

## O Território Zona Sul do Estado/RS: um *campo* fértil à democracia

Carla Michele Rech<sup>1</sup>, Hemerson Luiz Pase<sup>2</sup>

### Resumo

As reflexões apresentadas no presente texto procuram estabelecer a relação da implantação do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PDSTR no território Zona Sul do Estado/RS (período 2004-2010) com o avanço da democratização do espaço público e combate às desigualdades. Este programa foi criado em 2003 e é gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). À luz das interpretações disponíveis na literatura sobre políticas públicas é possível verificar a contribuição do programa em referência para a democratização do espaço público, através da participação política dos diferentes segmentos da agricultura familiar – agricultores familiares, assentados da reforma, pescadores artesanais e comunidades quilombolas - grupos historicamente marginalizados dos processos de decisão política e implementação de políticas públicas.

**Palavras chave:** território, espaço público, campo, democratização

### INTRODUÇÃO

O interesse pelo estudo das políticas públicas cresceu nas últimas décadas. As inúmeras tipologias criadas para explicar as formas como age um governo revelam o quanto esse campo de investigação desperta o interesse de estudiosos de diferentes áreas do conhecimento. Estudos de revisão teórica sobre o tema realizados por Souza (2006), Faria (2003), Reis (2003) e Arretche (2003) ratificam essa constatação.

O objetivo do presente trabalho é estabelecer a relação da implantação do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PDSTR no território Zona Sul do Estado/RS (período 2004-2010) com o avanço da democratização do espaço público e combate às desigualdades. Este programa foi criado em 2003 e é gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT).

A importância da realização deste tipo de estudo está na possibilidade de socializar uma experiência de trabalho em territórios rurais que visa o desenvolvimento sustentável, com redução das desigualdades regionais e sociais e a integração das dinâmicas territoriais ao processo de

---

<sup>1</sup> Acadêmica em conclusão do Curso de Ciências Sociais do Instituto de Sociologia e Política – ISP da Universidade Federal de Pelotas – UFPel. E-mail: [carlatsul@yahoo.com.br](mailto:carlatsul@yahoo.com.br)

<sup>2</sup> Professor adjunto de ciência política do Instituto de Sociologia e Política – ISP da Universidade Federal de Pelotas – UFPel. E-mail: [hlpase@yahoo.com.br](mailto:hlpase@yahoo.com.br)

desenvolvimento nacional. Além da socialização, este estudo também pode contribuir na qualificação das ações do Programa, na medida em que aponta os avanços e limites na implementação da política pública.

Para desenvolvimento do estudo realizou-se uma revisão teórica sobre o tema, um levantamento bibliográfico sobre o PDSTR e contatos com pessoas diretamente envolvidas com o Programa, incluindo gestores públicos municipais e estaduais; e representantes das organizações da agricultura familiar – associações e cooperativas de agricultores familiares, assentados de reforma agrária e pescadores artesanais – e de comunidades quilombolas.

Também foram utilizadas informações contextualizadas, sobre o passado e presente do Programa, através de pesquisa de terreno realizado pela autora principal do presente artigo, a qual acompanha diretamente, há seis anos, a implantação e operacionalização desta política no âmbito do Território Zona Sul do Estado/RS. O método da pesquisa de terreno, segundo Costa (2009) caracteriza-se pela presença prolongada do investigador nos contextos sociais em estudo e contato direto com as pessoas e as situações. Pode também ser denominado de trabalho de campo. Nesta perspectiva, segunda a autora supracitada, nas técnicas de recolha e de registro da informação o principal instrumento da pesquisa é o próprio investigador.

Para Iturra (2009), o trabalho de campo é o processo que envolve mais aspectos da conduta social, dentro dos quais o comportamento manifesto é observado. O trabalho de campo procura, no conjunto da informação sobre o presente e o passado, contextualizar as relações sociais que observa.

Esta investigação pode ser classificada como um estudo exploratório. De acordo com Triviños (2006) nesse tipo de estudo o pesquisador tem como propósito aumentar sua experiência em torno de um determinado problema. Além disso, “planeja um estudo exploratório para encontrar os elementos necessários que lhe permitam, em contato com determinada população, obter os resultados que deseja” (TRIVIÑOS, 2006, p. 109). E, ainda, desse tipo de estudo podem surgir outras questões de pesquisa para futuras investigações.

