação de mão dupla. Os resultados alcançados no período de realização do projeto foram para além dos objetivos e metas propostas no projeto submetido à agência de fomento CNPq, considerando ainda que o NEDET também teve que realizar outras demandas da SDT/MDA.

Apesar de ser uma política de governo que primou pelo desenvolvimento territorial e abriu possibilidades para os agentes territoriais apresentarem suas demandas, a existência da burocracia e a falta de formação dos agricultores e suas organizações dificultaram que mais projetos fossem aprovados. Nesse âmbito, residiu a parte mais difícil, cujos agricultores familiares, muitos desses, sem formação técnica se viram impossibilitados de elaborar e obter a aprovação de bons projetos.

Conforme Cavalcanti (2017), mesmo o Projeto sendo considerado exitoso em todos os aspectos, as diversas demandas que existiram para além dos objetivos do mesmo comprometeram o bom andamento do cronograma programado das ações propostas. Assim como no caso do Território da Cidadania da Borborema, a equipe do NEDET Cariri Oriental deu um grande suporte e só não pode avançar nos trabalhos devido à queda da ex-presidenta Dilma.

Nesse cenário, houve uma queda brusca na participação dos atores nas plenárias territoriais do Fórum do Cariri Oriental, e um tom de desestímulo no discurso dos atores participantes quanto à manutenção dos investimentos nos territórios brasileiros. O novo momento foi de articulação para protestos e atos pontuais de combate ao processo denominado de ‘golpe’, e de pedido pelo retorno da Presidente eleita e dos ministérios por ela deixados. Um quadro de incertezas, desânimo e revolta, retratou o novo

momento da Política Pública de Desenvolvimento Territorial no Brasil, em virtude de mudanças e cortes repentinos nos recursos investidos na agricultura familiar do país e do “golpe político em curso”, que tem sido enfatizado e combatido, mudando o foco das discussões.

Todo o trabalho denso para fazer o Território se articular e criar uma cultura diferenciada dos tempos da “municipalização/prefeiturização” e do costume dos atores territoriais apenas exercerem sua cidadania a partir do voto, parcialmente se perdeu. Todavia, o reconhecimento dos benefícios alcançados por meio da atuação do NEDET nos Territórios pôde ser evidenciado em vários momentos tanto por parte dos membros do Colegiado/Fórum, quanto agricultores e suas organizações.

O desafio enfrentado pela Política Pública de Desenvolvimento Territorial no Brasil é o de superar as bruscas transformações realizadas pelo atual governo, e de driblar os conflitos que podem surgir a partir dessas mudanças. Observar tais aspectos e quais mudanças ainda podem ocorrer, é papel das Instituições Públicas Federais, por meio dos seus Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial. A sua manutenção, porém, também é imprevisível no quadro atual de desaparecimento das ações voltadas ao mundo rural.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No percurso da pesquisa, pudemos perceber que, teoricamente, a política de desenvolvimento territorial mostrou-se exequível, mas, na prática, em muitos momentos, apresentou deficiência democrática, falhas de governança e convivência com os padrões do mercado que ampliaram e ampliam as assimetrias sociais. Assim, cremos que o incentivo à democracia participativa pode se efetivar perante a valorização dos direitos humanos como liberdades emancipatórias e da dignidade humana com a existência de direitos básicos como moradia, alimentação etc.

A dificuldade de se fazer democracia no Brasil é escancarada em todo seu percurso histórico e até seu processo de redemocratização em 1988, na prática, mostrou-se sistemicamente defeituoso. A elite brasileira não permite a mudança e não deseja pensar as políticas públicas para os mais pobres. Assim, políticas que exaltam a identidade e que vão de encontro ao pensamento hegemônico mostram-se bastante interessantes como instrumento de análise.

Desde 2003, a estratégia da SDT passou a alavancar ações de planejamento/desenvolvimento territorial com foco na governança e na gestão social. Essa experiência inédita trouxe resultados positivos, tanto na melhoria das condições de vida dos agricultores familiares quanto em seu poder de organização, sobretudo, pela mobilização e dinamização promovida pelos NEDETs nos territórios rurais e da cidadania. Como já dissemos e afirmamos em nossa Tese, tudo isso implicou numa ruptura das concepções e práticas de gestões centralizadoras e pouco participativas que marcam a administração pública no Brasil.

Apesar disso, a maior parte dos recursos foram para políticas incentivadoras do agronegócio exportador (MAPA) em detrimento da agricultura familiar (MDA). No entanto, é inegável que, em todo o período de atuação, o PRONAT/PTC materializou espaços de deliberação voltados para “dar voz” aos agricultores familiares e camponeses e suas organizações. Eram espaços diretos de participação com o poder público, cujos movimentos sociais puderam reivindicar também diversas demandas e projetos para mundo rural.

Programas que foram do crédito, pesquisa, assistência técnica, capacitação, produção, comercialização, acesso à água, habitação, agroecologia, feiras agroecológicas, participação em eventos, dentre outros, passaram a ser geridos por cidadãos sem experiência em questões de planejamento. Nos documentos oficiais, a gestão social deveria democratizar as tomadas

de decisão, passando por diversas etapas burocráticas que vão do diagnóstico, elaboração de planos, negociação de políticas e aprovação projetos.

Além do que, problemas como o fraco compartilhamento de informações, falta de documentação e opacidade na prestação de contas também se uniram ao fraco desempenho dos Colegiados e seus poderes de deliberação. A baixa participação por conta, essencialmente, de falhas de comunicação, a morosidade na implementação de projetos aprovados, a burocracia, as dificuldades de representação dos colegiados, bem como a baixa participação dos produtores, são somente alguns dos problemas identificados nas obras desse campo de estudo (artigos, dissertações e teses) que consultamos.

Diante de avanços e retrocessos apresentados no curso de nossa pesquisa, os territórios espalhados por todo o espaço nacional foram sendo construídos nas diferenças, cujos Estados e municípios passaram a ser frações independentes, cada qual com características específicas. Seja como um jogo contínuo de dominação e submissão, de controle do espaço geográfico ou por relações de identidade, o capital social arraigado deparou-se com divergentes escalas de governança territorial.

No estado federativo da Paraíba, o TC da Borborema apresentou-se mais assistido, sobretudo, pelo significativo número de agentes da sociedade civil, Poder Público e Universidades (CAI-Borborema/UFCG) na gestão social e animação do território. Com um vasto histórico de lutas/reivindicações por políticas, essa rede conseguiu dar visibilidade nas últimas décadas a temas importantes como as sementes crioulas, os recursos hídricos, os cultivos ecológicos, as criações de animais, as feiras agroecológicas, participação em eventos etc.

