

**INTERLIGAÇÕES TERRITORIAIS: PODER PÚBLICO E A  
PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO MEIO RURAL**  
**INTERCONEXIONES TERRITORIALES: EL PODER PÚBLICO Y  
LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS ZONAS RURALES**

**Gilvana Pessoa Oliveira**  
Universidade Federal do Piauí  
gilvana@ufpi.edu.br

**Resumo:**

Neste estudo pretende-se analisar as relações entre poder público e os movimentos sociais rurais, a partir do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. O programa possui linhas de ação que representam o papel do Estado como promotor de políticas intervencionistas que precisam dialogar, de forma integrada, com as particularidades do mundo rural e atender à diversidade representada neste espaço. Nessa perspectiva, o Estado constrói, através da participação dos atores sociais, relações de interlocução e poder, num processo de interdependência conflituosa. O presente estudo teve por base empírica o Território Rural da Mata Sul de Pernambuco, tendo como meio de coleta de dados entrevistas com representantes do poder público e dos movimentos sociais rurais da região. Objetivou-se elaborar um quadro que possibilitasse compreender as articulações entre o Estado e sociedade civil, procurando identificar estratégias de gestão compartilhada do Território. Buscou-se verificar a composição dos espaços de participação social e as relações conflituosas neles existentes referentes ao uso dos recursos naturais, a saber: a posse da terra, o acesso aos recursos hídricos, o escoamento da produção. Os resultados obtidos apontam os avanços, as reformulações e resultados da proposta de gestão compartilhada do PRONAF no território. Nas interligações que neste cenário se forjam pode-se destacar a agricultura familiar, a tensão entre rural e urbano, as desigualdades de gênero, os conflitos pela terra, relação mercado e produção local.

Palavras-chaves: Gestão do Território; Relações de Poder; Participação Política; PRONAF; Agricultura Familiar.

**Resumem:**

Este estudio tiene como objetivo analizar las relaciones entre el gobierno y los movimientos sociales rurales, del Programa de Fortalecimiento da Agricultura Familiar - PRONAF. El programa ofrece cursos de acción que representan el papel del Estado como promotor de políticas intervencionistas que han de participar de manera integrada, con las particularidades de la campaña y conocer la diversidad representada en este espacio. Desde esta perspectiva, el Estado construye, a través de la participación de los actores sociales y las relaciones de poder del diálogo, un proceso de interdependencia conflictiva. Este estudio se basó en el sur bosque empírico Territorio Rural de Pernambuco, con los medios de recopilación de datos de las entrevistas con los

representantes de los movimientos sociales y gubernamentales de la región. El objetivo era desarrollar un marco que permita entender los vínculos entre el Estado y la sociedad civil, buscando identificar las estrategias de gestión compartida del territorio. Intentamos comprobar la composición de los espacios de participación social y de las relaciones conflictivas en el mismo con respecto al uso de los recursos naturales, a saber, la tenencia de la tierra, el acceso a los recursos hídricos, el flujo de la producción. Los resultados indican los avances, resultados y reformulaciones del proyecto de gestión compartida en el PRONAF. En este escenario de interconexiones que se forjan puede resaltar la agricultura familiar, la tensión entre las desigualdades de género rurales y urbanas, los conflictos por la tierra, el marketing relacional y la producción local.

Palavras- clave: Ordenación del Territorio; Relaciones de poder; La participación política; PRONAF; La Agricultura Familiar.

### **Introdução:**

O reconhecimento do território como espaço dinâmico de construção das relações sociais destaca os desafios para uma gestão territorial que articule poder público e os movimentos sociais. Considera-se nesta dinâmica relacional, a interposição e o conflito de interesses entre público e privado, individual e coletivo, local e global. Acrescido à problemática há a interferência do avanço capitalista sobre os territórios através da exploração dos recursos naturais e dos mercados de trabalho.

