



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

JASCIRA DA SILVA LIMA

**A face inovadora das políticas públicas de desenvolvimento rural:
uma análise da política de desenvolvimento territorial no estado do
Piauí**

CAMPINA GRANDE- PB

2010

JASCIRA DA SILVA LIMA

**A face inovadora das políticas públicas de desenvolvimento rural:
uma análise da política de desenvolvimento territorial no estado do
Piauí**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Ciências Sociais.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Ramonildes Gomes

CAMPINA GRANDE- PB

2010



FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL DA UFCCG

L732f

Lima, Jascira da Silva.

A face inovadora das políticas públicas de desenvolvimento rural: uma análise da política de desenvolvimento territorial no estado do Piauí / Jascira da Silva Lima. — Campina Grande, 2010.
127 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades.

Referências.

Orientador: Prof^ª. Dr^ª. Ramonildes Alves Gomes.

1. Sociologia Rural. 2. Desenvolvimento Territorial. 3. Instituição. 4. Políticas Públicas. 5. Ruralidades. I. Título.

CDU – 316.334.55(043)

JASCIRA DA SILVA LIMA

**A face inovadora das políticas públicas de desenvolvimento rural:
uma análise da política de desenvolvimento territorial no estado do
Piauí**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da
Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial à obtenção do
título de mestre em Ciências Sociais.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^ª. Dr.^ª. Ramonildes Alves Gomes
Orientadora

Prof. Dr. Márcio Caniello
Examinador

Prof. Dr. Olívio Teixeira
Examinador

À Lucimere (*In memoriam*).

AGRADECIMENTOS

À minha família pela partilha de valores basilares de minha formação pessoal, pela compreensão e apoio tanto financeiro, quanto moral durante este longo período de estudo no mestrado.

Aos amigos pelo convívio e incentivos, em especial ao amigo e companheira Rosemberg Batista e Aline Soraya, com quem tenho partilhado sentimentos, conhecimentos, sorrisos e também as lágrimas inerentes aos processos da vida.

Aos atores e agentes territoriais que ao longo desse processo se tornaram amigos e companheiros incansáveis, com os quais partilhei conhecimentos, experiências e angústias. À dona Nazaré Cardoso de Nazaré, dona Desterro, dona Antônia, Edilson da Vargem, Edmilson, Willian Batista, Reginaldo Cardoso, Gerardo e Erasmo.

Aos agentes governamentais (no âmbito municipal, estadual e federal) e não governamentais. Em especial as companheiras Rosário Barros, Antônio Pereira, Waldimir Filho, Berenice Silva e Carleusa Andrade.

Ao conjunto de professores do PPGCS, em especial a Profa. Dra. Ramonildes Alves Gomes, pelas preciosas contribuições teóricas e metodológicas desse trabalho e pela tolerância pedagógica com que me orientou ao longo da construção desta dissertação.

Por fim, a inigualável riqueza que o convívio com os amigos do mestrado me proporcionou, foram experiências de enriquecimento pessoal e teórico, em momentos como as apresentações individuais de trabalhos, na partilha de valores e expressões culturais e, claro, no forró e na cachaça que ajudaram a aliviar as tensões. Em especial agradeço a Bruna Sobral a quem carinhosamente chamo e considero "irmã gêmea" e Emmanuela Lins pela acolhida e companheirismo.

RESUMO

O foco desta pesquisa será a análise do Colegiado Territorial e do Núcleo Diretivo como espaços colegiados de discussões e tomada de decisões sobre as políticas públicas no Território Rural de Carnaubais, no estado do Piauí. Este espaço foi articulado durante os processos de sensibilização, mobilização e capacitação da Política Nacional de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável - PRONAT, que vem sendo implementada no Brasil desde o ano 2003 pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT, em parceria com agentes públicos estaduais e municipais, para além da parceria com a sociedade civil nos processos de implementação da mesma. No estado do Piauí o PRONAT dialoga com a estratégia de planejamento participativo territorial consolidado pela lei complementar nº. 87/2007. No vasto campo das políticas públicas estamos chamando de “processos de inovação” o formato de organização institucional pensado a partir de uma secretaria de governo no âmbito federal (SDT), que dialoga com a nova institucionalidade territorial, chamada de Colegiado Territorial. Este espaço conta com a participação paritária de atores sociais locais tanto do poder público, quanto da sociedade civil. Buscamos dar visibilidade a forma como os atores sociais articulam-se para garantir sua representatividade nesses espaços garantindo as articulações para encaminhar demandas de ações e projetos territoriais, exemplificados com a experiência dos projetos de PRONAF infra-estrutura. A abordagem territorial do desenvolvimento sustentável aqui destacada é articulada em um espaço com características multidimensionais tais como: sociais, culturais, ambientais, políticos, econômicos e institucionais, que aproximam um conjunto de municípios que se autodenominam “território”, com presença de elementos marcantes que nos indicam identidade e coesão social. Nesta nova forma de abordagem territorial incluem-se os espaços urbanizados que compreendem pequenas e medias cidades, vilas e povoados. (MDA/SDT, 2005).

Palavras-chave: Sociologia rural, Desenvolvimento territorial, Instituição, Políticas públicas e Ruralidades.

ABSTRACT

The focus of this research is the analysis of the Territorial Board of Directors and as spaces collegiate core of discussions and decisions on public policies in the Territory of Rural Carnaubais in the state of Piauí. This space was articulated during the process of sensitization, mobilization and training of the National Policy on Rural Sustainable Development - PRONAT, which is being implemented in Brazil since 2003 by the Ministry of Agrarian Development - MDA through the Department of Land Development - TDS in partnership with state and local officials, in addition to the partnership with civil society in the process of implementing the same. In the state of Piauí PRONAT dialogues with the participatory territorial planning strategy was consolidated by complementary law no. 87/2007. In the broad field of public policy we call "innovation processes" format of institutional organization thought from a department of government at the federal level (SDT), which speaks to the new territorial institutions, called the Territorial Board. This space includes the equal participation of local stakeholders from both the government, and civil society. We seek to make visible how social actors are articulated to ensure their representation in such forums to ensure the joints making demands of regional actions and projects, exemplified by the experience of projects PRONAF infrastructure. The territorial approach to sustainable development highlighted here is articulated in a multidimensional space with features such as: social, cultural, environmental, political, economic and institutional, approaching a group of municipalities who call themselves "territory" with the presence of significant elements that indicate the identity and social cohesion. In this new form of territorial approach includes the urbanized areas that include small and medium cities, towns and villages. (MDA / SDT, 2005).

Key words : Development Territorial, Institutional Organization, Public Policy, rurality.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Territórios Rurais do Estado do Piauí.

Figura 2 – Municípios que compõem o Território dos Carnaubais.

Figura 3 – Municípios do Território dos Carnaubais reconhecidos como semi-árido.

Figura 4 – Estrutura de composição do Colegiado e do Núcleo Diretivo e Técnico do Território dos Carnaubais.

Figura 5 – Composição do Colegiado de Desenvolvimento do Território dos Carnaubais.

Figura 6 – Composição do Núcleo Diretivo do Território dos Carnaubais Aglomerado 05 - Campo Maior.

Figura 7 - Composição do Núcleo Diretivo do Território dos Carnaubais Aglomerado 06 – Castelo do Piauí.

Figura 8 – Composição da Secretaria de Desenvolvimento Territorial.

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 01: situação do pronaf-infra em 2003 – em número de contratos
- Gráfico 02: situação do pronaf-infra em 2003 – em volume de recursos
- Gráfico 03: situação do pronaf-infra em 2004 – em número de contratos
- Gráfico 04: situação do pronaf-infra em 2004 – em volume de recursos
- Gráfico 05: situação do pronaf-infra em 2005 – em número de contratos
- Gráfico 06: situação do pronaf-infra em 2005 – em volume de recursos
- Gráfico 07: situação do pronaf-infra em 2006 – em número de contratos
- Gráfico 08: situação do pronaf-infra em 2006 – em volume de recursos
- Gráfico 09: situação do pronaf-infra em 2007 – em número de contratos
- Gráfico 10: situação do pronaf-infra em 2007 – em volume de recursos
- Gráfico 11: situação do pronaf-infra em 2008 – em número de contratos
- Gráfico 12: situação do pronaf-infra em 2008 – em volume de recursos
- Gráfico 13: situação do pronaf-infra em 2003/2008 – em número de contratos
- Gráfico 14: situação do pronaf-infra em 2003/2008 – em volume de recursos
- Gráfico 15: situação do pronaf-infra em 2003/2008 – (total = repasse + contrapartida)
- Gráfico 16: situação do pronaf-infra em 2003/2008 – em volume de recursos
- Gráfico 17: situação do pronaf-infra em 2003/2008 – (investimento x custeio)
- Gráfico 18: total de contratos por ano no Território dos Caraubais - PI

LISTA DE SIGLAS

CARITAS - Rede da Igreja Católica de Atuação Social - Cáritas Internationalis

CADES – Centro de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável

CEDERPA – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Política Agrícola

CEDS - Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável

CEPAC - Centro Piauiense de Ação Cultural

CIAT - Comissão de Implantação de Ações Territoriais

CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba

COMDEPI – Companhia Metropolitana de Desenvolvimento do Estado do Piauí

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento

CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

CONTAG - Confederação dos Trabalhadores da Agricultura

CTDS - Conselho de Desenvolvimento Territorial Sustentável

CT – Colegiado Territorial

DETRAN – Departamento Estadual de Transito

DFDA - Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário

DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra a Seca

DOU – Diário Oficial da União

DTRS – Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável

EMATER – Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa em Agropecuária

FETAG – Federação dos Trabalhadores na Agricultura

FUMAC – Fundo Municipal de Apoio Comunitário

IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente

IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

INTERPI – Instituto de Terras do Piauí

INSS – Instituto Nacional de seguridade Social

OG – Organização Governamental

ONG – Organização Não Governamental

PCPR – Programa de Combate a Pobreza Rural

PLANAP – Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba

PNDTRS – Política Nacional de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável

PROINF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar para
Projetos de Infra-estrutura

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAT - Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável

PST - Plano Safra Territorial

PTC – Programa Territórios da Cidadania

MDA - Ministério de Desenvolvimento Agrário

ND - Núcleo Diretivo

NT – Núcleo Técnico

SDT - Secretária de Desenvolvimento Territorial

SEEAB – Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Irrigação do Piauí

SEPLAN – Secretaria Estadual de Planejamento

STR – Sindicato de Trabalhadores Rurais

STTR – Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

UESPI – Universidade Estadual do Piauí

UFPI – Universidade Federal do Piauí

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| Introdução..... | 14 |
| Capítulo I – A política nacional de desenvolvimento territorial – PRONAT..... | 29 |
| 1.1 O PRONAT como política pública de desenvolvimento..... | 29 |
| 1.2 A estrutura nacional de apoio para o PRONAT: organização institucional da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT..... | 33 |
| 1.3 O processo de implantação e de organização institucional do PRONAT no Estado do Piauí..... | 35 |
| 1.4 O Território dos Carnaubais- PI..... | 40 |
| 1.5 A organização institucional do Território dos Carnaubais..... | 47 |
| Capítulo II – Políticas públicas: institucionalidades, territorialidades e ruralidades..... | 55 |
| 2.1 O rural como ambiente socialmente integrado favorável a implementação de políticas públicas..... | 55 |
| 2.2 As políticas públicas de inovação: um longo processo?..... | 58 |
| 2.3 A abordagem territorial para o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais..... | 61 |
| 2.4 Institucionalidades no PRONAT e as “forças vivas dos territórios”: o desafio da composição..... | 68 |
| Capítulo III – O PRONAT e as dinâmicas territoriais: o caso do Piauí..... | 84 |
| 3.1 As institucionalidades do PRONAT e o papel preponderante nos resultados sociais e políticos almejados no Piauí..... | 84 |
| 3.2 A SDT e as institucionalidades territoriais: um descompasso entre oferta e demanda..... | 87 |
| 3.3 A demanda de projetos territoriais como contraponto para abordagem territorial de desenvolvimento da SDT..... | 89 |
| 3.4 Áreas de resultados e produtos esperados: as expectativas da SDT e os resultados do PRONAT no Piauí..... | 107 |
| 3.5 “Duas faces de uma mesma moeda”: as institucionalidades do PRONAT e a recomposição de forças divergentes..... | 108 |
| 3.6 Os atores sociais e as estratégias adotadas para garantia de recebimento dos benefícios públicos..... | 110 |
| Considerações finais..... | 113 |
| Referências..... | 120 |
| Anexo..... | 124 |

Anexo A

Apêndice..... 126

Apêndice A

Apêndice B

Introdução

A pesquisa desenvolvida durante o curso do mestrado no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – PPGCS consistiu num esforço de responder as inquietações acerca da Política Nacional de Desenvolvimento Territorial – PRONAT, implementada a partir do ano de 2003, pelo governo federal, através do Ministério de Desenvolvimento Agrário - MDA e da Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT. No Estado do Piauí a articulação da política conta com o apoio do Consultor Estadual da SDT, do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Política Agrícola– CEDERPA, a Secretária de Desenvolvimento Rural – SDR e da Secretaria de Planejamento – SEPLAN. No território rural dos Carnaubais com o apoio do Centro Piauiense de Ação Cultural – CEPAC (organização não-governamentais – ONG) e dos poderes públicos locais, basicamente Prefeituras e Câmaras Municipais dos dezesseis municípios que compõem o território em estudo.

Como técnica contratada pelo CEPAC em 2005 para atuar no Território dos Carnaubais nos processos de iniciação do PRONAT, quais sejam: sensibilização, mobilização e capacitação de agentes e atores sociais, nos despertaram para a construção de uma pesquisa empírica que apontasse caminhos para ajudar a perceber quais as formas de inovação que norteavam a política de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável – DTRS, e, em que medida essas inovações poderiam contribuir com a melhoria da vida das pessoas que militavam no ambiente do território.

Passamos então a pensar e buscar na literatura estudos, na linha das políticas públicas, que potencializasse um olhar crítico sobre o desenho institucional da política, vindo desde o formato do agente federal responsável pela mesma, a SDT, até o arranjo institucional no território, Colegiado Territorial. Nesse sentido encontramos importante contribuição nos estudos de Peter Hall e Rosemary C. R. Taylor (2003), pois que em seus trabalhos de pesquisa a pergunta chave para entender o ambiente institucional de uma política pública é: qual o papel das instituições na determinação de resultados sociais e políticos?

A partir do trabalho desenvolvido como articuladora territorial no Território dos Carnaubais, nos processos de mobilização dos atores sócias participantes do Colegiado Territorial passamos a questionar também qual o papel do Colegiado Territorial - CT, bem como do seu Núcleo Diretivo – ND na determinação de

resultados sociais e políticos almejados no PRONAT, quais sejam de promover o desenvolvimento sustentável de territórios rurais. Mais ainda, se o aparato de governo e de poder disposto e articulado para a mesma, em nível federal e estadual, configura-se como reflexo de um estado indutor, executor e regulador das políticas?

Mesmo considerando ter o PRONAT nascido a partir de demandas sociais no ambiente rural, a estratégia de organização de uma secretaria reflete a tentativa de controle do estado sobre essa demanda? Ou, em sentido contrário, como sugerem os estudos de Bernard Pecqueur (2005), apresentam uma missão diferenciada para o estado, que lhe permite assegurar pelo menos três funções: a *redistribuição*, a *mediação* e a *coordenação*?

Tomando base essas questões nossa hipótese é a de que o ambiente institucional do PRONAT longe de ser um reflexo de um estado indutor, executor e regulador de políticas, pretende a partir de sua composição mostrar uma face do estado mais próxima dos atores sociais demandantes de políticas públicas, pois que os mesmos fazem-se representar nesses ambientes.

A estratégia de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – DSTR investe num conjunto de ações orientadas para promover e apoiar, onde já existem, iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural. No caso do Território dos Carnaubais a base do Colegiado Territorial foram os atores sociais já articulados em processos anteriores pela Secretaria do Planejamento do Estado – SEPLAN e pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba – CODEVASF. Outro elemento inovador e que chama atenção dentro da política é a opção pela *abordagem territorial*, que considera as múltiplas dimensões e as inter-relações contidas em uma população diversificada e com necessidades e potencialidades distintas. Nessa política o *desenvolvimento sustentável* deve contemplar medidas que objetivem a melhoria contínua da qualidade de vida do conjunto da população do território, não apenas de parte dela. Portanto, torna-se indispensável uma forte articulação de políticas públicas entre si, nos diversos níveis de governo, com as iniciativas da sociedade civil, do setor privado dos diversos ramos de atividades. (SDT/2005)

Diante de tais orientações observa-se, a partir da vivência nos processos de implementação da Política de Desenvolvimento Territorial no Estado do Piauí, que outras questões emergem e nos instigam a refletir sobre as concepções de

desenvolvimento territorial, adotada pela SDT e que coincide em seus muitos aspectos com o debate apresentado pela comunidade acadêmica.

Para autores como Abramovay (2005), por exemplo, *a abordagem territorial do desenvolvimento*, particularmente a do desenvolvimento rural, aqui defendida, remete a aplicação de categorias de análise, além dos enfoques mercantis e setoriais. Nesse sentido, uma abordagem territorial da sociedade deve levar em consideração a descontinuidade e complementaridade dos espaços (urbano e rural), as formas de coordenação não formalizadas ou institucionalizadas (redes, relações de proximidade, reciprocidade camponesa, etc.), os atributos comparativos dos produtos e os recursos associados a territórios específicos, social e culturalmente marcados (capital social, valores de uso, valores éticos, valores de prestígio), e, finalmente, as dinâmicas de inovação ligadas a esses processos e a valores de natureza diferenciada.

Nosso propósito é saber se os conceitos e princípios adotados pelo PRONAT respondem as demandas sociais das comunidades rurais como público alvo da política, ou, se como nos provoca Bruno Latour (1994) elas são apenas reflexos de um modismo moderno, mas exógeno ao ambiente rural piauiense?

Note-se que durante as etapas de organização dos atores dentro dos territórios rurais, quais sejam as reuniões municipais, as oficinas de aglomerados territoriais¹, as oficinas territoriais e os encontros Estaduais e regionais a discussão sobre os conceitos de território, território rural, abordagem territorial do desenvolvimento, dinamização econômica, gestão social são exemplos de terminologias que provocavam certa estranheza aos atores sociais. Refletindo sobre esta situação suponho que, embora as instituições e atores sociais tenham inserido a estratégia de desenvolvimento territorial (alargando os olhares para dimensões social, cultural, ambiental, entre outras) em suas agendas a discussão, as ações e projetos que mobilizam e articulam esses mesmos espaços ainda nos parece centrado no desenvolvimento econômico. Um elemento importante e que valida estas impressões é que às oficinas de definição dos projetos de PRONAF Infra-estrutura foram a porta de entrada do DSTR no Estado do Piauí, uma vez que estas

¹ Subdivisão do território que aglomera os municípios por proximidade geográfica, logística de estrutura de serviços do Estado (educação, saúde, assistência técnica do EMATER, etc.), acesso através de estradas e rodagens, e, a teia de relações estabelecidas entre as organizações da sociedade civil (basicamente dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais – STTR e das pastorais da Igreja Católica).

eram orientadas, apenas pelo viés econômico, viciando o olhar dos atores sobre o desenvolvimento centrado no econômico

No PRONAT toda a estratégia de descentralização com vistas à promoção do desenvolvimento em territórios rurais esta baseada na busca do pleno funcionamento de espaços colegiados de tomada de decisão. É assim que a mesma pretende fortalecer institucionalidades participativas e estáveis, capazes de gerir, no longo prazo, as iniciativas voltadas para o desenvolvimento dos territórios rurais. A política de DTRS foi projetada para um horizonte temporal de 15 anos consecutivos em cada território, em três ciclos de implementação. Cada ciclo da estratégia de desenvolvimento territorial compõe-se de três fases onde estão intercaladas períodos de atuação direta e intensificada das políticas de promoção ao desenvolvimento territorial (oferta), com períodos de acompanhamento e suporte aos territórios (auto-organização), quando os territórios deverão agir realizando as atividades planejadas (planificação). Para cada uma dessas fases esta prevista a efetivação de determinados resultados. (SDT/2005). Com relação a temporalidade o que percebo no ambiente do território é uma ansiedade, tanto por parte dos agentes, quanto dos atores territoriais com relação a execução dos projetos priorizados nas plenárias territoriais, pois que a maioria dos atores sociais de 2003 a 2005 já haviam passado por três ambientes de discussão e definição de ações e projetos territoriais, quais sejam: CODEVASF, SEPLAN e SDT, respectivamente.

Na primeira fase, a ênfase recai sobre a preparação do território para o processo de construção do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS e para a projeção de ações imediatas com visão estratégica. Nessa fase, se destaca a mobilização, sensibilização e capacitação dos atores sociais e uma primeira aproximação de um diagnóstico geral sobre o território. Promovem-se investimentos em infra-estruturas e serviços públicos, apóia-se a formação de institucionalidades para a gestão territorial (colegiado territorial composto por duas representações do poder público e duas da sociedade civil de cada um dos municípios que compõem o território), a formulação de iniciativas ajustadas às características do território visando à dinamização da economia através da organização, da inovação e da diversificação. (SDT/2005).

Na segunda fase, ocorre o processo de planificação do território propriamente dito, com ações como o diagnóstico participativo, elaboração de uma visão de futuro, definição do eixo aglutinador, construção do PTDRS, com estratégias, ações e

instrumentos de médio prazo, e a formulação dos projetos territoriais específicos, relacionados à materialização do plano em iniciativas concretas. Com isso espera-se fortalecer as institucionalidades, criadas ou identificadas na primeira fase, o desenvolvimento do capital social², a consolidação da gestão social e o incremento das capacidades territoriais.

Para Robert Putnam (1996), importante pesquisador do institucionalismo, um elemento importante a ser considerado num processo de formação de um ambiente institucional, que facilite problemas de cooperação entre seus membros, é possuir um bom estoque de capital social, sobre a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica³. Para este, capital social implica características da organização social, como confiança, normas e sistemas que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade. Como as demais formas de capital, este também é produtivo, porque além de obter resultados de difícil alcance, reforça a eficiência do capital convencional. Diferentemente do capital fixo, o capital social é ampliado pelo uso, isto é, quanto mais utilizado maior é o volume acumulado: por outro lado, não sendo utilizado, pode extinguir-se. Numa linguagem financeira própria da reprodução do capital convencional pode-se dizer também que, nesse caso, a depreciação só é aplicada ao capital social se não utilizado.

Putnam (1996) argumenta que a resolução de dilemas sociais sem a necessidade do fornecimento de incentivos ou imposição de sanções se materializa na participação nos processos de tomada de decisão; na igualdade política, ou seja, direitos e deveres iguais para todos e, nas relações horizontais de reciprocidade: na solidariedade, confiança e tolerância. Estas características conferem às instituições

² Entendido como o conjunto de relações (pessoais, sociais, institucionais) que podem ser mobilizadas pelas pessoas, organizações e movimentos visando a um determinado fim, o capital social tem na sua raiz processos que são, a um só tempo, baseados e geradores de confiança, reciprocidade e cooperação. Implica a habilidade de pessoas e grupos em estabelecerem relações duradouras, obter recursos financeiros, materiais, cognitivos e empreender ações com a finalidade de reduzir custos das transações por meio da associação, da administração, da compra e da venda conjuntas, do uso compartilhado de bens, da obtenção e difusão das informações. (SDT/2005).

³ É muito evidente, que há relação direta entre participação cívica e bom desempenho do governo e da economia. Daí concluir-se que a alavancagem mais poderosa para o desenvolvimento de um país seja a constituição de "bancos de capital social", a tessitura de redes de ação cidadã, a edificação do voluntariado organizado. "Arregaçar as mangas" e fazermos nossa parte como cidadãos, individualmente, mas também articuladamente, é indispensável para superarmos o desnecessário atraso, que finca suas raízes em inócuas expectativas, eternos queixumes, responsabilizações de outrem, vitimizacões acomodadas. (SDT/2005).

ferramentas que possibilitam a produção de resultados que satisfazem os seus membros. Caso emblemático na forma como os atores sociais, membros do núcleo de direção do Colegiado Territorial, escolheram para organizarem-se internamente. As três coordenações colegiadas (coordenação política, secretaria e comunicação) com paridade na representação de poder público e sociedade civil e dos aglomerados territoriais, nos parece a fórmula ideal acordada pelos atores para otimização dos conflitos e garantia nos direitos e deveres iguais para todos.

As teses de Putnam ajudam a perceber aspectos importantes da dinâmica institucional do Colegiado Territorial e do seu Núcleo Diretivo, possibilitando compreendê-los, enquanto arranjos institucionais e políticos que se organizam horizontalmente e não hierarquicamente, portanto, espaços favoráveis à tomada de decisões que provocam mudanças sociais mais profundas, tais como o poder de decisão descentralizados dos agentes públicos é compartilhado com atores sociais representativos da sociedade civil, em uma tentativa de qualificar a demanda de ações e projetos territoriais.

Na terceira fase, inicia-se a execução dos projetos e a concretização gradual do plano, havendo continuamente atividades de monitoramento e avaliação. Amplia-se a afirmação da identidade e da representatividade do território, possibilitando, cada vez mais, parcerias externas, participação em redes e cooperação inter-territorial.

Dialogando com essas fases a questão problema é que na implementação de uma política pública orientada por fases que passam pela tomada de decisão, elaboração, implementação, controle social e avaliação, segundo Celina Souza (2006). Aquilo que pode parecer simples e fácil de ser implementado, por ter sido construído com uma ampla mobilização e comprometimento de instituições de bases sociais forte, pode não ter os mesmos efeitos desejados quando da sua implementação, pois que os processos inerentes aos espaços públicos de tomada de decisão, com representações do poder público e da sociedade civil, no âmbito municipal, territorial e estadual, são dinâmicos e podem nem sempre seguir as orientações norteadoras da política fase a fase, tanto por uma possível reconfiguração desses espaços quanto pela disposição dos mesmos dentro da estrutura de apoio. O que pode vir a comprometer profundamente o cenário até então harmonioso da política como um todo? Mais ainda pelo fato de que na implementação da política, por motivações que vem desde a questão orçamentária

até o ambiente encontrado na prática, podem comprometer a ordem de execução da mesma, dando mostras de que o não seqüenciamento da mesma pode comprometer os resultados esperados.

É também no decorrer dessas fases que percebemos os primeiros descontentamentos (divergências) com a política. Visto que nas orientações metodológicas do PRONAT sobre quais ações e projetos a serem priorizados tanto no PTDRS, como os executados através de recursos do PRONAF Infra-estrutura (antigo PRONAF Global), bem como os articulados nas diversas áreas e instâncias de governo federal e estadual, deveriam ser discutidos e aprovados pelo Colegiado Territorial (espaço de discussão e tomada de decisão à nível territorial). Minha hipótese é que, grosso modo, a transposição do Pronaf Global para o Pronaf infra-estrutura representa uma transposição do poder de decisão, sobre determinados projetos, da prefeitura para uma instância colegiada com representação tanto do poder público quanto da sociedade civil de forma paritária (ambas “forças vivas” presentes no território) e que representam um conjunto de municípios que se autodenominam território⁴. A disputa pela localização do espaço físico que sediará a obra e o bônus político pela execução da mesma tem se configurado como entrave para execução dos projetos, visto que em debates e argumentos sobre projetos e sua localização a sociedade civil organizada, a exemplo de Sindicato de Trabalhadores Rurais, têm conseguido apresentar e aprovar demandas em detrimento das apresentadas pelos representantes do poder público. A concretização destas demandas consolidaria então a estratégia de descentralização do poder local e controle social sobre as ações do Estado, quebrando assim a estrutura de apadrinhamento político sob os benefícios públicos disponibilizados para as populações nesses territórios.

No caso do Piauí, com relação à planificação (fase de execução dos projetos territoriais) trabalho como hipótese o fato de que em um estado cuja discussão da

⁴ **Território:** É um espaço físico, geograficamente definido, não necessariamente contínuo, 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.

Território “rural”: Onde conforme o conceito de território, os critérios multidimensionais que os caracterizam, bem como os elementos mais marcantes que facilitam a coesão social, cultural e territorial, apresentam, explícita ou implicitamente, a predominância de elementos rurais. Nesses territórios incluem-se os espaços urbanizados que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados.(MDA/SDT - 2005).

estratégia de DSTR teve o envolvimento de três agentes estatais diferentes (CODEVASF - 2003, SEPLAN - 2007 e SDT - 2005), em tempos diferentes, essas discontinuidades nas ações de planejamento tenham provocado desconfiança e descredibilidade, por parte dos atores sociais, quanto à execução dos projetos territoriais priorizados.

Pois que, para além da SDT e sua proposta trabalhada nesta pesquisa, havia as ações da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e Parnaíba - CODEVASF, que buscava o desenvolvimento integrado de ações para potencializar as bacias dos Rios São Francisco e Parnaíba (com a construção do Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba - PLANAP), em uma lógica de planejamento que orienta-se pela bacia hidrográfica, ou seja, envolvia no planejamento e na execução das ações municípios do estado do Ceará e Maranhão; e a Secretaria do Planejamento – SEPLAN, com a estratégia de regionalização para a definição dos recursos do orçamento do estado do Piauí (os Cenários Regionais e a LEI COMPLEMENTAR Nº. 87, de 22 de agosto de 2007, que estabelece o Planejamento Participativo Territorial para o Desenvolvimento Sustentável do Estado do Piauí). Observa-se que embora muitos dos atores sociais mobilizados para esse fim fossem os mesmos, os produtos distintos para cada um desses agentes provocam divergências e acirramentos quanto a unificação das demandas e das institucionalidades articuladas nos territórios. Muitas vezes reproduzindo ambientes de animosidade do estado nos territórios, inviabilizando a implementação de determinadas ações e projetos e impedindo que os atores sociais percebessem cada uma destas ações como sendo parte de um programa mais geral denominado de PRONAT.

É importante ressaltar que para além do modelo de desenvolvimento que esta sendo apresentado ao universo rural, interessa refletir sobre qual face desse mesmo universo despontará como força atuante e até certo ponto determinante nos espaços colegiados de tomada de decisão, ou mesmo paralelo a estes, em que medida os mesmos apresentam consenso ou oposições com o PRONAT? Visto que as observações no processo deixam claro o reconhecimento da diversidade de “forças vivas⁵” presente e divergente nos territórios rurais.

⁵ FORÇAS VIVAS: Diversidade de atores e agentes sociais do poder público, da sociedade civil e iniciativa privada, dentre outros setores organizados, considerados nas dimensões de gênero, etnia, geração e raça. (MDA/SDT – 2005).

Nazaré Wanderley (1998) ao afirmar a permanência do rural como espaço integrado, porém específico e diferenciado, reforçado quando se leva em conta as representações sociais a respeito do meio rural. Considera particularmente fértil, nesta reflexão, a idéia de que, mesmo quando se atinge certa homogeneidade, no que se refere aos modos de vida e a chamada paridade social, as representações sociais dos espaços rurais e urbanos reiteram diferenças significativas, que têm repercussão direta sobre as identidades sociais, os direitos e as posições sociais de indivíduos e grupos, tanto no campo quanto na cidade. O que parece mais importante para registrar tanto para a autora como para esta pesquisa, é que essas diferenças não se dão mais no âmbito do acesso a bens materiais e sociais – que seriam, então, de certa forma, similarmente distribuídos entre os habitantes do campo e os da cidade, nem mesmo no modo de vida de cada segmento. As diferenças vão se manifestar no plano das identificações e das reivindicações da vida cotidiana, de forma que o elemento rural se torna um ator coletivo, constituído a partir de uma referência espacial e inserido num campo ampliado de trocas sociais. (WANDERLEY, 1998). É precisamente sobre esse ator coletivo e as relações estabelecidas em seu interior que dedico atenção nesse trabalho.