No entanto, uma série de problemas foram identificados no Território da Borborema, como a alta rotatividade dos membros dos colegiados, problemas de representação dos colegiados, influência política dos governantes, bem como a fraca capacidade técnica de avaliação e a falta de organização/estrutura administrativa. Como uma assessoria instável, a política territorial na Borborema também apresentou problemas de participação (inclusive pela alternância de gestores públicos e pelas falhas de comunicação persistentes).

O movimento dialético é evidente no poder de atuação desse Território que, há anos, utiliza sua força de mobilização (PSB, AS-PTA, ASA-PB, EcoBorborema) por políticas adaptadas às limitações vivenciadas pela agricultura familiar. Apesar do contexto político da atualidade, a Rede Borborema segue resistindo e disseminando tanto alternativas produtivas e segue levantando a bandeira contra a utilização de agrotóxicos. Acreditamos que esse seja o

sustentáculo que fomenta os diversos PROINFs aprovados e o processo relevante de transição agroecológica de seus agricultores.

Diferentemente das dinâmicas existentes da Borborema, o TR do Cariri Oriental apresentou-se menos assistido. Durante os primeiros anos do PRONAT na Paraíba, o Cariri nunca teve projetos aprovados. Cumpre ressaltar que, ao surgir diante de um processo conflituoso entre os municípios que compunham o Território do Cariri Paraibano, constatamos a nítida desarticulação política dos agentes municipais/territoriais do Cariri Oriental, sobretudo, pela atenção dada aos municípios pertencentes ao TC do Cariri Ocidental.

Os dois Cariris apresentaram diferentes processos de desenvolvimento. Enquanto o Cariri Oriental possuía um Fórum e era somente um território rural normal, o Cariri Ocidental tinha um Colegiado e o título de Território da Cidadania. Por conseguinte, teve maior destaque dentro do Cariri Paraibano (apoio da UFCG/Campus de Sumé e de organizações como ASA-PB, PDHC, entre outras). Ao se mostrar mais organizado e com capital social (Putnam, 1993) consolidado, por muitas vezes, teve maior atenção do governo.

O incentivo ao Território do Cariri Paraibano esteve voltado para investimentos em capital social somente aos municípios que pertenciam ao TC do Cariri Ocidental (política de interiorização universitária – UFCG/Campus de Sumé e incentivos da SDT/MDA/ Fórum Territorial da Cidadania do Cariri Ocidental). Por meio da intensa articulação de atores para conquistar recursos, fez com que o Cariri Oriental fosse esquecido, sobretudo, na primeira metade de sua existência. Coincidentemente, O Cariri Ocidental não foi contemplado por nenhum projeto NEDET.

Mesmo operando por meio de frequentes reuniões/encontros/debates sobre produção, distribuição e comercialização da AF entre os anos de vigência, a política foi levada sobre os dilemas da “prefeiturização”, como já havíamos discutido alhures. A ausência do articulador, de recursos de custeio e investimento na produção da agricultura familiar do território, impulsionou o esvaziamento enfrentado em 2013, ano que antecede o lançamento do edital dos NEDETs e sua posterior implantação.

Sem falar dos problemas institucionais das ONGs frente aos órgãos formais/instâncias municipais que minimizaram o poder democrático. Como uma espécie de “lista de compras”, uma série de equipamentos, dentre outros materiais, foram pactuados nas plenárias, comprados e distribuídos por entre alguns municípios do Território. Contrariando, de modo fatídico, os ideais da política e o poder de deliberação do Fórum. A maioria dos projetos aprovados foram elaborados, tão somente, para acessar recursos.

Embora tenha produzido avanços com a ampliação do capital social dentro dos Territórios, o modelo de gestão social realizado pelos Colegiados apresentou problemas que vão desde limites institucionais ao empoderamento seletivo da sociedade civil. Conforme nossa análise, o que prejudicou a política territorial foi a baixa participação dos gestores públicos, bem como a falta de assessores técnicos nos dois Territórios analisados.

Nesse âmbito, merece destaque o incentivo financeiro dado à ciência, pesquisa e extensão por meio dos projetos e Células das Universidades e dos Institutos Federais, que realizaram o acompanhamento e organização/documentação. Para que a sociedade dê visibilidade e importância a essa política era necessário que se pudessem (re)produzir dados importantes para sua avaliação. Diante disso, o Estado incumbiu as Universidades a realizarem a gestão social dos Territórios.

E é aqui que surge nosso objeto e que representa o porquê de realizarmos essa pesquisa. Com os núcleos recém-criados, houve o incentivo a uma regularização de um cronograma de atividades apresentado nos Capítulos finais de nossa pesquisa. A assessoria do NEDET formalizou a efetivação de ações de extensão universitária da UFCG no acompanhamento técnico e metodológico e provocação dos membros do Fórum de Desenvolvimento Territorial. Assim, foi possível constatar que os Núcleos associaram teoria à prática com a produção de dados importantes para avaliação da política.

Com a estrutura da Universidade, pôde-se realizar a montagem de um corpo técnico composto tanto por novos profissionais contratados, quanto ex-coordenadores antigos, ex-assessores de desenvolvimento territorial e ex-membros da política territorial. A estabilidade interposta pela presença da UFCG também pôde criar instrumentos metodológicos para que seus membros pudessem colher, documentar e analisar os dados e enviá-los aos SGE/MDA/CNPq.

Concomitantemente, com todo um contexto de articulações do PSB e todo um trabalho realizado pelo projeto Células/NEXTAP, ampliaram-se significativamente os níveis de capital social de um conjunto de profissionais (conhecedores de áreas e ex-membros da política territorial). Tanto no aspecto metodológico, quanto técnico, a coesão social entre esses membros avançou no destravamento de projetos, há muito, parados e auxiliou nos problemas de ordem burocrática como questões de licitações e tomada de preços, por exemplo.

Apesar dos conflitos iniciais pela consolidação da UFCG como gestora direta dos recursos da Borborema, o trabalho desenvolveu-se na regularidade das demandas e dos prazos, permeando avanços em espaços existentes no Território, além da política territorial.

Vale dizer também que, sendo o Território e a rede Borborema, destacáveis pelo diálogo, os agentes foram se conscientizando da necessidade frequente de participação e do compromisso dos próprios membros do Núcleo diretivo em assumir suas atribuições.