O texto está dividido em quatro partes. Em um primeiro momento está a apresentação do PDSTR com seus propósitos e justificativas. Logo em seguida, encontra-se uma descrição dos antecedentes do Programa e do Território, ou seja, quais foram os elementos que desencadearam sua elaboração e implementação. Em um terceiro momento, expõe-se o universo da pesquisa com um detalhamento das características do Território onde o PDSTR está sendo implantado. Na quarta parte são apresentados os modelos interpretativos da área de política pública. Por fim, apresentamos

algumas reflexões sobre a relação dos resultados da implementação desta política com o avanço da democratização do espaço público e combate às desigualdades sociais.

A hipótese de trabalho é de que a implementação do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PDSTR no território Zona Sul do Estado/RS tem contribuído para democratização do espaço público e desta maneira para a consolidação da democracia brasileira, através da participação política dos diferentes segmentos da agricultura familiar – agricultores familiares, assentados da reforma, pescadores artesanais e comunidades quilombolas - grupos historicamente marginalizados dos processos de decisão política e implementação de políticas públicas.

## **1. O Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PDSTR**

Os documentos institucionais do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA demonstram que a Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT, órgão integrante do MDA, é a responsável pela implantação do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais - PDSTR, cujo objetivo é promover e apoiar as iniciativas da sociedade civil e dos poderes públicos nos territórios rurais incorporados ao programa, visando o desenvolvimento sustentável, com redução das desigualdades regionais e sociais e integração das dinâmicas territoriais ao processo de desenvolvimento nacional.

Para a SDT/MDA (MDA, 2005) a abordagem territorial do desenvolvimento rural sustentável é uma visão essencialmente integradora de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas. Essa abordagem considera que a equidade, o respeito à diversidade, a solidariedade, a justiça social, o sentimento de pertencimento, a valorização da cultura local e inclusão social são objetivos primordiais a serem atingidos. A “identidade” é considerada fundamental para ensejar a coesão social e territorial, facilitando a concretização de processos negociados de desenvolvimento sustentável.

O conceito adotado define território como “um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.” (MDA, 2005).

Para SDT, adotar a abordagem territorial como referência para uma estratégia de apoio ao desenvolvimento rural se justifica por, ao menos, quatro aspectos:

- ✓ 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, o maior peso dos fatores naturais.
- ✓ 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 este tipo de iniciativa.
- ✓ Necessidade de descentralização das políticas públicas, com a atribuição de competências e atribuições aos espaços e atores locais.
- ✓ 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 um trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento.

As informações apresentam ainda que a abordagem territorial não significa apenas uma escala dos processos de desenvolvimento a ser considerada, ela implica também um determinado método para favorecê-los. Nela, o desenvolvimento não é decorrência da ação verticalizada do poder público, mas sim da criação de condições para que os agentes locais se mobilizem em torno de uma visão de futuro, de um diagnóstico de suas potencialidades e constrangimentos, e dos meios para perseguir um projeto próprio de desenvolvimento sustentável.

Segundo os gestores, é assim que a perspectiva territorial do desenvolvimento rural sustentável permite a formulação de uma proposta centrada nas pessoas, que leva em consideração os pontos de interação entre os sistemas socioculturais e os sistemas ambientais e que contempla a integração produtiva e o aproveitamento competitivo desses recursos como meios que possibilitam a cooperação e coresponsabilidade ampla de diversos atores sociais.

Para os gestores, esses valores e resultados só poderão ser alcançados se o desenvolvimento não for pensado apenas como sinônimo do crescimento econômico desses territórios. Para bem além disso, é preciso entender os processos de desenvolvimento como algo que envolve múltiplas dimensões, cada qual contribuindo de uma determinada maneira para o futuro de um território:

- ✓ Dimensão Econômica: eficiência através da capacidade de inovar, de diversificar e de usar e articular recursos locais para gerar oportunidades de trabalho e renda, fortalecendo as cadeias produtivas e integrando redes de pequenos empreendimentos.
- ✓ Dimensão Sociocultural: maior equidade social graças à participação dos cidadãos e cidadãs nas estruturas do poder, tendo como referência a história, os valores e a cultura do território, o respeito pela diversidade e a melhoria da qualidade de vida das populações.

- ✓ Dimensão Político-institucional: institucionalidades renovadas que permitam o desenvolvimento de políticas territoriais negociadas, ressaltando o conceito de governabilidade democrática e a promoção da conquista e do exercício da cidadania.
- ✓ Dimensão Ambiental: compreensão do meio ambiente como ativo do desenvolvimento, considerando o princípio da sustentabilidade e enfatizando a idéia de gestão sustentada da base de recursos naturais, assegurando sua disponibilidade também para as gerações futuras.