A hipótese, nesse caso, é que o ator coletivo assinalado por WANDERLEY (1998) não é uno, mas multifacetado e transita com certa habilidade e facilidade os mais variados ambientes institucionais articulados no território, dividindo esforços com articulações políticas que validam e invalidam ações e projetos de acordo com seus interesses.

Como animadora de processos a Secretaria de Desenvolvimento Territorial fomenta o fortalecimento das instituições já existentes e incentiva a criação de novas instâncias de desenvolvimento territorial rural sustentável, como espaço de encontro entre sociedade civil e o governo representados por colegiados, fóruns, conselhos, entre outros. (SDT - 2005).

Segundo orientação da SDT a estrutura do arranjo institucional ou instância colegiada (Colegiado Territorial) para a gestão do DTRS deve-se estruturar a partir de três esferas: plenário geral, um núcleo de direção e um núcleo técnico.

A questão é saber se o desenho desse arranjo institucional (Colegiado Territorial e Núcleo Diretivo) tem de fato a representação das “forças vivas” do

território e se favorece a implementação das políticas públicas, democratizando os espaços de discussão e tomada de decisão no âmbito desta?

Considerando as argumentações da própria SDT a hipótese que levanto é a de que as institucionalidades podem ter conformações distintas, segundo entendimentos distintos dos próprios atores sociais, mas deverão sempre expressar a diversidade social, buscando a representatividade, a pluralidade e a paridade entre as forças sociais, para que processos horizontais de negociação e decisão transformem práticas verticalizadas de gestão em acordos multisetoriais de gestão social em processos de planejamento ascendente (Sociedade/Instituições–Estado/Governo, SDT - 2005). Isto posto é necessário o exercício constante de uma tolerância pedagógica nos processos de formação e capacitação dos atores sociais, momento em que os mesmos vão aos poucos se apropriando de conceitos, métodos utilizados para a construção e consolidação desta nova institucionalidade, o que requer um custo financeiro de permanentes investimentos na linha da capacitação e da formação dos atores sociais, visto que, são constantes as mudanças nas representações destes espaços, sendo necessária uma atenção constante quanto à contextualização da abordagem, dos conceitos e das concepções que orientam a política.

E uma última questão será responder quais as estratégias de articulação que atores sociais locais (poder público e sociedade civil) têm adotado para garantir o diálogo e a implementação das ações e dos projetos territoriais demandados, apresentados, discutidos e aprovados pelos diversos segmentos sociais presentes no território?

A principal hipótese, com a qual estabeleço conexões durante toda a pesquisa é a de que a fragilidade na estrutura de apoio disponibilizado pela SDT para efetivação das ações e projetos territoriais compromete o ambiente mobilizado pela mesma na medida em que fragiliza as instâncias colegiadas e as próprias instituições nelas representadas.

A racionalidade burocrática de instituições intervenientes no processo, a exemplo da Caixa Econômica, Secretária de Desenvolvimento Rural do Estado, a empresa de assistência técnica – EMATER, entre outras, dificulta a efetivação das demandas mobilizadas e definidas pelas instâncias territoriais. Atentando ainda para a possível constatação de que os processos horizontais de negociação e decisão não são suficientemente legitimados e fortalecidos a ponto de transformar práticas

verticalizadas de gestão em acordos multisetoriais de gestão social nos processos de planejamento ascendente como bem orienta o PRONAT.

A pesquisa é desenvolvida no Estado do Piauí, durante o ano de 2005-2008, com um olhar mais aprofundado para o território dos Carnaubais, na investigação sobre o desenho institucional do PRONAT e as formas de organização do Colegiado Territorial e do seu Núcleo Diretivo. Ressalte-se que a opção por esse território esta relacionada principalmente ao fato do mesmo já possuir sua instância colegiada definida e reconhecida pelas instâncias legitimadoras estaduais e federais (Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário - DFDA; CEDERPA; SDT/MDA; entre outras), desde o ano de 2005.

Para realização dessa pesquisa fez-se necessário á utilização de alguns recursos teóricos e metodológicos que permitem uma coleta e análise mais precisa dos dados levantados e que servem de base para compreender o objeto estudado, ora apresentado e referenciado por alguns autores.

A natureza da pesquisa apresentada suscita a prática da etnografia, pois segundo Clifford Geertz (1973) a mesma requer que durante sua execução a pesquisadora estabeleça relações, selecione informantes, faça transcrição dos textos, o levantamento de genealogias e o mapeamento do campo. Definindo assim um tipo de esforço intelectual pautado na observação, na coleta de dados e na relação entre os mesmos, resultando numa interpretação menos ingênua dos fatos.

Para levantamento das informações utilizamos técnicas de pesquisa, tais como: levantamento e análise documental, pesquisa qualitativa (etnográfica para descrição dos fatos e do próprio desenho institucional da política), participação observante com descrição densa dos processos e entrevista semi-estruturada (individual). Para a leitura e análise dos discursos é importante ressaltar que adotei a proposta sugerida por Norman Fairclough (2001), ou seja, o discurso não como reflexos das relações sociais, mas como modos de posicionamentos de pessoas de diversas maneiras, como sujeitos sociais. Focalizando as mudanças históricas de diferentes discursos que se combinam em condições sociais particulares para produzir um novo e complexo discurso.

Ressalte-se ainda que, para além dos instrumentais teóricos e metodológicos utilizados para levantamento e análise das informações, considero de fundamental importância para a construção desse trabalho a imersão da pesquisadora nos processos de sensibilização, mobilização e capacitação dos atores sociais locais,

como articuladora territorial⁶ contratada pelo Centro Piauiense de Ação Cultural - CEPAC, para trabalhar no Território dos Carnaubais e como pesquisadora participante nos espaços de discussão, articulação e definição das ações e projetos a nível estadual e territorial.

Com uso desses recursos teóricos e metodológicos que passam desde levantamento e análises de documentos, tais como relatórios e textos base norteadores da política, à participação em eventos promovidos tanto pela SDT como pelas instituições parceiras do desenvolvimento rural no estado do Piauí, nove entrevistas individuais semi-estruturadas com os atores sociais que mobilizam e articulam a política no estado esperamos ter produzido material de pesquisa que subsidie análise consistente do PRONAT no Estado.

O material da pesquisa foi levantado junto aos arquivos da MDA/SDT, impressos e digitalizados na página virtual da mesma, no CEDERPA, atas e relatórios de reuniões e eventos com relevância para o tema. Nas instituições parceiras do DSTR do poder público: SEPLAN e CODEVASF; e da sociedade civil: no CEPAC.

A escolha dos nove entrevistados, durante a pesquisa foi conduzida pelos seguintes critérios: na SDT, foi orientado pelo tempo de permanência do informante na mesma; para o consultor estadual da SDT o critério foi a participação nos processos de implementação da política no Estado, durante o período 2005-2007 (período em que ocorreu os processos de implementação do PRONAT); para os atores sociais locais o critério foi estar no Colegiado Territorial e no Núcleo Diretivo desde o início, sendo seis entrevistados, dois do poder público e quatro da sociedade civil.

Contudo espero a partir desse estudo contribuir para uma melhor compreensão dos processos sociais de desenvolvimento não planejados e de longo prazo, que, como diria Norbert Elias (2006), produzem as condições para a prática de planejamento de nossos dias ao qual todo desenvolvimento social planejado continua intrinsecamente ligado, e, que a imersão nos processos da atualidade nos impossibilita de perceber com mais clareza os fatos ocorridos e os impactos dos mesmos a médio e longo prazo.

⁶ Geralmente profissional da área social contratado no próprio território. Esses articuladores atuam no núcleo técnico do CIAT apoiando a execução de diversas atividades vinculadas ao plano territorial, ao monitoramento, ao acompanhamento de contratos de serviços técnicos e animando processos diversos, segundo suas capacidades. (SDT – 2005).

Leonardo Avritzer (2006), ao prefaciar o livro *Diseño Institucional y Participación Política: experiências em El Brasil contemporâneo*, lembra que o Brasil, desde a Constituição de 1988, é um grande laboratório para a análise de políticas públicas com participação social. O mesmo autor destaca ainda que os maiores exemplos de análises sobre essas políticas recaem no âmbito municipal, fazendo uma provocação quanto à necessidade de estudos de caso que ampliem o horizonte de análise do município para um espaço maior, a exemplo de um Território. Esta provocação dá a tranqüilidade quanto à ousada empreitada de alargar o olhar do município para o território na análise do PRONAT.

Movida por este desafio de analisar criticamente os processos de implementação do PRONAT no Território dos Carnaubais estabeleci certo distanciamento do programa, passando a participar dos eventos territoriais, estaduais e nacionais como pesquisadora. Esta nova posição possibilitou enxergar os processos desencadeados desde o ano de 2003 como fragmentos de uma proposta que, grosso modo, deveria revolucionar a forma como o Estado elabora e implementa uma política pública. Pois que ficou claro, em minha percepção, o distanciamento entre uma proposta construída ideologicamente e elaborada no papel e o ambiente social, cultural, político, ambiental e econômico em que a mesma deveria ser implantada e funcionar dentro de um curso “normal”, como já nos referenciou Celina Souza, 2006.

A implementação de uma política desse porte passa pela composição de institucionalidades que garantam a representação dos diversos interesses presentes no meio social, bem como a articulação nas instâncias de poder assim constituídas e reconhecidas: município, território, estado e nação. Centro então o olhar na estrutura da SDT e do Colegiado Territorial, quando do exercício de discussão e tomada de decisões para o território, pois que estas são as institucionalidades articuladas pela política de DTRS que se pretendem transformadoras de práticas verticalizadas de gestão nas políticas públicas.

Diante desta inovação coube investigar os caminhos trilhados pela abordagem territorial do desenvolvimento sustentável, as percepções e as estranhezas que esses conceitos carregam e como foram compartilhados e adotados pelos atores sociais em ambientes de formação e capacitação articulados pelo PRONAT.

Com o intuito de abordar estes pontos, construímos uma dissertação organizada em três capítulos. O primeiro deles consiste em contextualizar o leitor sobre qual política pública estou tratando e mais ainda em qual ambiente territorial foquei o olhar para análise dos processos de iniciais de implementação da mesma.

O segundo capítulo é uma tentativa de diálogo com autores consagrados e que discutem a temática abordada sob perspectivas de análises que ora concordo, ora discordo, mas que são fundamentais para o levantamento, a maturação e a discussão das questões formuladas e reformuladas durante a pesquisa.

O terceiro capítulo apresenta a análise dos dados empíricos levantados ao longo destes três anos de mestrado. Num exercício que nos proporcionou validações e desconstrução de algumas hipóteses levantadas quando da elaboração do projeto.

Por fim, apresento algumas considerações sobre a política de DTRS à partir do conjunto do processo de delimitação do objeto de estudo, do levantamento de referenciais teóricos, da sistematização de dados empíricos e análise dos mesmos.

Capítulo I – A política nacional de desenvolvimento territorial

1.1 O PRONAT como política pública de desenvolvimento

A Política Nacional de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável – PRONAT, elaborada durante o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003- 2006), é uma decisão do governo brasileiro de propor uma política de apoio ao desenvolvimento sustentável de territórios rurais foi resultado de um processo de acúmulos e de reivindicações de setores públicos e organizações da sociedade civil, que avaliaram como sendo necessária a articulação de políticas nacionais com iniciativas locais, segundo uma abordagem inovadora, pois que possibilita o reconhecimento e a valorização do ambiente rural com seus elementos marcantes que facilitam a coesão social, cultural e territorial sem, contudo desconsiderar dentro destes os espaços urbanizados que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados. (MDA/SDT - 2005).

Para que as políticas públicas, sejam elas estatais ou não-estatais, materializem-se em ações que deverão modificar o ambiente sobre o qual esta centrada, redesenhando assim as características da vida coletiva, ampliando o quadro de oportunidades e agregando valor à produção dos diversos seguimentos sociais o MDA/SDT incorpora e assume um novo padrão de desenvolvimento com base no local, buscando soluções de sustentabilidade vista sob a ótica do Território.

Essa decisão teve como resultado a proposta de criação da Secretária de Desenvolvimento Territorial – SDT, no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA, concentrando esforços em três áreas integradas de atuação: ampliação e fortalecimento da agricultura familiar; reforma agrária e reordenamento agrário; e promoção do desenvolvimento sustentável de territórios rurais. Para levar adiante essa última área de atuação, a SDT definiu como sua missão: *“apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas.”* (MDA/SDT – 2005).

A SDT, os demais órgãos da administração pública federal com ações confluentes no desenvolvimento sustentável, os governos estaduais e municipais e

um vasto número de organizações da sociedade civil e movimentos sociais, além das próprias populações dos territórios rurais, constituem a base política, institucional e humana desta proposta. Ela incorpora mudanças importantes ocorridas nas esferas de governos em muitos países, inclusive no Brasil, que promoveram ações precursoras de movimentos de descentralização da gestão e da participação social. (MDA/SDT - 2005).

1.1.1 Incorporação do PRONAT pelo Programa Territórios da Cidadania – PTC

Em 2008 o Governo Federal, ainda na gestão do presidente LULA, impulsionado pelos avanços na redução das desigualdades sociais e regionais e com o propósito de enfrentar o desafio de melhorar a qualidade de vida dos brasileiros que vivem nas regiões mais carentes de serviços públicos, especialmente no meio rural, lança o Programa Territórios da Cidadania - PTC. Tendo como *objetivos* promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Sendo a participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios fundamentais para a construção dessa estratégia. (Governo Federal/PTC, 2008).

Os elementos conceituais do programa territórios da cidadania tomaram como orientação a proposta de desenvolvimento local/regional já trabalhada pela SDT, que combina: ruralidades, estratégia territorial, consolidação das relações federativas, integração de políticas públicas e participação social.

Note-se que nos critérios de seleção dos territórios para o programa aparecem validados como territórios prioritários aqueles já acompanhados pelo MDA/SDT, pois que já possuem a organização institucional dos Colegiados Territoriais. Desta forma no ciclo de gestão do programa os Colegiados Territoriais aparecem como instância de gestão nos territórios com as atribuições de: debater a matriz das ações e projetos do território, monitorar e avaliar, apresentando contribuições.

Nas 180 ações que foram mobilizadas para 2009, organizadas em três eixos e sete temas, também é possível perceber que dentro do eixo Cidadania e Direitos, como apoio à gestão territorial aparecem atividades para o fortalecimento da Interlocução com a sociedade e articulação institucional, com destaque para

elaboração e qualificação dos Planos Territoriais de Desenvolvimento (PTDRS), capacitação de agentes e membros do Colegiado Territorial, articulação de instrumentos de Planejamento Territorial para Territórios Rurais, ditos “do MDA”. (Governo Federal/PTC, 2008).

Em um primeiro momento uma estratégia nada fere a outra, pois válida e consolida a atuação da SDT nos territórios rurais e reconhece a institucionalidade (Colegiado Territorial) articulada pela mesma nos territórios como espaço legítimo de deliberação do programa.

Em fala proferida durante o Encontro Nacional dos Comitês de Mulheres dos Colegiados Territoriais em Brasília, dia 19 de agosto de 2010, a coordenadora do PTC na Casa Civil, Janine Mello e o consultor da SDT Carlos Osório reforçam essa máxima:

“O PTC veio, nasceu dentro do programa dos territórios rurais e assume outro escopo. Por orientação, encomenda do presidente ele assume o foco que é a questão da articulação das políticas públicas que existia no PRONAT. Porque não adianta uma política só ta chegando no território. Porque as populações desses territórios vinham historicamente sendo excluídas desses serviços.” (JM: coordenadora do PTC, Casa Civil, durante a primeira reunião dos Comitês Territoriais de Mulheres dos Territórios da Cidadania, DF, agosto de 2010).

“Os territórios da cidadania ampliam, abrange muito mais a estratégia do PRONAT, um exemplo é a questão ambiental ... é uma territorialização de todas as políticas públicas.” (CO: consultor da SDT, durante a primeira reunião dos Comitês Territoriais de Mulheres dos Territórios da Cidadania, DF, agosto de 2010)

Observando inicialmente os espaços de discussão e deliberação da matriz do PTC no território dos Carnaubais (Colegiado Territorial, articulado pela SDT/CEPAC, desde 2005) tive a impressão de que para os atores sociais integrantes desta institucionalidade territorial o programa ainda estava chegando ao território. O contato dos atores sociais permanece focado nas representações do Ministério do Desenvolvimento Agrário (delegado do MDA e articulador estadual da SDT, que coordenam as ações e projetos voltados para infra-estrutura da agricultura familiar), embora reconheçam haver uma ampliação quanto ao número de ações e projetos a serem discutidos e deliberados pelos mesmos, tais como: as áreas prioritárias para implantação do Programa Luz para Todos, construção de escolas e postos de

saúde, entre outras. Durante os eventos de apresentação, discussão e validação da matriz do PTC, que traz ofertas de ações e projetos de 22 (vinte e dois) ministérios, percebe-se pouca participação dos técnicos e agentes estatais de outras agências e ministérios além do MDA/SDT, o que nos parece elemento comprometedor no alargamento da visão dos atores sociais para áreas como meio ambiente, educação, cultura e saúde, para citar exemplos. As atenções estão mais focadas nas ações e projetos que venham beneficiar diretamente a agricultura familiar, como projetos de implantação de agroindústria do caju, casas de beneficiamento do mel, unidades demonstrativas de criação e manejo de ovinocaprinocultura e aquisição de máquinas de bater a palha da carnaúba. A atenção focada dos atores sociais nesses projetos é justificada pelo fato de que desde o ano de 2003 o MDA/SDT vem provocando os estados brasileiros a deliberarem sobre as ações e projetos para a agricultura familiar, através de instâncias colegiadas, mobilizadas inicialmente pela CODEVASF, SDR e o próprio representante da SDT no estado do Piauí, sendo que somente a partir de 2005, com a contratação do articulador territorial, esta instância passou a ser mobilizada não apenas para deliberação dos projetos, mas também para discutir e elaborar o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS para o território, o qual previa ações e projetos nas mais variadas áreas do desenvolvimento.

A incorporação do PRONAT pelo PTC é algo novo no ambiente territorial e reconheço não ter havido as condições de, durante o período de imersão no campo de pesquisa, focar o olhar sobre os impactos, avanços ou retrocessos que este fato possa ter provocado no ambiente institucional dos territórios rurais. Porém não poderia deixar de posicionar-me quanto ao fato de que nas plenárias territoriais de discussão e validação da matriz do PTC os atores sociais, em sua maioria, tanto do poder público quanto da sociedade civil assumem uma postura apática se comparada à ferrenha discussão que permeia o debate nas plenárias de definição do PROINF. Para mim isso se deve a dois fatores: um deles esta relacionada ao que já dissemos, ou seja, a ausência de representantes das agências e ministérios ligados diretamente a política e capazes de fomentar a discussão sobre a ação ou projeto ofertado ao território e discutido em plenária; um outro esta relacionado ao fato de que a maioria dos atores sociais que compõem o Colegiado Territorial terem forte ligação com a agricultura familiar o que incrementa o debate sobre as ações e projetos estruturais diretamente ligado a estes. Da sociedade civil ressalte-se a

participação dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais, do poder público os secretários municipais de agricultura.

Apresento a seguir da estrutura de apoio que garantiu a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável - PRONAT, anterior a sua incorporação ao Programa Territórios da Cidadania - PTC, para que possamos entender o papel que a mesma deve desempenhar junto aos beneficiários da política, quais sejam: agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário e famílias assentadas, o que caracteriza maior intensidade de demanda social.

1.2 A estrutura nacional de apoio para o PRONAT: organização institucional da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT

Para operacionalizar esse conjunto de instrumentos que conformam a estratégia de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, o MDA/SDT está organizado em uma estrutura com duas coordenadorias, quais sejam: de ações territoriais e de planejamento e articulação. É responsável ainda pelo Projeto Dom Hélder Câmara, sediado em Recife – PE, que atua especificamente no semi-árido nordestino. (MDA/SDT, 2005).

Como forma de suporte às suas ações, o MDA/SDT mantém acordo de cooperação com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA, que disponibiliza uma série de serviços técnicos especializados segundo objetivos convergentes aos da secretaria. Através desses serviços é operada uma rede de consultores nacionais e territoriais que atuam em diversas áreas segundo termos de referência específicos. Esta REDE de profissionais (da área social e de produção) são formados e capacitados pela própria SDT para posteriormente contribuírem nos processos de formação e capacitação dos membros das institucionalidades territoriais, como forma de promover a apropriação dos conceitos e métodos utilizados na política. Nesta lógica há um consultor para cada estado, como forma de assessoria as institucionalidades territoriais e consultorias pontuais demandados pelos territórios de acordo com as realidades e as dinâmicas locais. Essa rede vem sendo expandida e diversificada para maior e melhor cobertura dos serviços

técnicos requeridos tanto na área social, como de produção, gestão de empreendimentos rurais e comercialização. (MDA/SDT, 2005).

Através de contratos celebrados com entidades parceiras, executoras de planos de trabalhos específicos, vários eventos de capacitação e de assessoramento técnico aos territórios são executados continuamente. A secretaria apóia ainda a estruturação de serviços territoriais de assistência técnica, através dos Núcleos Técnicos das Comissões Implantação das Ações Territoriais - CIATs e das redes territoriais de Assistência Técnica e Extensão Rural, em colaboração com a Secretária da Agricultura Familiar – SAF.

A interação da SDT com seus interlocutores federais se dá pela participação conjunta em Câmaras e Conselhos especializados e por articulações bilaterais, muitos dos quais produzem acordos formais de cooperação voltados, principalmente, para a participação na implementação conjunta de programas nacionais. Como relatamos anteriormente cada estado conta com ao menos um “**consultor territorial**” encarregado de acompanhar as atividades desenvolvidas nos territórios, promover a articulação dos territórios e do Programa com entidades públicas e civis dos estados e executar atividades técnicas diversas, especialmente com os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS, gerando informações e análises situacionais e estratégicas de interesse do Programa. Por sua vez, cada grupo de estados conta ainda com um “**consultor regional**”. Esses consultores facilitam a interlocução com os estados, mobilizam recursos e orientam atividades dos “consultores estaduais”, produzindo também informações importantes para o monitoramento do Programa. E, finalmente, nos territórios rurais com CIAT constituída, há também uma entidade que executa ações descentralizadas através de “**articuladores territoriais**” por ela contratados, geralmente profissional contratado no próprio território. Esses articuladores atuam no núcleo técnico do CIAT apoiando a execução de diversas atividades vinculadas ao plano territorial, ao monitoramento, ao acompanhamento de contratos de serviços técnicos e animando processos diversos, segundo suas capacidades. (figura 8). (MDA/SDT, 2005).

Depois de ter apresentado em linhas gerais o PRONAT e a estrutura de apoio do MDA/SDT considero ser igualmente importante detalhar as etapas de implementação do programa, no estado do Piauí e no Território dos Carnaubais, pontuando o período, os agentes e atores envolvidos nos processos, afim de que

possamos em processo posterior analisar com clareza e segurança nossas questões de pesquisas sobre o papel preponderante das instituições na determinação de resultados sociais e políticos nas políticas públicas, o modelo de desenvolvimento territorial adotado pela mesma e as estratégias adotadas pelos atores sociais locais para garantir participação nos espaços colegiados de discussão e tomada de decisão das políticas públicas para o meio rural.

1.3 O processo de implantação e de organização institucional do PRONAT no cenário do Estado do Piauí

Para apresentação do cenário do Estado do Piauí, durante o período de implementação do PRONAT, é importante ressaltar de início que na elaboração legal do Plano Plurianual (2004-2007), como instrumento político administrativo que delineia os passos a serem dados para construção do planejamento do estado, o mesmo definiu como orientações principais a participação e a transparência durante todo o processo, o desenvolvimento econômico e social sustentável, com foco na erradicação da miséria, a modernização do estado e a segurança do cidadão. Isso aproveitando o favorecimento da circunstância histórica da parceria entre os governos petistas à nível federal de Luiz Inácio Lula da Silva e estadual de José Wellington Barroso de Araújo Dias. Dentre as novas prioridades destaco para efeito de entendimento da pesquisa a forma como aparece destacado o processo participativo da sociedade nas ações de planejamento. Um processo desafiador e que teve suas origens nas Conferências Regionais de Desenvolvimento. Os objetivos fundamentais desses eventos, mobilizados pela Secretaria do Planejamento e pela Secretaria de Governo e construídos, no ambiente dos territórios, por atores sociais do poder público e da sociedade civil passam pelo dinamismo do setor rural onde o Estado vem delineado as possibilidades de rápido incremento dos padrões de vida dos piauienses em velocidade compatível com os anseios e esperança do povo. (SEPLAN, 2004).

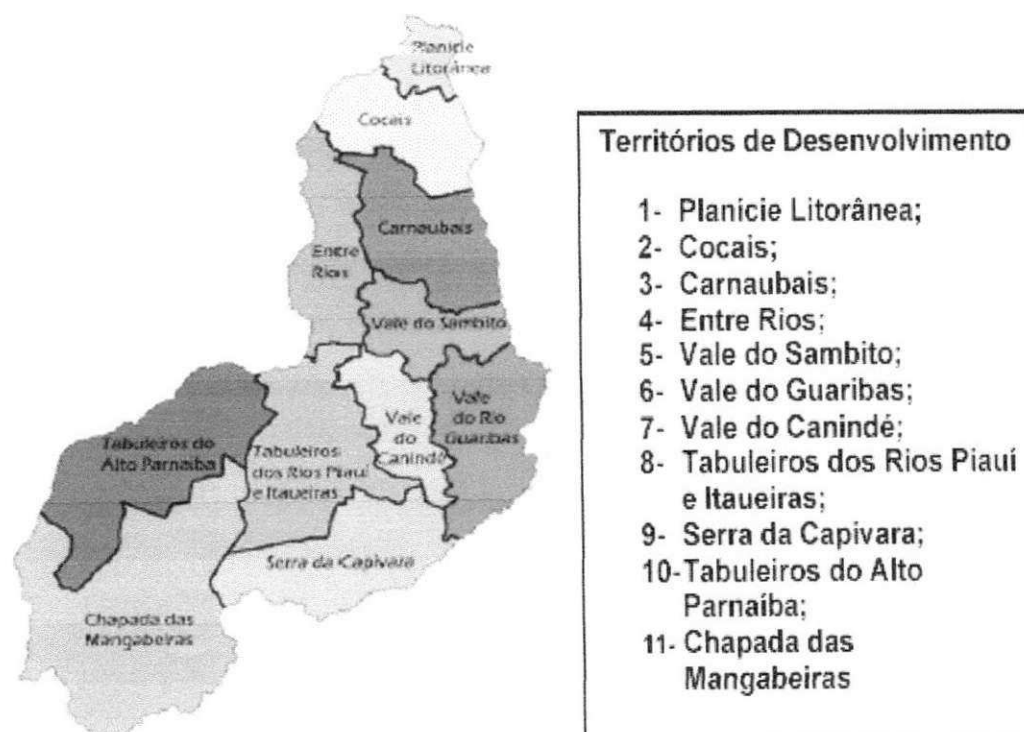
O estado do Piauí, na estratégia de planejamento participativo, lança um olhar especial sobre o rural por considerar que abriga uma parcela significativa da população, que sobrevive da agricultura de subsistência ou em atividade econômica produtiva e dotada de rentabilidade monetária, constituindo-se como desafio que

importa na produção do agronegócio como alavanca para a economia estadual. A visão sistêmica pretendida baseava-se no tripé: do fortalecimento infra-estrutura; no resgate da cidadania e no dinamismo do desenvolvimento sustentável. (SEPLAN, 2004).

Pautado nessa visão o governo do Piauí implanta uma nova estratégia de desenvolvimento: o Planejamento Participativo Territorial. Com o propósito de que o estado tivesse muito mais condições de transformar as regiões administrativas (onde a estratégia de desenvolvimento priorizava as potencialidades de um município pólo, em detrimento de outros localizados em seu entorno) em territórios de desenvolvimento sustentável.

O Planejamento Participativo Territorial consolidado pela Lei Complementar nº 87, de 22 de agosto de 2007, onde o Estado apresenta-se em quatro (04) macro regiões, onze (11) territórios de desenvolvimento e vinte e oito (28) aglomerados de municípios, onde a comunidade tem vez e voz. É o Planejamento Participativo – as partes formando um todo, conforme figura abaixo:

Figura 1 - Territórios Rurais do Estado do Piauí.



Na proposta, os Territórios de Desenvolvimento constituem as unidades de planejamento da ação governamental, visando à promoção do desenvolvimento

sustentável do Estado, a redução das desigualdades e a melhoria da qualidade de vida da população piauiense, através da democratização dos programas, das ações e da regionalização do orçamento do estado. (SEPLAN, 2005).

A ação governamental será efetivada mediante a formulação do Plano Plurianual de Governo, das Diretrizes Orçamentárias, do Orçamento Anual, dos Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios e do Plano de Desenvolvimento do Estado do Piauí. Através de Instâncias de Participação e Controle Social, quais sejam: Assembléias Municipais, abertas à participação direta e universal de todos os cidadãos, acontecem de dois em dois anos, objetivam a definição de prioridades e a eleição dos representantes da sociedade civil municipal no respectivo Conselho de Desenvolvimento Territorial Sustentável; o Conselho de Desenvolvimento Territorial Sustentável – CTDS, composto por 2 (dois) representantes da sociedade civil organizada, escolhidos nas Assembléias Municipais; e pelo Poder Público local, entendido como os Prefeitos e presidentes das Câmaras Municipais; um representante de uma ONG com atuação no Território, a ser indicado pelos componentes do Conselho; e por um representante do Poder Executivo Estadual, a ser indicado pelo Governador. O Conselho de Desenvolvimento Territorial Sustentável delibera sobre as demandas das Assembléias Municipais, hierarquiza as ações para o Território, a partir de critérios definidos pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento, considerando as particularidades regionais; e apóia o Poder Executivo na elaboração dos Planos de Desenvolvimento dos Territórios e de Desenvolvimento do Estado do Piauí; o Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável – CEDS, presidido pelo Governador, é composto por 13 Secretários de Estado, 01 representante do Poder Judiciário, 01 do Poder Legislativo, 15 representantes de Organizações da Sociedade Civil de âmbito Estadual e 22 representantes dos Territórios de Desenvolvimento. O Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável formula o Plano de Desenvolvimento do Estado do Piauí, traça diretrizes básicas de apoio ao Planejamento dos Aglomerados e Territórios, acompanha e fiscaliza a implementação do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Piauí. (SEPLAN, 2005).

O Projeto Cenários Regionais do Piauí coordenado pela Secretaria do Planejamento, consiste numa ação de planejamento participativo de curto, médio e longo prazo como estratégia de construção do desenvolvimento sustentado do

Estado, tendo como principais componentes a transparência e a participação popular na elaboração e gestão de planos territoriais de desenvolvimento. Nesta estratégia seguem os critérios de vocações produtivas e dinâmicas sócio-econômicas, de acordo com o cenário apresentado no mapa anterior.

À exemplo do já posto a operacionalização do projeto obedece a uma seqüência lógica de ações em que, num primeiro momento, foram realizadas 11 Conferências Regionais de Desenvolvimento, um primeiro exercício de participação popular que subsidiou a elaboração do Plano Plurianual do Estado para o exercício 2004/2007 e o planejamento das políticas setoriais. Num segundo momento, através da parceria SEPLAN/CODEVASF, foi elaborado o Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba – PLANAP que consistiu na definição de Planos de Desenvolvimento Territorial para cada um dos 11 territórios de desenvolvimento. O terceiro momento envolve a aprovação da proposta de Lei Complementar nº 87, de 22 de agosto de 2007, mas que começou a ser discutida e elaborada à partir de 2005. A referida lei instituiu o planejamento participativo e dá forma as institucionalidades, prevendo uma estrutura organizada de forma a garantir a participação de todos os segmentos sociais. Assim, o sistema proposto prevê a realização de assembléias municipais, a criação de institucionalidades no nível dos territórios (Conselhos de Desenvolvimento Territorial) e no nível do estado do Piauí (Conselho Estadual de Desenvolvimento), os quais constituem o espaço sócio-político de discussão, articulação, consulta e deliberação de políticas públicas, com pleno envolvimento dos segmentos sociais na definição de prioridades de investimento.