Nesse entremeio, a atuação do NEDET facilitou o fluxo da informação, materializada em ações coletivas no intuito de movimentar os agentes. No que tange à evolução dos impactos do ciclo de gestão social, o que mais prosperou foi a legitimidade do colegiado frente à sociedade, seguido da aprendizagem dos membros do colegiado e do sentimento de pertencimento ao território. Os níveis de capital social melhoraram significativamente nos impactos de funcionamento.

As intensas mesas de diálogos realizadas no período tiveram como objetivo contribuir para a discussão e divisão de tarefas na busca de soluções para a implementação e execução de PROINFs anteriores que estavam com problemas de execução por parte dos proponentes. Foi também responsabilidade do NEDET, nos dois Territórios pesquisados, a realização de uma série de levantamentos sobre esses projetos paralisados, no intuito de identificar o *status* de cada empreendimento ou equipamento e assim propor soluções.

Ao longo de todo o processo do PROINF 2015 na Borborema, os assessores atuaram em apoio aos membros do colegiado com a elaboração de documentos (atas), apoio à elaboração da proposta, tomada de preços e inserção da proposta no SINCONV. Trabalharam fortemente também na mobilização dos atores e na divulgação dos resultados para todas as entidades colegiadas e interessados, articulando os diversos atores e a Secretaria Estadual de Educação da Paraíba (SEE-PB).

Nesse contexto, notificaram as Entidades Executoras (EEs) do PNAE ao realizarem fóruns territoriais, em que os membros do colegiado, assessores técnicos da EMATER e representantes da SEE-PB puderam discutir sobre o cumprimento do percentual mínimo de compras da agricultura familiar. Para tanto, foram feitas várias mesas de diálogo e discussões sobre o tema nas reuniões plenárias e das câmaras temáticas dos municípios.

De modo geral, durante o período de atuação do projeto, a política territorial tornou-se mais visível na realização efetiva das Plenárias. As atividades que animaram o Território em torno das políticas apontam para um total de 26 mesas de diálogo, 34 reuniões do núcleo dirigente (Núcleo diretivo), 7 encontros de intercâmbio, 22 reuniões das Câmaras Temáticas, 12 Seminários, 9 atividades de mobilização, 4 Conferências e 4 Oficinas de formação e 39 reuniões com Comitês Setoriais.

O NEDET também foi protagonista na organização de uma das três conferências que ocorreram no ano de 2015. A equipe participante do NEDET Borborema, ainda, acionou os jovens e reativou o comitê da juventude e mobilizou para realização da II Conferência Territorial de Juventude. Esse processo convocou jovens de comunidades e assentamentos rurais a construir o evento que mobilizou diversas associações locais, representantes de prefeituras, governo do Estado e demais organizações não governamentais.

Realizou também conferências territoriais de ATER da Borborema. As discussões giraram em torno da atuação desse tema e sobre as políticas públicas para assistência técnica e extensão rural. Como um dos “calcanhares de Aquiles” da política dentro da Borborema, os limites da ATER mostraram-se nas dificuldades ou a não prestação dos serviços. Tudo isso, resultou em baixa produção, financiamento e fraca inclusão produtiva (PAA e PNAE) dos agricultores familiares abarcados.

Por parte do Núcleo e todo o processo de capacitação as dificuldades se encrustaram na falta de dinheiro e tempo demandando para os deslocamentos. A falta de recursos financeiros também para o custeio do Colegiado pode ser considerado um dos graves problemas que mais prejudicaram o seu funcionamento e regularização de encontros. Nas reuniões, em alguns momentos, os assessores viram-se encarregados a custear do próprio bolso a confecção de material didático para informações/realização das capacitações.

Mesmo com o empoderamento incentivado pelo NEDET, a participação dos membros do Colegiado desenvolveu-se também na fraca representatividade das ONGs (apesar da preeminência dos representantes da sociedade civil) perante aos órgãos do Estado. Vale salientar que, muitas vezes, os próprios membros não praticaram a mediação correta de informações, nem tampouco a consulta dos coletivos que estavam representando, não consultando ao decidir, nem compartilhando as deliberações das reuniões.

Aqui, o capital social pôde ser usado também para ampliar os serviços de crédito disponíveis nessas comunidades e para aumentar a eficiência com que aí operam os mercados. No caso do Cariri Oriental/PEASA/UFCG, o Projeto teve objetivos e dinâmicas diferentes, sobretudo, pelo contexto complicado perante o acesso às políticas. A falta de contato entre os assessores da UFCG e os membros do Fórum e demais instâncias, bem como, a falta de capital social consolidado dificultou o processo de inserir a IACOC no Território. Mesmo assim, a participação do NEDET (apoio financeiro e suporte teórico) empoderou o colegiado fazendo com que a política de desenvolvimento vivesse seu melhor momento dentro do Território.

A atenção de prefeituras locais dada aos pequenos empreendimentos e às cadeias produtivas da agricultura familiar na região facilitou a aprovação do projeto e a ideia da IACOC vingou. Seja pela existência de um incentivo à área de leite e derivados, processamento e beneficiamento de frutas, avicultura alternativa, ou ainda turismo da região, pareceu bastante apropriada a indução de uma rede de negócios e capacitação dos beneficiários e entre fornecedores.

No projeto, o início da atuação do NEDET foi comprometido, sobretudo, pela até então falta de recursos e de informações do CNPq de como proceder no que tange a ações. Analisamos que foi somente a partir da atuação do NEDET que o Fórum apresentou um empoderamento nas ações desenvolvidas como território, apesar da pouca participação dos gestores públicos e da alta rotatividade dos membros.

A participação do NEDET nesse Território veio a resultar num acervo documental mais organizado, fazendo com que houvesse um processo sistemático de documentação expresso nas atas e nos demais registros. Além das reuniões plenárias, a equipe NEDET Cariri Oriental realizou diversos encontros com o Núcleo Diretivo do colegiado territorial, reuniões com o Comitê de Mulheres; reuniões da Câmara de Inclusão Produtiva; Reuniões de mobilização do Comitê Juventude e Conferências Territoriais das Juventudes Rurais; Reuniões para o estudo e reestruturação do Regimento Interno; Seminário Territorial sobre Uso e Conservação do Solo e Água no Cariri Oriental Paraibano; Conferência Territorial de Ater; e Reunião com o governo do Estado/ MDA para regulação dos PROINFs.