No rol de orientações para implantação da política pública, este objetivo é buscado através de processos de organização, capacitação, planejamento e estruturação da gestão social de iniciativas que enfrentem as restrições ao desenvolvimento e estruturam instrumentos de políticas públicas que sejam fundamentais para destravar as soluções de desenvolvimento sustentável do território (MDA, 2005).

Para apoiar o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, o PDSTR está estruturado a partir de três elementos fundamentais: o território (espaço e sociedade), a institucionalidade territorial (participação e representatividade) e a visão de futuro (um plano territorial de desenvolvimento).

Desta maneira desenvolvem-se ações na construção social representada pelo território, caracterizado por sua história, sua identidade e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos. As ações desenvolvidas estão orientadas por uma visão de futuro definida e acordada pelas entidades que compõem a institucionalidade territorial – denominada genericamente de Colegiado Territorial e que congregam atores sociais e gestores públicos no nível territorial, materializadas no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS.

Os Colegiados Territoriais são arranjos institucionais dos quais se espera que assumam a gestão de um conjunto cada vez mais diversificado e amplo de iniciativas territoriais que concretizem os procedimentos necessários à promoção do desenvolvimento.

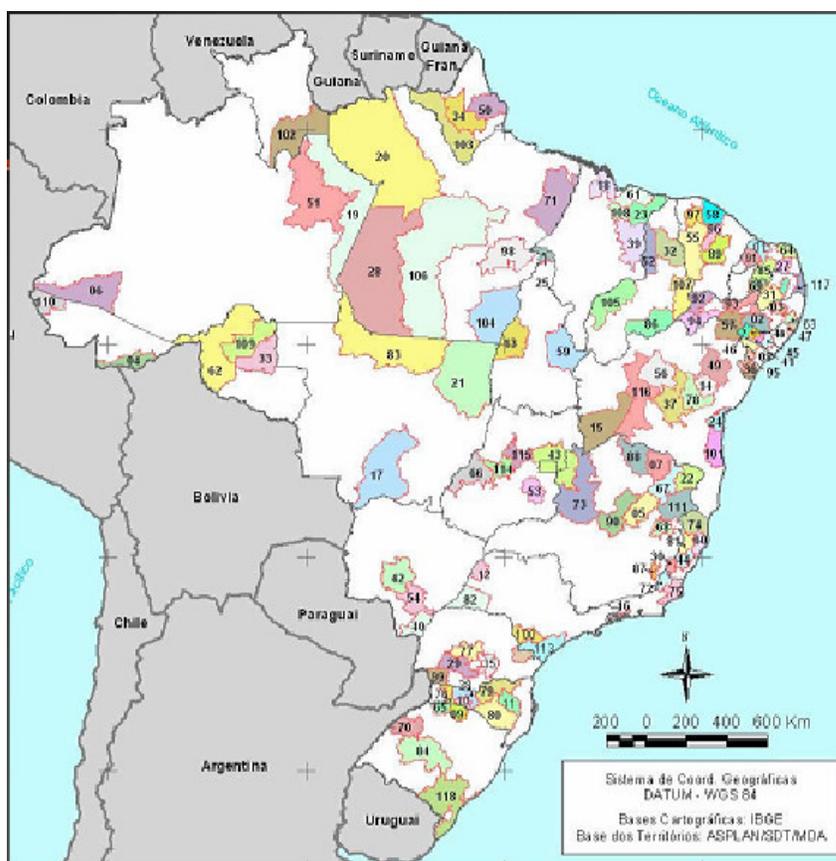
O Programa define quatro eixos aglutinadores de atuação, denominados “Áreas de Resultados”. A primeira dessas áreas é o fortalecimento da gestão social que objetiva consolidar, nos territórios, espaços de negociação sobre o tipo de desenvolvimento desejado, suas prioridades e instrumentos, capazes de orientar as iniciativas dos diferentes atores.

A segunda área de resultado é o fortalecimento das redes sociais de cooperação, derivadas da evolução do “capital social”, que consolidam as condições objetivas necessárias aos processos de desenvolvimento, sendo enfatizada a ampliação e qualificação de competências organizacionais e

peçoais, das relações solidárias e complementares, possibilitando uma maior coerência e adesão dos atores locais e a otimização das iniciativas individuais e coletivas.