O debate sobre a gestão territorial e as interligações entre Poder Público e a participação política no meio rural inclui temas como o plano de desenvolvimento territorial, a implantação de políticas públicas, a ação das organizações representativas de classe, as relações sociais de gênero e as estratégias do poder público de inserir os beneficiários dos programas sociais no processo de formulação e avaliação destes programas. Na gestão do território considera-se (ou deveria considerar) que este espaço possui uma construção identitária cultural, política e econômica própria e, por isso mesmo, caracteriza-se como território e não apenas um espaço geográfico limitado. O território é construído por meio do sentimento de pertencimento, e pode superar limites políticos e naturais, agrupando diferentes cidades através de pontos comuns e interdependentes. Assim, a relação com a terra e o lugar terá diferentes representações para habitantes do urbano e do campo, para mulheres e homens.

A dinâmica territorial, ao superar as fronteiras municipais, desenha um novo espaço interligado e, portanto, deve reconhecer que todas as mudanças focais aplicadas terão resultados no território. A relação assimétrica de classes existentes, além de ser um desafio para a construção de relações de cooperação, é a base da formulação de ações que superem as desigualdades existentes.

A implantação de políticas públicas territoriais representa a instrumentalização espacial por parte do Estado no processo de reestruturação capitalista, sem que haja a perda da dualidade, característica principal da políticas públicas, principalmente em um país como o Brasil, que não rompeu com o modelo agroexportador inserido em determinada divisão internacional do trabalho. Assim, ao mesmo tempo em que foram planejadas objetivando o desenvolvimento agrário e a melhoria das condições de vida dos agricultores, tais políticas não se desvinculam das determinações estruturais que compõem a realidade rural.

Com o processo de modernização agrária e a inclusão da produção nos mercados globalizados, a agricultura familiar vem sendo foco de ações governamentais abrangentes, diversificadas e com altos investimentos como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

Caracterizada pelo minifúndio e participação da família na cadeia produtiva, com eventuais contratações de mão-de-obra externa, a agricultura familiar possui um impacto importante na produção de alimentos no Brasil. Porém, a política agrária sempre atendeu aos interesses dos grandes agropecuaristas, acumulando danos socioambientais ao agricultor familiar.

É através de sindicatos e demais organizações que os Agricultores Familiares e Trabalhadores Rurais vêm visibilizando suas demandas e exigindo a sua participação na gestão territorial.

Discutir os desafios das interligações territoriais é discutir o papel do Estado e dos movimentos sociais enquanto agentes que (re) organizam estes espaços através de práticas sociais de intervenção, mas não com poderes políticos equivalentes. O fortalecimento dos movimentos sociais do campo provocou uma alteração da dinâmica rural, o que vem debatendo no planejamento, formulação, execução e monitoramento das políticas públicas, passando o Estado por meio da instrumentalização do território, a

implementar suas políticas públicas e descobrindo as diferentes “ruralidades”, propondo uma nova gestão dos territórios rurais que considerem novas formas de viver e produzir no campo.

O Território da Mata Sul de Pernambuco agrega 19 municípios e foi criado em 2007, através do Programa Territórios da Cidadania. Sua dinâmica socioeconômica é caracterizada pela monocultura da cana-de-açúcar, destinada à produção alcooleira, ainda assim a agricultura familiar apresenta-se com crescente participação na economia local.

O Estado, através do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF desenvolve ações neste território através da concessão de microcrédito ao agricultor familiar, investimentos de infraestrutura e incentivo às organizações representativas dos agricultores. Neste contexto, identifica-se a presença dos interesses exógenos ao Território e que impactam seu desenvolvimento e nas interligações entre Poder Público e movimentos sociais rurais, entre eles o Complexo Portuário de SUAPE. A análise territorial da sustentabilidade socioambiental rural e das relações dos atores é foco deste artigo. Os dados foram coletados através de entrevistas com representantes sindicais, representantes do poder público, observação durante as reuniões entre as entidades e pesquisa bibliográfica através das discussões suscitadas nos Projetos “Observatório do Desenvolvimento: Monitoramento e Avaliação do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais na Zona da Mata Sul de Pernambuco” – Edital MCT/CNPq/MDA/SDT nº5/2009 e “ Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas de Superação das Desigualdades de Gênero: Impactos das Condições Socioeconômicas, Ambientais e de Saúde no Trabalho da Mulher na Agricultura Familiar.” – Edital I MCT/CNPq/SPM-PR/MDA nº 20/2010.