As assembléias municipais serão abertas à participação direta e universal de todos os cidadãos residentes nos municípios e definirão, com base em diretrizes do planejamento regional, as prioridades a serem enviadas ao Conselho de Desenvolvimento Territorial. Este, constituído paritariamente de representantes de cada município do Território, delibera sobre as demandas oriundas dos municípios e define as ações para o território, enviando-as ao Conselho Estadual, órgão máximo de deliberação das políticas públicas que norteiam a ação governamental, presidido pelo Governador do Estado e composto também paritariamente por representantes do Poder Público e da Sociedade Civil organizada. (SEPLAN, 2005).

Nessa nova configuração do planejamento a abordagem territorial busca principalmente a identidade entre os municípios de uma mesma região do estado, de

forma a construir as sinergias necessárias para a busca de um desenvolvimento mais eqüitativo com o aproveitamento das potencialidades locais.

As inquietudes desse ambiente estadual se devem ao fato de que mesmo havendo uma parceria e uma aparente harmonia entre os governos federal (Lula) e estadual (Wellington Dias), uma proximidade quanto à proposta política do modelo de desenvolvimento sustentável a ser adota, a forma de democratizar as discussões e a tomada de decisão sobre as políticas criando novas institucionalidades. O que percebi foram dificuldade quanto ao nivelamento das questões que norteavam tanto as orientações da SDT (através do consultor estadual), quanto da SEPLAN e da CODEVASF.

Em 2005, quando a SDT desencadeou os processos de mobilização dos atores sociais locais, para a formação das institucionalidades territoriais, bem antes, em 2003/2004 a CODEVASF já havia realizado os processos de imersão nos municípios para realizar o diagnóstico rápido participativo, com vista as plenárias de elaboração do PLANAP – Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba, onde os atores sociais articulados para este fim definiram os eixos econômicos e as ações e projetos prioritários para o território dos Carnaubais. Ação repetida em 2006 pela SEPLAN, com o chamado Planejamento Participativo Territorial. Vale ressaltar no entanto, que para a composição da institucionalidade do Território dos Carnaubais, a SDT e o CEPAC, através da articulação territorial, reconheceram os representantes municipais do poder público e da sociedade civil mobilizados pelo PLANAP, o mesmo não acontecendo com os processos coordenados pela SEPLAN, visto que os mesmos ocorreram em período de eleições municipais, quando parcela considerável dos representantes municipais pleiteia vaga na gestão municipal.

“Queria ter ficado na representação de meu município, mas foi no período da eleição e eu era candidata a vereadora.” (MNCR: representante da sociedade civil: igreja católica do município de Nossa Senhora de Nazaré, justificando ausência no Conselho Territorial articulado pela SEPLAN).

A partir deste contexto do estado do Piauí em que durante a implementação do PRONAT havia também a efervescência dos processos desencadeados pela CODEVASF e SEPLAN passo a apresentar o ambiente territorial dos Carnaubais, o qual priorizo como campo para realização da pesquisa empírica e observação das

dinâmicas institucionais na esfera localizada entre o município e o estado. Apresento para além de dados secundários, que ajudam o leitor a saber qual território estou me referindo, a descrição do processo de formação do Colegiado Territorial e do Núcleo Diretivo, destacando os agentes e atores envolvidos.

1.4 O Território dos Carnaubais- PI

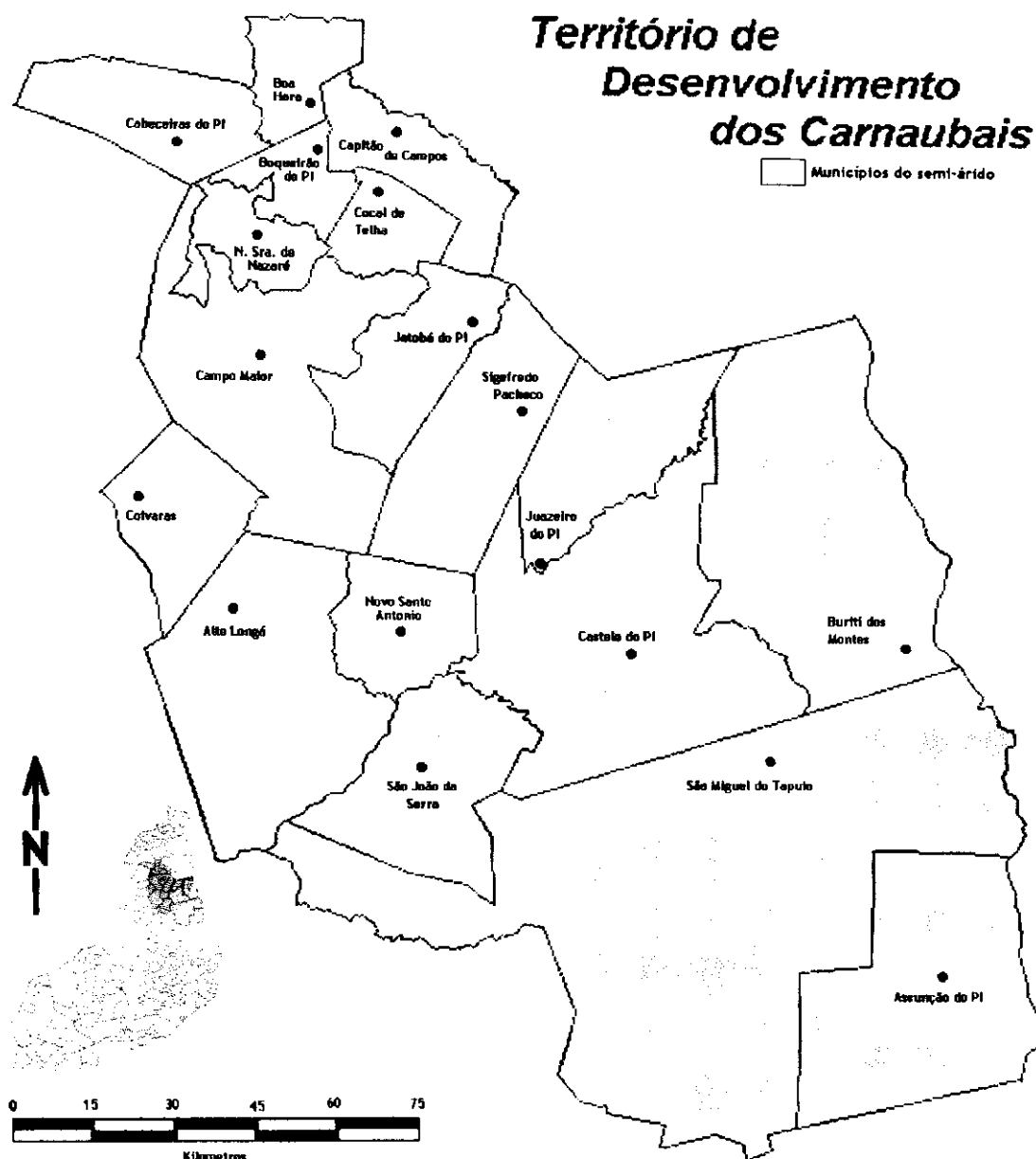
O Território dos Carnaubais foi oficializado, enquanto território de desenvolvimento do Piauí em 18 de setembro de 2003, através de resolução do CEDERPA – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Política Agrícola. É composto por 16 (dezesesseis) municípios (figura 02), com uma área total de 19.733 km e uma população 174.283 habitantes entre rural e urbano (IBGE, 2008). Caracterizado como semi-árido (Figura - 03), entremeado pelo complexo vegetacional caracterizado por baixões, onde predomina a carnaúba⁷, no aglomerado (05) de Campo Maior. A caatinga típica da região apresenta inúmeras espécies de palmeiras, além da carnaúba, o tucum, o buriti, assim como outras espécies de capim e cipós utilizados para a confecção do artesanato. (PLANAP, 2005).

⁷ A **Carnaúba** (*Copernicia prunifera*) é uma árvore da família arecaceae endêmica no semi-árido do nordeste brasileiro, árvore símbolo do Estado do Ceará, conhecida como árvore da vida, pois oferece uma infinidade de usos ao homem: as raízes têm uso medicinal como eficiente diurético; os frutos são um rico nutriente para a ração animal; o tronco é madeira de qualidade para construções; as palhas servem para a produção artesanal, adubação do solo e extração de cera, um insumo valioso que entra na composição de diversos produtos industriais como cosméticos, cápsulas de remédios, componentes eletrônicos, produtos alimentícios, ceras polidoras e revestimentos. (PLANAP, 2005).

Figura 2 - Municípios que compõem o Território dos Carnaubais



Figura 3 - Municípios do Território dos Carnaubais localizados na região semi-árida



Segundo os dados do censo agropecuário do IBGE – 2006, o número de estabelecimento e área dos estabelecimentos agropecuários, por condição do produtor em relação às terras e a agricultura familiar é significativa nos municípios de Campo Maior, com 2.454 estabelecimentos em uma área de 1.699km² e Cocal de Telha com 482 estabelecimentos em uma área de 322km².

Quanto à agricultura familiar, que explorando lavoura de sequeiro (plantio de arroz, feijão e milho) caracterizando uma dinâmica de subsistência. O município de

Em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios do território, nenhum deles apresenta índices acima de 0,700. O município que apresenta o pior índice é Cabeceiras do Piauí com 0,525. Já o município de Campo Maior é o que apresenta o melhor índice do território com 0,675. (PNUD, 2000).

As condições sócio-econômicas deste território revelam profundas desigualdades. Este dado fica ainda mais relevante quando desagregado. Uma fração representativa do total de municípios que compõem este território vive em situação de pobreza absoluta⁸. Pois em relação ao PIB *per capita* os municípios de Campo Maior (R\$4.178/mês) e Assunção do Piauí (R\$2.110/mês) estão entre os que apresentam melhores indicadores. O município que apresenta o menor resultado no tocante ao PIB *per capita* é Cabeceiras do Piauí (R\$1.898/mês). (IBGE, 2005/2007).

No que se refere à institucionalização dos poderes da sociedade civil e do estado, há uma diversidade de organizações municipais, estaduais e federais e outras institucionalidades de atuação para além dos municípios, ou seja, com atuação regional e/ou territorial.

A sociedade civil no território é constituída pelas seguintes instituições: sindicatos de trabalhadores rurais, associações de pequenos produtores rurais, associações nos assentamentos de reforma agrária, além dos conselhos de educação, assistência social, saúde, FUMAC, merenda escolar, entre outros. As ONGs de maior relevância são: CEPAC, CADES e CARITAS. Ressaltam-se, ainda, a presença das igrejas católicas, evangélicas e manifestações religiosas de umbanda e espiritismo, todas atuantes. Destacam-se também organizações de mulheres e jovens, assim como, movimentos de defesa do meio ambiente, organizações dos empreendedores urbanos, através das associações comerciais e de cooperativas.

⁸ O enfoque da pobreza relativa/absoluta leva em conta que a abordagem relativa não estabelece uma linha acima da qual a pobreza deixaria de existir. Busca-se sanar este problema agregando a esta abordagem uma outra, de cunho absoluto. Por exemplo: ao calcular a renda per capita de parcelas da população (abordagem relativa), fixa-se a linha de pobreza na metade da renda per capita média do país (abordagem absoluta). De toda forma, a arbitrariedade continua presente nesse procedimento, posto que não existe uma razão a priori na qual uma determinada proporção estatística sumária possa ser considerada como linha da pobreza. **(A POBREZA COMO UM FENÔMENO MULTIDIMENSIONAL, por: Antônio Pedro Albernaz Crespo e Elaine Gurovitz, RAE-eletrônica, Volume 1, Número 2, jul-dez/2002).**

No tocante a esfera governamental, o Território está constituído por 16 Prefeituras Municipais, 16 Câmaras de Vereadores e representações diversas de órgãos estaduais (Secretarias de Educação, Saúde, Fazenda, DETRAN, Polícia Militar, UESPI, PCPR, COMDEPI, SEEAB, EMATER, INTERPI, dentre outros) e federais (INSS, Receita Federal, Ministério do Trabalho e Emprego, IBAMA, UFPI, CONAB, SUDENE, DNOCS, INCRA, EMBRAPA, MDA/SDT, Exército, Polícia Rodoviária, dentre outros).

Destacamos o CEPAC – Centro Piauiense de Ação Cultural, por ser a ONG Articuladora, que atua no Território há 24 anos com programas de desenvolvimento rural sustentável com foco para a Agroecologia⁹. Com o propósito de ser mediadora entre agentes estatais e atores territoriais nas políticas públicas, em especial daquelas que habitam o Território dos Carnaubais, semi-árido piauiense. No trienal 2006 – 2009 o CEPAC reafirma, juntamente com o público parceiro de sua ação, a missão de

Contribuir para o fortalecimento da sociedade civil, especialmente pela promoção da cidadania das classes populares, de modo a avançar para um estilo de convivência humana, ecologicamente sustentável, socialmente digno e justo, politicamente democrático e culturalmente aberto às diferenças na igualdade das relações de gênero, raça e etnia. (documento institucional: Trienal/2007/2009).

As diretrizes institucionais reafirmam a posição política do CEPAC, em ser um centro de assessoria voltado para a defesa e promoção do desenvolvimento socialmente justo, economicamente viável e ambientalmente sustentável, a partir da construção do conhecimento agroecológico com as famílias de agricultores e agricultoras familiares; volta-se, ainda, para o fortalecimento das organizações da sociedade, para a gestão social das políticas públicas, aumentando a capacidade de diálogo, articulação e negociação dos interesses coletivos.

⁹ Agroecologia nos faz lembrar de uma agricultura menos agressiva ao meio ambiente, que promove a inclusão social e proporciona melhores condições econômicas para os agricultores de nosso estado. Não apenas isto, mas também temos vinculado a Agroecologia à oferta de produtos “limpos”, ecológicos, isentos de resíduos químicos, em oposição àqueles característicos da Revolução Verde. Portanto, a Agroecologia nos traz a idéia e a expectativa de uma nova agricultura, capaz de fazer bem aos homens e ao meio ambiente como um todo, afastando-nos da orientação dominante de uma agricultura intensiva em capital, energia e recursos naturais não renováveis, agressiva ao meio ambiente, excludente do ponto de vista social e causadora de dependência econômica.

(CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável: perspectivas para uma nova Extensão Rural. Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável, v.1, n.1, p.16-37, jan./mar. 2000).

Com estas diretrizes, o CEPAC desde 2003 tem ampliado o seu raio de atuação, através da estratégia político-metodológica do trabalho em rede e da participação direta nos conselhos estaduais e nacionais. A postura combativa e denunciadora contra os esquemas de negação da vida humana e da cidadania, aliada à implementação de projetos produtivos que têm favorecido o empoderamento de famílias agricultoras e o fortalecimento de suas identidades, são as linhas de ação adotadas como instrumento de luta na disputa por políticas públicas que garantam o acesso à terra, à água de beber, de produzir, aos financiamentos para o fortalecimento da agricultura familiar, à educação e saúde de qualidade, sobretudo, fazendo dos homens e mulheres historicamente excluídos, os protagonistas dessa construção.

Credenciado pelos vários trabalhos realizados no interior dos municípios do Território dos Carnaubais, o CEPAC assumiu junto ao Ministério de Desenvolvimento Agrário - MDA, por intermédio da Secretária de Desenvolvimento Territorial – SDT o compromisso de sensibilizar, mobilizar e capacitar os agentes e atores sociais do Território dos Carnaubais para a promoção de um Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável, no tocante as orientações da Política Nacional de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável – PRONAT.

Após convenhar com o MDA/SDT alguns problemas de natureza técnico-burocrática, tais como: contingenciamento dos recursos junto ao agente financeiro (Caixa Econômica Federal), negociações de prazos junto aos parceiros institucionais (MDA/SDT, SDR e EMATER); atrasaram o processo de sensibilização e mobilização dos agentes sociais locais que corresponde a primeira fase do projeto. Tendo este sido desencadeado apenas a partir de outubro de 2005. Quando foram iniciadas as primeiras visitas de imersão aos 16 municípios que compõem o Território dos Carnaubais, cuja dinâmica de organização sob o ponto de vista do arranjo representativo constitui-se num processo novo.

Paralelo ao respaldo do trabalho que o CEPAC já desenvolvia em Carnaubais some-se a participação no Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Políticas Agrícolas – CEDERPA, como representante estadual das instituições não governamentais. Um componente político importante na definição do mesmo como ONG parceira do desenvolvimento territorial neste território.

Relataremos a seguir o processo de formação e organização do Colegiado Territorial e do seu Núcleo Diretivo, como institucionalidade territorial dos Carnaubais

constituída segundo as orientações metodológicas do Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável – PRONAT. Ressalte-se serem esses itens sistematizados e analisados em pesquisa de campo para a monografia apresentada como requisito para o grau de especialista junto ao Curso de Especialização em Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável – CEDRUS, na Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, no ano de 2007.

1.5 A organização institucional do Território dos Caraubais

A formação do Colegiado Territorial e do Núcleo Diretivo do Território dos Caraubais teve início com os processos de sensibilização, mobilização e capacitação dos atores sociais locais em outubro do ano de 2005, quando o MDA, através da SDT em parceria com o Centro Piauiense de Ação Cultural - CEPAC iniciaram a primeira fase de implantação da Política Nacional de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável - PRONAT, qual seja: sensibilização, mobilização e capacitação dos atores sociais locais, através de atividades tais como: visitas técnicas de imersão da articuladora territorial aos dezesseis municípios que compõem o território, reuniões municipais, Oficinas de Aglomerados e Oficinas Territoriais.

A imersão da articuladora territorial aos municípios, como animadora dos processos no ambiente territorial, consistiu em visitas aos representantes dos poderes públicos municipais (basicamente prefeituras, câmaras municipais e secretários municipais de agricultura) e as organizações não governamentais, tais como: Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Igrejas (católica e evangélica), grupos de mulheres, cooperativas, associações, entre outras representativas dos municípios. Durante a visita além da apresentação da política e dos parceiros envolvidos era formalizado convite às lideranças locais para participarem da reunião municipal de apresentação da proposta de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável e definição dos representantes municipais para compor a Comissão Provisória de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território - CIAT.

A coordenação e relatoria das reuniões foram feitas por mim como Articuladora Territorial contando com o apoio e a colaboração dos representantes municipais que participaram da Oficina de definição das ações do PRONAF Infra-estrutura de 2005, contactadas anteriormente por telefone para colaborarem no

processo de mobilização e articulação das reuniões municipais. Participavam das reuniões representantes de organizações governamentais, organizações não governamentais, lideranças comunitárias e munícipes convidados pelos parceiros ou sensibilizados por meio de comunicação, como rádios comunitárias.

As reuniões municipais, conduzidas pela articuladora territorial seguiam o seguinte roteiro: apresentação dos participantes e levantamento de expectativas; apresentação da proposta do PRONAT do MDA/SDT/CEPAC para o Território de Desenvolvimento dos Carnaubais no estado do Piauí; discussão e nivelamento das informações sobre programas, projetos e ações de governo no Território; escolha dos representantes municipais (na maioria através de consensos entre o grupo do poder público e grupo da sociedade civil) validados pela plenária para compor a CIAT; encerramento: preenchimento das fichas com dados dos representantes escolhidos e validados pela plenária; informe sobre a data da Oficina de Aglomerado, agradecimentos e lanche.

Foram realizadas durante esse processo duas oficinas de Aglomerados (em Campo Maior, nos dias 21 e 22 de novembro de 2005 e outra em Castelo do Piauí nos dias 05 e 06 de dezembro de 2005). As oficinas tinham como objetivo promover a integração nos Aglomerados, apresentar princípios conceituais e metodologia de trabalho do PRONAT propostos pelo MDA/SDT/CEPAC, definir estratégias de levantamento, diagnóstico preliminar, sobre investimentos do PROINF nos municípios e definir as representações da plenária (CIAT) para o Núcleo Técnico - NT e Núcleo Diretivo - ND do colegiado territorial.

Durante as oficinas a plenária, de forma consensuada, estabeleceu os critérios para composição da CIAT, quais sejam: representação de todos os municípios; 02 (dois) representantes da sociedade civil e 02 (dois) representantes do poder público por cada município do Aglomerado; que fossem pessoas com atuação no território; que fossem pessoas dinâmicas e abertas para entrada de novos atores no processo; que fossem pessoas comprometidas e que tenham representatividade dentro do Aglomerado e que os municípios ausentes pudessem indicar membros. Para a composição do Núcleo Diretivo a plenária de cada Aglomerado orientou que fosse um Núcleo operacional, com representantes escolhidos pelos aglomerados, composto por pessoas que tivessem as condições de assumir os compromissos acordados, que fossem seis membros por aglomerado, com caráter paritário, totalizando 12 (doze) pessoas. Para a composição do Núcleo Técnico a plenária

adotou os seguintes critérios: pessoas de conhecimento técnico de OG ou ONG; que fossem técnicos de nível médio ou superior; de formação diversificada, com pelo menos 01 (um) representante por área de conhecimento; que pudessem elaborar projetos e acompanhar os trabalhos do território.

A definição dos nomes para compor a CIAT foi homologada na plenária, sendo que todos os representantes municipais ali presentes foram legitimados como membros do Colegiado Territorial. Para a escolha dos representantes/técnicos para o Núcleo Técnico foi acordado que haveria uma sensibilização e uma mobilização específica com os técnicos para participarem do processo. Quanto ao Núcleo Diretivo, para proceder a escolha de seus membros nas oficinas de Aglomerado a plenária era subdividida em dois grupos, um do poder público outro da sociedade civil, que reunidos em ambientes distintos adotaram livremente metodologias de escolha dos representantes de forma diferente. O grupo do poder público, após um longo diálogo entre os mesmos de forma consensuada acordou os nomes de seus representantes. A sociedade civil, após um longo debate, escolheu seus representantes através do voto secreto dos que estavam ali presentes, devido a disponibilidade e a disputa de todos para participar do ND.

Após a apresentação do desenho do Colegiado Territorial foram homologados os nomes dos representantes municipais, conforme descrito no gráfico abaixo.

Figura 4: Estrutura de composição do Colegiado e do Núcleo Diretivo e Técnico do Território dos Carnaubais.

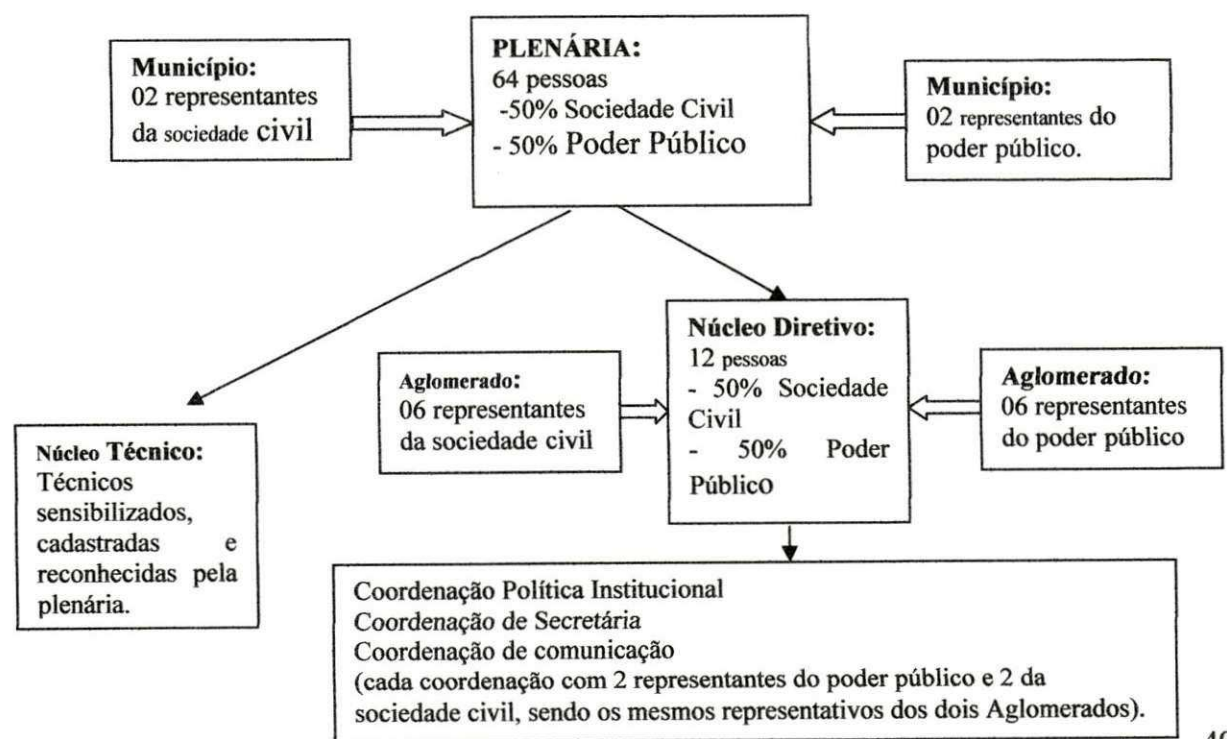


Figura 5 - Composição do Colegiado do Território dos Carnaubais – Piauí:

| MUNICIPIOS | PODER PÚBLICO | INSTITUIÇÃO QUE REPRESENTA | SOCIEDADE CIVIL | INSTITUIÇÃO QUE REPRESENTA |
|-------------------------|----------------------------|---|------------------------------------|---|
| Cabeceiras do Piauí | Wilian Batista | Prefeitura | Antonio Veloso | STR |
| | José Evangelista | Câmara municipal – vereador | Francisco Gonçalves | Assentamento rural |
| Boa Hora | ----- | ----- | Nelson Dantas Venceslau Silva | Cooperativa |
| Capitão de Campos | Gerardo Andrade | Câmara municipal – vereador | Socorro | STR |
| | Edilson | Prefeitura | | |
| Boqueirão | ----- | ----- | Pereira | STR |
| Nossa Senhora de Nazaré | Fábio Andrade | Prefeitura | Nasare Cardoso Maria de Lourdes | Igreja católica Associação de mulheres |
| | Antonio Jose | Vice-prefeito | | |
| Cocal de Telha | ----- | ----- | Graça | STR |
| Campo Maior | Manoel Afonso | Prefeitura – secretário de agricultura | Edilson Luiza | ONG: CADES e Conselho do FUMAC STTR |
| | ----- | ----- | | |
| Jatobá do Piauí | Vereador Giovane | Câmara municipal – vereador | Valter | STR |
| Sigefredo Pacheco | Erasmus Junior | Câmara municipal – vereador | Antonia Maria | Projeto Quintais produtivos, Associação. |
| | Adão Lopes | Prefeitura – secretário de agricultura | José Teixeira | STR |
| Juazeiro | ----- | ----- | Caetano Dona Desterro | STR Associação Rural |
| | Ver. Demerval | Câmara municipal – vereador | Alberto | STR |
| Novo Santo Antonio | Renato | Prefeitura | | |
| | Chico Antonio Reginaldo | Prefeitura Secretario de agricultura | Edmilson Pedro | STR Assentamento rural |
| Buriti dos Montes | Ver. Arcanjo | Câmara municipal – vereador | Edvan/ Benedito | STR |
| São João da Serra | Francisco Araújo | Câmara municipal – vereador | ----- | ----- |
| | Maria Zilda | Prefeitura | ----- | ----- |
| São Miguel do Tapuio | Justino | Câmara municipal – vereador | Lilian | STR |
| | José Francisco | Prefeitura | Paulo | |
| Assunção do Piauí | ----- | ----- | José Angelo | Assentamento |

1.5.1 O processo de organização do Núcleo Diretivo em coordenações colegiadas

Como durante a plenária de constituição do Colegiado Territorial os atores sócias haviam optado por escolher seus representantes em sub-grupos específicos (orientados pela paridade entre poder público e sociedade civil e ainda a representatividade dos dois aglomerados territoriais), somente após a plenária de cada aglomerado territorial foram homologados os nomes dos representantes, conforme segue:

Figura 6 - Composição do Núcleo Diretivo do Colegiado do Território dos Carnaubais – AGLOMERADO 05 – CAMPO MAIOR:

| Representação | Nome | Função no ND | Entidade | Município |
|-----------------|-------------------|---|-------------------------------------|-------------------------|
| Sociedade Civil | Edilson da Vargem | Coordenador político institucional do aglomerado de Campo Maior | Conselho FUMAC | Campo Maior |
| | Nazaré Cardoso | Coordenadora de comunicação do Aglomerado de Campo Maior | Igreja Católica | Nossa Senhora de Nazaré |
| | Antônia Bezerra | Coordenação de secretaria do Aglomerado de Campo Maior | Sindicato dos Trabalhadores Rurais | Sigefredo Pacheco |
| Poder Público | Willian Batista | Coordenador político institucional do aglomerado de Campo Maior | Prefeitura Municipal | Cabeceiras |
| | Erasmoo Pereira | Coordenação de comunicação do Aglomerado de Campo Maior | Câmara de Vereadores | Sigefredo Pacheco |
| | Gerardo Andrade | Coordenação de secretaria do Aglomerado de Campo Maior | Secretaria Municipal de Agricultura | Capitão de Campos |

Figura 7 - Composição do Núcleo Diretivo do Colegiado do Território dos Carnaubais
- AGLOMERADO – 06 CASTELO DO PIAUÍ.

| Representação | Nome | Função no ND | Entidade | Município |
|-----------------|-------------------|---|---|----------------------|
| Sociedade Civil | Maria do Desterro | Coordenação de secretaria do Aglomerado de Castelo do PI | Associação de Desenvolvimento Comunitário comunidade Simpatia | Juazeiro do Piauí |
| | Edmilson Alves | Coordenador político institucional do aglomerado de Castelo do PI | STR | Castelo do Piauí |
| | Francisco Paulo | Coordenação de comunicação do Aglomerado de Castelo do PI | STR | São Miguel do Tapuio |
| Poder Público | Maria Zilda | Coordenação de secretaria do Aglomerado de Castelo do PI | Prefeitura Municipal | São João da Serra |
| | Reginaldo Melo | Coordenador político institucional do aglomerado de Campo Maior | Prefeitura Municipal | Castelo do Piauí |
| | Justino | | Prefeitura Municipal | São Miguel do Tapuio |

Em janeiro de 2006 os doze membros do Núcleo Diretivo do Território (seis do poder público e seis da sociedade civil), reuniram-se pela primeira vez com o objetivo de apropriar-se da proposta de trabalho do PRONAT; definir sua estrutura de funcionamento interno; discutir proposta de regimento interno; a estratégia de composição do Núcleo Técnico – NT (levantamento dos nomes de técnicos do próprio Território a serem convidados para compor este grupo); encaminhar atividades do plano de ação do Território, bem como legitimação dos representantes do Território para capacitações, Oficinas e Encontros Estaduais.