A dinamização econômica, terceira área de resultados, é enfatizada mediante o planejamento econômico dos investimentos públicos e privados, que potencializem vocações produtivas tradicionais, inovem, diversifiquem e integrem outras atividades, gerem externalidades, especialmente quanto à organização de serviços de apoio à produção, industrialização e comércio, contribuindo para o aumento das taxas de retorno econômico e social.

Por último, a articulação de políticas públicas visa qualificar os gastos públicos e os investimentos privados articulando os projetos constituintes do PTDRS com recursos financeiros, informação, recursos técnicos e conhecimentos que constituam mecanismos de implantação de políticas públicas de diversos setores.



Mapa com territórios rurais apoiados pela SDT/MDA em 2008. Fonte: SDT/MDA

## **1.1 Forma de implementação do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais - PDSTR**

Documentos oficiais do programa dão conta de que um dos meios para efetivação do programa é o apoio a projetos de infra-estrutura e serviços em territórios rurais. As ações de infra-estrutura e serviços territoriais tem como principal objetivo apoiar projetos voltados para a dinamização das economias territoriais, para o fortalecimento das redes sociais de cooperação e o fortalecimento da gestão social, estimulando uma maior articulação das políticas públicas nos territórios rurais homologados pela SDT (SDT/MDA, 2009).

Todos os projetos territoriais apoiados, exceto aqueles oriundos de emendas parlamentares cuja destinação é indicada pelo parlamentar, deverão ser objeto de discussão e indicação dos colegiados territoriais e homologação pelos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável. Ademais, o colegiado deverá realizar a indicação de projetos territoriais, seguindo os seguintes critérios obrigatórios (SDT/MDA, 2009):

- Estar vinculados aos eixos temáticos do PTDRS;
- Ter caráter de integração territorial ou intermunicipal;
- Atender ao público beneficiário das ações do MDA (entendo-se como público beneficiário a agricultura familiar<sup>3</sup>)
- Indicar a forma de gestão, garantindo a participação do colegiado territorial e do público beneficiário (empreendimentos econômicos e/ou sociais);
- Para projetos de agroindústrias, devem ser destinados a grupos com maior dificuldade de acesso ao crédito;
- No caso de regiões de baixo dinamismo econômico<sup>1</sup>, os projetos agroindustriais podem também contemplar agricultores familiares<sup>4</sup> que já acessam o crédito rural do PRONAF.

---

<sup>3</sup> A agricultura familiar é uma forma de produção onde predomina a interação entre gestão e trabalho; são os agricultores familiares que dirigem o processo produtivo, dando ênfase na diversificação e utilizando o trabalho familiar, eventualmente complementado pelo trabalho assalariado. O conjunto do que atualmente se caracteriza como agricultura de base familiar, segundo MDA: agricultores familiares, assentados de reforma agrária, comunidades quilombolas, pescadores artesanais e povos indígenas.

<sup>4</sup> Segundo a Lei nº 11.326/2006 considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Conforme relatos, após todo este processo, os projetos aprovados são empenhados e contratos, via prefeituras municipais e Caixa Econômica Federal, responsável pelo repasse e acompanhamento da execução dos projetos.

## 2. Os antecedentes

### 2.1 Antecedentes do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PDSTR

Segundo revisão bibliográfica, em 1996 o governo federal criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), a partir da demanda dos movimentos sociais, como uma proposta de desenvolvimento do meio rural brasileiro. Em termos das linhas de financiamento, uma das principais “inovações” do Pronaf foi à criação da linha “Pronaf infra-estrutura e serviços”. O objetivo básico dessa linha de financiamento era:

*[...] eliminar gargalos que estão retardando ou impedindo o desenvolvimento rural em área em que predomine a presença de agricultores familiares. [...] Como exemplos de infraestrutura financiável no âmbito do Pronaf, cita-se: rede principal de energia elétrica, canal principal de irrigação, estradas vicinais, armazém e abatedouro comunitário, habitação rural, unidades didáticas, etc. [...] Podem ser financiados serviços de apoio ao desenvolvimento rural prestados por entidades públicas ou privadas que contribuam para o fortalecimento da agricultura familiar, como a assistência técnica e extensão rural, pesquisa agropecuária, etc. (BRASIL, 2000, p.13).*

O financiamento estaria disponível para aqueles municípios selecionados pelo Conselho Nacional do Pronaf e que tivessem um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS) aprovado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDRS). Ou seja, a existência do CMDRS e de um PMDRS era uma pré-condição para pleitear o financiamento.