Com altos investimentos e diversificadas atividades, o PRONAF foi criado dentro de uma perspectiva de gerenciamento da política pública que amplia a condição do beneficiário e o inclui, através de sua representação, no processo de elaboração, execução e avaliação das atividades.

A participação dos movimentos sociais na avaliação das políticas públicas, entre elas, o PRONAF, delinea uma nova perspectiva de participação da sociedade e exigem do Estado outras formas de interligações e divulgação de suas ações. Os programas

sociais que integram a representação política dos agricultores, a pressão dos movimentos sociais por maior interlocução com o poder público vem alterando as inter-relações entre Estado e a sociedade, interferindo no processo de gestão territorial.

### **A Gestão Territorial e o PRONAF**

Discutir a gestão do território é dimensionar o papel dos atores sociais no ordenamento do espaço que habitam e considerar os arranjos de poder que nele se estabelecem (GEHLEN, 2012). Segundo Santos (1997:14), o território “é o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida.” O território envolve o pertencimento a um espaço dotado de identidade, retroalimentado pela vivência e o cotidiano dos atores sociais.

A entrada da produção agrícola nos mercados globalizados vem levantando questões fundamentais sobre os impactos socioambientais, ocupação territorial, acesso aos recursos naturais, relação produtividade/desenvolvimento sustentável, geração de postos de trabalho e melhoria da qualidade de vida dos atores sociais que nele vivem.

Neste sentido a Gestão Territorial pretende articular diversos atores coletivos e garantir que interesses particulares e exógenos ao território não se sobreponham as demandas locais.

A necessidade, por parte do Estado, de construir e manter o critério de credibilidade em suas ações faz parte do processo de reestruturação governamental na perspectiva de controle dos gastos, capacidade de resposta do governo às demandas sociais e responsabilização dos gestores (FARIA, 2005). Entende-se também que este foi um processo em duas vias, pois estas condições estavam na discussão pública dos movimentos sociais e materializado nas estratégias de pressão por mudanças. Dessa forma a construção de um espaço de interlocução entre poder público e organizações representativas pode ser entendida como uma forma de minimizar as tensões e manter as organizações representativas de classe sob supervisão do Estado.

Tendo como foco a agricultura familiar, a elaboração de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento territorial rural se caracteriza pela inclusão da sociedade civil organizada. São ações interligadas e que convergem para o desenvolvimento territorial e fortalecimento da parceria entre as entidades.

Dentro desta proposta de formulação e acompanhamento, a Política de Desenvolvimento do Brasil Rural - PDBR vem sendo formulada e implementada elaborada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e que possui em suas propostas,

Assegurar a representação direta e a participação propositiva do Estado e da sociedade civil nos espaços de controle e gestão social das políticas públicas configura-se numa orientação estratégica essencial para a construção de uma nação democrática. (BRASIL, 2010:11)

Esta política vem se tornando uma estratégia inovadora de desenvolvimento de gestão institucional, no que se refere às políticas para desenvolvimento rural no país, concretizando-se mediante o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PDSTR), que se baseia na gestão social do território.

O Decreto 3.508/2000, que dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS e define as atribuições e a formação dos Conselhos a nível federal, estadual e municipal. Enquanto órgão colegiado, este Conselho tem por finalidade deliberar sobre o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - PNDRS (BRASIL, 2000). O mesmo decreto define a composição dos Conselhos Estaduais e Municipais, que, por adesão, podem instituir para discussão do PNDRS e incluem a participação das organizações dos agricultores familiares:

Art. 12. O Conselho Estadual será integrado por representantes do poder público estadual, das organizações dos agricultores familiares e dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária e do PRONAF, das organizações da sociedade civil e das entidades parceiras. (...)