Em três reuniões de discussão acalorada, que contou com as presenças de seus doze membros (representando os dois aglomerados territoriais), os representantes da sociedade civil e do poder público articulavam-se através de conversas individualizadas com seus pares a fim de garantirem-se em possíveis cargos de direção do grupo. As conversas foram polarizadas entre dois membros do ND, quais sejam: Willian Batista, representante da Prefeitura de Cabeceiras do PI e Edilson da Vargem, representante do CADES e do Conselho do FUMAC de Campo Maior. O acirramento da disputa entre os dois lembrava em muito os métodos utilizados em campanhas eleitorais, onde cada teórico candidato pautava seus discursos políticos em plataformas de ação que prezam pela valorização da

participação e comprometimento de todos. Este fato ocorreu apenas em ambiente de bastidores já que na prática a condução dos momentos de discussão e definição da forma de organização interna do grupo enveredou por outros caminhos, quais sejam, os de pautar o debate sobre a organização interna na valorização da participação, do engajamento e da permanência de todos agregados ao grupo. Este evento contou ainda com a colaboração e facilitação da articuladora territorial e da Rede Nacional de Colaboradores RNC. Por fim, com as argumentações dos próprios atores sociais ali representados chegou-se ao consenso de que ao invés de reproduzir a estrutura hierarquizada de poder (presidente, secretário e tesoureiro) da maioria das instituições do poder público e da própria sociedade civil, seria mais estratégico no momento para o grupo se organizar em três coordenações colegiadas, quais sejam: político institucional, comunicação e secretária; de forma que cada comissão seria composta de quatro membros, sendo dois do poder público e dois da sociedade civil de cada Aglomerado, garantindo a paridade entre o poder público e sociedade civil e a representação dos aglomerados, facilitando assim a socialização das informações, a democratização do poder, o levantamento das demandas, a adoção dos encaminhamentos e a execução dos acordados. Esse processo foi desencadeado após a oficina territorial de capacitação em Gestão para o Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável e pela percepção do grupo de que em determinados momentos de discussão e definição de ações para o Território havia um acirramento entre dois de seus membros, potenciais candidatos a presidente do Colegiado do Território.

Até este capítulo da dissertação espero ter apresentado o contexto necessário ao entendimento geral da discussão e das orientações políticas e metodológicas do PRONAT, (sistemizados nos cadernos: Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil, 2005) destacando ainda nestes documentos norteadores da política a forma como a SDT, enquanto agente público, busca valorizar as dinâmicas econômicas e sociais no ambiente territorial e a forma como os agentes e atores sociais se encontram e se organizam para deliberar sobre as questões do território.

Após o arranjo institucional para a tomada de decisão estar institucionalizada formalmente, em 2005, pois que se amparou no público já mobilizado pela CODEVASF, de sabermos os agentes (SDT, CODEVASF, SEPLAN, CEPAC) e

atores (representantes do poder público e sociedade civil dos 16 municípios que compõem o território) envolvidos nos processos de implantação da mesma e do ambiente articulado no estado e no Território dos Carnaubais, de certa forma conflituoso na disputa por espaços de poder, pois ao que percebi os agentes estatais pouco dialogaram entre si sobre a composição das institucionalidades. Para a formação da institucionalidade territorial durante a implementação da estratégia de Planejamento Participativo Territorial a SEPLAN não abria mão da valorização e da importância da participação dos próprios titulares de pasta na gestão pública (prefeitos e vereadores), enquanto que para a SDT a orientação era de participação dos prefeitos e vereadores, porém na impossibilidade das presenças dos mesmos um representante legalmente indicado satisfazia o anseio de representação do poder público municipal. Já para a CODESFASV essa institucionalidade não era formalizada, pois que passado as etapas de elaboração do diagnóstico e do PLANAP a mesma se dispersou.

Capítulo II – Políticas públicas: institucionalidades, territorialidades e ruralidades

Ao longo deste capítulo faço o debate sobre a política pública de DTRS implementada no meio rural brasileiro à partir de 2003, considerando os aspectos mais voltados para o formato e composição do arranjo institucional formalmente constituído para a tomada de decisão, o qual considero inovador nas políticas públicas para o meio rural que congrega uma diversidade de atores e interesses sociais e que se alto denominam território de desenvolvimento. Nesse debate utilizamos as contribuições teóricas de autores que discutem ruralidades, políticas públicas e desenvolvimento territorial como Nazaré Wanderley (1998), Celina Souza (2006), Abramovay (2001), entre outros.

2.1 O rural como ambiente socialmente integrado favorável a implementação de políticas públicas

No debate atual sobre ruralidades, Nazaré Wanderley já em 1998 ao analisar o rural, enquanto espaço diferenciado nas sociedades modernas contribui para despertar nossa atenção e motivação para pesquisas nesse campo. Para a autora o mundo rural participa de um universo socialmente integrado ao conjunto da sociedade brasileira e ao contexto atual das relações internacionais. Não compõe, portanto, um universo isolado, autônomo em relação ao conjunto da sociedade e com lógicas exclusivas de funcionamento e reprodução. Pelo contrário, o mundo rural mantém peculiaridades históricas, sociais, culturais e ecológicas que o identificam como uma realidade própria, da qual fazem parte as próprias formas de inserção na sociedade que o engloba.

A afirmação da permanência do rural como espaço integrado, porém específico e diferenciado é reforçada quando se leva em conta as representações sociais a respeito do meio rural. Considera-se particularmente fértil, nesta reflexão, a idéia de que, mesmo quando se atinge certa homogeneidade, no que se refere aos modos de vida e a chamada paridade social, as representações sociais dos espaços

rurais e urbanos reiteram diferenças significativas, que têm repercussão direta sobre as identidades sociais, os direitos e as posições sociais de indivíduos e grupos, tanto no campo quanto na cidade. (WANDERLEY, 1998).

O que parece mais importante para registrar tanto para a autora como para esta pesquisa, é que essas diferenças não se dão mais no âmbito do acesso a bens materiais e sociais – que seriam, então, de certa forma, similarmente distribuídos entre os habitantes do campo e os da cidade, nem mesmo no modo de vida de cada segmento. As diferenças vão se manifestar no plano das identificações e das reivindicações da vida cotidiana, de forma que o elemento rural se torna um ator coletivo, constituído a partir de uma referência espacial e inserido num campo ampliado de trocas sociais. (WANDERLEY, 1998). É precisamente sobre esse ator coletivo e as relações estabelecidas em seu interior que dedico especial atenção nesse trabalho para entender se a noção de território adotada na PNDTRS responde de forma harmoniosa a este ator coletivo ao qual Nazaré Wanderley se refere.

Note-se que para além do modelo de desenvolvimento que esta sendo apresentado ao universo rural, interessa refletir sobre qual face desse mesmo universo despontará como força atuante e até certo ponto determinante nos espaços colegiados de tomada de decisão, ou mesmo paralelo a estes, em que medida os mesmos apresentam consenso ou oposições com o PRONAT? Visto que tais argumentações deixam claro o reconhecimento de “forças vivas” presente nos territórios rurais. Nesse sentido entendo que o ator coletivo assinalado por WANDERLEY (1998) não é uno, mas multifacetado.

Embora saiba da existência de uma diversidade de atores e interesses presente neste ambiente rural, nesta pesquisa, para efeitos metodológicos, considero apenas a dupla face: a representada pelo poder público e a representada pela sociedade civil visto ser esta a configuração mais marcante e presente no Colegiado Territorial e em seu Núcleo Diretivo. Estabelecendo uma relação com o que Pierre Bourdieu (1996), ao tratar da questão do capital social chama de um conjunto de recursos atuais e potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento, ou em outros termos, a vinculação a um grupo (com suas duas faces), como conjunto de agentes que não somente são

dotados de propriedades comuns, mas também são unidos por ligações permanentes e úteis.

Na observação dos eventos territoriais não é possível perceber explicitamente as discussões sobre as dimensões geracionais, gênero, raça e etnia. O que se impõe como determinante no debate são os interesses entre grupos distintos identificados como poder público e sociedade civil.

Percebe-se, no entanto, que a tensão existente entre poder público e sociedade civil são amenizadas através da construção de acordos políticos, de troca de benefícios entre um grupo e outro, ou por vezes, entre um município maior (poder público e sociedade civil junto) e um outro município menor, considerando não a diferença numérica entre os mesmos, mas a articulação de bastidores e as falas argumentativas em plenária onde se toma a decisão final sobre quais projetos priorizar e em qual comunidade sediar a obra física. Desta forma acreditamos não haver nestes espaços a prevalência de uma força em detrimento da outra, mas sim pactuações conjuntas que em dado momento podem beneficiar um e outro de forma mais direta (por exemplo: o projeto em votação pode ser sediado na comunidade de um dos representantes do colegiado, o que poderia ser caracterizando como uma ação em benefício próprio).

RMC: "(...) minhas relações é comum, tanto faz com sociedade civil ou poder publico, mas nas reuniões eu converso mais com gente de sociedade civil. (representante do poder público: secretária municipal de agricultura do Aglomerado de Castelo do PI).

EV: Não, até que a briga não tem (risos), até porque quando a gente vai pra um Colegiado já vai todo mundo sabendo do que vai se tratar né, já vai consciente do que vai tratar, então não há necessidade e de lá, tira um momento pra ter uma conversa todo grupo reunido né, e de lá faz uma seleção pro grupo. Até porque todos os representantes do ND já conhece o processo, já vem de outros movimentos, já sabe o quê que ta fazendo, então age com muita responsabilidade, não faz só por fazer, só por brincadeira. Não vou botar isso pra vê, se colar colou. Não tem isso, já vai decidido, da uma olhada no material e faz o acordo entre o grupo". (representante da sociedade civil: CADES, do Aglomerado de Campo Maior).

No item seguinte trato da questão das ansiedades por parte dos agentes implementadores e dos atores sociais para a implementação e consolidação do PRONAT como uma política que inova nos processos de discussão e tomada de

decisão, desafiando a temporalidade (15 anos, ou três gerações) que sabemos ser necessária para a consolidação de uma política.

2.2 Políticas públicas de inovação: um longo processo

Resgato então uma das questões problema para refletirmos durante toda pesquisa, que passa necessariamente pelo fato de que na implementação de uma política pública, orientada por fases que passam pela tomada de decisão, elaboração, implementação, controle social e avaliação, segundo Celina Souza (2006), pode sofrer conseqüências desastrosas em seu processo de implementação. Aquilo que teoricamente pode parecer simples e fácil de ser implementada, apresentando na realidade local indicadores de resultado de rápida e fácil percepção, por ter a mesma sido construída com uma forte mobilização e comprometimento de instituições de bases sociais forte, pode não ter os mesmos efeitos desejados quando da sua implementação. Os processos inerentes aos espaços públicos de tomada de decisão, com representações do poder público e da sociedade civil, no âmbito municipal, territorial e estadual, são dinâmicos e podem nem sempre seguir as orientações norteadoras da política, principalmente se considerarmos o elemento tempo de implementação. O descompasso dessa seqüência lógica apresentada por Celina Souza (2006), pode ocorrer tanto por uma possível reconfiguração desses espaços quanto pela disposição dos mesmos dentro da estrutura de apoio. O que pode vir a comprometer profundamente o cenário até então harmonioso da política como um todo. Um forte indicador dessa premissa é a demora na execução de ações que são apresentadas como sendo de curto e médio prazo. Esse fato pode ser considerado como um agente desmobilizador das instâncias articuladas e mobilizadas em torno da mesma.

Ainda com relação à temporalidade sobre os resultados almejados pelo PRONAT note-se no decorrer da pesquisa uma ansiedade por parte dos agentes implementadores das ações e projetos, que se faça uma rápida internalização da abordagem adotada. O que se percebe é que esse fato pode encaminhar para uma rejeição dos atores sociais envolvidos no processo, pois que podem avaliar que uma proposta positiva dentro de uma estratégia para construção de consensos

duradouros demanda certa maturidade. Ao que me parece não percebida nos agentes implementadores no trato das relações nos espaços de discussão e tomada de decisão.

Concordando com os próprios idealizadores do PRONAT acreditamos ser esta uma importante política de apoio e fomento das iniciativas de agricultores familiares nos territórios rurais, porém a mesma requer um longo período não só de implantação, mas de maturação e consolidação da mesma. Nesse sentido faço uso do conceito de *processo social* de Elias (2006), pois que o autor refere-se às mesmas como transformações amplas, contínuas, de longa duração - ou seja, em geral não aquém de três gerações. - de figurações formadas por seres humanos, ou de seus aspectos, em uma de duas direções opostas.

Para Norbert Elias (2006) uma das duas direções, em geral, assume um caráter de ascensão enquanto a outra assume o caráter de declínio. No PRONAT o que percebo é uma forma de ascensão da inovada forma de composição das institucionalidades territoriais, que passam pela ampliação dos espaços de discussão e tomada de decisão, tomam essa forma de ascensão em detrimento de formas fechadas e hierarquizadas para tomada de decisão, supostamente presente e hegemônica no ambiente rural. Isto é possível de ser percebido mesmo no formato posto pelo Estado do Piauí, através da lei complementar nº. 87/2007, que orienta a composição do Conselho Territorial, no tocante ao poder público, representado pelo prefeito ou seu vice, o presidente das câmaras municipais ou vereador nomeado enquanto representante da mesma, além de representante dos órgãos de estado, a serem indicados pelo governador, o que caracteriza uma presença marcante do poder público. Se considerando esta configuração os dilemas com relação à articulação dos prefeitos paralela as instâncias colegiadas em nível de território estariam resolvidas.

Como observadora independentemente de considerá-los bom ou ruim cabe apenas considerá-los como processos sociais reversíveis. Como diria Elias, surtos em uma direção podem dar lugar a surtos contrários e ambos podem ocorrer simultaneamente. Um deles pode tornar-se dominante, ou caber ao outro manter o equilíbrio. Assim um processo dominante direcionando a uma maior integração pode, por exemplo, andar de par com uma desintegração parcial. O que nos parece

mais próximo da realidade mobilizada em torno da discussão e implementação do DSTR no Piauí.

Analogicamente se for verdade que os instrumentos conceituais para a determinação e a investigação dos processos sociais são pares conceituais como integração e desintegração, engajamento e distanciamento, civilização e descivilização, ascensão e declínio, Norbert Elias (2006). Torna-se válida a tentativa de perceber os processos de implantação do PRONAT no Estado e o ambiente institucional articulado com vistas a ampliação de demandas, de discussões e definições a partir do mesmo, pois que é perceptível que a mesma parte do pressuposto de que o ambiente institucional presente até então não tem a legitimação necessária, imaginada e pretendida pela mesma.

Os exemplos de Elias para validação de suas argumentações são seculares (desmoronamento do antigo Império Romano), o que me força a reconhecer que a atualidade da temática a qual estamos tratando nos impõe reflexões outras que passam pelo fato de que uma ação planejada, com uma dinâmica imanente de lutas de poder específicas podem determinar direções ainda não perceptíveis pelo curto horizonte temporal de sua implementação. As perspectivas de tempo para consolidação dos próprios agentes implementadores da política ainda não foram alcançadas. O MDA/SDT vislumbra um horizonte temporal de no mínimo quinze anos para consolidação da política. (SDT, 2003). Porém, considero ser basicamente as tensões e conflitos presentes no interior da política que impulsionam as mudanças sociais necessárias à consolidação das mesmas.

A própria SDT reconhece ser este um processo social impulsionado pelas tensões e conflitos ligados a mobilização social de grupos da sociedade civil, que militam no ambiente rural, como por exemplo, os Sindicatos de Trabalhadores Rurais – STR, cujos representantes da confederação nacional (CONTAG) hoje ocupam espaços estratégicos nas estruturas de governo para buscar a satisfação de necessidades sociais e políticas através de ocupação de espaços/cargos de poder.

Grupos como os da Confederação dos Trabalhadores da Agricultura – CONTAG, por exemplo, que historicamente fizeram oposição ao Estado como espaço apropriado pela classe dominante, hoje ocupam cargos de poder na estrutura do MDA. Dando indícios de que isto represente um processo de cooptação de forças mobilizadoras, mas também uma possibilidade de aparelhamento que

viabiliza demandas e processos legitimados pela base social dos STR. Como já demonstrado nos estudos de TONNEAU e SABOURIN, 2007.

Ao tratar da questão da relação entre processos sociais e individuais, Norbert Elias (2006), nos dá elementos para entender que a discussão sobre desenvolvimento territorial brota de processos sociais já em andamento e que não são independentes dos seres humanos e das ações humanas. A autonomia relativa dos processos sociais baseia-se, em outras palavras, no contínuo entrelaçamento de sensações, pensamentos e ações individuais e de diversos grupos humanos, assim como no curso da natureza não humana. Dessa interdependência contínua resultam permanentemente transformações de longa duração na convivência social que nenhum ser humano planejou e que de certo também ninguém antes previu.

2.3 A abordagem territorial para o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais

Outro elemento que considero inovador e que chama atenção dentro da política é a opção pela abordagem territorial, que considera as múltiplas dimensões e as inter-relações contidas em uma população diversificada e com necessidades e potencialidades distintas. Nessa política o desenvolvimento sustentável deve contemplar medidas que objetivem a melhoria contínua da qualidade de vida do conjunto da população do território, não apenas de parte dela. Portanto, torna-se indispensável uma forte articulação de políticas públicas entre si, nos diversos níveis de governo, com as iniciativas da sociedade civil, do setor privado dos diversos ramos de atividades. (SDT/2005).

Para a mesma o *desenvolvimento territorial* tem de superar o crescimento segmentado e intermitente, a falta de oportunidades e de capacidades, superar as barreiras sociais e políticas, harmonizar-se com a cultura e impulsionar o crescimento econômico endógeno para poder valorizar os recursos, as pessoas e os produtos do território. É necessário fazer acordos, concessões, parcerias, que o capital social¹⁰ agregue vantagens competitivas aos territórios facilitando alianças,

¹⁰ Diferentemente da noção adotada pela SDT, qual seja a de que o capital social diz respeito a características da organização social como confiança, normas e sistemas que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade (PUTNAM, 1996). Pretendemos aqui alargar esse conceito

sociedades, cooperação e relações de confiança. Garantindo assim, a sustentabilidade do processo através da prática explícita da gestão social, que significa apoiar o desenvolvimento de novas institucionalidades, mas também de agregar valor social a cada medida, cada ação, cada projeto, cada atitude pessoal, com vistas à melhoria sustentada da qualidade de vida da população dos territórios. (SDT, 2005).

Para autores como Abramovay (2005), a *abordagem territorial do desenvolvimento*, particularmente a do desenvolvimento rural aqui defendida, remete a aplicação de categorias de análise, além dos enfoques mercantis e setoriais. Nesse sentido, uma abordagem territorial da sociedade deve levar em consideração a descontinuidade e complementaridade dos espaços (urbano e rural), as formas de coordenação não formalizadas ou institucionalizadas (redes, relações de proximidade, reciprocidade camponesa, etc.), os atributos comparativos dos produtos e os recursos associados a territórios específicos, social e culturalmente marcados (capital social, valores de uso, valores éticos, valores de prestígio), e, finalmente, as dinâmicas de inovação ligadas a esses processos e a valores de natureza diferenciada.

Diante de tais orientações e considerações observa-se, a partir das experiências nos processos de nivelamento conceitual dessa política no Estado do Piauí (oficinas de nivelamento conceitual), que as questões inquietantes nesse aspecto referem-se à concepção de desenvolvimento territorial, adotada tanto pela SDT, coincidindo em seus muitos aspectos com o debate apresentado pela comunidade acadêmica (Abramovay, 2005), no sentido de saber se as mesmas respondem as demandas sociais das comunidades rurais, que são o público alvo da política, ou, é apenas reflexos de um modismo moderno presente nos discursos dos agentes governamentais da gestão do governo Lula e no governo Wellington Dias.

Desta forma quero refletir sobre a questão do desenvolvimento territorial adotado pelo MDA/SDT e implementada nos territórios rurais, a exemplo de Carnaubais. Tentando constatar se a mesma parte de um pressuposto que considera o ambiente já construído a partir de experiências de desenvolvimento já

passando pelas contribuições de Bourdieu (1996), que trata o mesmo como um conjunto de recursos atuais e potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações, mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento, ou em outros termos, à vinculação a um grupo, como conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns, mas também são unidos por ligações permanentes e úteis.

vivenciadas pelos movimentos sociais e poderes públicos do território no passado, a exemplo da parceria com o PNUD e a própria SEPLAN, por exemplo, ou se a mesma desconsidera este ambiente já mobilizado em detrimento de um modelo completamente novo, alheio as questões locais?

Como referência para implantação da abordagem territorial a SDT considera o conceito de *território* como: um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. E *território rural* como: onde conforme o conceito de território, os critérios multidimensionais que os caracterizam, bem como os elementos mais marcantes que facilitam a coesão social, cultural e territoriais, apresenta explícita ou implicitamente, a predominância de elementos rurais¹¹. Nesses territórios incluem-se os espaços urbanizados que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados com até cinquenta mil habitantes. (MDA/SDT - 2005).

Para a SDT a adoção da *abordagem territorial* como referência para estratégia de apoio ao desenvolvimento rural se justifica pelos seguintes aspectos: primeiro, porque o rural não se resume ao agrícola. Mais do que um setor econômico, o que define as áreas rurais enquanto tal são suas características espaciais; o menor grau de artificialização do ambiente quando comparado com áreas urbanas, a menor densidade populacional e o maior peso dos fatores naturais. Segundo porque a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento; e, ao mesmo tempo, a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e de especificidades locais que precisam ser mobilizadas com esse tipo de iniciativa. Terceiro, porque na última década constata-se cada vez mais um movimento de descentralização das políticas públicas, com a atribuição de

¹¹ Ambiente natural pouco modificado e/ou parcialmente convertido a atividades agro-silvo-pastoris; baixa densidade demográfica população pequena; base na economia primária e seus encadeamentos secundários e terciários; hábitos culturais e tradições típicas do universo rural. (MDA/SDT, 2006).

competências aos espaços locais. Neste campo, Dagnino (2002), ao tratar da natureza das relações entre estado e sociedade civil, que emergem fortemente durante os anos 90, já apontava para a questão de que o conflito e a tensão entre poder público e sociedade civil se dá na medida em que os dois compartilhem interesses comuns, que ao serem postos em espaços públicos expressam conflitos entre concepções distintas.

Por fim, em quarto lugar, o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento.

O conceito de território surgido há alguns anos na literatura especializada, assim como, no vocabulário das políticas de desenvolvimento, primeiro, fez referência a gestão de um espaço governado (Andrade, 1995). No sentido sócioantropológico Tizon (1995), chama de território “o ambiente de vida, de ação e de pensamento de uma comunidade associado aos processos de construção de identidades”.

Chia, citado por Cirad-Sar (1996), define território como “um espaço geográfico construído socialmente, marcado culturalmente e delimitado institucionalmente”. Em Cirad-Sar a idéia central da abordagem territorial do desenvolvimento é a preocupação com a integração e com a coordenação, entre as atividades, os recursos e os atores, por oposição a enfoques setoriais ou corporativistas que separam o urbano do rural e o agrícola do industrial.

Para complementar à lógica do desenvolvimento local, o desenvolvimento territorial se apóia nos atores como agentes sociais e econômicos, sejam estes indivíduos ou instituições, que realizam ou desempenham atividades, ou, ainda, que mantêm relações num determinado território. Dada a crença pessoal na importância da participação dos atores sociais locais no desenvolvimento territorial que partilho da opinião dos autores citados e direciono este trabalho.

É notória a disponibilidade e a confiança que a estratégia de desenvolvimento territorial despertou nos atores sociais engajados em trabalhos comunitários e que passaram a compor a instância colegiada do território.

MDG:(...) deste 1996 que trabalho com organizações, em 2001 eu comecei a trabalhar no programa de agentes de saúde, que eu já

comecei um trabalho de desenvolvimento na comunidade, mas a partir de 2006 já comecei a ingressar nas associações, sindicatos e que faço daí então, a gente começou e tudo era muito lento, tudo como se diz, levando nos empurrão, mas a partir deste programa, da nova administração do governo que clareou muito para os sindicatos, associações a gente, quando a sociedade civil veio ter mais um pouco de clareza das coisas, ver as coisas com mais clareza e também a parti do programa, da implementação do Território, a gente tem visto mais as coisas, porque aquelas coisas que ficam lá por traz, elas são muito desconhecidas, a gente só ver de passagem. Mas a partir que o CEPAC entrou no município e começou a desenvolver estas atividades, as oficinas aqui dentro que a gente chama a sociedade, não participa muita gente, mas a gente ta levando, tentando ajudar e agora que eles estão passando a acreditar, eu tô vendo as coisas agora, eu espero esta mudança, eu estou acreditando, mudou muito. (representante da sociedade civil: associação comunitária, Aglomerado de Castelo do PI).

Dentro do PRONAT entende-se por coletividades territoriais o conjunto dos atores (individuais e institucionais) de um dado território. Essa noção foi logo associada à representação social e política das comunidades, dos distritos, de municípios e estados, considerados como atores institucionais e jurídicos. Tendo sido consagrada na Europa, pela necessidade de encontrar um termo genérico para a diversidade de coletividades locais (unidades administrativas de base, como municípios, communes, cantons, districts, etc.) e regionais (départements, regiões, província, counties, conselhos) (Abramovay, 1999).

O fortalecimento de iniciativas e atividades produtivas locais ou regionais tem a ver não só com a sustentabilidade desses sistemas de produção localizados, rurais ou urbanos, como também com sua viabilidade em curto prazo, em um contexto de integração global dos intercâmbios. Isso depende, entre outros fatores, da capacidade dos sistemas locais de tecer relações, de conseguir uma integração regional e de fortalecer as interfaces com o mundo externo ou com territórios vizinhos. Essas relações traduzem-se em fluxos de bens, de modalidades diversas e, em relacionamentos interpessoais e projetos comuns. As pretensões dessa pesquisa estão relacionadas às relações interpessoais estabelecidas entre, os atores sociais, como elemento importante a ser considerado para os sucessos e fracassos de ações voltadas para o desenvolvimento territorial.

A inter-relação entre grupos sociais e agentes econômicos apóia-se sobre processos de coordenação entre atores, quer dizer, sobre o funcionamento de redes de atores sociais que gerenciam fluxos de conhecimento e de informações. Essas

redes ou seus membros podem ser levados a posicionarem-se individual ou coletivamente por meio de conflitos ou de alianças, para tomar decisões e atuar.

Dentre os temas e conceitos que perpassam a abordagem territorial destacaria aqueles que apontam para as ações e formas de coordenação que permitem apoiar e garantir uma representação mais democrática e diversificada da sociedade civil e do poder público, das coletividades sociais, que constituem a base não só de um sistema produtivo, mas também das complexas relações estabelecidas, a partir de espaços de discussão e tomadas de decisão coletivas, de maneira que possam ser disponibilizado de forma igual para todos o acesso à informação norteadoras do processo de tomada de decisão. Esta linha remete ao acompanhamento das organizações profissionais e das organizações de moradores. Passa também pela criação e experimentação de novas práticas, de novos espaços ou estruturas de negociação do desenvolvimento como conselhos e comissões distritais, municipais, intermunicipais, fóruns, unidades de planejamento. Favorecendo assim uma renovada forma de tomar decisão, que passa não só pelas estruturas de governos como secretarias estaduais, municipais, federais, câmaras, etc., mas também, por agentes sociais de desenvolvimentos representativos de associações, sindicatos, cooperativas, entre outras. Para que as potencialidades e fragilidades nas análises dos territórios passe, além, dos potenciais produtivos, obrigatoriamente por seu potencial de representatividade de coletividades e de interesses divergentes no interior do Território.

Nos recursos de natureza mercantis reproduzidos e apropriados individualmente, por meio de relações comerciais, segundo a lógica do intercâmbio mercantil o enfoque maior pesa sobre os recursos não-mercantis, que correspondem a uma herança das sociedades humanas, a um capital social e humano (Abramovay, 2002). A gestão dessa categoria de recursos e de fluxos depende de outras lógicas além daquela de intercâmbio mercantil. Corresponde a formas de coordenação não-mercantis: reciprocidade, cidadania, administração ou política, geralmente associadas à outras formas de valor além do valor mercantil (valores de uso, prestígio, justiça, responsabilidade, confiança e amizade). Serão esses valores, essas categorias de pensamento que tentaremos perceber como se portam dentro do ambiente institucional do DSTR no Estado.

Em tese, toda essa ambientação necessária a consolidação da política já existia, visto que o território já vinha trabalhado na linha do planejamento do desenvolvimento sustentável com ampla participação social (através do PNUD e dos Cenários Regionais) havendo apenas a necessidade de sensibilizá-lo, articulá-lo e qualificá-lo com conceitos e procedimentos necessários a efetivação da política. O que nos parece ser o descompasso do processo é o diálogo entre MDA/SDT, CODEVASF e SEPLAN como sendo os agentes implementadores, pois que os mesmos vislumbram objetivos muito parecidos, a exemplo da promoção do desenvolvimento pautado nos processos de construção coletiva com agentes e atores sociais presentes e atuantes nos territórios rurais, com uso de metodologias que valorizam o saber local, mas com produtos diferenciados para suas respectivas instituições. A CODEVASF objetiva a construção do Plano de Desenvolvimento para a Bacia do Parnaíba – PLANAP, a SEPLAN a consolidação do Planejamento Participativo Territorial e a SDT o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS.

Do ponto de vista do leitor esta pode até ser uma questão simples, porém o que observamos no ambiente do Território dos Carnaubais foi que cada agente governamental destes acima citados mobilizou e realizou oficinas territoriais para construção de seus produtos. O que sujeitou os atores sociais a discutirem e apresentarem suas demandas em três oficinas territoriais. Nossa afirmativa esta pautada no fato de que quando analisamos os documentos produzidos nesses espaços, pouca ou quase nenhuma diferencia encontramos na visão posta para as dimensões ambiental, social, cultural e econômica. A ovinocaprinocultura, a cajucultura e a apicultura, por exemplo, são os eixos econômicos que aparecem como prioridade tanto no PLANAP como no Planejamento Participativo Territorial e PTDRS. O que nos leva a compreender a expressão corriqueira que nos acostumamos a ouvir dos atores sociais tanto do poder público quanto da sociedade civil: "...planejar de novo? A gente não aguenta mais..." (EV; MNCR; MDG; EA - representantes da sociedade civil do ND dos Carnaubais e RCM; WVB; GA – representantes do poder público do ND dos Carnaubais). Ao fazerem referência as atividades de elaboração destes planos, numa demonstração de que a demora na efetivação das ações também estaria relacionada ao número de eventos dedicado as ações de planejamento.

A questão da ambientação já havia sido assinalada por Tonneau e Sabourin em 2009, quando atentavam para o fato de que o enfoque territorial não pode nascer sem processos de concertação e negociação articulada por uma animação local, embora essa possa ser fortalecida por um apoio externo. Esta animação requer atores competentes, de engajamento e motivações reconhecidos; mas é preciso que estes não estejam associados a interesses em conflito. Disto depende sua legitimidade para poder construir a tomada de responsabilidade dos atores a partir de uma capacidade de compreensão e reconhecimento dos outros e de suas posições. No caso do Piauí ao que nos parece o ambiente conflituoso tanto entre os agentes implementadores (CODEVASF, SDT e SEPLAN), quanto entre os atores sociais, agrupados em torno das questões defendidas pelo poder público e a sociedade civil, ao tempo em que alimentam o processo também deixam marcas relativas às questões de competência para a condução da política e de legitimidade de um para com o outro.

No item que segue trataremos da questão da composição do arranjo institucional articulado no território, da forma como os atores sociais locais se mobilizaram para garantir representação nesses espaços de forma a encaminhar as demandas oriundas dos grupos sociais a que pertencem.

2.4 Institucionalidades no PRONAT e as “forças vivas dos territórios”: o desafio da composição

MNCR: “(...) a gente com a experiência que tem de trabalhos comunitários, de desenvolvimento, de anseio de que as coisas sejam feitas ai eu comecei vê que não podia ficar de fora né, que a gente não pode se omitir daquilo que a gente tem a responsabilidade de fazer, mesmo porque a gente sabe que quando a gente muito recebe a gente muito..., a gente tem mais responsabilidade também de dá contribuição, né, e eu tenho vindo de uma luta muito grande de tentar organizar a sociedade para que ela possa progredir...” (representante da sociedade civil no ND: igreja católica, Aglomerado de Campo Maior).