Cabe relatar que foi observado um maior interesse por parte dos participantes das plenárias territoriais para se discutir os itens relacionados ao PROINF. Isso também nos mostra um grande interesse nos recursos gerados por esse programa dentro do Território. Entre os temas que mais foram tratados ou debatidos, abarcaram temas como o Comercialização e Mercados, Cooperativismo e/ou Associativismo e Segurança Alimentar. Criação Animal; Meio Ambiente; Educação, Turismo e Cultura Comunicação, dentre outras.

Em paralelo à mobilização no território para a realização das Reuniões Plenárias, a equipe do NEDET auxiliou também na realização de reuniões com o Núcleo Diretivo para discutir e decidir diversos temas e Ações. Antes da recomposição, foram realizadas reuniões com o Núcleo Diretivo para a sede do NEDET na UFCG. Logo após a recomposição, a própria Secretaria Executiva da coordenação passou a marcar suas reuniões no município Campina Grande. A iniciativa conferiu ao Colegiado, dessa forma, uma maior autonomia e independência com relação ao NEDET.

Em termos de gestão social, a dinâmica territorial no Cariri Oriental ao longo do tempo atraiu para as discussões a sociedade civil, ao mesmo tempo em que repeliu cada vez mais o poder público. O Núcleo também atuou de forma prática, através de visitas com o objetivo de verificar a autenticidade do trabalho elaborado, para, por fim, conseguir liberar os recursos para o projeto, dando total apoio à instituição. O mesmo também buscou respostas para o desbloqueio do apoio financeiro dos projetos e da parceria com a Secretaria do estado da Paraíba (SEDAP). Nesse sentido, foram realizados os processos de licitação de acordo com as adequações dos projetos atrasados e suas atividades produtivas.

De modo geral, no Cariri Oriental, durante o período de atuação do projeto, a política territorial tornou-se mais visível na realização de atividades que conseguiram mobilizar o Território em torno das políticas. As mesmas apontam para um total de 13 reuniões das Câmaras Temáticas, 12 Seminários, 7 atividades de mobilização, 4 Conferências e 4 Oficinas de formação, 16 mesas de diálogo, 5 reuniões do núcleo dirigente (Núcleo diretivo), 7 encontros de intercâmbio, 9 reuniões com Comitês Setoriais.

O NEDET Cariri Oriental também contribuiu de forma direta para a realização de duas grandes Conferências realizadas no Território. A primeira delas foi a Conferência Territorial das Juventudes Rurais do Cariri Oriental Paraibano, em que os preparativos iniciais vieram a partir de reuniões como parte da Comissão Organizadora e a cobrança para sua homologação em Plenária Territorial. Realizou também viagens de mobilização nos municípios conquistando, dessa forma, uma quantidade significativa de participantes.

Partiu da Conferência, após sugestão do NEDET, o pedido para criação da Câmara/Comitê de Juventude. Além disso, o Núcleo apoiou os delegados territoriais na Conferência Estadual da Juventude, em que participaram os 15 territórios paraibanos. Dessa conferência, outros jovens puderam representar o estado na capital federal na Conferência Nacional da Juventude. Também foram realizados ciclos de capacitações englobando assuntos como Boas Práticas de Ordenha, Transporte e Armazenamento de Leite e Boas Práticas de Manipulação de Alimentos.

Ademais, a equipe promoveu vários eventos relacionados a temas de juventude rural, Agroecologia, agricultura familiar, eventos envolvidos na cadeia produtiva de caprinos e ovinos, Plano Safra (lançamentos anuais, discussões), discussões sobre política territorial, entre outros. Os coordenadores e assessores do estado da Paraíba mantiveram-se conectados e discutindo ações em conjunto, tendo a Delegacia (DFDA-PB) participado em vários momentos dessas discussões.

Outras capacitações foram realizadas com o objetivo de orientar os produtores sobre a produção de leite e derivados, panificação e frutas e hortaliças. Foram desenvolvidas ações de transferência de tecnologia e acompanhamento da produção em empreendimentos rurais inseridos no território do Cariri Oriental Paraibano. O principal objetivo dessa ação foi o de implantar programas de qualidade, como as Boas Práticas de Fabricação, que se apresentou como indispensável no mercado para a competitividade e a permanência das empresas no território.

Além de Boas Práticas de Manipulação realizada nos municípios, as oficinas de capacitação na produção do queijo de cabra e elaboração do rótulo do produto ampliaram a relevância sobre o tema. O Núcleo também concretizou a troca de experiências com o empreendimento realizou capacitações sobre Identidade visual e rótulo dos produtos; bem como ministrou cursos de boas práticas de Fabricação e /manipulação de alimentos, realizando intermediações junto ao PAA para os produtores de pimenta e alface hidropônica.

A avaliação dos membros do colegiado sobre a atuação do NEDET aponta a atividade do Núcleo no Território como excelente. Recém instalado, ele trouxe o suporte técnico que o Cariri Oriental há tanto pedia (representantes de sindicatos, representantes do poder público etc.) no intuito de trazer recursos para seus municípios. Ao articular as reuniões, o NEDET passou a realizar os envios de convites para que as pessoas integrantes do fórum participassem das reuniões e fazia a ata das reuniões. Operou também em todo o processo de renovação do quadro de integrantes de instituições integrantes do fórum que estava defasado.

O financiamento das atividades melhorou o atendimento da SDT/MDA para com o território e apoiou o seu desenvolvimento no seu período de atuação. No entanto, os conflitos de ordem política e o clientelismo também se apresentaram como obstáculo. Além da imposição realizada pelas pessoas do poder legislativo que muito dominaram as discussões, o egocentrismo na hora de trazer recursos para seus municípios e o entrave da falta de diálogo entre os atores faziam com que o Território se mostrasse pouco coeso e repleto de despreparo para desenvolver projetos e demais políticas.

Desde o desmonte do MDA e com os cortes de inúmeros recursos, o cenário de desmantelamento das políticas nos territórios advindo desde o governo Temer, rompe com o compromisso social da agenda proposta pelo projeto NEDETs. Sem esquecer, do enfraquecimento patrocinado pelo governo de Jair Bolsonaro com a desestabilização de importantes programas, inexistência de recursos para as ONGs e dissolução do fórum. Esse processo tem acentuado as desigualdades e a concentração de renda dos agricultores do Cariri.