Art. 15. O Conselho Municipal será integrado por representantes do poder público municipal, das organizações dos agricultores familiares, dos beneficiários do Programa Nacional da Reforma Agrária, das organizações da sociedade civil e das entidades parceiras. (Brasil, 2000)

De acordo com Carneiro (1997), o PRONAF identifica a agricultura familiar como núcleo da modernização do homem do campo e conseqüentemente da produção

agrícola na sociedade brasileira. Em suas metas, além do acesso ao financiamento e capacitação das pessoas trabalhadoras do campo, o programa inclui a ampliação do exercício da cidadania destes trabalhadores. Além de incluir o agricultor familiar, o Programa integra, em seus critérios, outros beneficiários: pescadores artesanais, extrativistas, silvicultores, aquicultores, maricultores, piscicultores, comunidades quilombolas, povos indígenas e criadores de animais silvestres (PRONAF, 2011). Segundo o programa, seus beneficiários podem avaliar e contribuir com a (re)organização das ações, ampliando sua participação na tomada de decisões, fazendo parte da avaliação interna.

Com a crescente divulgação das políticas e programas governamentais, aumenta a visibilidade de seus resultados, exigindo assim maior eficiência e eficácia na alocação de recursos, principalmente em programas como o PRONAF, de grande abrangência e altos investimentos. Segundo os dados do ETENE, na Região Nordeste concentra-se metade dos estabelecimentos familiares do país, que representa 2,1 milhões de estabelecimentos. O valor do PRONAF, na região, passou de R\$309 milhões para R\$8,7 bilhões, no período de 2003 a 2011 (ETENE, 2012).

As alterações ocorridas no PRONAF, desde sua criação, atende às diferentes ruralidades existentes no país, considerando que algumas linhas de crédito especial foram criadas após identificação de que o investimento previsto não superava as limitações socioambientais que limitam a produtividade e conseqüentemente aumentava a inadimplência do beneficiário, significando que o investimento realizado não obteve o resultado esperado. A mobilização dos movimentos sociais no campo também contribuiu para a identificação de demandas não atendidas pela proposta inicial, como, por exemplo, a linha de crédito PRONAF MULHER, inclusa posteriormente.

O Programa alterou suas linhas de crédito, incluindo o critério de gênero (PRONAF MULHER) e outras linhas que atendessem à necessidade de um desenvolvimento rural sustentável: PRONAF Agroecologia, que atende aos projetos de financiamento de investimentos dos sistemas de produção agroecológicos ou orgânicos, incluindo os custos relativos à implantação e manutenção do empreendimento. Também foi criado em 2008 o PRONAF Eco que se destina ao financiamento de investimentos em técnicas que minimizam o impacto da atividade rural ao meio ambiente, bem como

permitam ao agricultor melhor convívio com o bioma em que sua propriedade está inserida. O PRONAF Floresta focaliza os investimentos em projetos para sistemas agroflorestais, exploração extrativista ecologicamente sustentável, plano de manejo florestal, recomposição e manutenção de áreas de preservação permanente e reserva legal e recuperação de áreas degradadas (PRONAF, 2011).

As modificações atendem à pressão dos movimentos sociais de adequação das linhas de crédito aos problemas existentes no campo. Como estratégia para reduzir a evasão dos filhos e filhas de agricultores, foi criada a linha PRONAF Jovem, como forma de incentivar a permanência das novas gerações na produção agrícola. As mudanças também foram direcionadas às questões específicas de cada espaço produtivo, entre eles o PRONAF Semiárido, com a proposta de desenvolvimento sustentável adaptável às limitações resultantes da seca.

### **Participação política no campo e conflitos socioambientais: avanços e recuos do processo**

A participação social nos conflitos socioambientais é um processo de luta pela conquista de direitos, uma concepção encontrada em Acselrad (2004). Os conflitos socioambientais são evidenciados através de movimentos sociais que procuram dar caráter público a direitos ameaçados e às injustiças ambientais, geradas por projetos homogeneizantes do espaço, tais como monoculturas agrícolas (soja, cana-de-açúcar, eucalipto, etc), parques industriais, polos de turismo, que ocasionam riscos e danos às camadas mais vulneráveis da sociedade. (ZHOURI; LASCHEFSKI; PEREIRA, 2005).