Há por parte dos atores sociais locais a disponibilidade de engajamento nos processos, sejam eles desencadeados pela CODEVASF, SDT ou SEPLAN há um olhar atento direcionado para as políticas públicas e a teia de relações sociais

existentes no território que norteiam a composição das institucionalidades territoriais. Grosso modo, podemos considerar como já existentes e reconhecidas no ambiente dos municípios instituições do poder público: prefeituras e câmaras de vereadores, e da sociedade civil: sindicatos de trabalhadores rurais, associações comunitárias (rurais e urbanas) pastorais sociais da igreja católica, entre outras. São instituições que congregam atores sociais motivados por interesses diferenciados e muitas vezes conflitantes, que dão dinamicidade as questões voltadas para as dimensões sociais, culturais, econômicas e ambientais desses municípios, e, que fatalmente são considerados nos processos de sensibilização e mobilização de quaisquer políticas públicas que se pretende discutida e acordada entre estado e sociedade. Pois que são essas “forças vivas” e atuantes que dão vida a relações conflituosas e marcadas por lutas por direitos sócias ligados a terra, a água, ao crédito financeiro, a saúde, a educação, para citar alguns.

“...desenvolvimento territorial não apenas como mais um adjetivo...mas como estratégia que pudesse facilitar a ação do governo no diálogo com a sociedade...estabelecer uma base no meio rural brasileiro, reconhecer a história de construção deste meio marcada por lutas e conflitos.” (Humberto de Oliveira, secretário nacional da SDT, agosto de 2010).

Nas orientações do PRONAT as *institucionalidades territoriais* são espaços (fóruns, conselhos, comissões, comitês, consórcios, articulações e arranjos institucionais diversos) de expressão, discussão, deliberação e gestão, que congregam a diversidade de atores sociais e cuja atenção é voltada à gestão social das políticas e dos processos de desenvolvimento. As estratégias de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais poderão se apoiar em espaços já existentes, quando eles atenderem aos requisitos de permeabilidade ao conjunto de forças locais e de sensibilidade para o estabelecimento de processos concentrados de convergência de ações entre os agentes públicos, ou, onde tal situação não existir, orientar-se para criação de novos espaços. (SDT, 2005).

Estas institucionalidades podem ter conformações distintas, segundo entendimentos distintos dos próprios atores sociais, mas deverão sempre expressar a diversidade social, buscando a representatividade, a pluralidade e a paridade entre as forças sociais, para que processos horizontais de negociação e decisão

transformem práticas verticalizadas de gestão em acordos multisetoriais de gestão social em processos de planejamento ascendente.

Novamente reforço que a questão que nos deparamos com a tentativa de efetivação deste modelo de desenvolvimento adotado no PRONAT é que a base territorial imaginada pelos agentes implementadores não atendia a lógica de democratizar não só o acesso aos espaços de discussão e tomada de decisão das ações e projetos previstos para o território, mas também a gestão dos empreendimentos instalados nas comunidades rurais. A cultura local e que esta consolidada no território é a de que os gestores públicos, em última instância, é quem deve dar o direcionamento para as ações e projetos. Com isso percebemos a fluidez que uma política desse porte esta sujeita. A manutenção de procedimentos desta natureza fere não só os princípios de democratização do poder, mas comprometem a efetivação das ações e projetos que podem contribuir com a inversão desta lógica. Garantir a autonomia dos agricultores familiares com a efetivação do PRONAT significaria então ter uma estrutura de Estado em níveis federal, estadual e municipal que cumpriria um papel de redistribuir, mediar e coordenar processos.

A estratégia de implementação reflete uma especial atenção à articulação de políticas públicas e iniciativas privadas em todos os níveis, procurando convergências com ações que envolvam instrumentos capazes de atender às demandas dos territórios rurais. Pretende-se que essa articulação se materialize em Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS, em institucionalidades territoriais capazes de fazer a gestão dessas iniciativas, e em políticas públicas articuladas que tenham como suporte o PTDRS.

O elemento fundamental é o apoio constante aos organismos colegiados de desenvolvimento rural, que congregam atores sociais e gestores públicos nos níveis federal, estadual, municipal e territorial. Essas instâncias repercutem eventuais tensões e potenciais conflitos de interesses, mas também representam oportunidades para a prática democrática, para a busca de convergências, para a transparência pública e a gestão social.

Toda a estratégia de descentralização com vistas à promoção do desenvolvimento em territórios rurais esta baseada na busca do pleno funcionamento desses espaços, pois que se pressupõem estarem presentes na

mesma as forças atuantes que discutem e propõem ações e projetos que impulsionam o desenvolvimento do território. É assim que se pretende fortalecer institucionalidades participativas e estáveis, capazes de gerir, no longo prazo, as iniciativas voltadas para o desenvolvimento dos territórios rurais, com projeção para um horizonte temporal de 15 anos consecutivos em cada território, em três ciclos de implementação. Cada ciclo da estratégia de desenvolvimento territorial compõe-se de três fases onde estão intercaladas períodos de atuação direta e intensificada das políticas de promoção ao desenvolvimento territorial (oferta), com períodos de acompanhamento e suporte aos territórios (auto-organização), quando os territórios deverão agir realizando as atividades planejadas. Para cada uma dessas fases esta prevista a efetivação de determinados resultados.

Na primeira fase, a ênfase recai sobre a preparação do território para o processo de construção do Plano Territorial (PTDRS) e para a projeção de ações imediatas (formação e capacitação do Colegiado Territorial e priorização de projetos de infra-estrutura para os agricultores familiares) com visão estratégica. Nesta fase, se destaca a mobilização, sensibilização e capacitação dos atores sociais: uma primeira aproximação de um diagnóstico geral. Promovem-se investimentos em infra-estruturas e serviços públicos, apóia-se a formação de institucionalidades para a gestão territorial, a formulação de iniciativas ajustadas às características do território visando à dinamização da economia através da organização, da inovação e da diversificação. (MDA/SDT, 2005).

É justamente nessa fase que percebi os primeiros descontentamentos (divergências) com a política. Visto que nas orientações metodológicas do PRONAT sobre quais ações e projetos a serem priorizados tanto no PTDRS, como os executados através de recursos do PRONAF infra-estrutura (antigo PRONAF global), bem como os articulados nas diversas áreas e instâncias de governo federal e estadual, devem ser discutidos e aprovados pelo Colegiado Territorial. Grosso modo, podemos dizer que a transposição do Pronaf Global para o Pronaf Infra-estrutura é transpor o poder de decisão sobre determinados projetos da prefeitura para uma instância colegiada com representação tanto do poder público quanto da sociedade civil de forma paritária entre as “forças vivas” presentes em um conjunto de municípios que se autodenominam território. Em um primeiro momento somos levadas a crer que o ambiente institucional articulado através da SDT os eventos de

formação e capacitação promovidos pela mesma consideram como ator social do desenvolvimento tanto os representantes do poder público como os da sociedade civil, independente dos primeiros serem prefeito ou presidentes de câmaras municipais. O que parece ser um diferencial com relação a estratégia de implantação da lei estadual que valoriza sobremaneira a figura do prefeito e do presidente da câmara, como essenciais para o desenvolvimento do território.

Na segunda fase, ocorre o processo de planificação do território propriamente dito (articulação das políticas públicas, fortalecimento das institucionalidades e definição de tarefas), com ações como o diagnóstico participativo, elaboração de uma visão de futuro, definição do eixo aglutinador, construção do Plano Territorial (PTDRS), com estratégias, ações e instrumentos de médio prazo, e a formulação dos projetos territoriais específicos, relacionados à materialização do plano em iniciativas concretas. Com isso espera-se fortalecer as institucionalidades, criadas ou identificadas na primeira fase, o desenvolvimento do capital social, a consolidação da gestão social e o incremento das capacidades territoriais.

Relembrando, o que vem a se tornar desafiador em um estado cuja discussão sobre Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável - DTRS teve como agente mobilizador três agentes distintos, quais sejam: a CODEVASF, que buscava o desenvolvimento integrado de ações para a potencializar as bacias do Rio São Francisco e Parnaíba (com o PLANAP); a SEPLAN com a estratégia de regionalização para a definição dos recursos do orçamento do Estado (os cenários regionais) e a própria SDT.

Na terceira fase, inicia-se a execução dos projetos e a concretização gradual do plano, havendo continuamente atividades de monitoramento e avaliação. Amplia-se a afirmação da identidade e da representatividade do território, com a formalização do Colegiado Territorial, junto aos órgãos estatais mobilizados no PRONAT, quais sejam: CEDERPA, DFDA, SDR, MDA/SDT, dentre outras, bem como a ampliação da participação de outros agentes e atores territoriais que tem atuação no território, mas não possuem acento no Colegiado. Em Carnaubais esta ação não foi concretizada, pois que representantes de comunidades quilombolas, de grupos de mulheres, de juventude, que desenvolvem ações no território não estão engajados no colegiado, o mesmo ocorrendo com instituições federais com atuação no território, como é o caso da EMBRAPA, e que também não participa do

Colegiado. Esta é uma fase em que se incentiva as parcerias externas, participação em redes e cooperação interterritorial. Neste aspecto se percebe que em Carnaubais há participação dos atores sociais é percebida como oportunidade de estar presente em eventos estaduais de formação e capacitação em gestão social¹² em que o contato mais direto com outros atores sociais de territórios diferenciados (Entre Rios, Tabuleiro do Alto Parnaíba, Serra da Capivara e Vale do Guaribas) e agentes governamentais da esfera estadual e federal possibilitaram alargar o olhar para a dimensão pretendida da articulação das políticas, como é expressa na fala abaixo descrita:

EV: ... nos encontros estaduais que a gente tivemos né, e também no regional que a gente tivemos né, tava uma carência danada da participação dos membros do Colegiado dos membros do ND dos outros territórios. Há uma dificuldade enorme, não sei se porque nós pegamos uma facilitadora que nos protegeu, não sei se é acesso também que é melhor, mas no encontro estadual, quando a gente chega lá apresentam um monte de dificuldade, nos intervalos, a noite quando a gente fica conversando com os outros colegas dos outros Territórios, eles ficam mostrando as dificuldades que tem, o quê que já fizeram no Territórios, o quê que tem pendente, então a gente vê que a gente tem um avanço maior aqui no Território, em todos os aspectos a gente tem se destacado melhor, nós encontramos a gente vê os próprios facilitadores na dúvida ... (representante da sociedade civil: CADES, Aglomerado de Campo Maior).

Outro aspecto importante dessa fala nos remete as conversas de bastidores em que os atores sociais dos diversos territórios do Estado do Piauí, conversam entre si, avaliando os procedimentos adotados para cada fase do programa nos territórios. Na avaliação que este ator fez, Carnaubais encontrava-se no estágio de organização do Colegiado e do Núcleo Diretivo bem mais avançado que territórios como o Vale do Canindé e Cocais, por exemplo, que ainda não haviam passado por oficinas de formação e capacitação. Porém o que não aparece explicitado na fala deste ator social é o fato de que territórios como a Serra da Capivara e Alto Parnaíba já terem sido beneficiados com ações de PROINF. Fato que se deve a

¹² A gestão social do desenvolvimento territorial é, antes de qualquer coisa, um processo. Enquanto tal, ele se desdobra em um conjunto de macro processos que precisam ser trilhados e cujos limites, de um a outro, são muito tênues. Ademais, o caminho por esses macros processos não é linear. Ao contrário, seu encadeamento obedece mais à imagem de um ciclo contínuo e retro-alimentador que precisa ser sistematicamente acompanhado e avaliado em seus objetivos e resultados obtidos. (MDA/SDT – 2005).

articulação dos Colegiados com as prefeituras e Secretaria de Desenvolvimento Rural do Piauí.

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial tem animado a criação e o fortalecimento de instâncias de desenvolvimento territorial rural sustentável, como espaço de encontro entre sociedade civil e o governo representado pelos Colegiados Territoriais (os fóruns, conselhos territoriais, etc.). Inicialmente esses espaços surgem como uma comissão informal, amadurecendo para se constituírem como um tipo de organização adequada às necessidades e a cultura local. Apresentam a participação de órgãos governamentais, mas não se constituem como estrutura de governo. Suas principais funções são: formular estratégias e propostas de ações integradas para a construção do desenvolvimento territorial rural sustentável, bem como contribuir para a construção de parcerias e propor e acompanhar as políticas públicas de desenvolvimento, criando assim um espaço de diálogo entre atores sociais e organizações que se relacionam com o desenvolvimento do território, se tornando um espaço de gestão social do desenvolvimento do território.

Segundo orientação da SDT (2005), a estrutura do arranjo institucional ou instância colegiada (Colegiado Territorial) para a gestão do desenvolvimento territorial rural sustentável deve-se estruturar a partir de três esferas:

1. Plenário: é o órgão colegiado superior, ao qual competem todas as decisões estratégicas ligadas ao processo de desenvolvimento territorial rural sustentável. O plenário também ficará responsável pela elaboração, análise e aprovação do regimento interno, o qual detalhará, entre outros aspectos, as prioridades e formas de convocação das reuniões e as regras relativas às tomadas de decisão.

2. O ND – Núcleo Diretivo: terá a função de coordenar as ações do arranjo, ou instância colegiada, articulando atores sociais para a construção e implementação dos planos e projetos territoriais e, de maneira geral, para a efetivação das decisões do plenário. Deverá ter caráter paritário e ser representativo das forças estratégicas atuando no território.

3. O NT – Núcleo Técnico: terá como atribuição essencial oferecer o apoio técnico as atividades da instância colegiada e deverá ser formado por organizações de apoio e assessoria técnica.

Liberta de pequenas ingenuidades dentro desse processo tento refletir sobre o fato de haver imbricado na política, porém fora de seu ambiente institucional, “acordos e pactuação” a nível federal, estadual e territorial que atravessam essas instâncias de discussão e tomada de decisão e que podem por em xeque a estratégia política adotada pela mesma. Pois que interesses discordantes podem fomentar a articulação de uma força paralela que encontra apoio e respaldo em antigas práticas de apadrinhamento político, ou, os mesmos podem fazer-se representar nas instâncias colegiadas, promovendo a manutenção de práticas heterodoxas, que se contrapõem aos ideais de democratização do poder nos processos de tomada de decisão. Para Fernando Bastos (2006), ao analisar de forma mais geral o ambiente institucional no financiamento da agricultura familiar, isso pode ocorrer devido à forma como o estado tem operado, com medidas que provocam o acirramento entre segmentos social presentes no interior desse ambiente institucional. Para este, o Estado, para exercer sua governabilidade se sujeita a acordos que fortalecem as oligarquias e acentuam a dependência para com o clientelismo numa construção perversa de subalternidade. Fato que se conecta ao caso do ambiente institucional articulado pelo PRONAT no Piauí, quando os órgãos executores dos projetos recebem e executam obras que não foram aprovadas pelo Colegiado Territorial, mas que satisfazem as demandas dos prefeitos, articuladas no nível da relação paternalista.

Tomando como base as reflexões de Bernard Pecqueur (2005), sobre se as formas de implementação de políticas públicas dão demonstração de retrocesso quanto a um estado ditador ou promovem avanços na democracia pois que garante a mediação de processos entre Estado e sociedade. A questão é saber se essa forma de implementação de política pública, ilustrada pelo PRONAT impede ou contribui para que façamos uma transição entre uma política publica, implementada por um Estado indutor, executor e regulador de políticas, para uma ação política coordenada por um estado que assuma funções de redistribuir, mediar e coordenar processos?

Como já dissemos, no estado do Piauí esse processo foi coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Rural – SDR (como instância do governo estadual) e pelo consultor estadual da SDT, que assumiram as responsabilidades de articulação no estado para implantação do PRONAT. Dialogando tanto com as instâncias

mobilizadas e articuladas pela CODEVASF como com a SEPLAN nos territórios rurais. Com esta postura resta-nos saber se os mesmos assumem também os riscos inerentes aos processos de implantação de ações e projetos nos territórios?

Nesse processo para o reconhecimento e a adoção das orientações específicas do PRONAT a SDT promoveu um curso de aprofundamento de conceitos e metodologias fundamentais para elaboração e avaliação do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, participaram deste curso agentes de desenvolvimento, dentre estes os articuladores territoriais, que atuam nos territórios como mediadores entre interesses políticos diferenciados. O curso teve como objetivo aprimorar a capacidade dos membros dos colegiados territoriais no exercício da gestão participativa dos territórios rurais, com base nos princípios da gestão social. A proposta metodológica visava o “equilíbrio” entre os diferentes níveis de formação e informação dos(as) participantes, por meio do estímulo a reflexão, a sistematização dos documentos e planos elaborados coletivamente com participação dos atores sociais dos poderes públicos e da sociedade civil na perspectiva de estarem garantidos nestas representações os interesses do território.

Neste tipo de capacitação de agentes a SDT (2005) trabalha alguns conceitos considerados fundamentais, tais como: *instituição* que são regras e normas, que representam sistemas de idéias, valores e percepções sobre a realidade influenciando nos modos como os grupos sociais se relacionam. As instituições influenciam os valores que alicerçam as estruturas de alianças sustentando os sistemas de poder dentro de uma organização ou fora dela na sociedade; e *organização*, segundo Edgar H. Shein (1982) é a coordenação planejada das atividades de uma série de pessoas para o alcance de algum propósito ou objetivo comum a partir da divisão do trabalho e funções através de hierarquias de autoridade e responsabilidade. As organizações surgem das idéias e interesses das pessoas que passam a funcionar quando estas estabelecem de modo formal ou não-formal padrões de interação e comportamentos. As organizações sociais são os padrões de coordenação que surgem, espontânea e implicitamente, das interações das pessoas, sem envolver coordenação racional, e com objetivos explícitos. A organização é um tipo de formação social concreta que viabiliza a ação de um grupo. Diante de todos os aspectos, é importante ressaltar que as organizações são feitas de pessoas. São as pessoas que as criam e que as compõem. São as

peças que, nas relações sociais, produzem os valores, os símbolos e os significados, os quais geram as instituições e as organizações. São as pessoas, em constante processo de mudanças pessoais e coletivas ao longo da história que provocam mudanças nas instituições, nas organizações e nas relações de poder dentro de uma sociedade. Nas organizações as pessoas se relacionam interna e externamente, aprendem, constroem valores e práticas, consolidam identidades coletivas e definem posicionamento em relação ao futuro. O modo como as organizações se estruturam e funcionam interfere na qualidade de vida das pessoas que nela se relacionam e das pessoas que se relacionam com ela direta e indiretamente. Enfim, as organizações são constituídas pelos atores sociais interagindo entre si e com as pessoas na sociedade na qual estão inseridas.

A “novidade” dos termos acima destacados e adotados pela SDT como estratégia para construir um arranjo institucional tido como novo é o que tem me levado a adotar a perspectiva neo-institucional (Marques, 1997) como uma ferramenta de análise que ressalta principalmente a importância das instituições para o entendimento dos processos sociais.

O conceito de instituição em si é muito polêmico. Douglas North (1990) apresenta uma importante contribuição no sentido da separação: instituição e organização. As *instituições* incluem qualquer forma de constrangimento que molda as interações humanas, contem os interesses individuais em prol dos coletivos; enquanto as *organizações* englobam corpos políticos, tais como: partidos, senados, prefeituras; econômicos, tais como: firmas, sindicatos, cooperativas; corpos sociais, tais como: igrejas, clubes, associações; e finalmente corpos educacionais, tais como: escolas e universidades.

Mary Douglas (1998) oferece suplemento para discutir instituições em seu livro, “Como as Instituições Pensam”. Para a autora a expressão instituição implica um agrupamento social legitimado. O que está excluído do conceito de instituição é qualquer arranjo prático puramente instrumental ou provisional, reconhecido enquanto tal, aquilo a que Douglas North (1990) chamaria de organização. Para a autora escrever sobre o ambiente de cooperação e solidariedade presente nas instituições significa escrever, ao mesmo tempo, sobre rejeição e desconfiança.

A solidariedade, necessária ao ambiente institucional implica uma situação em que os indivíduos estão prontos para sofrer em benefício de um grupo mais

amplo e sua expectativa, portanto, é a de que cada membro desse grupo faça o mesmo por eles. Qualquer pessoa ao manifestar confiança, solicitar sacrifícios ou os fazê-los voluntariamente conhece o poder do laço social. Em alguns ambientes institucionais, porém a confiança pode ter breve duração e é frágil, dissolvendo-se facilmente podendo resultar em pânico. Algumas vezes a suspeita pode ser tão profunda que a cooperação pode se tornar impossível (Mary Douglas, 1998). O desafio posto pela autora e que me instiga seria: como medir a força da solidariedade no ambiente institucional? O que tem movido os atores sociais do Território dos Carnaubais no estado do Piauí para o engajamento nas institucionalidades territoriais sejam elas articuladas pela SDT, SEPLAN ou mesmo CODEVASF?

A inabilidade da conversão de argumentos racionais pode ilustrar a surdez seletiva, na qual os interlocutores não conseguem por ocasião dos processos de formação das instituições ouvirem a diversidade de opiniões no entorno, em detrimento do domínio exercido pelas próprias instituições em nossos processos de classificação e de reconhecimento. O que remete ao fato de que ao ocuparem cargos públicos de segundo e terceiro escalão hierárquico nas instâncias de governo, alguns atores podem se deparar com dificuldades concretas para manter vínculos constantes de reciprocidade e solidariedade com o grupo ao qual representam, provocando o que Mary Douglas (1998) chamou de surdez seletiva. Nesses casos, quando não houvesse sacrifícios a solidariedade não passaria de um gesto.

A conclusão a que se chega é que os indivíduos em crise não tomam decisões sozinhos pelo fato de que o raciocínio individual não consegue resolver ou amenizar problemas e conflitos. Um caminho só parece ser correto quando apóia o pensamento institucional que já se encontra na mente dos indivíduos, enquanto eles procuram chegar a uma decisão. Minha hipótese é a de que os “acordos e pactos” realizados paralelos as instâncias colegiadas podem não ser fruto de um raciocínio individual, mas de uma rede informal de forças conservadoras que em dados momentos manifesta-se forte e autoritária, contaminando a força da solidariedade presente no grupo.

No interior do neo-institucionalismo há duas grandes correntes: neo-institucionalismo da escolha racional e o neo-institucionalismo histórico, que buscam

responder de forma divergente a questão: *como as instituições moldam as estratégias políticas e influenciam os resultados políticos?* (Marques, 1997). Mesmo não sendo esta uma questão inovadora, mas entendendo que a dinamicidade das políticas públicas nos disponibiliza novos elementos para nortear velhas questões, faço uso da mesma para direcionar o trabalho empírico, ora exposto, na análise do PRONAT. A pesquisa caminhou não no sentido de buscar respostas prontas e acabadas para as dinâmicas da realidade social, visto que as mesmas não são lineares nem tão pouco prontas e acabadas, mas a de tentar compreender os processos inerentes as interações sociais postas no interior das mesmas. Visando ainda contribuir para o debate e o amadurecimento de propostas que se voltam para a viabilização da melhoria na qualidade de vida no meio rural como um todo.

No *neo-institucionalismo da escolha racional* as instituições provocam constrangimentos para a escolha das estratégias, resolvem situações de impasses, reduzem a ocorrência de soluções subótimas e diminuem os custos de transação. O *neo-institucionalismo histórico*, altera a conformação egoísta dos atores através dos constrangimentos sociais, as referências são endógenas, sendo construídas social e politicamente no bojo das instituições.

Uma discussão que venho tentando tornar perceptível ao longo desse trabalho sob o crivo destas idéias. Analiso, então, as estratégias de desenvolvimento adotadas pela SDT e o processo de organização institucional dos atores sociais no território dos Carnaubais.

Sob inspiração da teoria neo-institucionalista o que proponho é que num caminho diverso ao apresentado por esta teoria, que considera que a autonomia do Estado esta relacionada ao fato de que grupos de funcionários estatais, especialmente de carreira, relativamente isolados dos interesses presentes na sociedade são capazes de estabelecer políticas públicas de longo prazo distintas daquelas preconizadas pelos atores e grupos de interesses que se distinguem do Estado. Para que isto ocorra é necessário que os funcionários tenham certo grau de autonomia com relação aos interesses presentes no interior da sociedade. Para os neo-institucionalistas, esta autonomia é compreendida como um isolamento, expresso pelo conceito de insulamento (Skocpol, 1985). O que apresentamos como hipótese, em sentido diverso, é que os atores, capacitados e conscientes de sua posição e papel social, engajam-se em espaços de tomada de decisão das políticas

públicas para garantir os interesses demandantes das instituições as quais representam, e, mais ainda, articulando-se para garantir representatividade nas instâncias de poder estatal, na tentativa de estabelecer um equilíbrio na disputa de forças com interesses e instituições conservadoras que poderiam fazer-se representar também nesses espaços.

Para os neo-institucionalistas a autonomia estatal não é uma característica estrutural do estado capitalista que possa se definir *a priori*, como sustentam alguns autores marxistas. Ela varia de caso a caso, e dentro de cada um, de agência para agência. Isto ocorre, porque a autonomia é definida em cada situação histórica pelas potencialidades estruturais que cercam as ações autônomas do Estado, pelas estratégias dos vários atores presentes e pelas mudanças implementadas pelo próprio Estado na organização administrativa, na coerção e na gestão governamental vigente.

A criação de uma nova secretaria de governo (SDT), instituída dentro de um novo ministério (MDA) e coordenada não por funcionários de carreiras, mas por funcionários temporários (em cargos comissionados), cuja responsabilidade é implementar uma política pública a partir das demandas dos próprios movimentos ali representados, instiga a necessidade de analisar o papel dessa instância de governo. Se a mesma é comprometida, autônoma, e se contrária as forças representadas pelos funcionários efetivos como orienta a teoria neo-institucionalista (Marques, 1997). E no segundo momento, perceber se há um diálogo aberto e não hierarquizado da mesma com as instancias de tomada de decisão no estado do Piauí e nos territórios. O que poderá vir a confirmar a hipótese de que independentemente de ser uma nova instituição, desenhada a partir de uma nova concepção de governo, as ações do Estado tenderam a aumentar o poder e o controle das instituições estatais sobre a sociedade, pois esta seria então a lógica da ação coletiva adotada consciente ou inconscientemente pelas instâncias de governo, sejam as mesmas duradouras ou não, pela pressão e constrangimentos exercidos pelas instituições governamentais que estão inseridas numa estrutura hierarquizada.

Para os neo-institucionalistas, além de se analisar a história da formação das instituições e os atores estatais é necessário observar a sua posição (política e de poder) em relação aos ambientes socioeconômicos e políticos povoados por atores portadores de interesses e recursos que podem ser diferenciados. O centro da

análise esta posta dentro da correlação entre os recursos e as posições dos atores estatais e não estatais, e não na mera observação das estratégias dos primeiros. Dentro do estudo de caso isso tornar-se perceptível através dos relatos dos processos de formação das institucionalidades locais e da formação da própria SDT.

Novamente vem a tona os perigos voltados para as questões da valoração econômica dos processos sociais. Surgem os riscos de se estabelecer escalonamentos valorativos das institucionalidades territoriais à partir do volume de recursos monetários que cada uma dá direcionamento, sob em quais ações e projetos os recursos devem ser aplicados. Grosso modo a SEPLAN convida para as diretrizes do PPA, a SDT para os de PRONAF infra-estrutura, agora agregado a matriz de oferta do PTC, e a CODEVASF basicamente os de emenda parlamentar. Viciar o olhar sobre esse aspecto econômico implica comprometer a necessidade de discussão sobre questões que envolvem indiretamente o econômico como o meio ambiente, organização social-produtiva, entre outras.

Na perspectiva neo-institucionalista as instituições são centrais no estudo da política não apenas pela importância do Estado como autor e ator de ações específicas, mas porque ele, assim como as demais instituições políticas influenciam diretamente a cultura política, a estratégia dos atores e a produção das próprias agendas de questões a serem objetos de políticas, enquadrando a luta política através das suas instituições (Estado indutor, executor e regulador das políticas). No caso em estudo é importante atentar para este fato porque os agentes sociais têm uma história de militância em diversos movimentos sociais de base que se fizeram representar nas instancias de poder do governo Lula e Wellington Dias, ou seja, esse movimento ascendente entre militante e quadro funcional de Estado (da SDT), nos deixa a entender que a agenda de debate em questão também é pautada considerando esse mesmo movimento.

Segundo o mesmo pensamento em questão a influência das instituições ocorre de diversas formas. Em primeiro lugar, o modelo de representações sobre a política e a possibilidade de sucesso nas demandas é mediada pela formulação histórica de determinados estados e suas instituições políticas. Em segundo lugar, os grupos de interesses se formam e produzem suas agendas em diálogo com a reprodução de suas questões em estruturas organizacionais e agências estatais existentes. É nesse sentido que a criação de agência responsável por determinado

tema ou política gera, por si só, um potencial aumento de demandas por aquele tema, provocando uma possível alteração na agenda de questões que são levadas ao Estado. Esta é a razão pela qual, através de acordos corporativos, os Estados conseguem induzir demandas por questões passíveis de solução, reduzindo o risco de impasses no sistema político. Consequentemente o debate social que demanda as políticas públicas, pois que pode estreitar o olhar dos atores sobre as temáticas, a exemplo do que vem acontecendo nos Colegiados Territoriais, que em dado momento centram a discussão nos recursos do PRONAF infra-estrutura, por haver uma presença constante dos órgãos executores desses projetos (MDA/SDT, SDR e EMATER) nas plenárias territoriais. Isto faz com que as ações e projetos disponibilizados por outros ministérios, através da matriz do PTC, não desperte e atraia tanta a atenção dos atores como esta, pois pouco se percebe a presença de outros ministérios e agências estatais nesses espaços, apresentando, discutindo e propondo como fazem os já citados.

Nesta lógica percebemos um Estado que se antecipa as demandas sociais como forma de manter-se no controle da situação. Por fim o ajuste entre a estrutura da organização dos demandantes de políticas públicas e a forma como estão organizadas as instituições (temática e espacialmente), define em grande parte, as chances de vitória e mesmo as possibilidades de crescimento na mobilização. O que nos leva a crer que se a estrutura de apoio e cooperação montada pelo MDA/SDT no PRONAT (consultor regional e estadual, articulador territorial, colegiado territorial, núcleo diretivo, entre outros) garante o contentamento dos grupos de interesses demandantes dessa política impedindo assim grandes mobilizações sociais nesse campo, como se viu até a virada do século, ou se os mesmos ainda se valem de "acordos e pactos" no campo da informalidade para garantir suas demandas.

Finalmente, tenho a expectativa de concordar com os estudos de Eduardo Cesar Marques (1997) quando este defende que ao contrário das interpretações dadas pelo neo-institucionalismo, para o surgimento diferenciado das políticas de bem estar, entre os vários países capitalistas industrializados estarem diretamente associadas a essas formas de influência das instituições sobre as políticas, no Brasil, parece ser o caso em que se contradiz uma série de outros argumentos, os quais estão associados aos valores nacionais, ao desenvolvimento do capitalismo, aos graus de industrialização, ao nível de conflito de classes e a presença de

movimentos populares e operários expressivos que ao invés de serem relegados ao segundo plano, em detrimento da análise do processo político-institucional, colocam-se em primeiro plano como vem demonstrando o ambiente institucional do PRONAT, onde há presenças do movimento sindical, da igreja e de associações de moradores e conselhos comunitários rurais, para citar alguns.

Finalmente, no capítulo que segue, faremos a discussão sobre o PRONAT articulando a questão do arranjo institucional com a demanda de ações e projetos de infra estrutura para os agricultores familiares, apontando para os resultados sociais e políticos passíveis de serem percebidos em um primeiro momento. O que vem a contrariar parcialmente os resultados almejados pelos agentes implementadores no que tange a dinamização econômica do território, mas que expressa a forma como as forças vivas se recompõem nos espaços de tomada de decisão, e mesmo paralelo a estes, para garantir recebimento dos benefícios públicos.

Capítulo III – O PRONAT e as dinâmicas territoriais: o caso do Piauí

No longo processo de observação focado nesta política cabe, enfim esforço teórico no sentido de perceber as mudanças decorridas durante a implementação da mesma, pois que o movimento intenso com que as motivações sob determinados interesses no território ocorram e tentam se consolidar como hegemônicos são intensas. Observem-se mudanças em atores, agentes, ambientes e orientações gerais sobre determinadas formas de discutir e tomar decisões.