Outrossim, nosso campo teórico revelou que a unidade familiar no Cariri Oriental Paraibano vem passando por um processo de transição, deixando de ser somente produtora de alimentos para uma realidade mais mercadológica e de ganhos no setor do agronegócio local. A agricultura familiar vem produzindo e almejando a um modo de comercialização que atende as condições e exigências do mercado e que negligencia temáticas como a reforma agrária, agroecologia e a fome no campo.

No período em que foi realizado esse estudo, consolidou-se o modelo econômico agroexportador como prioridade das ações do governo Bolsonaro, fortemente no comércio de *commodities*, cujos senhores empresariais do agronegócio ampliam suas fortunas e concentram a produção feita em grande escala, com monoculturas mecanizadas e a criação extensiva. Temos um Ministério da Agricultura focado no não cumprimento da carta programática relativa à questão agrária no país.

A liberação de agrotóxicos, a centralização de ações para o agronegócio e o descaso do governo com a pactuação das agendas voltadas para a agricultura familiar no Território têm agravado ainda mais a situação dos trabalhadores rurais que sofrem sem o acesso a políticas de assistência social e financiamentos. A resistência tem sido visualizada na força (mesmo que tímida) dos movimentos institucionais/organizações da sociedade civil locais (ASA-PB, AS-PTA, PSB, PATAC, COPAF, COONAP, dentre outros).

Apesar da situação representada pela ineficácia do poder decisório por parte dos cidadãos, a força de variadas ONGs/Sindicatos/Associações que ainda atuam nos dois Territórios apresenta-se nos eventos, nas reuniões, nas articulações, o que os fortalecem dialeticamente. Uma série dessas organizações locais/estaduais/nacionais conclamam novos tempos para que se possam discutir novamente o caminho para um desenvolvimento rural que diminua as desigualdades e conceda direitos fundamentais e políticas ao maior número possível de agricultores.

Para que cheguemos nesse local, há um longo caminho a percorrer. Para tanto se fazem necessárias iniciativas que incentivem a capacidade do poder público em gerir territorialmente os assuntos públicos. A falta de interesse do Governo Federal sob o comando de Jair Bolsonaro fez e está fazendo retroceder anos de construções de redes e arranjos institucionais existentes nos territórios e que dinamizaram o envolvimento em conjunto e o grau de coesão, sustentáculos para busca de recursos.

Nesse contexto, e analisando os fatos históricos, consideramos que o governo Lula pode representar uma mudança da situação de inércia assumida pelo Governo Bolsonaro se

comparada a um modelo de desenvolvimento de gestões anteriores, elencados no curso da nossa pesquisa. Mais que importante, é crucial que expressemos que, sem recursos para promover uma ciência que valide a relevância da pesquisa/extensão/produção de dados avaliativos, não pode haver futuro para atos democráticos que interfiram de modo significativo nas dinâmicas nos dois Territórios analisados.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial: Reforma Agrária. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, v. 28, n. 1, jan./dez. 1998.
- ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial: Reforma Agrária. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, v. 28, n. 1, jan./ago. 2000.
- ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios. Repensando o desenvolvimento rural. *In*: ABRAMOVAY, R. **O Futuro das Regiões Rurais**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003. p. 83-100.
- ABRAMOVAY, R. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2003.
- ALMEIDA, J. E. L. A. C. A. **Sociologia Histórica Crítica: o neoliberalismo na América Latina e Brasil do século XXI**. 2019. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.
- ALVES, K. C. P. **Nas trilhas da História**. Belo Horizonte: Dimensão, 2000.
- AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.
- ARAÚJO, T. B. Pensando o futuro das políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil. *In*: FAVARETO *et al.* **Políticas de Desenvolvimento Territorial no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010. p. 197 - 217.
- AS-PTA - Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa. **Boletim Informativo**. Agricultura Familiar e Agroecologia. 2012. Disponível em: <http://aspta.org.br/campanha/boletim-608-12-de-novembro-de-2012/>. Acesso em: 29 jun. 2021.
- AVELAR, Lúcia. Participação política. *In*: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **O Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro/São Paulo: Fundação Konrad Adenauer/Editora da UNESP, 2004. p. 261-280.
- BAGNASCO, A. **Tre Italie**. La problematica territoriale dello sviluppo italiano. Bologna: Il Mulino, 1977.
- BALSAN, R. Impactos decorrentes da modernização da agricultura brasileira. Campo território. **Revista de geografia agrária**, Uberlândia, v. 1, n. 2, p.123-151, ago. 2006. Disponível em: www.campoterritorio.ig.ufu.br. Acesso em: 05 mar. 2019.
- BASSI, B. S. Quem é a turma da Tereza Cristina, a nova ministra da agricultura. **The Intercept Brasil**. 2018. Disponível em: <https://theintercept.com/2018/11/15/tereza-cristina-ruralistas/>. Acesso em: 21 jan. 2020.
- BIANCHINI, V. **Vinte anos do Pronaf, 1995-2015: avanços e desafios**. Brasília: SAF/MDA, 2015.

BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 15. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

BOURDIEU, P. The Social Space and the Genesis of the Groups. **Theory and Society**, v.14, n. 6, p. 723-744, 1985.

BOURDIEU, P. **Méditations Pascaliennes**. Paris: Seuil, 2003.

BRASIL. **Chamada Pública Nº 11/2014**. Brasília: CNPq/MDA/SPM-PR, 2014. Disponível em: https://www.antropologiasocial.com.br/wp-content/uploads/2014/06/Chamada_112014.pdf Acesso em: 21 out. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: D.O. 5 de outubro de 1988. Disponível em: www.mec.gov.br/legis/default.shtm . Acesso em: 30 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm . Acesso em: 21 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.947**, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm Acesso em: 21 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.504**, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4504.htm . Acesso em: 21 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.188**, de 11 de janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112188.htm Acesso em: 21 out. 2021.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm . Acesso em: 21 out. 2021.

BRASIL. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de Territórios Rurais.** (Série documentos institucionais). Brasília: SDT/MDA, 2005.

BRASIL. **Orientação para constituição e funcionamento dos colegiados territoriais.** Brasília: MDA/Departamento de gestão territorial, 2009.

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

BRASIL. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável.** (Série documentos institucionais). Brasília: CONDRAF/NEAD, 2003.

BRASIL. **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável.** Brasília: Paralelo 15; Nead/MDA, 2000. Disponível em: <https://goo.gl/Hhd0aW> . Acesso em: 21 fev. 2018.

BRASIL. **Territórios da Cidadania. Documento de Apoio.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, 2008. Disponível em: <http://sistemas.mda.gov.br/sdt/arquivos/074931.pdf> . Acesso em: 21 fev. 2018.