Este fator tem gerado embates desiguais entre movimentos sociais e elites político-econômicas, e isso se evidencia pela má distribuição de terras e pela decisão do Estado de não-resolução dos afrontamentos.

Uma importante consideração acerca da configuração desse tipo de participação social, é que ela não é um mero instrumento, mas acima de tudo é um processo. Um processo que segundo Demo (1986) é uma “conquista”.

Nessa concepção, a participação social não é vista com dádiva, como concessão ou como algo já preexistente, mas como um “processo, no sentido legítimo do termo: infindável, em constante vir-a-ser, sempre fazendo” (DEMO, 1986 p.18).

Os movimentos sociais se caracterizam como processos participativos pela conquista de direitos capazes de evidenciar perante a sociedade diversas injustiças sociais. Assim, os movimentos sociais são formas de participação social de confrontos políticos cuja “resolução dos conflitos” se dá pela conquista ou garantia de direitos ameaçados.

Nem todo confronto político evolui para formar movimentos sociais. Porém, todo movimento social evolui de confronto político. O confronto político ocorre quando pessoas comuns, sempre aliadas a cidadãos mais influentes, juntam forças para enfrentar elites, autoridades e opositores (TARROW, 2009; SILVEIRA, 2011).

A participação dos beneficiários do PRONAF na gestão do território é resultado da pressão dos movimentos sociais exigindo a participação da sociedade civil no planejamento e avaliação dos programas e da aplicação da política pública gerencial, que descentraliza as ações. O protagonismo pretendido pelo PRONAF é resultado da crescente participação dos agricultores nos processos decisórios. Os movimentos sociais cobravam sua parcela de participação e autonomia nos processos decisórios referentes aos programas governamentais dos quais eram usuários.

A ideia de protagonismo da sociedade civil pode se tratar de ganho de poder de grupos minoritários resultante da pressão por participação ou a concessão desse poder, incluindo em parte ou na totalidade das ações propostas, ampliando sua condição de beneficiário (GONH, 2005). Assim, é estabelecida uma relação de interlocução entre Estado e os movimentos sociais que, na avaliação das políticas públicas, visibiliza as relações de poder, os avanços e recuos nos diálogos entre as partes.

O Estado constrói, através da participação dos envolvidos, relações de interlocução e poder, num processo de interdependência nem sempre harmônica. A gestão desses conflitos faz parte da proposta de compartilhamento das decisões, através da descentralização das decisões, do conhecimento e das responsabilidades. O reconhecimento destes conflitos indica as diversas contradições existentes no atual modelo de produção capitalista onde as questões socioambientais permitem a análise das relações contraditórias que resultam nos distintos modos de uso e apropriação da natureza (GEHLEN, 2012).

A produção social do espaço e os conflitos advindos das relações assimétricas de poder desvelam os processos de conversão do uso da terra e como este processo impactam na dinâmica do espaço e na interligação rural-urbano. Os grandes empreendimentos como o Complexo Portuário de SUAPE interfere nas interligações entre Poder Público e movimentos sociais rurais, pois “o moderno desenvolvimento técnico, científico e informacional também vem alterando as interações sociais, os limites de espaço tempo e a forma de produzir e trabalhar” (GEHLEN,2012).

Dentro da lógica neoliberal, o Estado apresenta-se como importante articulador e formador dos mercados de trabalho locais no meio urbano e rural, fornecendo a infraestrutura adequada para instalação e manutenção de empresas e atendendo à financeirização do capital. Ao mesmo tempo, integra às suas responsabilidades políticas públicas e programas voltados à redução dos conflitos resultantes da expansão do capital e submissão dos espaços às demandas de produção e consumo.