No tocante ao ambiente institucional pese a força da Lei complementar nº. 87, de 22 de agosto de 2007, que altera a formato de composição do Colegiado Territorial (articulado pela SDT) para Conselho de Desenvolvimento Territorial Sustentável (articulado pela SEPLAN), com destaque para a imposição da figura do prefeito como cadeira cativa nas deliberações das ações nos territórios (art. 6º). Desconsiderando o ambiente de formação e capacitação mobilizado pela SDT, no qual atores sociais da sociedade civil e também do poder público se habilitam não só para votar projetos, mas também discutir ações de médio e longo prazo nas mais variadas dimensões do desenvolvimento preconizado pela proposta.

É considerando as nuances da temporalidade, da descontinuidade das etapas na fase de implementação da política, a diversidade de agentes e atores envolvidos, bem como os limites sob os quais estou sujeita com o exercício do papel de mediadora de processos durante os anos de 2005 e 2006 no Território dos Carnaubais, que exercitamos no decorrer deste trabalho o árduo ofício de produzir análise crítica imersa neste campo repleto de mobilizações, reuniões municipais, plenárias territoriais, encontros estaduais e nacionais e que tem como propósitos diferenciados de discutir, propor, decidir, avaliar e concertar.

3.1 As institucionalidades do PRONAT e o papel preponderante nos resultados sociais e políticos almejados no Piauí

Com a homologação da lei (Lei complementar nº. 87, de 22 de agosto de 2007) e do Conselho de Desenvolvimento Territorial Sustentável a

engajamento dos mesmos durante todo o processo de articulação da política em detrimento das atenções dispensadas a um ator político presente apenas em momentos de definição dos projetos.

Essa postura tende a reforçar o poder de controle que o Estado (em nível municipal, estadual e federal) tem sobre as políticas. A composição dessa nova institucionalidade (Conselho Territorial) longe de democratizar e valorizar a participação dos atores sociais da sociedade civil, amplia o poder de mando do Estado com a figura do prefeito e das diversas secretarias de estado, fragilizando a participação de representantes de movimentos sociais do rural que transitavam livremente no Colegiado Territorial.

As considerações que fazemos são bem ilustradas na fala de um dos atores sociais, quanto ao ambiente criado pela política para discussão e tomada de decisão dos projetos territoriais, sob quais atores devem ser habilitados a tomar decisões sobre as demandas de projetos do território.

RMC: Nas reuniões que estão ocorrendo, nas oficinas, quando é na parte de projetos, a gente ver o problema ai é que muita gente ainda não teve aquela percepção de Aglomerado, de Colegiado, ta pensando ainda muito no município né, em si próprio, querendo levar algo para o município em si, mas não pensando ainda no modelo que esta aí que é o modelo de Colegiado do Território, que é para beneficiar não só o município, mas sim o Território. A gente vê que muita coisa assim, tanto da parte do poder público, como da parte da sociedade civil. Você ver também a questão do poder público quando é vereador você tem uma mentalidade diferente. Querendo se beneficiar, como se aquele benefício para o município foi ele quem trouxe. Deve, você ver este tipo de caso, como no caso da sociedade civil você vai ver casos de pessoas que querem passar na frente, quer demonstrar que é ele que esta trazendo. Então a gente vê estes dois casos, tanto na sociedade civil como no poder público. (representante do poder público: prefeitura, Aglomerado de Castelo do PI).

A postura narrada pelo informante informa sobre a capacidade que as leis têm de, enquanto instituições induzirem comportamentos e reforçarem o poder do Estado no controle (em nível municipal, estadual e federal) das políticas. No cenário atual observa-se que o conselho territorial, longe de democratizar e valorizar a participação dos atores sociais da sociedade civil reforça e amplia o poder de mando do estado com a figura do prefeito, do vereador e das diversas secretarias de Estado, fragilizando a participação de representantes de movimentos sociais do rural

que transitavam livremente no Colegiado Territorial, anteriormente articulado pela SDT.

3.2 A SDT e as institucionalidades territoriais: um descompasso entre oferta e demanda

A ansiedade por parte dos agentes em querer ver efetivado as demandas dos atores sociais faz com que a SDT, em suas articulações entre as secretarias do MDA (Secretaria de Agricultura Familiar - SAF e Secretaria do Reordenamento Agrário - SRA) garante a execução de ações e projetos que não surgem em um primeiro momento como demanda do território, através do debate nos colegiados territoriais. O que pode parecer num primeiro momento uma oferta compensadora capaz de inibir possíveis questionamentos e mobilizações contrárias a estratégia. As mobilizações e questionamentos contrários a proposta viriam devido a burocracia e a demora com que algumas ações e projetos demandados pelos Colegiados levam para ser executados.

Citamos como exemplo emblemático de situação de projeto deliberado e não executado no Território dos Carnaubais o Abatedouro de Pequenos animais (caprinos e ovinos). Embora o mesmo tenha sido deliberado e aprovado na plenária de PROINF de 2003, quando a definição dos projetos eram tomadas pela plenária mobilizada pela CODEVASF/PLANAP, o mesmo retornou a pauta das plenárias de 2004, quando a plenária de definição dos projetos havia sido mobilizada pelo próprio articulador estadual da SDT, e, em 2005, quando a deliberação dos projetos já era do Colegiado Territorial articulado pela SDT. Na constatação dos fatos é possível dizer que a não execução do mesmo está relacionado a problemas de natureza técnica e política. Tecnicamente as argumentações da localização do mesmo, previsto para ser sediado no município de São Miguel do Tapuio, justificavam-se, à época, por este município apresentar os maiores rebanhos de caprino e ovino do território. Em um segundo momento foi reivindicado por Campo Maior, sob argumentação de deter melhor localização geográfica tanto para receber os animais vivos quanto para distribuir a carne abatida. Porém o que testemunhei acontecer foi o componente político determinar a localização do mesmo. Na disputa política entre

os prefeitos de Campo Maior e Castelo do PI que reivindicavam para si a obra. Mesmo o prefeito de Campo Maior tendo obtido a concordância do Colegiado Territorial, o acordo político entre o gestor da Secretaria de Desenvolvimento Rural e o prefeito de Castelo do Piauí direcionou a construção do abatedouro para Castelo. As argumentações para justificar o ato foram as de que este município respondia aos requisitos necessários à instalação, quais sejam: boa localização, disponibilidade do poder público local em ceder a área para construção da obra física e acesso aos ovinocaprinocultores do território. Porém a obra não foi executada, agora sob nova justificativa, qual seja a de que a Secretaria Estadual de Meio Ambiente não expediu a licença ambiental para construção do abatedouro por não constar no projeto inicial a construção da lagoa de estabilização (componente necessária a obra por funcionar como depósito de dejetos provenientes dos animais abatidos).

As ações e projetos visam manter o grupo articulado, participante e cooperativo com o ambiente de discussão, mantendo o debate e as dinâmicas vivas e interativas, num contínuo processo de retroalimentação. Porém no relato anterior e na fala dos próprios atores sociais podemos perceber que nos projetos cujas prefeituras percebem a possibilidade de fomento e incremento para economia local (como foi o caso do abatedouro de pequenos animais) há uma disputa acirrada entre os mesmos e que transpõe os espaços de discussão e deliberação no ambiente territorial. Os prefeitos derrotados nas votações das plenárias de PROINF recorrem às instâncias estaduais, não como representantes dos interesses do Colegiado Territorial, mas como liderança política de dado município que se vale da relação de proximidade, ou mesmo do apadrinhamento político dos gestores públicos estaduais, para garantir as demandas de seus municípios, mesmo que esta postura seja questionada ou recriminada pelo Colegiado Territorial.

EV: Hoje tem uma grande vantagem que já vê a participação dos municípios, tivemos agora alguns projetos que acho que por questões políticas, partidárias, foi o caso aqui de Campo Maior né, tem o recurso que ficou pendente porque o prefeito é de tal partido, não sede a posse da área e assim se comparar a outras cidades também pararam por falta de fazer a legalização da área, assim tem uma série de projetos que tão só iniciado e tão parado porque falta a legalização do terreno. (representante da sociedade civil: CADES, Aglomerado de Campo Maior).

Outra questão que podemos perceber implicitamente na fala dos atores esta relacionado ao debate sobre a questão da regularização fundiária das terras no Território dos Carnaubais. Embora esta discussão não se configure como tema para esta pesquisa, não podemos deixar de registrar que, para execução dos projetos é exigido como documentação o termo de concessão e uso da terra, por pelo menos vinte anos. Este é um tema que pouco tem aparecido nos ambientes de discussão do território, mas que tem inviabilizado a execução, principalmente das unidades de transferência de tecnologia de caprinos e ovinos, pois que o Colegiado Territorial orientou inicialmente que as mesmas deveriam ser instaladas em comunidade formadas por agricultores familiares, nesse sentido a não execução das mesmas esta diretamente relacionada ao fato dos mesmos não possuírem a terra. A saída que o Colegiado tem encontrado para resolver este problema (redirecionando a construção das unidades de tecnologia para os assentamentos rurais) tem garantido apenas que o território não perca os recursos, deixando em aberto o problema fundante que é a questão do uso e posse da terra pelos agricultores que nela moram e trabalham, e, conseqüentemente privando estes mesmos do uso de projetos desse porte.

3.3 – A demanda de projetos territoriais e a lógica do desenvolvimento territorial da SDT

O contra-senso percebido no processo de implementação da política no estado do Piauí passa inegavelmente pela questão da priorização da dimensão econômica em detrimento do social, do ambiental, do institucional e do cultural. Esta reconhecida pelo próprio Consultor Estadual da SDT no Piauí, ao reconhecer que:

APF: isso na verdade né, no início do governo 2000, 2003 na verdade ela chegou aqui no estado, na época (...) rural, por ter essa relação com o ministério, acabou que ele se firmando já essa, essa, digamos assim, essa intenção de trabalhar. Então naquela época veio as primeiras orientações no processo metodológico né, os momentos de sensibilização e de articulação pra isso, e ai começou a desenhar no estado, mesmo sem saber, dentro do perfil, do critério do conceito de territorialidade, e ai a gente pegou muito mais como uma atividade no primeiro momento, muito mais pela atividade econômica mais forte né, aqui nesses territórios. Por exemplo: o

território da região de Campo Maior, de Carnaubais, pegou muito mais aquela região de São Miguel do Tapuio, por conta da produção do feijão né. (consultor estadual da MDA/SDT, 2003-2006).

O agente mobilizador das primeiras atividades territoriais para implementação do PRONAT nos territórios rurais se deu através de plenárias para definir projetos de Pronaf infra-estrutura, deixando para segundo plano as discussões em dimensões do meio ambiente, organização social, educação do campo, entre outras, necessárias à elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS e para própria composição da definição do que seria território. Na prática, o que deveria ter funcionado como mobilizador dos processos, parece apenas reforçar um olhar viciado na dimensão econômica como alavanca para o desenvolvimento territorial como orienta a própria política. Para além de reforçar o descompasso entre os processos de implementação e orientações teóricas metodológicas da política, pois que as ações de formação, capacitação e construção de instrumentos de apoio as temáticas, tais como: estudo de cadeias produtivas, elaboração de planos de negócio, gestão social, entre outros, só foram realizadas após às plenárias de definição dos PROINF.

Surge então uma prova concreta de frustração nas expectativas da SDT, em torno de quais projetos seriam priorizados nos diversos territórios rurais acompanhados pela mesma. Pois que no Território dos Carnaubais as primeiras demandas de projetos tinham a expectativa de dar conta de problemas que historicamente são primordiais para as garantias da produção do agricultor familiar, tais como construção de unidades demonstrativas de criação e manejo de caprinos e ovinos, casas de mel, casas de farinha, fábricas de beneficiamento do fruto e da castanha de caju, entre outros. (relatório da assembléia de PROINF-2003). Ou seja, projetos de pequeno porte (que beneficiam de forma direta até dez famílias) que serviriam de unidades demonstrativas para a gestão coletiva das comunidades rurais, contrariando as expectativas do agente executor quanto a projetos de grandes proporções (beneficiam de forma direta até cem famílias), capazes de impactar um conjunto de municípios “território” num curto espaço de tempo. A exemplo da construção de um entreposto de mel (proposto e aprovado em 2003 nas plenárias mobilizadas pela CODEVASF, e, executada em 2008), quando ainda não

havia sido liberado recursos de financiamento do Banco do Nordeste para que os apicultores adquirissem suas colméias para produção de mel.

A realidade local pressionava os atores sociais, basicamente os da sociedade civil, a pautar nos espaços colegiados de discussões e tomadas de decisões a demanda real da comunidade rural que vivencia dificuldades no nível do acesso a infra-estrutura básica como água, energia e estradas.

Dos diversos eventos articulados pela SDT e parceiros nesse longo processo, **destaco** o primeiro Seminário Estadual para análise dos impactos dos Projetos de Pronaf infra-estrutura no estado do Piauí, ocorrido em março do ano de 2008, em Teresina. Estiveram presentes neste evento os representantes dos colegiados territoriais apoiados pelo MDA/SDT, quais sejam: Carnaubais, Entre Rios, Vale do Guaribas, Serra da Capivara e Vale do Canindé. Além de instituições parceiras como: Caixa Econômica, a empresa estadual de assistência técnica no Estado, EMATER e as articuladoras estaduais e regional da SDT, INCRA, entre outros.

Durante o evento, e, anterior ao mesmo, o colaborador Carlos Gandara (Professor do Dep. de Ciências Agrárias da UFPI), o facilitador do evento, Carlos Augusto, e a relatora, Jascira Lima, (os dois últimos contratados pela Escola de Formação Paulo de Tarso – EFPT, parceira da SDT e executora das ações de qualificação dos colegiados territoriais, para este evento) fizeram uma análise situacional dos PROINF do estado do Piauí com base nos dados da Caixa Econômica Federal – CEF, a fim de disponibilizar para os atores e agentes sociais os elementos necessários a reflexão desta ação nos territórios.

Os dados foram agregados por total de contratos e valores, seguindo a seqüência por ano, começando em 2003 e indo até 2008 e por categorias utilizadas nos próprios relatórios gerenciais da CEF, não chegando a um detalhamento mais específico. Porém informações reveladoras que comprometem não só recursos financeiros, mas o engajamento político dos parceiros nas diversas fases de execução da política. Nos gráficos, montados a partir das informações contidas nos relatórios da CEF/2003-2008, são considerados em *situação normal* aqueles projetos elaborados pela instituição executora da obra física (projeto básico e projeto técnico), termo de posse da terra ou concessão de uso da mesma (local onde será sediada a obra física) e licença ambiental quando necessário. **Cancelado**, quando esgotados os prazos para entrega, pela instituição executora da obra, a

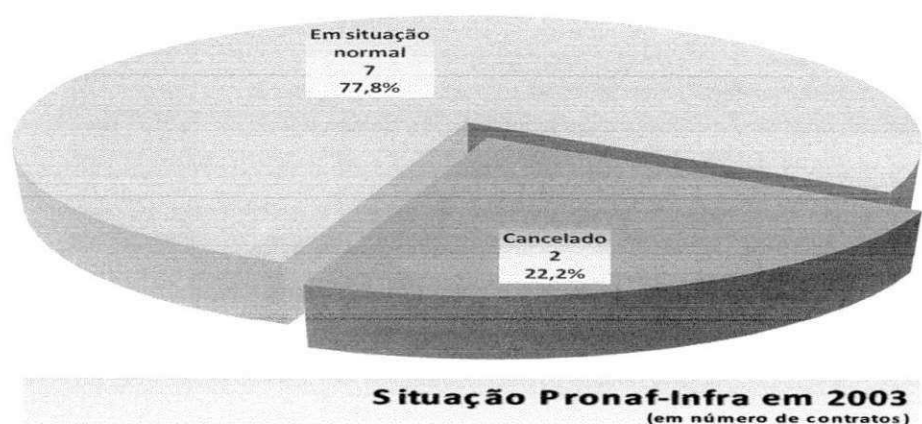
documentação acima descrita, não havendo mais possibilidade de negociação de prazo em nenhuma instância de governo. E, a situação de **não contratado**, quando ainda há as garantias de recursos financeiros, mas a instituição executora ainda não apresentou nenhuma documentação necessária a contratação da obra. Por último a situação de **restrição cadastral**, quando a documentação apresentada trás alguma incompatibilidade da proposta do projeto. Em 2007 a CEF adota novos critérios para análise dos projetos, sendo o período de análise dos prazos e das documentações referentes aos projetos, bem como o contingenciamento dos recursos chamados de **cláusula suspensiva**. A aplicação das categorias mencionadas podem ser compreendidas seguindo as análises dos gráficos.

É necessário lembrar ao leitor que o esforço empreendido para a leitura destes gráficos deve-se ao fato de que os mesmos norteiam a análise da dinamização econômica dos territórios como área de resultado pretendida pelo PRONAT. Esta área de resultados se apóia nas idéias de participação, confiança, solidariedade e cooperação. É sobre esses componentes que se articulam as redes de cooperação, a concepção de cadeias e de arranjos produtivos, o agrupamento de setores e de empresas, a criação de distritos industriais e agroindustriais. A dinamização econômica é vista aqui não como o mero resultado da aplicação de recursos financeiros em determinado ramo produtivo, mas sim, como a consequência do investimento público e privado em formas de organização da produção e da distribuição capazes de favorecer a redução das diferenças entre as taxas de retorno privadas e sociais. Espera-se, com este leque amplo de iniciativas, que, à medida que amadureçam as condições de articulação das forças dos territórios, aumente o número de empreendimentos locais; ampliem-se as oportunidades para pessoas e grupos sociais locais; que sejam introduzidas inovações em produtos e serviços, situações, enfim, que apontem para uma maior dinamização econômica desses territórios. (SDT, 2005).

Quando tomamos como base o fato de que os projetos de PROINF são os principais instrumentos impulsionadores da organização e da distribuição da produção nos territórios somos conseqüentemente provocada a fazer uma reflexão sobre a qual pese um cenário de desencantamento (ilustrado nos gráficos que veremos a seguir), que vai à contramão do desenvolvimento e da dinamização da economia dos territórios, se pautados na execução dos PRONAF infra-estrutura.

Pois que a articulação, a cooperação, a confiança e a solidariedade como requisitos necessários para a mesma encontram-se abalados pela situação de inabilidade dos agentes públicos em executar as obras que garantem a infra-estrutura para a produção da agricultura familiar.

Gráfico 01:

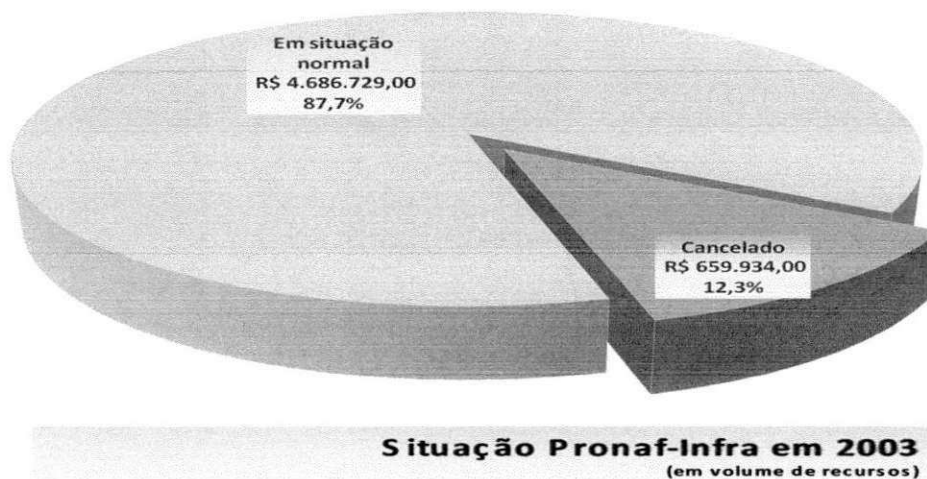


No Gráfico - 01, relativo ao ano de 2003, indica que foram apresentadas 9 propostas, sendo que foram efetivados 7 contratos que, conforme o relatório atual da CEF, corresponde a 77,8 % do total, enquadrados como **Situação Normal** e 02 deles (22,2%), foram **Cancelados**.

É importante ressaltar que houve dentro dos territórios uma mobilização específica para a plenária que definiu esses projetos. Esta foi coordenada pela própria consultoria do MDA/SDT no estado, ou seja, não havia neste período uma instância colegiada e articulada para fins de discussão de uma política mais articulada. Cada agente, chamava atores específicos, em momentos específicos, para deliberar sobre ações específicas, que em muitos casos não dialogavam entre si e com os parceiros. Na prática isso significa distanciamento entre demandas de projetos das comunidades e projetos aprovados pelos agentes implementadores de políticas públicas, além de estranheza e abandono do público beneficiária do projeto quando da sua implantação. Como é o caso do entreposto de mel construído em Campo Maior, para coletar e armazenar a produção de mel do território, quando o mesmo não tem apicultores estruturados e capacitados tanto para produzir em escala comercial como para gerir o empreendimento coletivo, no caso o entreposto. Constatação ilustrada na fala de um dos atores sociais mobilizado e capacitado na estratégia do MDA/SDT.

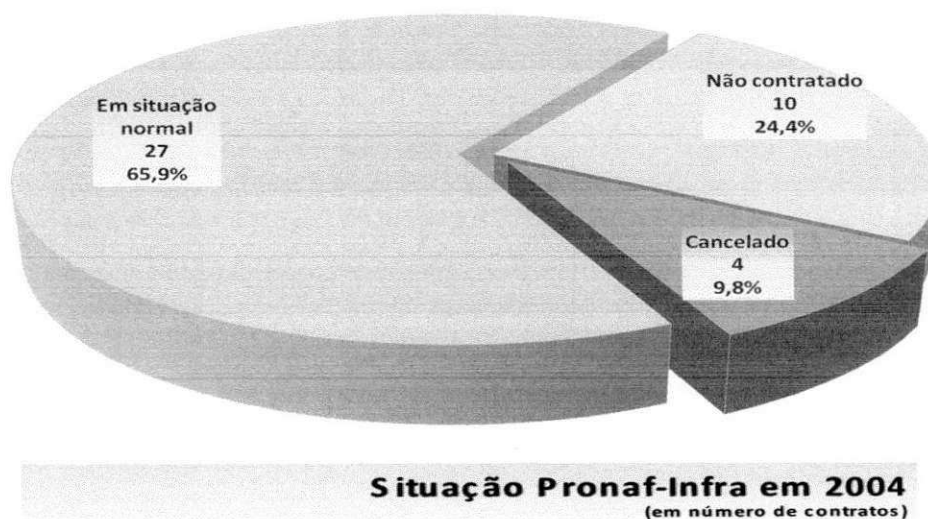
RMC: ... a diferença é levar um projeto para um município X que esta precisando e que realmente vá desenvolvê-lo, não algo que já vem de cima e quando chega lá este projeto vai para o município tal, sem aquele município nem saber, que viria, chegava e o município nem precisava disto, ou se precisava estava atrasado ou precisava de uma base para este outro projeto vir. Acho positivo este modelo agora, com certeza esta sendo muito eficaz, e vai ser. (representante do poder público: prefeitura, Aglomerado de Castelo do PI).

Gráfico 02:



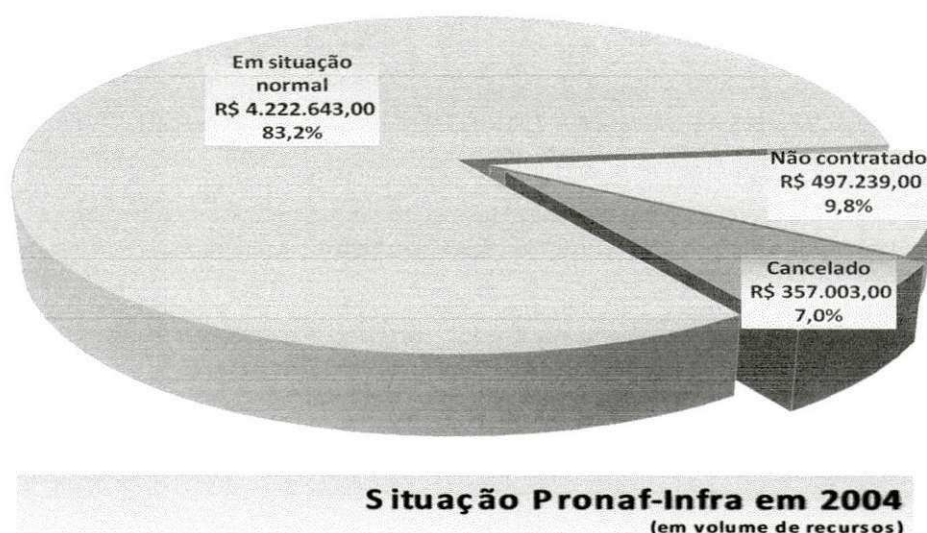
No Gráfico - 02, ainda em relação ao ano de 2003, vimos que 87,7% dos recursos, ou seja, R\$ 4,6 milhões estavam enquadrados na categoria de **Situação Normal**, enquanto que os 02 Contratos **Cancelados** somaram R\$ 659 mil, que corresponde a 12,3% do total dos recursos.

Gráfico 03:



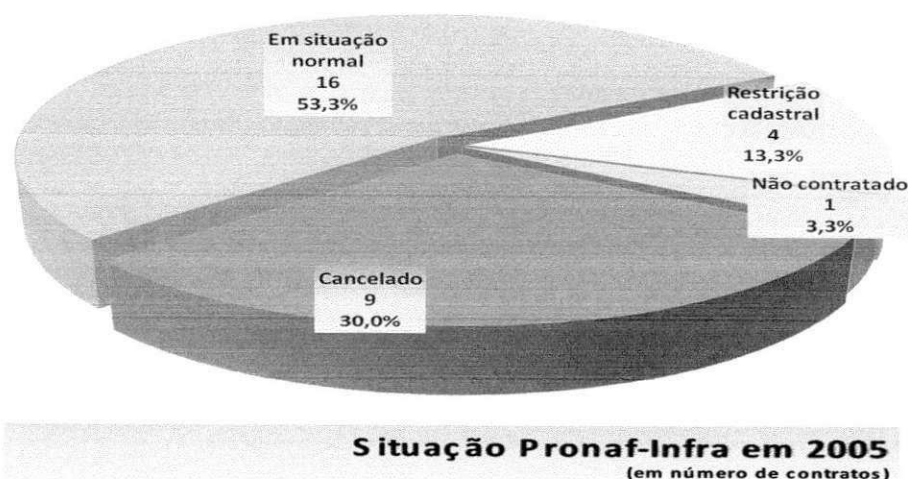
O Gráfico - 03 aponta que no ano de 2004, já com as ações de desenvolvimento territorial em fase mais avançada de sua execução, o Estado do Piauí chegou ao total de 41 Propostas elaboradas que, pelo relatório atual da CEF, indica que 65,9% foram Contratadas, em **Situação Normal**, o que corresponde a 27 contratos. Outras 10 propostas **Não Contratadas**, corresponde a 24,4% e outras 4 propostas foram **Canceladas**, correspondendo a 9,8 % do total.

Gráfico 04:



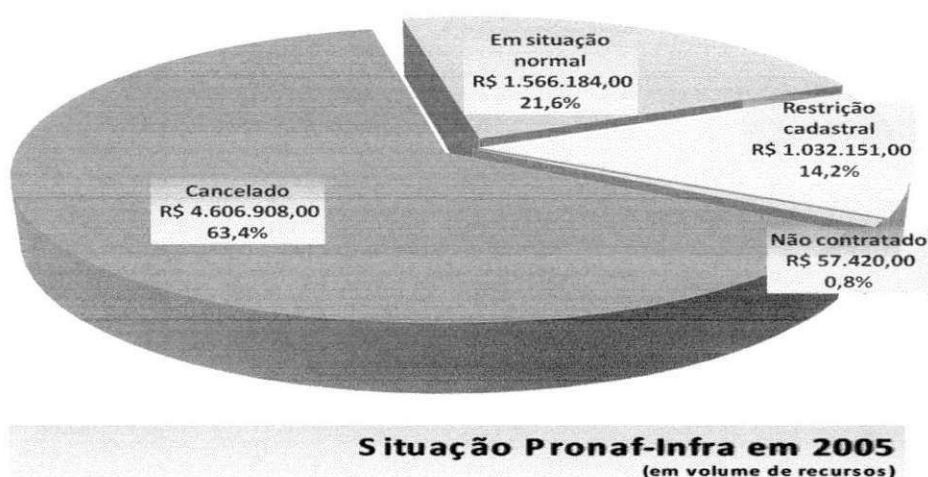
O Gráfico - 04, complementando as informações anteriores, nos diz que no ano de 2004, o Estado do Piauí chegou ao total de R\$ 4,2 milhões de recursos aplicados em Projetos de Infra-estrutura (83,2%) que, segundo o último relatório da CEF estão enquadrados na categoria **Situação Normal**. O total de recursos que não foram aproveitados pelo estado, chega a R\$ 497 mil, que são as **Não Contratadas**, que corresponde a 9,8% e outros R\$ 357,0 mil, foram **Canceladas** (7,0%).

Gráfico 05:



No ano de 2005, (gráfico 05), quando quatro territórios rurais apoiados pela SDT já estavam mobilizados e articulados com suas Comissões de Implantação das Ações Territoriais - CIAT organizadas, vimos que foram apresentadas 30 propostas e destas 53,3% (16) hoje estão enquadradas como **Situação Normal**. Outras 4 propostas aparecem no relatório da CEF como **Restrição Cadastral**, que corresponde a 13,3%. Outras 9 proposta (30,0%), foram **Canceladas** e 01 uma proposta **Não Contratada** (3,3%). É o que visualizamos no Gráfico acima.

Gráfico 06:

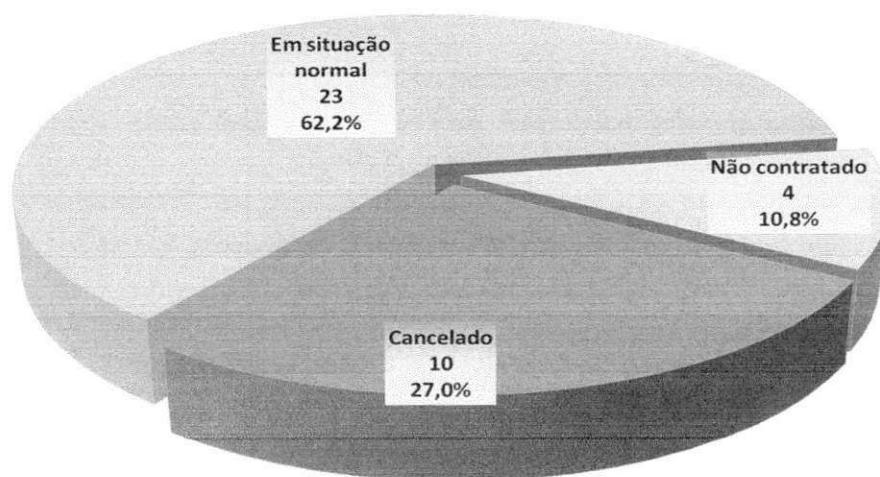


Continuando a análise relativa ao ano de 2005 (gráfico 06), vemos que R\$ 4,6 milhões deixaram de ser injetado nos territórios rurais, o que corresponde a 63,4% dos recursos mobilizados, cujas propostas foram **Canceladas**. Outros R\$ 57 mil,

Não Contratados (0,8%). Pouco mais de R\$ 1,0 milhão (14,2%), encontra-se com **Restrições Cadastrais**. Somente R\$ 1,5 milhões ou 21,6% do total de recursos mobilizados, encontra-se em **Situação Normal**. É o que visualizamos no Gráfico acima.

Vale ressaltar também que a perda dos recursos durante esse ano, se deve, sob alegação de crise financeira, a não apresentação (deposito) da contra partida do Estado, através da Secretaria de Desenvolvimento Rural, principal executora dos projetos de PROINF do Piauí.