Para além da dotação imediata de infra-estrutura e serviços, essa linha de financiamento tinha também a “pretensão inovadora” de mobilizar, facilitar e regular as atividades da sociedade, “complementando-a sem substituí-la”. Buscava-se “[...] o protagonismo dos agricultores familiares no planejamento, implantação e avaliação de projetos de caráter municipal e comunitário” no sentido da geração de um processo de desenvolvimento “autônomo” destes territórios (ABRAMOVAY e VEIGA, 1999: p. 7). Ortega e Cardoso (2002) destacam a linha de crédito Pronaf Infra-estrutura como uma importante iniciativa de construção de políticas públicas descentralizadas, baseadas numa abordagem territorial.

Apesar dos avanços os autores demonstram os limites desta política como eixo estratégico para o desenvolvimento local. Segundo os autores *[...] o Pronaf pode e deve ser pensado como eixo fundamental e estratégico para o desenvolvimento local. Entretanto, cabe perscrutar até que ponto o Pronaf Infraestrutura, pensado enquanto uma política de desenvolvimento local tem efetivamente*

*contribuído para a viabilização de uma concertação de interesses capaz de engendrar um pacto territorial, ou seja, uma capacidade socio-territorial de articulação de interesses diversos em torno de um projeto viável de desenvolvimento local. (ibid: p.299).*

Com a criação da SDT a linha de financiamento PRONAF Infra-estrutura muda a sua unidade de atendimento. Ela passa a atuar como suporte ao desenvolvimento de “territórios rurais”, de caráter intermunicipal.

*São os territórios onde 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”. Nestes territórios incluem-se os espaços urbanizados que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados. (BRASIL, 2003: p. 34).*

A estratégia principal de atuação da SDT seria promover ações descentralizadas que valorizassem os potenciais endógenos locais no processo de desenvolvimento desses territórios. Ações que pudessem contribuir [...] *com as necessidades de investimento público, integrando as ações de associativismo, comercialização e capacitação, além das outras políticas públicas correlatas cujas ações e atividades estejam previstas em um Plano de Desenvolvimento do Território Rural, a ser construído com a participação das organizações sociais e dos governos locais*

A idéia, portanto, é a de unir os municípios em torno de um projeto de desenvolvimento territorial através da formação de novos arranjos intermunicipais. O desafio da SDT seria identificar e constituir os territórios a partir da composição de identidades regionais como elemento aglutinador e promotor do desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2003).

## **2.2 Antecedentes da organização territorial**

Conforme dados obtidos junto ao PTDRS (2009), para o debate e implantação do Programa neste Território buscou-se o Fórum de Agricultura Familiar da Região Sul do RS, organização existente desde 1994, criada a partir do interesse das entidades da região que vivenciam a realidade da agricultura familiar. Este Fórum se reúne mensalmente para discutir e propor ações para implementação de um modelo de desenvolvimento regional sustentável, constituindo como espaço de debate e proposição de ações voltadas ao desenvolvimento sustentável do território rural Sul do RS.

Este Fórum é formado por diversas entidades e organizações da sociedade civil e dos poderes públicos municipal, estadual e federal representativas da agricultura familiar, comunidades quilombolas, assentamentos de reforma agrária, pesca artesanal e movimentos sociais deste território.

A partir de 2005 o Fórum, ampliado e fortalecido, passa a atuar como Colegiado de Desenvolvimento Territorial – CODETER, com Núcleo Dirigente e Núcleo Técnico constituído. Para oficializar a forma de gestão social do colegiado construiu-se em outubro de 2005, de forma participativa, um regimento interno definindo caráter, composição, atribuições, competências, entre outros aspectos referentes a sua dinâmica de funcionamento expressando a efetividade e legitimidade deste colegiado.

Além da existência do Fórum de Agricultura Familiar, podemos destacar a presença do Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor – CAPA, que com atuação de 30 anos na região contribuiu de forma decisiva na preparação do terreno para implantação de políticas públicas participativas, ao animar e apoiar: a organização social dos agricultores familiar através da constituição de várias cooperativas e associações; a implantação dos assentamentos de reforma agrária; a organização social dos pescadores artesanais e o reconhecimento público e trabalho conjunto com comunidades quilombolas. Este trabalho de organização social da agricultura familiar realizado ao longo de décadas permitiu um aprendizado político em termos de participação e identificação das demandas necessárias. (IDE, 2008).