BUTTO, A.; BEMERGUY, E. A Cidadania nos Territórios: o olhar da Coordenação Executiva do Programa Territórios da Cidadania sobre o Estado e as mudanças na Agenda de Desenvolvimento Nacional. *In:* BUTTO, A.; BEMERGUY, E. **Participação, Território e Cidadania:** um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: UFPE, 2014.

CABRAL NETO, A. Democracia: velhas e novas controvérsias. **Estudos de Psicologia**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 287 - 312, 1997.

CANÇADO, A. C. **Gestão social e governança territorial:** interseções e especificidades teóricas. São Paulo: Organizações Rurais e Agroindustriais, 2014.

CANIELLO, M. A parceria com as Universidades na produção de indicadores de desenvolvimento: um balanço do Projeto Células. *In:* ENCONTRO DA COORDENAÇÃO NACIONAL DOS NEDETS. PROJETO CÉLULAS: balanço, resultados e reflexões. I, 2015. Anais [...]. 2015.

CANIELLO, M. Identidade e Qualidade de Vida nos Territórios da Cidadania na ‘Década Inclusiva’ Brasileira. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 18, n. 43, p. 300-334, set./dez. 2017.

CANIELLO, M. **Relatório final do NEXTAP.** Campina Grande: UFCG, 2017.

CANIELLO, M.; PIRAUX, M.; VERÍSSIMO, V. B. S. Identidade e participação social na gestão do programa Territórios da Cidadania: um estudo comparativo. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 84-107, 2013.

CANIELLO, M.; PIRAUX, Marc; BASTOS, V. V. S. Identidade e diversidade no Território da Cidadania da Borborema (PB). **Raízes**, João Pessoa, v. 34, p. 24-48, 2014.

CANIELLO, M.; RACHED, S.; CANIELLO, N. T.; LIMA, W. Institutional procurement of smallholder farming products in the Rural Territory of Seridó in Paraíba (Brazil). *In:* SOULARD, Christophe-Toussaint; BANZO, Mayté; PERRIN, Coline; VALETTE, Elodie.

Urban strategies and practices for agriculture and food: six Mediterranean case studies. Rome, Italy: Università degli studi di Pisa / Agenzia Italiana per la Compagnia e l'Agricoltura Responsabile e Etica (AiCARE), 2015.

CANIELLO, M.; TAVARES, B.; DALLABRIDA, V. R. Gestão social e governança territorial: interseções e especificidades teórico-práticas. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, [s.l.], v. 9, p. 313-353, 2012.

CAPORAL, F. R.; PETERSEN P. Agroecologia e Políticas Públicas na América Latina: o caso do Brasil, 2011. **Agroecología**, v. 6, p. 63–74, 2011. Disponível em: <https://revistas.um.es/agroecologia/article/view/160681> . Acesso em 22 abr. 2021.

CARDOSO JUNIOR, H. M.; LUNAS, D. A. L.; GIONGO, P. R. Experiências do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial do Sudoeste de Goiano (2015-2017). In: LUNAS, Divina Aparecida Leonel; CARDOSO JÚNIOR, Hamilton Matos. (Org.). **Agricultura familiar e desenvolvimento territorial rural no Brasil: debates e as experiências dos NEDETs**. Goiânia: Editora Kelps, 2018. p. 197-2017.

CARVALHO; M. C. B. **Gestão social e trabalho social: Desafios e percursos metodológicos**. São Paulo: Cortez, 2012.

CARVALHO, S. A. Em defesa da Reforma Agrária e da Educação e Cidadania no Campo. **Site do Partido dos Trabalhadores – PT**. 2020. Disponível em: <https://pt.org.br/blog-secretarias/em-defesa-da-reforma-agraria-da-educacao-e-cidadania-no-campo/> . Acesso em: 22 abr. 2021.

CAVALCANTI, M. T. **Relatório final NEDET Cariri Oriental**. Sumé: UFCG, 2017.

CNATER - Conferência Nacional de Ater. **Documento de referência**. 2011. Disponível em: http://www.cnater.gov.br/cnater/sites/site_aiaf/files/doc_referencia_-_final.pdf . Acesso em: 29 mar. 2019.

COLEMAN, J. S. Social capital in the creation of human capital. **American Journal of Sociology**, v. 94, p. 95-120, 1988.

CUT - Central Única dos Trabalhadores. **Enquanto a fome cresce no Brasil, Bolsonaro reduz recursos para agricultura familiar**. 2020. Disponível em: <https://www.afbnb.com.br/enquanto-a-fome-cresce-no-brasil-bolsonaro-reduz-recursos-para-agricultura-familiar/>. Acesso em: 24 jan. 2021.

DALLABRIDA, V. R. Desenvolvimento e governança territorial: um ensaio preliminar sobre a necessidade da regulação no processo de gestão do desenvolvimento. **Revista Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 3, p. 165-186, set./dez. 2010.

DELGADO, G. C. **Previdência social e desenvolvimento rural**. 2014. (mimeo).

DELGADO, N. G.; BONNAL, P.; LEITE, S. P. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, p. 431-473, 2011.

DELGADO, N. G.; BONNAL, P.; LEITE, S. P. **Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais.** (Documento do OPPA) Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), 2015.

DIAS, M. M. **As ONGs e a construção de alternativas para o desenvolvimento rural: um estudo a partir da Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA).** 2004. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

DIESEL, V.; DIAS, M. M.; NEUMANN, P. S. Pnater (2004-2014): da concepção à materialização. *In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil.* Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 107-128.

DREIFUSS, R. **1964: A conquista do Estado** (Ação política, poder e golpe de classe). Petrópolis: Vozes, 1981.

FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição?”. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 299-319, 2009.

FAVARETO, A. Uma década de experimentações e o futuro das políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil. *In: GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio (Orgs.) Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil.* Porto Alegre: UFRGS, 2015.

FERNANDES, B. M. Sobre a tipologia dos territórios. *In: SAQUET, M. A; SPÓSITO, E. S. Territórios e territorialidade: teorias, processos e conflitos.* São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 197-216.

FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

FEITOZA, J. V. F.; SILVA, R. M. T.; SANTOS, R. M.; CAVALCANTI, M. T.; SILVEIRA, D. C.; GONÇALVES, M. C. Avaliação do Índice de Gestão Social no território do Cariri Oriental Paraibano. **Revista Verde de Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável.** v.11, n. 5, p. 128-132, 2016.