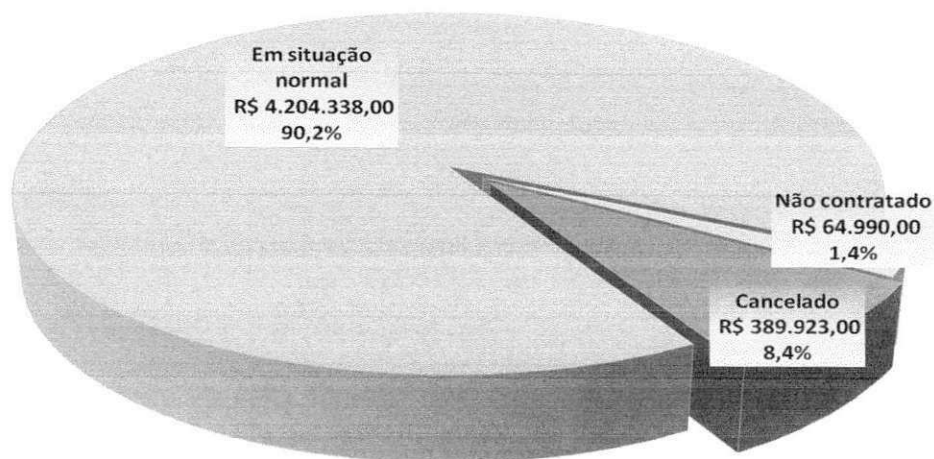
Gráfico 07:



Situação Pronaf-Infra em 2006
(em número de contratos)

Outras 37 propostas surgiram no ano de 2006, (gráfico 07), sendo que no relatório gerencial da CEF, diz que 10 propostas foram **Canceladas** (27,0%), 4 (10,8%), aparecem como **Não Contratada** e 62,2% foram contratadas e encontram-se em **Situação Normal**, que totalizam 23 propostas.

Gráfico 08:

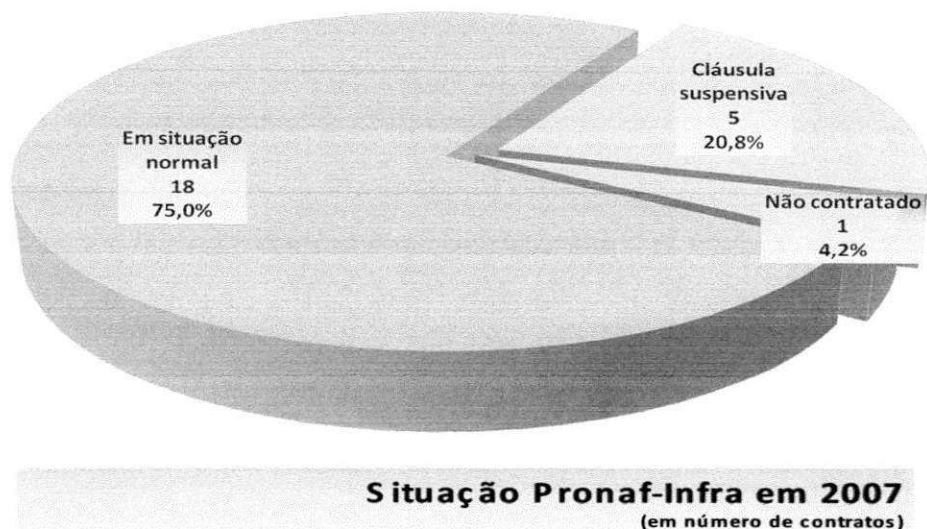


Situação Pronaf-Infra em 2006
(em volume de recursos)

Em termos financeiros no ano de 2006 (gráfico 08) o estado do Piauí deixou de aplicar R\$ 389,0 mil que foram propostas **Canceladas (8,4%)** e mais 64,9 mil que foram as propostas **Não Contratadas**. Já as propostas Contratadas e em **Situação Normal** chegam a R\$ 4,2 milhões segundo o último relatório da CEF. É o que podemos ver no quadro acima.

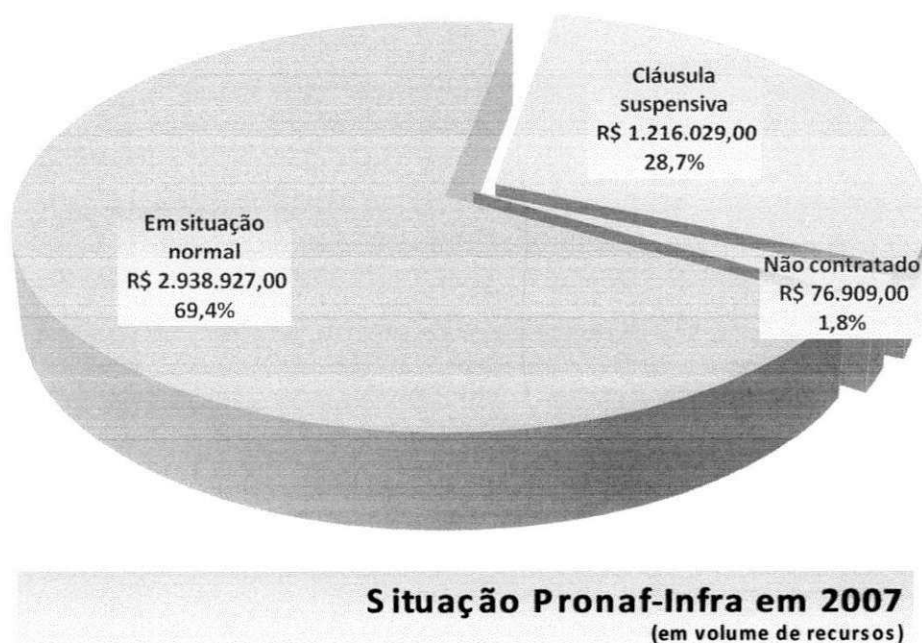
Vale lembrar que o ano de 2006 configurou-se como o ano de maiores acirramentos entre as instancias de governo e os colegiados territoriais na definição e priorização dos projetos para os territórios. A demora na execução dos projetos dos anos anteriores abalou a confiança dos atores sociais dos Colegiados Territoriais quanto ao agente executor das obras (SDR e EMATER). Havendo uma mudança significativa de proponente dos agentes estaduais para os municipais. O volume de projetos apresentados para ao EMATER e a SDR, vindo dos territórios rurais ultrapassou a capacidade gerencial e operacional destes órgão em encaminhar as demandas dos projetos o que forçosamente levou os atores sociais a deliberar pelas prefeitura adimplentes como executores de obras.

Gráfico 09:



Chegamos ao ano de 2007 (gráfico 09) com o Estado do Piauí na marca de 24 propostas menor que nos últimos 3 anos. 75% das propostas foram contratadas e estão em **Situação Normal**. Nesse ano, temos uma nova categoria surgindo no relatório da CEF, que é a de **Cláusula Suspensiva**, onde estão 5 propostas (20,8%). E uma só proposta foi **Cancelada** (4,2%).

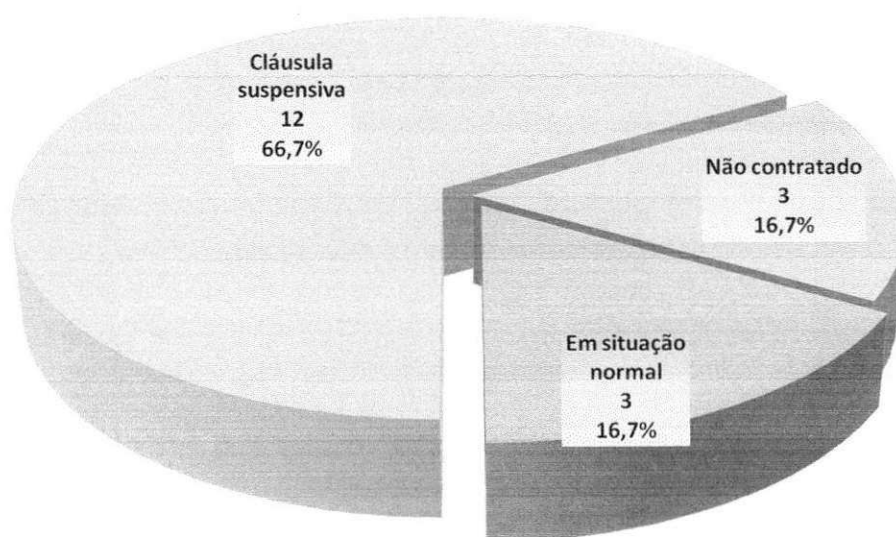
Gráfico 09:



Em termos financeiros, os Contratos em **Situação Normal** chegam a R\$ 2,9 milhões, enquanto **Não Contratado** representa 1,8% dos recursos (R\$ 76 mil). Em **Cláusula Suspensiva** temos R\$1,2 milhões, ou 28,7% do total dos recursos mobilizados.

Um elemento a ser considerado nesse momento é que com a direcionamento da execução das obras para as prefeituras municipais um outro entrave para execução dos projetos vem a tona. A impossibilidade de contratar junto ao agente financeiro se deve a situação de inadimplência das prefeituras. É importante considerar este aspecto porque o Território dos Caraubais havia adotado como estratégia de descentralização do poder da mão dos prefeitos direcionando a execução dos projetos para as secretarias do Estado (EMATER e SDR) como ambas não comportaram as demandas, os atores sociais foram obrigados a retornar a execução para as prefeituras, esbarrando então na inadimplência das mesmas, o que impossibilita convênios recursos da União, junto a Caixa Econômica Federal, o que podemos perceber no número reduzido de propostas e recursos mobilizados no ano de 2007.

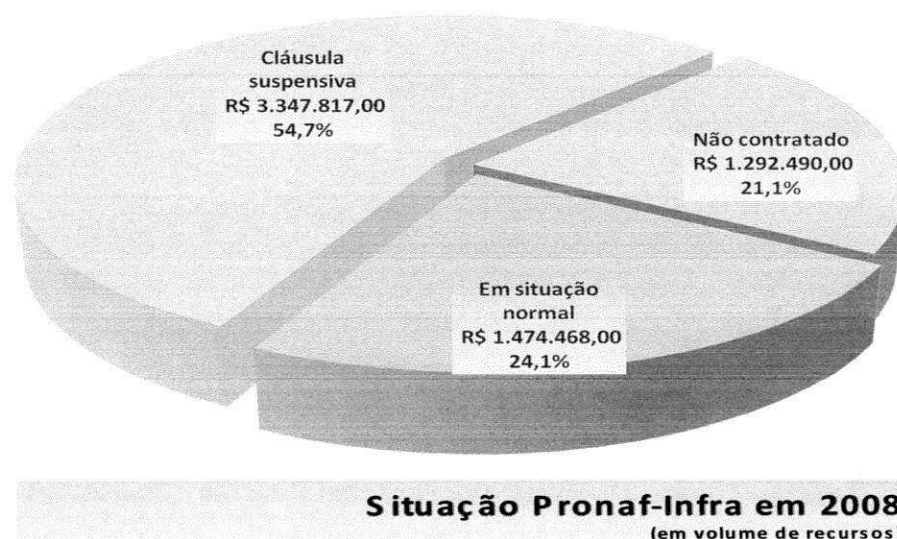
Gráfico 10:



Situação Pronaf-Infra em 2008
(em número de contratos)

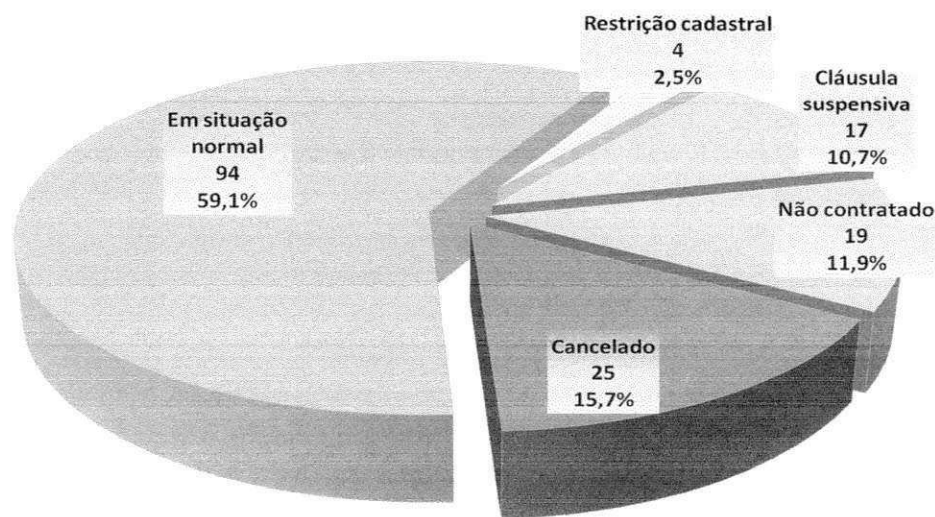
No ano de 2008 (gráfico 10) ocorre uma queda em número de propostas elaboradas, chegando a apenas 18. Destas, 16,7% (3) encontram-se **Não Contratadas**, 12 (66,7%) estão com **Cláusula Suspensiva** e outras 03 (16,7%) em **Situação Normal**.

Gráfico 11:



Em termos financeiros, no ano de 2008 (gráfico 11) deixaram de ser aplicados o montante de R\$ 3,3 milhões, cujas propostas são as que estão com **Cláusula Suspensiva**, ou seja, 54,7% do total de recursos mobilizado. 21,1% ou R\$1,2 milhões constam como **Não Contratados** e R\$ 1,4 milhões foram contratados e estão em **Situação Normal**.

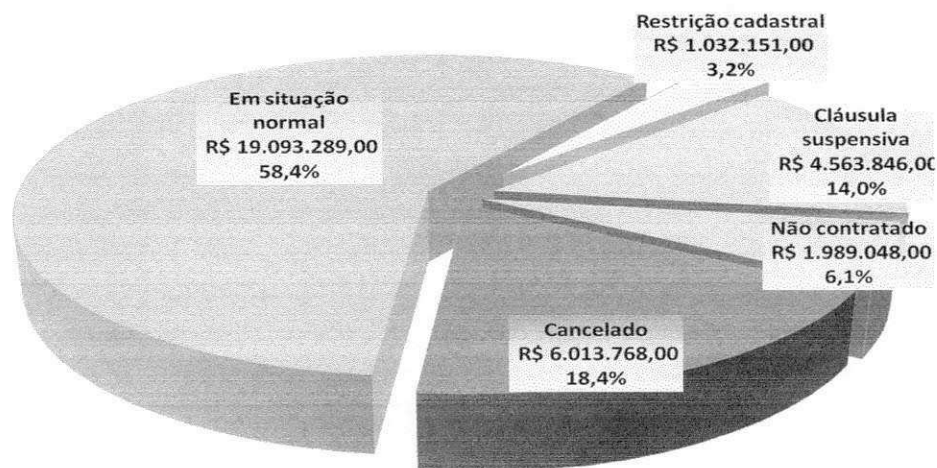
Gráfico 12:



Situação Pronaf-Infra entre 2003 e 2008
(em número de contratos)

O Gráfico 12 agrupa o número de propostas no período de 2003 a 2008, sendo que 94 (59,1%) foram contratadas e estão em **Situação Normal**, 25 foram **Canceladas** (15,7%), 19 (11,9%) **Não Contratadas**. Em **Cláusula Suspensiva** tem 17 propostas (10,7%) e outras 4 propostas aparecem como **Restrição Cadastral** (2,5%).

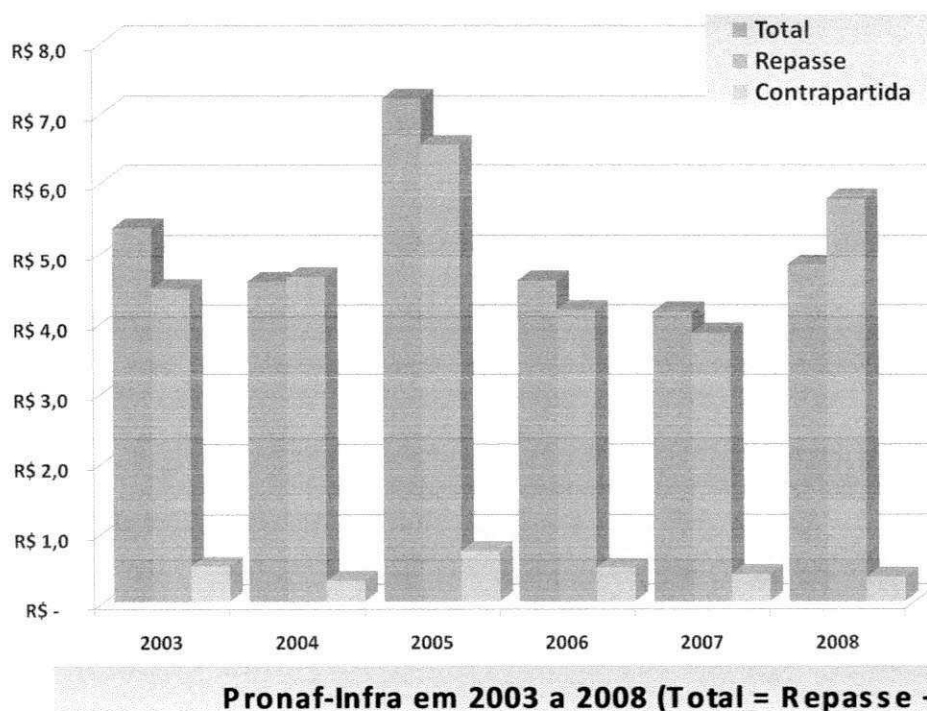
Gráfico 13:



Situação Pronaf-Infra entre 2003 e 2008
(em volume de recursos)

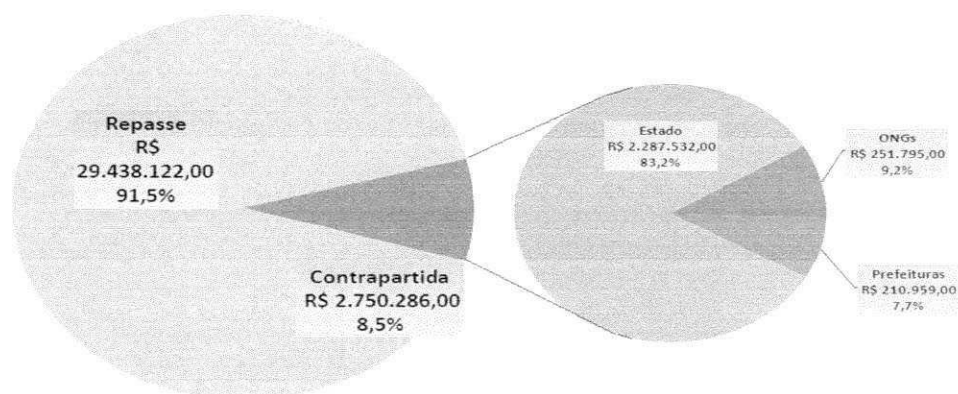
Em termos de recursos mobilizados, em **Situação Normal**, ou seja, as propostas contratadas somam R\$ 19,0 milhões. Com **Restrição Cadastral** temos 3,2% dos recursos mobilizados, que chega a pouco mais de R\$ 1,0 milhão. Outros R\$ 4,5 milhões estão parados porque as propostas estão em **Clausula Suspensiva. Não Contratados** temos R\$ 1,9 milhões (6,1%) e **Canceladas** temos R\$ 6,0 milhões.

Gráfico 14:



Outra informação agregada diz respeito a distribuição dos valores das Propostas e o comportamento dos valores de Contrapartida e Repasse do MDA, no período de 2003 a 2008.

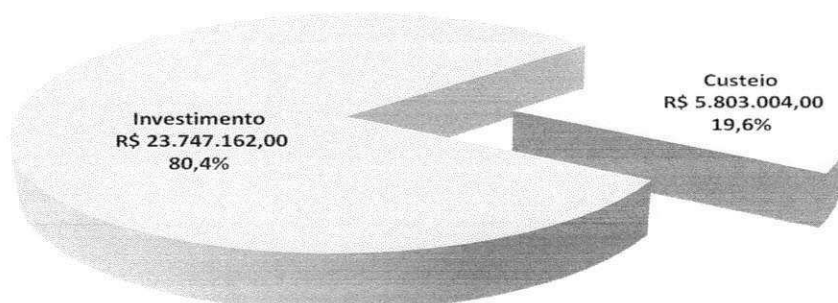
Gráfico 15:



Situação Pronaf-Infra em 2008
(em volume de recursos)

Ainda em relação a composição dos valores das propostas, o Gráfico - 15 mostra que no período em questão 91,5% dos valores mobilizados (R\$ 29,4 milhões) foram repasse do MDA e somente 8,5% ou R\$ 2,7 milhões somam as contrapartidas. Dessa contrapartida 83,2% foram do governo do estado, 7,2% (R\$ 251,7 mil) foram de ONG's e as prefeituras contribuíram com R\$ 210,9 mil (7,7%).

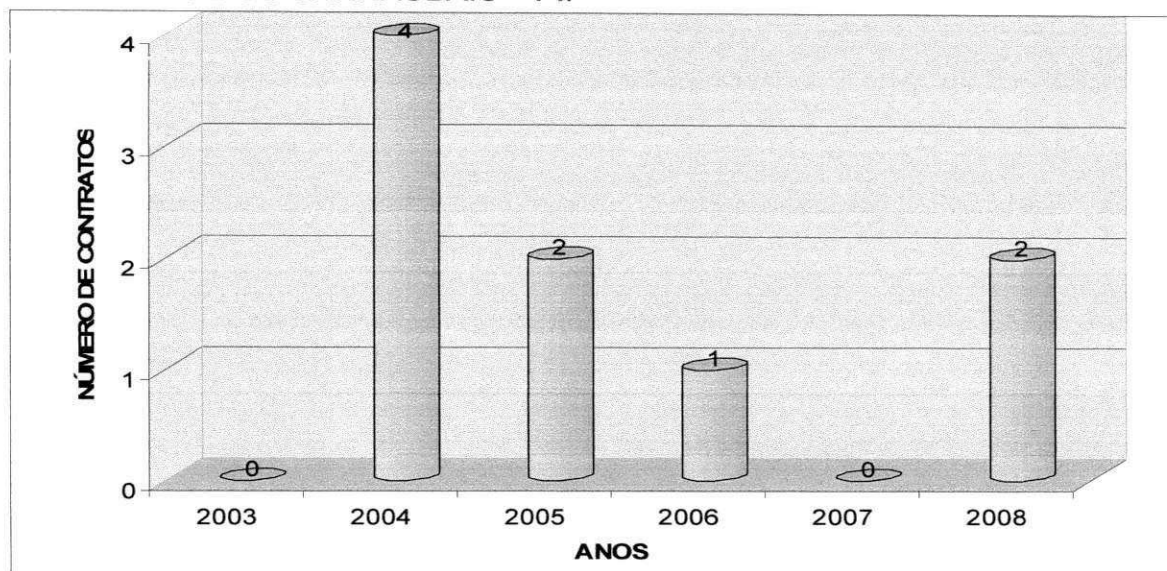
Gráfico 16:



Pronaf-Infra em 2003 a 2008 (Investimento X Custeio)

Outro detalhamento nos diz que no período de análise 80,4% foram aplicados em investimentos (R\$ 23,7) e 19,6% (R\$ 5,8 milhões) em custeio.

GRÁFICO 17: TOTAL DE PROJETOS CONTRATADOS POR ANO NO TERRITÓRIO DOS CARNAUBAIS – PI.



O Gráfico 17 apresenta o total de projetos contratados, especificamente destinados ao Território dos Carnaubais, totalizando no período (2003 a 2008), 9 proposta que foram efetivadas em Contratos assinados.

O que nos surpreende nos gráficos, para efeito de análise das dinâmicas específicas do território em análise e que não aparecem com muita clareza na leitura dos gráficos é que o ambiente institucional, tanto dos agentes implementadores, como nos gerenciadores de recursos e definidores de ações e projetos os comportamentos e interesses diferenciados, que parecem confluir para um cruzamento inevitável. Para a SDT interessa o direcionamento e a definição das ações e projetos para os recursos anuais, para o agente financeiro interessa a contratação do recurso com o executor da ação ou obra física e para o executor interessa a entrega da obra ou ação, para os atores sociais beneficiários diretos da ação interessa primordialmente a implementação da ação ou obra física no local em que foi direcionado pelo colegiado.

O que os gráficos não mostram, mas que aparece de forma recorrente na fala dos atores sociais é a constatação de que contratos firmados ou em "situação normal" não é sinônimo de obra executada e entregue a comunidade. Constatação validada pela fala dos beneficiários das ações e projetos, representados no evento. Os dados são a constatação de uma realidade que satisfaz até certo ponto as

demandas e os interesses divergentes e conflitantes de alguns, mas que se distanciam da realidade vivida pelo público beneficiário da política como um todo.

≡V:...no encontro estadual. quando a gente chega lá apresentam um monte de dificuldade, nos intervalos, a noite quando a gente fica conversando com os outros colegas dos outros Territórios, eles ficam mostrando as dificuldades que tem, o quê que já fizeram no Territórios, o quê que tem pendente, então a gente vê que a gente tem um avanço maior aqui no Território, em todos os aspectos a gente tem se destacado melhor, nós encontramos a gente vê os próprios facilitadores na dúvida ... (representante da sociedade civil: CADES, Aglomerado de Campo Maior).

A fala do informante também revela que há certa preocupação dos atores sociais em expor as dificuldades e entraves vivenciadas nos territórios, ao mesmo tempo que deixa transparecer as motivações que movimentam e dão dinamicidade as ações no território.

Em um primeiro momento poderíamos ser condicionados pelo gráfico a pensar que a queda no nível de propostas apresentadas e contratadas pela Caixa esta diretamente relacionada a articulação do Colegiado Territorial, visto que do período de articulação do mesmo em final de 2005 até 2007, note-se uma queda considerável na quantidade de projetos. Como já chamei à atenção a forte mobilização, formação e capacitação dessa instância colegiada no Território dos Carnaubais demandaram um volume de propostas qualificadas e validadas pelos agentes e atores. O que houve de concreto e na contramão dessa forte articulação foi a sobrecarga de projetos destinados a algumas instituições estaduais, a exemplo da SDR e EMATER, que não tiveram força suficiente (corpo funcional) para dar conta das demandas dos 11 territórios do estado, comprometendo assim a consolidação das atuação dos atores sociais de base que desenvolveram uma forte mobilização social no sentido de qualificar a demanda de projetos apresentados no território. Algo parecido ocorreu com as prefeituras que se comprometeram com a execução das obras, mas que nem chegaram a convenhar por conta da inadimplência.

As implicações sobre a execução ou não de um projeto territorial afeta diretamente o comportamento dos atores sociais na base, pois que a cobrança direta dos beneficiários das ações não recai sobre o agente executor da obra, mas principalmente sobre os mobilizadores, sejam eles do poder público ou da sociedade

civil. Explicar e justificar os motivos da não execução dos projetos, por parte dos agentes executores e do consultor estadual da SDT tem se tornado uma constante nos eventos estaduais e territoriais. O que para nós incide diretamente na postura perseverante que os atores sociais tem adotado de continuidade no processo.

3.4 Áreas de resultados e produtos esperados: as expectativas da SDT e os resultados do PRONAT no Piauí

A caracterização que apresentamos inicialmente do Território dos Carnaubais somada às demandas de projetos, longe de dar conta de um capital humano, social e natural almejado pela SDT, apresenta uma realidade que demanda ações e projetos necessários a implantação de ações mais abrangentes (território).

As tão preconizadas áreas de resultado da SDT: fortalecimento da gestão social; fortalecimento das redes sociais de cooperação; dinamização econômica nos territórios rurais e a articulação das políticas públicas. São na prática para os atores sociais catalisadores de expectativas geradas ao longo do processo, pois que o funcionamento da política passa por entraves que configuram impedimentos e equívocos dentro da estratégia, variando desde a execução prática de projetos à liberação de recursos de custeio para formação e capacitação do capital social. Os instrumentos para o planejamento e a gestão territorial constantemente são golpeados por retrocessos históricos que perpassam as relações entre: atores e agentes sociais, econômicos, culturais e políticos.

Considerando as áreas de resultados almejados pela SDT que representa um enquadramento das ações e projetos em “caixinhas” específicas, note-se um distanciamento positivo entre uma área e outra, visto que algumas áreas no território avançaram para além das expectativas da SDT, como é o caso da formação e da consolidação do Colegiado Territorial e do seu Núcleo Diretivo, enquanto outras nada conseguiram perceber/capitanear como avanço significativo, como a dinamização econômica, pelo fato da não execução dos projetos do PROINF e da articulação das políticas públicas, mesmo aquelas com objetivos e produtos bem próximos como é o demonstrado na relação CODEVASF, SDT e SEPLAN. O que aponta para um caminho de via dupla: primeiro, é necessário respeitar os tempos,

as demandas, a realidade e as dinâmicas de cada território, sem enquadramentos que possam vir a distanciar uma área de resultado da outras, o que impõe a exigência de ações continuadas e intercaladas; segundo, disponibilizar instrumentos que potencializem as ações e projetos efervescentes no território, de forma a contribuir com o processo dentro de seu tempo, que é subjetivo e atípico.

Em dado momento é preciso reconhecer que as instituições postas não nos parecem suficientemente consolidadas a ponto de superar a instabilidade com que se portam determinadas gestões governamentais, que ora incentivam e valorizam a participação social, ora golpeiam esse mesmo público privilegiando a ação de forças conservadoras do território, representadas por demandas de prefeitos que não demonstram preocupação quanto a gestão social dos empreendimentos nem tão pouco com a articulação deste com os demais municípios do território.

3.5 “Duas faces de uma mesma moeda”: as institucionalidades do PRONAT e a recomposição de forças divergentes

“Novos atores e agentes para velhas práticas”. Parece repetição, porém no cenário conflituoso entre sociedade civil (representada por STR, associações e ONG) e poder público (representado por prefeituras, câmaras municipais e secretarias de estado, a nível federal e estadual) essa nos parece ser uma realidade que imerge e emerge a todo momento na dinâmica do território para validar a máxima de que, embora tenham sido feitas tentativas de diálogos e aproximações entre os interesses dos agentes implementadores da política no estado do Piauí (SDT, SEPLAN e CODEVASF) as mudanças no desenho institucional posta inicialmente pela SDT foram completamente escanteadas pela nova lei completar do estado (Lei complementar nº. 87, de 22 de agosto de 2007), que garante o reaparecimento empoderado de velhos atores e práticas clientelistas. Um fato que considero ter interferido diretamente nesse aspecto é a não participação de instituições representativas da sociedade civil no cenário estadual (quando das articulações iniciais do PRONAT), e que atuam no ambiente rural, articulando, organizando e propondo políticas para as comunidades rurais.

APF: ...o estado também começou a desenhar também, a sua regionalização, por tanto, na estrutura da secretaria de planejamento, começou também a pensar, a regionalização, e aí o estado foi também desenhado por esses chamados territórios de desenvolvimento, que aí é que ia para a discussão dos territórios, uma hora falando do estado regionalizado, né, e os territórios da SDT. Esse foi um momento também que, levou um tempo pra poder, que até hoje ainda eu choro, que permanece numa situação conflituosa. Porque, posterior a isso, 2005 pra 2006 surge também o PLANAP, que era uma outra estratégia, de regionalização do estado a partir da CODEVASF do Ministério da Integração, Ministério da Integração Nacional/CODEVASF, então na sua meta na CODEVASF/ Ministério da Integração era trabalhar né, também os territórios, mas aí também tinha um outro olhar que não era só o Piauí, era Piauí se integrando na bacia do Parnaíba, essa era a estratégia(...), no plano a partir dos territórios, tendo aí a referencia a bacia do Parnaíba, pega a bacia do Parnaíba pega Piauí, Ceará, Piauí e Pernambuco começando a ter um território dentro da estratégia (...) formado por municípios do Piauí com municípios do, desses outros estados que tem uma relação de limites. Essa também foi uma, começou uma corre-corre, pra quem de fato é o melhor nessa estratégia, mas posterior pelas pessoas que estavam conduzindo né, na época a gente conseguiu fechar uma proposta metodológica comum né, comum.