### **3. O Território Zona Sul do Estado/RS**

Compreendendo um território como um espaço geograficamente definido, abrangendo cidade e campo e configurado principalmente por uma organização complexa feita por laços que vão muito além de seus atributos naturais, foi como surgiu, em junho de 2004, o Território Rural Zona Sul do Estado/RS, a partir da oferta de políticas públicas que estimularam a formulação descentralizada de projetos que valorizam os atributos locais e regionais no processo de desenvolvimento, conforme Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor (2008).

O Território Zona Sul do Estado/RS é composto pelos municípios de Aceguá, Amaral Ferrador, Arroio do Padre, Arroio Grande, Candiota, Canguçu, Capão do Leão, Cerrito, Chuí, Cristal, Herval, Hulha Negra, Jaguarão, Morro Redondo, Pedras Altas, Pedro Osório, Pelotas,

Pinheiro Machado, Piratini, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar, Santana da Boa Vista, São José do Norte, São Lourenço do Sul e Turuçu.

O território possui 871.733 habitantes, o que representa em torno de 8% da população do RS e 13% da área do Estado. Pelotas é o município com maior população (339.934 ) enquanto que Pedras Altas tem a menor população (2.546). A densidade demográfica é de 23 hab/km<sup>2</sup>, enquanto a do Estado é de 37,5 hab/km<sup>2</sup> (IBGE -2007). A maior densidade demográfica verifica-se em Pelotas (211,3 hab/km<sup>2</sup>) e a menor em Pedras Altas (1,85 hab/km<sup>2</sup>).

Segundo o critério do MDA/SDT, que considera rurais os municípios com até 50 mil habitantes e densidade demográfica até 80 hab/km<sup>2</sup>, temos no território 22 municípios rurais. A estes ainda podemos acrescentar Canguçu, que apesar de ter mais de 50 mil habitantes, a exemplo dos demais, sua economia é dependente da agropecuária.

Tabela 1 – Municípios do Território Zona Sul, população total, urbana e rural e taxa de população urbana e rural do ano 2007.

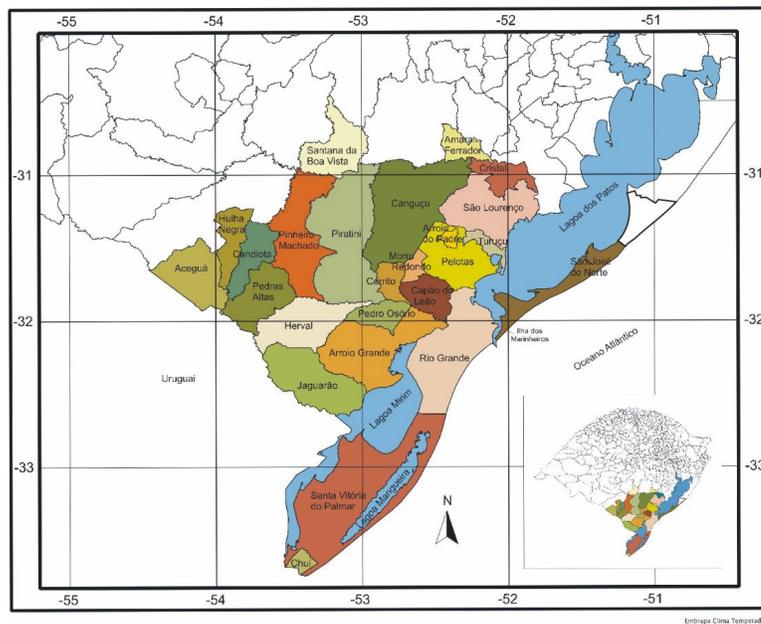
Municípios	População			Participação (%)		Área km <sup>2</sup>	Densidade Hab/km <sup>2</sup>
	Total	Urbana	Rural	Urban a	Rural		
Aceguá	4.130	1.123	3.007	27,19	72,81	1.549,5	2,67
Amaral Ferrador	6.254	1.477	4.777	23,61	76,39	506,5	12,35
Arroio do Padre	2.734	135	2.599	4,95	95,05	124,3	22,00
Arroio Grande	18.358	15.623	2.735	85,10	14,90	2.158,5	8,50
Candiota	8.236	3.149	5.087	38,23	61,77	933,8	8,82
Canguçu	53.553	21.298	32.255	39,77	60,23	3.525,1	15,19
Capão do Leão	23.605	21.698	1.907	91,92	8,08	785,4	30,05
Cerrito	6.629	4.165	2.464	62,83	37,17	451,9	14,67
Chuí	5.278	5.025	253	95,20	4,80	203,2	25,97
Cristal	7.044	4.641	2.403	65,88	34,12	681,6	10,33
Herval	6.873	4.738	2.135	68,94	31,06	1.758,4	3,91
Hulha Negra	6.028	3.065	2.963	50,84	49,16	822,9	7,33
Jaguarão	27.944	25.748	2.196	92,14	7,86	2.054,4	13,60
Morro Redondo	6.199	2.561	3.638	41,31	58,69	244,6	25,34
Pedras Altas	2.546	883	1.663	34,67	65,33	1.376,7	1,85
Pedro Osório	8.039	7.382	657	91,83	8,17	603,9	13,31
Pelotas	339.934	323.209	16.725	95,08	4,92	1.608,8	211,30
Pinheiro Machado	12.939	9.612	3.327	74,29	25,71	2.227,9	5,81
Piratini	20.225	11.423	8.802	56,48	43,52	3.561,5	5,68
Rio Grande	194.351	188.229	6.122	96,85	3,15	2.813,9	69,07
Santa Vitória do Palmar	31.180	27.064	4.116	86,80	13,20	5.244,2	5,95
Santana da Boa Vista	8.599	4.302	4.297	50,03	49,97	1.420,6	6,05
São José do Norte	24.905	19.179	5.726	77,01	22,99	1.117,9	22,28
São Lourenço do Sul	42.321	25.126	17.195	59,37	40,63	2.036,1	20,79
Turuçu	3.829	1.911	1.918	49,90	50,10	254,9	15,02
			<b>138,96</b>				
<b>Total</b>	<b>871.733</b>	<b>732.764</b>	<b>9</b>	<b>84,06</b>	<b>15,94</b>	<b>38.067</b>	<b>22,90</b>