Nesse papel sociopolítico contraditório é possível identificar os avanços e recuos sofridos pelas políticas públicas através das suas reformulações, na tentativa de adaptar-se à dinâmica complexa dos interesses globais e locais. As diferentes facetas das relações entre poder público e movimentos sociais, indicam diferentes níveis de participação política nos espaços concedidos ou conquistados de discussão pública do plano de desenvolvimento em curso, dentro dos territórios e da construção de sua identidade individual e coletiva.

Os conflitos são gerados na definição dos limites da participação, autonomia das decisões e outros fatores. No caso da agricultura familiar observa-se a tensão entre rural e urbano, questões de gênero, conflito de terras, relação mercado local e global e produção entre outras. Incluem-se as relações com conjuntos sociopolíticos maiores, a representação da sociedade civil na gestão pública em conselhos, associações, comitês, sindicatos ou outra forma de representação, também as relações conflituosas geradas dessa relação.

No caso do Território Rural da Mata Sul de Pernambuco, a expansão capitalista sobre os recursos naturais e a formação de mercados de trabalhos exclui/inclui os atores sociais de acordo com suas necessidades.

As reivindicações dos movimentos sociais no campo agregam em suas pautas a questão da vulnerabilidade socioambiental crescente causada pela submissão do espaço aos interesses do capital. As formas de enfrentamento devem ser integradas às ações do poder público, responsável pela articulação entre os atores sociais que compõe o território.

### **A Gestão Territorial da Mata Sul de Pernambuco: interfaces entre o poder público e a representação dos agricultores familiares**

O Território da Mata Sul de Pernambuco abrange 19 municípios do Estado: Água Preta, Amaraji, Barreiros, Belém de Maria, Bonito, Catende, Cortês, Gameleira, Jaqueira, Joaquim Nabuco, Maraiial, Palmares, Primavera, Ribeirão, Rio Formoso, São Benedito do Sul, São José da Coroa Grande, Tamandaré e Xexéu. Caracterizado pela cultura canavieira, destinada à produção de álcool, a Mata Sul de Pernambuco tem uma realidade marcada pela monocultura destinada ao mercado externo. Com a falência de algumas usinas, parte dos trabalhadores foi integrada à agricultura familiar, alterando sua dinâmica de produção e relação com a terra.

O Plano Territorial Rural Sustentável da Mata Sul – PTRS é um documento que registra as atividades planejadas e previstas para o território, elaborado por representantes de diversos segmentos. O PTRS inclui em sua equipe de planejamento a representação das organizações representativas dos agricultores. Em 2006, o PTRS-Mata Sul registra a situação do movimento sindical da região e suas dificuldades de organização:

O movimento sindical dos trabalhadores rurais, no território do Mata Sul vem passando por um processo de reestruturação após a falência das usinas de cana-de-açúcar na região. Alguns já com uma atuação mais ativa e outros ainda muito ligados, apenas as questões de benefícios sociais. Com isto se observa uma quebra na identidade desta representação de classe frente a seus representados, isto porque onde se tinha uma massa de trabalhadores

rurais do corte da cana-de-açúcar se tem hoje estes trabalhadores em um momento transitório de construção de sua identidade, agora enquanto agricultores familiares. (PTRS – Mata Sul/PE, 2006, p.14)

Mesmo com a dificuldade de reorganização dos sindicatos houve a participação de representantes dos agricultores familiares, de todos os municípios do território, nas discussões que geraram o PTDRS. No documento constam ações para o fortalecimento dos sindicatos, entre eles cursos de formação sindical, em diferentes níveis, com o objetivo de informar e formar os representantes das ações do governo e estratégias de participação (PTRS – Mata Sul/PE, 2006)

Observou-se que as demandas apresentadas pelos agricultores familiares não são atendidas, pelo poder público, no mesmo ritmo de suas necessidades, o que indica que as demandas apresentadas nas reuniões são selecionadas por critérios definidos pelo poder público. A Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura Familiar – FETRAF/ PE possui articulação no Território e Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Pernambuco – FETAPE se faz presente na região, além de outras associações de organizações que representam Agricultores Familiares.