FERREIRA, José Roberto Martins. **História.** São Paulo: FTD, 1997.

FONSECA, J. P. Municipalização do Ensino: entre medos e esperanças às vésperas do terceiro milênio. **RBP AE. Rev. Bras. Pol. Adm. Educ.**, v.13, n. 2, 1998.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

GRAZIANO NETO, F. **Questão Agrária e Ecologia: crítica da moderna agricultura.** São Paulo: Brasiliense, 1985.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias.** 2012. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Rio de Janeiro, 2012.

GRISA, C.; PORTO, S. I. As contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 155-180.

GUADAGNIN, J.; CABRAL P. A agricultura familiar no Plano Safra 2020-2021. **Revista Brasil de Fato**. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/06/27/a-agricultura-familiar-no-plano-safra-2020-2021>. Acesso em: 23 dez. 2020.

GUERRA, SIDNEY. **O Povo: Base e Sustentáculo do Estado Democrático de Direito**. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2006.

GUIMARÃES, M. D. A. Desenvolvimento de territórios rurais no Brasil: uma estratégia inovadora para o desenvolvimento rural sustentável. *In*: NASCIMENTO, P. P. *et al.* (Eds.) **Inovações em desenvolvimento territorial**. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2011. p. 27-62.

HESPANHOL, R. A. de M. Agroecologia: Limites e perspectivas. *In*: ALVES, A. F.; CANDIOTTO, L. Z. P.; CARRIJO, B. R. (Org.). **Desenvolvimento Territorial e Agroecologia**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p. 117-136.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese dos indicadores 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Relação dos projetos de reforma agrária**. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/search?SearchableText=Rela%C3%A7%C3%A3o%20dos%20projetos%20de%20reforma%20agr%C3%A1ria> . Acesso em: 21 out. 2020.

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Relação dos projetos de reforma agrária**. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/search?SearchableText=Rela%C3%A7%C3%A3o%20dos%20projetos%20de%20reforma%20agr%C3%A1ria> . Acesso em: 21 out. 2020.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, M. de Andrade. Métodos Científicos. *In*: LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, M. de Andrade. **Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2010.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal, lógica dialética**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1995.

LEITE, S.; LASA, C.; CINTRÃO, R.; VELOSO, J.C. **Inclusão socioeconômica e desenvolvimento rural na Bahia: uma análise das políticas públicas**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2007. (Relatório de Pesquisa – convênio REDES/ SEPLAN/BA).

LENON, W. Bolsonaro reduz verba para reforma agrária e aumenta indenizações a ruralistas. **Revista Brasil de Fato**. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/09/08/bolsonaro-reduz-verba-para-reforma-agraria-e-aumenta-indenizacoes-a-ruralistas> . Acesso em: 13 fev. 2021.

LIMA, J. S. Política de desenvolvimento territorial no Brasil: fundamentos, pressupostos e conceitos. *In*: ENCUESTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA: Reencuentro de

Saberes Territoriales Latinoamericanos, XIV, Lima, 2013. **Anais [...]**. Lima - Peru: Unión Geográfica Internacional, 2013.

LUZZI, N. **O debate agroecológico no Brasil: uma construção a partir de diferentes atores**. 2007. 182 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Rio de Janeiro, 2007.

MARQUES, P. E. (Org.). **Políticas Públicas e participação social no Brasil rural**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 175-199.

MATA-MACHADO, B. Participação política e conselhos de cultura: uma proposta. *In*: RUBIM, A.; FERNANDES, T.; RUBIM, I. **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010.

MATIAS, T. L. **Atores em rede na produção da agroecologia: Um estudo das feiras agroecológicas da microrregião de Campina Grande – PB**. 2016. 228f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - PPGDR) - Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2016.

MATTEI, L. Análise da produção acadêmica sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) entre 1996 e 2006. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 56-97, 2010.

MAZOYER, M.; ROUDART, L. **História das agriculturas do mundo: do Neolítico à crise contemporânea**. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

MDA - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil**. (Série Documentos Institucionais, v. 01). Brasília: SDT/MDA, 2005.

MEDEIROS, L. S. **História dos movimentos sociais no campo**, FASE, Rio de Janeiro, 1989.

NACHILUK, Katia; SILVA Rosana de Oliveira Pithan e. **Primeiras Medidas do Atual Governo Federal em 2019 e Possíveis Impactos na Agricultura**. 2019. Disponível em: <http://www.iaa.gov.br/out/TerTexto.php?codTexto=14566> . Acesso em: 21 out 2022.

NOBRE, E. A.; PÔRTO, I. M. S. A. **Democracia, transparência pública e participação popular, analisados sob o prisma constitucional**. São Paulo: TMP/MCPE, 2012.

OLIVEIRA, C. D. S.; PERAFÁN, M. E. V. **Gestão social no âmbito do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais**. Belém: Rede de Estudos Rurais, 2012.

OLIVEIRA, Petrucio Clécio Alves de. **Reestruturas territoriais e novas territorialidades no cariri paraibano: reflexões a partir do Pacto Novo Cariri**. 2013. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2013.

ORTEGA, A. C. **Territórios deprimidos**. Campinas, SP: Editora Alínea; Uberlândia, MG: Edufu, 2008.

ORTEGA, A. C. As políticas territoriais rurais no Brasil: as ações do Governo Federal. *In*: ORTEGA, Antonio César; e PIRES, Murilo José de Souza (Orgs.) **As Políticas Territoriais Rurais e a Articulação Governo Federal e Estadual**: um estudo de caso da Bahia. Brasília, 2017.

ORTEGA, A. C. CARDOSO, A. Potencialidades e limites de uma política de desenvolvimento local: o Pronaf à luz do Leader. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 40, n. 2, abr./jun. 2002.

ORTEGA, A. C. MENDONÇA, N. C. Estratégias de desenvolvimento territorial rural no Brasil: continuidades e rupturas. *In*: ORTEGA, Antonio César; ALMEIDA FILHO, Niemeyer. **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas-SP: Editora Alínea, 2007. p. 93-121.

PAIXÃO, M. Corte de 87% na reforma agrária no governo Temer mobiliza sem-terra em todo o país. **Revista Brasil de Fato**. 2017. Disponível em:

<https://www.brasildefato.com.br/2017/10/16/corte-de-87-na-reforma-agraria-no-governo-temer-mobiliza-sem-terras-em-todo-o-pais/> Acesso em: 16 ago. 2019.

PALMEIRA, M. G. S. **Poder local**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 1999. (mimeo)

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1992.