JSL: Você tá falando em pessoas, e, as instituições, quais eram as instituições que se envolveram, no primeiro momento, quais foram as que se envolveram?

APF: Instituições nesse instante...Nessa época a gente tava, nessa relação de articulação, tinha a SDR, tinha a próprio CODEVASF, a Secretaria de Planejamento e o EMATER.

JSL: E da sociedade civil?

APF: Sociedade civil, tinha, basicamente quem meu Deus!? Né, não tinha. Não tinha. (consultor estadual da MDA/SDT, 2003-2006).

O equívoco de não ter chamado as representações da sociedade civil no início do processo, para compor as instancias estaduais de articulação, proposição e deliberação da política, certamente teve seus reflexos nos ambientes territoriais com a questão da sobre valoração da participação dos prefeitos em detrimento das representações da sociedade civil. O que não interpretamos como ação maldosa por parte dos coordenadores do processo, mas uma subestimação da capacidade que forças conservadoras têm de se utilizam de ambientes ainda fragilizados e marcados por práticas clientelistas para garantir o direcionamento aos benefícios públicos. Como ilustramos através das prefeituras do Território dos Carnaubais que sentindo-se prejudicados por não estarem na lista inicial dos seis municípios que receberiam os abatedouros públicos, apresentaram suas demandas diretamente ao gestor da pasta, na SDR, tendo com essa postura garantido o atendimento da demanda, o que

descaracteriza o papel da instância colegiada como instância máxima de tomada de decisão do território, pois que no ambiente do território a informação difundida é a de que a força do prefeito se sobrepõe a do conjunto de atores sociais organizados no Colegiado Territorial.

3.6 Os atores sociais e as estratégias adotadas para garantia de recebimento dos benefícios públicos

Mesmo considerando os entraves encarados durante o processo e a demora na execução das demandas de ações e projetos territoriais, da rotatividade nas representações das instituições presentes no Colegiado Territorial, do enfraquecimento do poder político do mesmo diante do Conselho Territorial, reconhecido por lei estadual, das articulações de prefeituras diretamente com as secretarias estaduais e ministeriais, sem passar necessariamente pelo fórum do colegiado, note-se a presença ainda marcante de atores sociais que permanecem ligados a política, pois que, a continuidade demonstra um certo nível de confiabilidade quanto ao recebimento dos benefícios públicos articulados durante o processo.

Visto sob um primeiro olhar focado nos atores sociais, representantes da sociedade civil, orientada aqui pelos estudos de autores como COHEN (1992), AVRITZER (1999), ARATO e TUSSIE (2000), e DAGNINO (2002). Pensando uma sociedade civil como uma esfera de ação intermediária, situada entre o Estado e as famílias, onde grupos e associações de indivíduos se organizam de maneira autônoma e voluntária com o objetivo de defender e ampliar a vigência de seus direitos, valores, identidades, bem como para exercer controle e fiscalizar a ação das autoridades políticas. Isso ressaltando a importância do distanciamento de uma idealização, pois que os espaços cuja mesma esta presente pode conter relações sociais e políticas desiguais, excludentes e não democráticas.

A sociedade civil é uma realidade complexa, heterogênea, composta por atores, práticas e instituições com interesses divergentes. (COHEN, 1992; AVRITZER, 1999; ARATO e TUSSIE, 2000; e DAGNINO, 2002). Porém esta

heterogeneidade de atores e interesses aos quais se referem os atores não aparece de forma marcante na observação do ambiente do Território dos Carnaubais.

A sociedade civil na América Latina e no Brasil, entendida como esfera social autônoma do Estado, é uma construção social relativamente nova. Relembramos que as experiências histórico-políticas, que permitem o ressurgimento do conceito identificando normativamente a sociedade civil como um novo terreno para o impulso da democratização, são recentes. Em primeiro lugar as lutas políticas civis contra o socialismo autoritário vigente nos países da Europa Ocidental que ocorreram a partir de meados dos anos 70. Nesse contexto a sociedade civil emerge como um conjunto de iniciativas associada aos movimentos sociais independentes do Estado e do partido único, buscando a constituição de uma esfera pública autônoma que sirva de base para uma lenta passagem da ditadura à democracia. (Arato e Cohen, 1992).

A segunda experiência é constituída pela chamada crise do Estado de bem-estar dos países capitalistas desenvolvidos, que provocou críticas tanto liberais como progressistas. As críticas liberais centravam-se na bancarrota econômica dos Estados e no patrocínio de um paternalismo cultural em relação aos cidadãos que inibiam seu potencial individual. E as críticas progressistas apontaram a mercantilização e a manipulação burocrática das necessidades sociais por parte do Estado. A partir de ambas as críticas, a sociedade civil emerge como um espaço de experimentação civil de novas formas de solidariedade, cooperação, autonomia, organização e democracia (Tussie, 2000).

A terceira experiência são as transições latino-americanas de ditaduras militares para governos democráticos acontecidos a partir do fim dos anos 70, nas quais as organizações civis cumprem um papel fundamental de pressão e denúncia do caráter antidemocrático e violador dos direitos humanos percebido nesses regimes. Essas transições foram acompanhadas ou seguidas de reformas estruturais neoliberais que modificaram o funcionamento da economia e sua relação com o Estado e a sociedade civil. Como sustenta Avritzer, (1999), a sociedade civil aparece associada a diferenciação entre o Estado e o mercado, entre o direito público e o privado, e com a consolidação de um sistema legal moderno que permite a regulação entre os indivíduos e o controle do exercício do poder. E também com o reconhecimento de instâncias mediadoras entre o indivíduo, o Estado e o mercado,

que institucionalizam princípios éticos e tornam possível que a solidariedade social na modernidade seja associada à idéia de autonomia e auto-regulação. Dessa perspectiva a sociedade civil na América Latina aparece vinculada a emergência e as dificuldades do desenvolvimento de nossa peculiar modernidade. Nesse sentido sua análise deveria explicar a forma como os atores sociais recuperam uma tradição presente no discurso liberal da esfera formativa de nossas repúblicas, mas que foi repelida na prática política e social durante a maior parte de nossa história. As dificuldades para construir práticas e espaços associativos independentes de tentativas políticas coercitivas ou cooptadoras do Estado foram numerosas. No entanto a cultura política tampouco esteve propensa a reconhecer a pluralidade e a autonomia como princípios básicos das práticas coletivas. (Avritzer, 1999).

Todo esse resgate do debate sobre a sociedade civil se deve a busca de entender mediante a experiência de desenvolvimento territorial implementada pelo governo Lula, a partir do ano de 2003, um ensaio quanto a valorização das formas de organização da sociedade civil, pois que ao que percebo o PRONAT estabelece espaços de diálogo, construção coletiva e divisão de co-responsabilidades com os agentes e atores sociais presentes no meio rural e que se comprometeram a compor o Colegiado Territorial.

Resgatando o debate apresentado por Nazaré Wanderley (1998), lembro ainda que as diferenças existentes entre os espaços rurais e urbanos e que vão se manifestar no plano das identificações e das reivindicações da vida cotidiana, de forma que o elemento rural se torna um ator coletivo, constituído a partir de uma referência espacial e inserido num campo ampliado de trocas sociais, que precisam ser reconhecidas e valorizadas nas suas mais variadas formas de manifestações, são reconhecidas e valorizadas pelo PRONAT. Embora as formas que o poder público e a sociedade civil tenham de encaminhar as demandas de ações e projetos territoriais sejam elas diferenciadas, não se distanciam quanto à percepção da realidade do meio rural. No caso de Carnaubais, a demandas na área econômica, por exemplo, estão sempre ancorada na cadeia produtiva da ovinocaprinocultura, cajucultura, apicultura e extrativismo da palha da carnaúba. Esta constatação nos leva a crer que de fato a um ator coletivo amparado no conceito de território rural (pag.18) que aparece com força no debate mais geral sobre as políticas públicas.

Considerações finais

Construir uma análise crítica acerca de uma experiência, estando imersa e operando como ator na mesma, mais que um desafio, fazer este percurso implicou verdadeiramente o árduo exercício de estranhar o familiar. As tensões e os impasses foram constantes. Em princípio, se de um lado foi inegável a facilidade do acesso às informações, documentos (atas de reuniões, fichas resumos, relatórios situacionais da SDT, da CEF e do próprio Território) e levantamento de dados empíricos, visto que como articuladora do Território dos Carnaubais participei de capacitações e recebi publicações de material que orientam o PRONAT. Por outro lado, vivi o martírio de produzir uma quase sociologia do meu cotidiano, transformando uma ação rotineira de articuladora territorial nos processos do PRONAT, em pensamento crítico elaborado a partir de esquemas teóricos sobre *desenvolvimento*, cuja concepção dos atores sociais com quem convivi durante dois anos de trabalho longe de serem esquemas teóricos bem elaborados pela academia e esquematizados por instituições públicas, a exemplo da SDT, como já relatamos, aponta para o fato de que: “...desenvolver é ter um monte de coisa boa pra nois e pros outros também...”; como bem expressa a fala de dona Antônia Bezerra (representante do STR de Sigrefredo Pacheco no Colegiado Territorial e no Núcleo Diretivo), pois que somos sabedores de que o “monte de coisa boa” expressa por ela esta relacionada a acesso a água, terra, energia e estradas, para citar os mais perceptíveis à realidade em que ela vive. Uma realidade que em um primeiro momento nos parece distanciado da discussão de desenvolvimento presente nas capacitações do Colegiado Territorial, onde o tema apresenta-se relacionado a infraestrutura de projetos produtivos que fortalecem a dimensão econômica para os agricultores que já dispõem daquilo que considero como essencial para melhorar a vida dos agricultores como água e terra. O outro esquema teórico esta relacionado à discussão sobre *políticas públicas e institucionalidades*, que parece ser o exercício mais constante tanto das agencias implementadoras (MDA/SDT, CODEVASF, SEPLAN)) quanto dos atores sociais, que se mobilizam e se articulação para

atender aos chamamentos para participar¹³ de espaços colegiados de discussão e tomada de decisão, nos quais se articulam interesses diferenciados e até certo ponto conflitantes, mas que parecem buscar em última instância a democratização do acesso aos bens públicos sem que para isso seja necessário manter acordos verticalizados de submissão entre atores e agentes territoriais, privilegiando não só as presenças, mas as demandas das forças vivas e atuantes do território.

Antes de ser acusada de mais professor, que materializar uma análise crítica declaro que como socióloga as pretensões de inovação nos processos de discussão e tomada de decisão da política de desenvolvimento territorial sempre me assustaram. Para mim era longo demais o percurso a ser feito pelas demandas das comunidades rurais até o MDA/SDT, quais sejam: discussão com a comunidade no município; socialização, discussão e aprovação no Colegiado Territorial; socialização, parecer da DFDA; discussão e aprovação no Conselho Estadual, bem como concertação das propostas nas Câmaras Técnicas; até chegar a socialização, discussão, concertação das propostas e aprovação pela SDT. A partir daí fazendo o percurso de volta: SDT autoriza o agente financeiro (CEF) a contratar; Caixa convenia com agente executor; agente executor encaminha documentação necessária para a contratação do projeto; agente financeiro libera o recurso; agente executor licita a obra (quando necessário); vencedor da licitação executa a obra; para aí então a mesma ser entregue aos beneficiários. Faço esse longo e enfadonho relato para demonstrar as inquietudes com este processo. Pois como articuladora territorial, em três anos de trabalho no Território dos Carnaubais, não dou testemunho de nenhuma obra que tenha seguido passo a passo esse caminho e já tenha sido entregue à comunidade “beneficiária”.

É inegável o equívoco do MDA/SDT de imaginar que no intervalo de tempo de um ano, um projeto pudesse percorrer todo esse caminho até a sua execução sem sofrer quaisquer alterações. São longos caminhos cuja nuances passam por jogos de interesses, estruturas e arranjos diferenciados de poder, que podem consolidar uma ação ou projeto de acordo com o discutido, planejado e acordado entre as partes, ou, podem modificar completamente orientações iniciais pré-estabelecidas, de acordo com os interesses presentes e preponderantes nos espaços colegiados,

¹³ PARTICIPAÇÃO: é um fenômeno político em essência; é a melhor obra de arte do homem em sua história, porque a história que vale a pena é aquela participativa, ou seja, com o teor menor possível de desigualdade, de exploração, de mercantilização e de opressão. Pedro Demo (2005).

com articulações paralelas e na contra mão dos caminhos que garantem a lisura, a transparência e a democracia no processo como um todo. Some-se a isso o fato de que nos gráficos das situações dos projetos que mostramos não aparecem os entraves relacionados principalmente a questão da titularização da terra e da licença ambiental para construção de obras como abatedouros públicos, por exemplo.

A hipótese inicial de que os resultados políticos almejados no programa refletem bem as experimentações do governo Lula em transformação do estado, com a criação de agências que se pretende redistributivistas, mediadoras e coordenadoras de ações, estão validadas, pois que o braço operacional do estado (SDT, consultor regional e estadual da SDT e articulador territorial) estabelece uma relação de aproximação com o Colegiado Territorial, Conselho Estadual, dentre outros, o que ao meu entender garante acesso às informações e legitimidade para validação das demandas. Neste aspecto o que nos parece desafiador esta relacionada aos resultados sociais almejados no ambiente estadual, pois que a estrutura deficitária do próprio Estado do Piauí não garante a fluidez necessária no percurso a ser seguido pelas demandas territoriais. Mais ainda, é desnudada a sujeição que alguns órgãos de governo (ditos parceiros) submetem demandas dos territórios, encaminhadas das prefeituras diretamente para o gestor do órgão executor de projetos, sem passar pelo Colegiado Territorial. Essa postura reforçou no território a cultura de que as relações paternalista de apadrinhamento para os benefícios públicos é bem mais funcional do que um processo aberto a participação da sociedade.

É fato que os atores sociais da sociedade civil, mobilizados para o Colegiado Territorial flexibilizam suas posições de acordo com os interesses dos agentes mobilizadores e financiadores das ações, não por falta de autonomia quanto aos mesmos, mas como estratégia de garantias de recebimento das ações e projetos. Como ocorre com a incorporação de novos conceitos ao seu vocabulário, a exemplo das novas concepções de “desenvolvimento territorial”. Também é fato que os atores representativos das “forças vivas” do território, após o processo de sensibilização, mobilização e capacitação sentem-se mais envolvidos e responsabilizados tanto pela proposição dos projetos quanto com o monitoramento dos mesmos. Essa mudança de comportamento qualifica as propostas apresentadas e direciona melhor tanto a localização quanto o público a ser beneficiado

diretamente pela ação. O Colegiado Territorial como espaço coletivo de discussão e definição das ações reforça o deslocamento do interesse individual do desenvolvimento do município para um espaço maior chamado de Território que passa a ser assimilado como unidade alvo para o desenvolvimento. O que não quer dizer, porém que não haja neste mesmo ambiente, tensões e disputas de poder. Nesses espaços os atores são ligados não apenas por laços de respeito, mas também por intimidade interpessoal o que vem a amenizar as disputas individuais.

Embora a política de DTRS sugira questões inovadoras, principalmente no formato e na composição das institucionalidades territoriais, como podemos constatar através da participação de representantes territoriais (com paridade entre poder público e sociedade civil) que carregam na bagagem as demandas de boa parte das populações rurais nos parece ainda tímidas as estratégias e possibilidades de enfrentamento que o Colegiado Territorial tem desenvolvido, por exemplo, em relação ao problema da terra e da água, visto que em Carnaubais a regularização fundiária aparece como entrave fundante para execução dos projetos no território. Ao que nos parece este não enfrentamento destes problemas não esta relacionada ao fato dos mesmos não pautarem essa discussão nas plenárias territoriais, mas muito mais relacionada a surdes dos agentes públicos responsáveis pelos encaminhamentos desta demanda, visto que em articulação com a entidade parceira (CEPAC) o Colegiado demandou e foi priorizado no Plano de Trabalho do Território dos Carnaubais (nas ações de custeio) para ser executada ainda no ano de 2007 um seminário territorial para discutir os recursos hídricos e a democratização do acesso a água. Numa deliberação que explicita a intenção dos atores em buscar o comprometimento público das agencias estatais responsáveis por esta temática.

Ao olharmos a chamada matriz institucional de organização da demanda e da oferta dos serviços no PRONAT, qual seja, definição do eixo aglutinador do desenvolvimento, demanda do território (por programas e projetos), ofertas das instituições e organizações e outros aspectos a serem considerados; perceberemos como é clara a disparidade entre as ações e projetos ofertados pela SDT e a demanda real de projetos do território.

Em 2006, durante a plenária de definição dos projetos territoriais, surge como oferta no território dos Carnaubais, a construção de seis abatedouros de pequenos animais. Embora tenha havido toda uma argumentação do técnico da Secretaria de

Desenvolvimento Rural - SDR do estado do Piauí sobre a importância da implantação dos abatedouros para o combate e controle de zoonoses, essa foi uma discussão que despertou pouca atenção do Colegiado Territorial naquele momento. Porém, no período que se seguiu à tramitação dos projetos e a garantia de recursos para execução dos mesmos, o anúncio público de que os territórios rurais do estado do Piauí perderiam 1,5 de reais do PRONAF infra-estrutura, por causa da inadimplência dos órgãos estaduais executores dos projetos e por situação de inadimplência do próprio estado, provocou um movimento de revolta nos atores sociais dos Colegiados Territoriais, visto que, o governo do estado, na impossibilidade de viabilizar todos os projetos aprovados nas oficinas territoriais, priorizou a manutenção da construção dos abatedouros públicos, cabendo aos Colegiados Territoriais, apenas a possibilidade de indicar quais municípios seriam priorizados para a construção dos mesmos. Situação mais grave ainda no Território dos Carnaubais, onde a lista de municípios priorizados pelo colegiado foi completamente modificada pelo executor da obra física, qual seja a SDR. Após o momento de revolta os Colegiados Territoriais encaminharam documento de repúdio a postura dos órgãos governamentais. O governo justificou o ato com a ameaça do governo federal de que todos os estados deveriam intensificar as políticas de combate a endemias sob pena de serem cancelados os demais convênios e contratos junto aos Ministérios do Desenvolvimento Agrário - MDA e Ministério da Agricultura – MAPA. A partir deste longo relato, podemos então ter a clareza de qual parcela da população rural deve pagar a conta por situações de déficit de infraestrutura básica para os territórios rurais. Vale ressaltar que até o final do ano de 2009 nenhum abatedouro municipal havia sido construído no território.

As reflexões postas nos levam a crer que de fato o PRONAT configura-se como uma política pública de inovação, pois que, é possível reconhecermos que em nível de formação e organização institucional os primeiros passos já foram acordados e efetuados (formação da secretária, articulação dos colegiados territoriais, entre outras) o que nos parece intrinsecamente desafiador para a mesma são as mudanças no tocante a necessidade das institucionalidades consolidarem-se como espaços de discussão e deliberação, sendo assim respeitada por todos os atores e agentes envolvidos no processo (ditos parceiros), de forma que todas as políticas públicas, suas ações e projetos, passem obrigatoriamente pelo Colegiado

Territorial. Essa medida contribui enfim para que concepções e culturas arraigadas de troca de favores em detrimento de benefícios públicos sejam erradicadas da realidade piauiense.

Boa parte dos estudos aos quais tive acesso utilizou o conceito de *desenvolvimento territorial*, tanto para operacionalizar pesquisas sobre a realidade social, quanto como instrumento de intervenção sobre essa realidade, é que se trata de um processo específico de aproveitamento e produção de capital social, interpretado em termos das possibilidades de ação coletiva que se funda em laços de proximidade, reciprocidade e confiança mútua e que podem ser traduzidas “em crescimento e geração de riquezas”, (DUNCAN, 2003). Sob esta argumentação, que expressa às pretensões do PRONAT ao adotar a abordagem territorial para o desenvolvimento, constatei que os processos de mobilizações do capital social do Território dos Carnaubais fluíram bem com a organização e a formalização do Colegiado Territorial - CT e do seu Núcleo Diretivo - ND, porém a inter-relação necessária entre os agentes de desenvolvimento territorial (partindo desde o CT, passando pelo Conselho Estadual e organizações de governo) não parece ter favorecido a criação de uma rede de agentes territoriais capaz de gerenciar os fluxos de conhecimento e informação de forma a transformá-los em crescimento com geração de riquezas. A forte articulação de políticas públicas entre governos, sociedade civil e iniciativa privada, necessárias as medidas que objetivem a melhoria da qualidade de vida das populações do território não nos parece concretizada, mas em vias de ser fortalecida pela metodologia de trabalho adotada no Programa Territórios da Cidadania.

O projeto do desenvolvimento territorial sustentável, como dito anteriormente, depende de parcerias verdadeiras. Não poderá ser desencadeado unicamente pelo desejo do governo federal, mas precisa da consolidação de parcerias verdadeiras com as secretarias de governo no âmbito estadual e das forças vivas presente nos Colegiados Territoriais.

Considero ser necessário continuar investigando as experiências em andamento, os programas e projetos inspirados nos pressupostos do desenvolvimento territorial. Apreendendo nestas as formas de organização que os atores sociais adotam para garantir a viabilidade de projetos que impactem na

realidade rural. Neste sentido reitero a percepção do PRONAT de que o espaço rural é integrado e diferenciado no tange as formas de representação social.

Referências

ABRAMOVAY, Ricardo. **Razões e ficções do desenvolvimento**. EDUSP.2001.

ARATO, Andrew e COHEN, Jean. **Sociedade Civil e Teoria social**. In AVRITZER, Leonardo (coord.) *Sociedade Civil e Democratização*. Del Rey. Belo Horizonte, 1994.

AVRITZER, L. **Sociedade Civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

BASTOS, Fernando. **Ambiente institucional no financiamento da agricultura familiar**. São Paulo. Polis; Campinas, SP: CERES – Centro de Estudos Rurais do IFCH – UNICAMP, 2006.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas sobre a teoria da ação**. Campinas: Papirus, 1996.

Catia Wanderley Lubambo, Denilson Bandeira Coêlho e Marcus André Melo (Orgs.) Rebecca Abers Margaret Keck, Antônio Sérgio Fernandes, Washington Luís Bonfim, Aaron Schneider, Benjamin Goldfrank, Joanildo Burity, Soraya Côrtes. **DISEÑO INSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA**. Vozes. 2005.

CIRAD-SAR. **Systèmes agro-alimentaires localisés: organisations, innovations et développement local**. Montpellier, França, 1996. (Cirad-sar, 134/96).

DAGNINO, Evelina (organizadora). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS. Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais. Publicado pelo MDA/SDT. 2005.

DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS. Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil. Publicado pelo MDA/SDT. 2005.

DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS. Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. Guia para o Planejamento. Publicado pelo MDA/SDT. 2005.

DOUGLAS, Mary. **Como as instituições pensam**. Editora da Universidade de São Paulo, 1998. (Ponta, 16).

DUNCAN, M. **O desenvolvimento territorial: o projeto do MDA** In: TONNEAU, Jean Philippe et al. *Desenvolvimento Territorial e Convivência com o Semi-Árido Brasileiro – Experiências de Aprendizagem (Relatório final)*. Petrolina: Embrapa semi árido, 2003, 46 p.

FAIRELOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Izabel Magalhães, coordenadora de tradução, revisão técnica e prefácio. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

GEERTZ, Clifford. **Nova Luz sobre a antropologia**. 1973.

HALL, Peter A. e Rosemary C. R. Taylor. **As três versões do neo-institucionalismo**. Revista Lua Nova nº. 58. 2003.

LATOUR, Bruno. **Jamais fomos modernos**: ensaio de antropologia simétrica. Tradução de Carlos Irineu da Costa. Rio de Janeiro. Ed. 34, 1994.

LEI COMPLEMENTAR No 87, DE 22 DE AGOSTO DE 2007. Estabelece o Planejamento Participativo Territorial para o Desenvolvimento Sustentável do Estado do Piauí e dá outras providências.

NORTH, Douglass C. Ensaio & Artigos. **Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico**. Tradução Elizabeth Hart. Instituto Liberal, Rio de Janeiro, 1992.

PLENÁRIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. Documento Base. CONDRAF/MDA/SDT, 2005.

PECQUEUR, Bernard. **O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: UMA NOVA ABORDAGEM DOS PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO PARA AS ECONOMIAS DO SUL**. Tradução: Ghislaine Duque. Revista Raízes, nº. 24. Janeiro-dezembro - 2005.

Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: Território dos Carnaubais - Piauí, 2005/2006.

PUTNAM, Robert (1998). **COMUNIDADE E DEMOCRACIA** – a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

SKOCPOL, T. "Bringing the State Back In: **Strategies of Analyses in Current Research**", in P. Evans; D. Rueschmeyere T. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*. New York, Cambridge University Press.

SCHEIN, Edgar H. **Organizational culture and leadership**. São Francisco: Jossey-Bass, 1997.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Revista de Sociologia, nº.08, junho-dezembro de 2006, pag. 20-45.

TIZON, P. **Lê territoire au quotidien**. In DI MEO, G. *Lês territoires du quotidien*. Paris, França: L' Harmattan, 1995. p. 17-34.

TONNEAU, J. P., SABOURIN, E. (org.) **Agricultura Familiar**: interação entre políticas públicas e dinâmicas locais. Porto Alegre: UFRGS, 2007, 327 pag. (série Estudos Rurais).

TONNEAU, J. P., SABOURIN, E; traduzido do francês por Leonardo Milani. **Camponeses do Brasil: entre a troca mercantile e a reciprocidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. 336p.: Il. – (Terra mater).

TOUZARD, J. M. **Règulation sectorielle, dynamique régionale et transformation d' un système productif localisé**: exemple de la viticulture languedocienne. In: ALLAIRE, G. BOYER, R. La grande transformation de l'agriculture. Paris, France: Economica, 1995. p. 293-321.

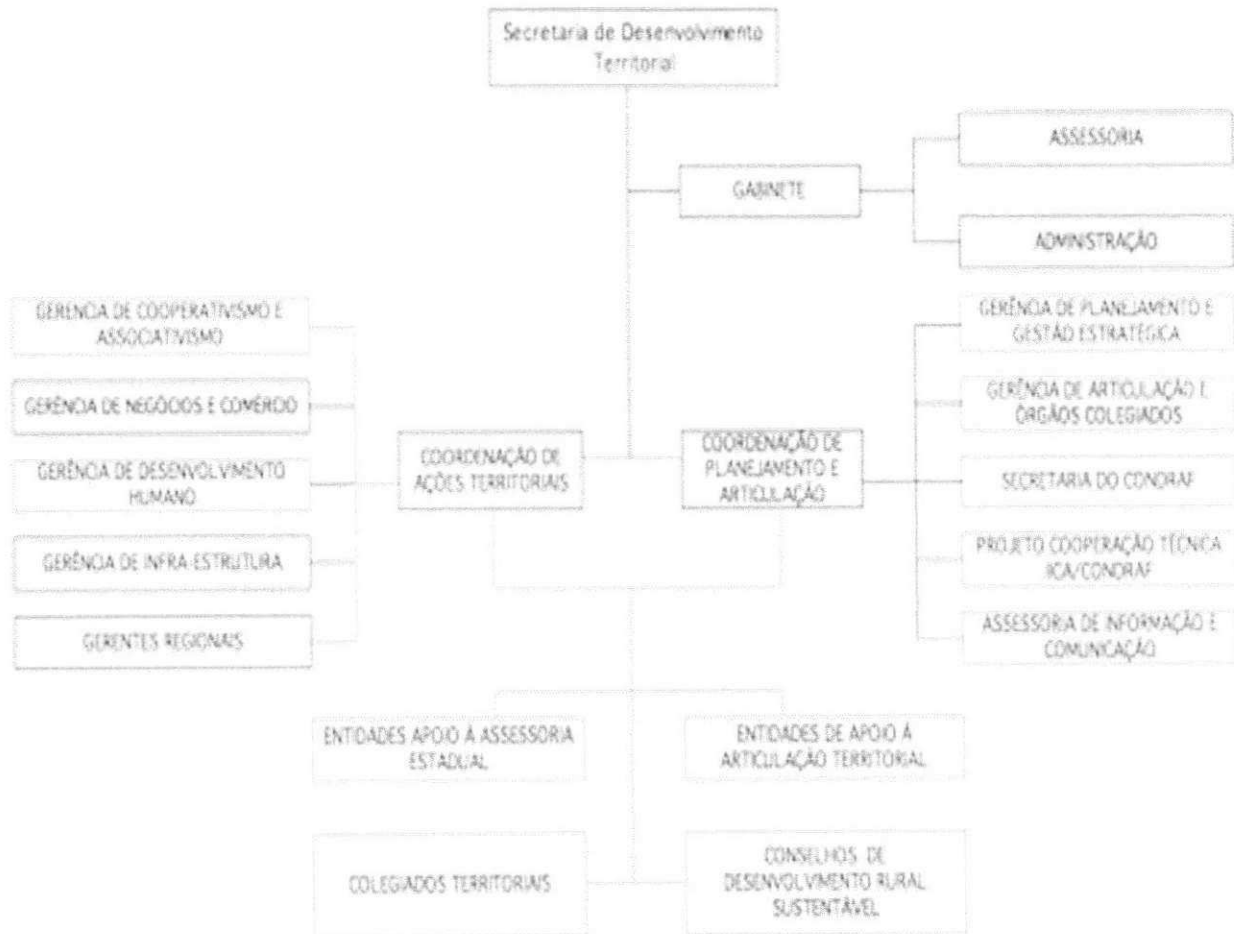
TUSSIE, D., RABOTNIKOV, N. y M: RIGGIROZZI. Los organismos internacionales frente a la sociedad civil: Las agendas em juego, Lima: Departamento de ciencias da PUCP (Cuadernos de investigación social, 1), 2000.

WANDERLEY, M. de N. B. **Bases para a formulação da política brasileira de desenvolvimento rural**: a agricultura familiar no Nordeste: dívida social e potencial econômico. Brasília: IICA, 1998.

Anexo

Anexo A

Figura 8 - **ESTRUTURA DA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL – SDT.**



Apêndices

Apêndice A

Roteiro 01 (entrevista com o Consultor Estadual da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT no Piauí)

01. Com base em sua memória como se deu o processo de implementação do PRONAT no Estado do Piauí?
02. Quais as instituições do Poder Público e da Sociedade Civil que se envolveram com o processo?
03. Como você analisa a formação e a atuação das instituições estaduais e territoriais nesse processo?
04. Como se dá o processo de articulação, proposição e priorização dos projetos de PRONAF Infra-estrutura para os territórios rurais do PI?
05. Como o CEDERPA e a DFDA tem legitimado as demandas dos Territórios?
06. Como você analisa a relação do CEDERPA e da DFDA com os Núcleos Diretivos e com as demais instancias territorial e os atores sociais para a definição e implementação dos projetos?
07. É possível perceber alguma relação entre a efetivação ou não das ações e projetos nos territórios com as estruturas de organização dos Colegiados Territoriais, seus Núcleos Diretivos nos Territórios? Quais? Por quê?

Apêndice B

Roteiro 02 (entrevista com representantes da SDT)

01. Com base em sua memória, como se deu o processo de articulação e organização do PRONAT. Quais foram os atores envolvidos. Qual a estrutura de apoio que foi pensada e montada para apoiar o Programa?
02. Quais as orientações conceituais e metodológicas que orientaram a proposta?
03. Na prática quais foram as questões que surgiram como desafio?
04. Quais as orientações para os projetos. Qual o percurso do mesmo até a efetivação na prática no território beneficiário?
05. Como tem se dado as formas de legitimação e priorização adotadas para os projetos?
06. Qual a estrutura e os instrumentos de apoio disponibilizados para as institucionalidades estaduais e territoriais?
07. Como é a composição da secretaria?