A formação sindical do agricultor não está concentrada nas iniciativas governamentais, mesmo sendo previsto no PTRS ações de formação de dirigentes sindicais e demais representações. Os sindicatos desenvolvem estudos, cursos, palestras, treinamentos e redes de informação com o objetivo de ampliar sua participação política. Através de ações da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Pernambuco – FETAPE ou por iniciativas isoladas de outros grupos (associações, grupo de mulheres ONG) é cada vez maior a discussão pública do papel da sociedade e do Estado nas demandas sociais. Através do PRONAF os problemas socioeconômicos dos agricultores familiares foram visibilizados, exigindo outras ações para efetiva implantação do programa e mobilizando as organizações representativas por modificações. O investimento em capacitação contribuiu na identificação e reconhecimento do alto índice de analfabetismo no campo. Segundo o Censo Agropecuário (IBGE, 2006), 39% dos produtores são analfabetos, ou sabem ler e escrever (sem escolaridade) e 43% tem o ensino fundamental incompleto.

Mesmo com o acesso ao financiamento o produtor precisava de espaço de escoamento da produção e ampliação de mercados. Após a mobilização nacional de entidades representativas do segmento, foi aprovada a Lei 11.947/2009 que determina que 30% da merenda escolar seja comprada diretamente de agricultura familiar, sem licitação. A medida causou um impacto significativo para o agricultor familiar, pois ampliou o mercado antes destinado somente à educação infantil e ensino fundamental, ampliando para todos os estabelecimentos públicos de ensino que oferecem merenda escolar. No Território da Mata Sul essa medida ficou limitada pois os agricultores dependem de estrutura de transporte e armazenamento dos alimentos para atender a demanda dos estabelecimentos escolares.

Percebe-se na região uma rotatividade nos cargos de representações sindicais, os agricultores que se destacam no movimento normalmente candidatam-se a cargos eletivos municipais (principalmente o cargo de vereador) e/ou são convidados a assumir cargos de “confiança”, ou seja, cargos públicos, que independem de aprovação em concurso. Essa rotatividade gera uma interrupção nas atividades e compromete a articulação das associações com o poder público, pois seus membros, mesmo vinculados ao sindicato possuem outra identidade representativa, quando assume os cargos públicos.

Segundo as normas de acesso ao PRONAF INFRAESTRUTURA, o poder público estadual e municipal devem criar, respectivamente, os Conselhos Estaduais e dos Conselhos Municipais a ser compostos por diferentes entidades e entre elas a organização dos agricultores familiares.

### **Considerações finais**

O PRONAF, enquanto conquista dos movimentos sociais do campo e dos seus representantes vem possibilitando os espaços de negociação e mediação com o poder público nos territórios. Embora objetive o fortalecimento do segmento, muitas vezes nos espaços participativos, as demandas dos atores locais são desconsideradas em favor de interesses do mercado e dos gestores das instituições do Estado.

Atender as particularidades do território ainda é um desafio ao Programa. A diversificação nas linhas de crédito tenta atenuar as dificuldades existentes nos segmentos que formam a realidade rural.

Todavia, a visibilidade que o programa proporcionou aos problemas rurais, desvelando os conflitos socioambientais, os avanços e os recuos nas ações governamentais contribuem para uma gestão mais participativa da política para o desenvolvimento rural.

A Gestão Territorial é uma construção dinâmica que interliga várias entidades mediadas pelo poder público, em condições iguais de participação e negociação. O meio rural, numa perspectiva contemporânea, vem sofrendo mudanças profundas devido a expansão dos grandes empreendimentos e o modelo assistencialista de governo não atende às demandas sociais da população, indicando novas formas de articulação, baseados na cooperação.

É necessário um planejamento territorial que efetivamente inclua jovens, mulheres, grupos quilombolas e indígenas cuja participação e acesso aos benefícios do programa ainda é reduzido e insuficiente para gerar processos mais amplos de participação e desenvolvimento social.