PIRAUX, Marc.; BONNAL, Philippe. **Dinâmicas territoriais, projetos coletivos e multifuncionalidade da agricultura familiar na região do entorno de Campina Grande** (Paraíba). Rio de Janeiro: [s.e.], 2007.

PIRAUX, M.; BONNAL P. Ações públicas territoriais e inovações sociais e institucionais. O caso do território da Borborema e da Articulação do Semiárido. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v.19, n.1, p. 62-87, 2011.

PIRAUX, M.; CANIELLO, M. Avanços, dilemas e perspectivas da governança territorial no Brasil: reflexões sobre o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT). *In*: CONGRESO INTERNACIONAL GESTIÓN TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO RURAL. Construyendo un Paradigma., 2015. **Anais [...]**. Bogotá, Colômbia, 2015.

PIRAUX, M.; MIRANDA, R. S. A longa emergência da agricultura familiar: relações entre atividade agrícola, atores sociais e formas de intervenção do Estado no Agreste paraibano. **Revista Raízes**, Campina Grande, v. 30, n. 2, p. 52-67, jul./dez. 2010.

PIRES FERREIRA, L. As bases do pensamento democrático liberal: uma visita às obras de John Locke e Jean-Jacques Rousseau. **Perspectiva Sociológica**, v. 3, p. 01-17, 2009.

PIRES, R. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

PORTAL DOS NEDETS. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. (PTDRS)**. Brasília: SDT/MDA, 2010. Disponível em: <http://portaldosnedets.info/site/investimento-proinf/> . Acesso em: 12 jan. 2017.

- PORTAL DOS NEDETS. **Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial**. Brasília: SDT/MDA, 2015. Disponível em: <http://portaldosnedets.info/site/investimento-proinf/>. Acesso em: 12 jan. 2017.
- PRIETO, G. F. T. A aliança entre terra e capital na ditadura brasileira. **Mercator**, Fortaleza, v. 16, 2017.
- PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e Mercado**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**. A experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000 [1993].
- PUTNAM, Robert D. Bowling alone: America's declining social capital. **Journal of Democracy**, v. 6, n. 1, p. 65-78, jan. 1995.
- PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.
- ROVER, O. J.; LAMPA, F. M. Rede Ecovida de Agroecologia: articulando trocas mercantis com mecanismos de reciprocidade. **Agriculturas**, v. 10, n. 2, p. 22-25, 2013.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. Os Pensadores. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1997.
- SABOURIN, E. P. Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? **Sociedade e Estado**, v. 22, p. 715-751, 2007.
- SACHS, I. **Desenvolvimento**: Includente, Sustentável, Sustentado. Rio de Janeiro: Garamond 2008.
- SANTOS, B. S. Nuestra America. Reinventando un paradigma subalterno de reconocimiento y redistribución. **Chiapas**, v. 12, p.31-69, 2001.
- SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia**. Os caminhos da democracia participativa. Porto: Afrontamento, 2002a.
- SANTOS, B. S. El Estado y los modos de reproducción del poder social. **Nueva Época**, v. 2, p.17-29, 2002b.
- SANTOS, B. S. **Pela Mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 2003.
- SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1999.
- SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- SANTOS, M. O retorno do território. **Debates Territorio y movimientos sociales**, v. 6, n. 16, enero/abril, 2005.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia**. Porto: Afrontamento, 2003.

SANTOS, R. A.; MARSCHNER, W. R. Identidade territorial e desenvolvimento: a formulação de um plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território do Sudoeste do Paraná. *In*: ALVES, A. F; CARRIJO, B. R.; CANDIOTTO, L.Z. P. (Orgs.). **Desenvolvimento territorial e agroecologia**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p. 95-113.

SAQUET, M. A. O território: diferentes interpretações na literatura italiana. *In*: RIBAS, Alexandre Domingues; SPOSITO Eliseu Savério; SAQUET, Marcos Aurélio. **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

SAQUET, M. A.; SILVA, Sueli Santos da. Milton Santos: concepções de geografia, espaço e território. **Geo UERJ**, Ano 10, v. 2, n. 18, p. 24-42, 2008. Disponível em: <http://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/viewFile/1389/1179> . Acesso em: 2 maio 2020.

SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. Território, Territorialidade e Desenvolvimento: Diferentes perspectivas no nível internacional e no Brasil. *In*: ALVES, A.F; CARRIJO, B. R.; CANDIOTTO, L.Z. P. (Orgs.). **Desenvolvimento territorial e agroecologia**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

SCHERER-WARREN, I. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 21, n. 1, p. 109-130, jan./abr. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/se/v21n1/v21n1a07.pdf> . Acesso em: 3 maio 2020

SCHJEITMAN, A.; BERDEGUÉ, J. A. **Desarrollo territorial rural**. Chile: División América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Departamento de Desarrollo Sustentable del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2004.

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 6, n. 11, p. 88-125, jan./jun. 2004.

SCHNEIDER, S. MATTEI, L.; CAZELLA, A. **Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF** – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural. Porto Alegre: [s.e.], 2004.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Graziano da. **A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

SILVA, R. M. T. **Território e desenvolvimento rural: uma análise da política territorial do MDA em um estudo de caso do cariri oriental paraibano**. 2013. 168 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2013.

SILVA, Edna Maria da. A trajetória da assistência técnica e extensão rural no Brasil. *In*: CONGRESSO ALAS, xxxi, 2017. **Anais [...]**. Montevideo - Urugua, 2017.

SILVA, T. L.; SCHMITZ, J. K.; PICCIN, M. Atuação do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial no Território Rural Vale do Rio Pardo: desafios enfrentados e perspectivas. **Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade**, v. 3, p. 14-25, 2017.

SINTAB - Sindicato dos Trabalhadores Públicos Municipais do Agreste da Borborema. **Desmonte das políticas públicas voltadas para o campo**. 2018. Disponível em: <https://sintab.org.br/desmonte-das-politicas-publicas-voltadas-para-o-campo/>. Acesso em: 19 set. 2019.

TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. *In*: AVRITZER, L. (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Ed. Unesp, 2005.

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

VEIGA, J. E. A face territorial do desenvolvimento. **Interações**, Campo Grande, v. 3, n. 5, p. 519, 2002.

WEID, J. M. V. D. Alimentos transgênicos matariam a fome do mundo? **Jornal do Brasil**. 2002. Disponível em: <https://www.jb.com.br/>. Acesso em: 19 set. 2019.