Embora os avanços de PRONAF sejam reconhecidos, a restrição de tais sujeitos aprofunda uma segmentação da pobreza e da desigualdade, não fomentando uma comunidade de atores sociais autônomos, reforçando deste modo, mecanismo de controle e gestão da pobreza pelo Estado.

No intuito de ultrapassar o “estagio das necessidades” e a autorreprodução, considera-se que a defesa dos valores do direito ao trabalho é essencial para dar suporte a identidade dos atores sociais. A inclusão das representações dos agricultores familiares em conselhos e colegiados, e na formulação de planos territoriais de desenvolvimento, como exigência para a liberação de recursos ou acesso a outros benefícios compromete a plena participação de seus membros.

Na análise dos resultados obtidos, pode-se afirmar que o PRONAF apresenta impactos na participação do agricultor, mas estes resultados não são estáticos ou homogêneos, as relações de poder renovam-se continuamente, assim como deve ser renovado os procedimentos de organização e mobilização das associações. A

participação da sociedade civil no acompanhamento e monitoramento das ações do governo devem ser institucionalizadas e efetivamente promovidas com ampla divulgação das práticas, para não haver esvaziamento ou simplesmente para referendar as propostas do Governo.

Assim, é posto e cheque o planejamento de políticas públicas territoriais que articulem objetivos de desenvolvimento sem desvincular a pobreza e as desigualdades desses processos na região de maneira a possibilitar o acesso aos recursos econômicos e a cidadania dos atores sociais.

#### **Referências:**

ACSERALD, Henri. Apresentação. IN: ZHOURI, Andrea; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice Barros. **A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

BRASIL. **Decreto 3.508/2000 - Dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável** – CNDRS. Brasília, 2000.

BRASIL. **Política de Desenvolvimento do Brasil Rural** . 2006.

CARNEIRO, Maria José. **Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf**. *Estudos. Sociedade e Agricultura nº 8*. CPDA, Curso de Pós- Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: Brasil. abril. 1997.1413-0580. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/crono.htm#N%FAmero%208>

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. Fortaleza: UFC, 1986

ETENE, **Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste**. Banco do Nordeste do Brasil, BNB. ETENE. 2011

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A Política da Avaliação das Políticas Públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 20, nº 59/ Outubro de 2005. Pag. 97 a 169.

GEHLEN, Vitória R. F. **Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas de Superação das Desigualdades de Gênero: impactos das condições socioeconômicas, ambientais e de saúde no trabalho da mulher na agricultura familiar**. Projeto de pesquisa CNPq/MDA/SPM-PR, 2010.

GEHLEN, Vitória R.F. LAINÈ, Pillar Vilar (org.) **Costurando com Fios Invisíveis: a Fragmentação do Território Rural**. Editora Universitária da UFPE. Recife, 2012.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil: Movimentos sociais, ONG's e redes solidárias**. São Paulo, Cortez, Questões da nossa época 123. 2005.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Censo Demográfico. 2006.

PRONAF. **Cartilha de Acesso ao PRONAF**. Ministério de Desenvolvimento Agrário/Secretaria de Desenvolvimento Agrário/Serviço de Apoio à Pequena e Microempresa. MDA/DAS/SEBRAE. 2011

PTRS. **Plano Territorial Rural Sustentável da Mata Sul de Pernambuco**. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Recife: 2006

SANTOS, Milton. O dinheiro e o Território. IN: BECKER, Bertha K. (et al). **Território, Territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007 (1997)

TARROW, Sidney. **O poder em movimento**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2009.

SILVEIRA, Karla Augusta. **Conflitos socioambientais e participação social no Complexo Industrial Portuário de SUAPE, Pernambuco**. Recife: 2010 (Dissertação)

de Mestrado – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. PRODEMA – Programa de Pós- Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente

ZHOURI, Andrea; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice Barros. **A insustentável leveza da política ambiental:** desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

Artigo recebido para publicação em fev de 2013.

Artigo aceito para publicação em maio de 2013.