Fonte: ITEPA 2008/IBGE 2007.

Este critério de ruralidade dialoga com a realidade do Território. Por ele, municípios que tem grande parte de sua população morando na cidade, como Arroio Grande (85%) e Santa Vitória do Palmar (86%), devem ser considerados rurais, porque a sua economia depende do desempenho da agropecuária.

Desconsiderando os municípios de Pelotas e Rio Grande, municípios pólos do Território que concentram 60% da população total dos 25 municípios, a densidade demográfica cai para apenas 13,24 hab/km<sup>2</sup>, indicando que grande parte da área do território é pouco habitada, onde predomina a lavoura empresarial de arroz e a pecuária extensiva.

A figura abaixo localiza a área do Território no mapa do Rio Grande do Sul.



Há 6 anos foi selecionado, a partir de critérios<sup>5</sup> pré-estabelecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário e passa a ser apoiado pelo

#### <sup>5</sup> Critérios Universais:

- Concentração de Agricultores Familiares e Assentados da Reforma Agrária.
- Territórios com ações prioritárias do Governo Federal e/ou Estadual.
- Concentração de Capital Social.
- Concentração de Baixos Indicadores de Desenvolvimento.
- Territórios de interesse dos Movimentos Sociais. (Concentração da Demanda Social e Priorização das Ações).

#### Critérios propostos para a Seleção Territorial:

- Divisões territoriais já pré existentes;
- IDESE - Índice de Desenvolvimento Sócio econômico - FEE (Fundação Estadual de Economia e Estatística);
- Dinâmicas voltadas para o Desenvolvimento Territorial já pré existente.

Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PDSTR. Em 2008 é priorizado pelo Programa “Territórios da Cidadania”, coordenado pela Casa Civil da Presidência da República.

Com foco no desenvolvimento da agricultura familiar, busca apoiar projetos estratégicos que melhorem a vida de agricultores familiares, assentados de reforma agrária, pescadores artesanais e membros das comunidades quilombolas. O público rural beneficiário desta estratégia constitui-se no Território por cerca de 32 mil propriedades de agricultores familiares com alto potencial produtivo; 6 mil famílias de pescadores profissionais artesanais, o que representa entre 70 a 80% dos pescadores do RS; 3.969 famílias distribuídas em 117 assentamentos de reforma agrária, 40% dos assentamentos do RS e mais de 40 comunidades quilombolas.

### **3.1 Organização social e protagonismo da agricultura familiar no Território**

Junto aos agricultores familiares estão presentes três organizações sociais: Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais do RS (FETAG/CONTAG); Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF/SUL) e o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA).

O Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) está presente na região, nos mais de cem assentamentos, somando em torno de 6 mil famílias, organizado em regionais (Canguçu, Piratini, Herval e Hulha Negra).

Os pescadores artesanais estão organizados em Colônias, em alguns casos denominados de Sindicatos de Pescadores, somando em torno de 6 mil famílias.

Conforme PTDRS (2009) para Gestão do Plano Territorial o território conta com uma estrutura de gestão formalizada e ativa, com Plano de Gestão e Regimento Interno, constituída por um Colegiado Territorial paritário, representativo e plural composto por 78 membros; Núcleo Dirigente, Núcleo Técnico, Fóruns Setoriais e as microrregiões. O Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor – CAPA Pelotas é a entidade parceira da SDT para as ações territoriais.

Há um acúmulo de experiências e capacidade no Colegiado Territorial para discutir, deliberar, acompanhar a implantação e retroalimentação do Plano Territorial, bem como orientar e monitorar a aplicação de recursos públicos das diferentes políticas setoriais. Além das instâncias territoriais competentes, para implantação das ações propostas no presente Plano o Território conta com o apoio do Comitê de Articulação Estadual - CAE e do Comitê Gestor Nacional do Programa “Territórios da Cidadania”.

O PTDRS (2009) aponta que o território possui uma dinâmica de encontros periódicos que permitem estabelecer um processo permanente de planejamento, monitoramento e avaliação do Plano e, grande capacidade de mobilização e articulação dos atores territoriais.

Conforme informações do PTDRS (2009), através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário foram alocados de 2004 até 2010 cerca de R\$ 5 milhões de reais do Orçamento Geral da União com contrapartidas das prefeituras municipais, para desenvolvimento de ações de investimento demandados e deliberados pelos agricultores familiares, pescadores artesanais, assentados de reforma agrária e quilombolas, em parceria com os gestores públicos.

#### **4. Modelos interpretativos**

Souza (2006) resume a definição de política pública em “colocar o governo em ação”. Em seu estudo a autora reúne alguns modelos explicativos que foram desenvolvidos para se entender “como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos” (SOUZA, 2000, p. 28). Na busca de compreender o resultado da implantação desta política no território recorreremos também ao conceito de *campo*<sup>6</sup> (BOURDIEU, 2003).

Como parte deste estudo busca interpretar e compreender uma política específica do governo federal (gestão 2003-2006/2007-2010) foram extraídos dois modelos interpretativos de políticas públicas apresentados por Souza (2006) que poderão ajudar a compreender o Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais que são: o “incrementalismo” e o “ciclo de políticas públicas”.

No modelo explicativo *incrementalismo* “os recursos governamentais para um programa, órgão ou uma dada política pública não partem do zero e sim, de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos” (SOUZA, 2000, p. 29).

Na política, o incrementalismo substitui uma concepção totalizadora de reformas que pressupõe mudanças completas a um só tempo em determinado setor de atuação do governo. Nessa

---

<sup>6</sup> Para Bourdieu o campo consiste no espaço em que ocorrem as relações entre os indivíduos, grupos e estruturas sociais, espaço este sempre dinâmico e com uma dinâmica que obedece a leis próprias, animada sempre pelas disputas ocorridas em seu interior, e cujo móvel é invariavelmente o interesse em ser bem-sucedido nas relações estabelecidas entre os seus componentes

concepção as mudanças ocorrem gradualmente e cada medida aprovada vai sendo incorporada as anteriores, que por sua vez influenciarão as posteriores (LOUREIRO e ABRUCIO, 2004).

De acordo com Loureiro e Abrucio (2004, p. 52): a prática incrementalista, ao incluir mais atores e estender no tempo o processo de transformação, não reduz necessariamente a coerência e a consistência dos projetos. Na verdade, ao abrir mais espaços de discussão e fazer as alterações aos poucos, pode-se aprender mais com os possíveis erros de implementação (variável do desempenho) e tornar as decisões mais responsivas e responsáveis (variável democrática).

Para esses autores, as experiências brasileiras mais bem sucedidas no território das políticas públicas foram justamente aquelas que adotaram a lógica incrementalista “orientada por avanços e recuos nas propostas inicialmente estabelecidas e por negociações com diferentes atores políticos” (LOUREIRO e ABRUCIO, 2004, p.53).

A negociação é uma estratégia fundamental nas práticas incrementalistas. Para implementar a agenda de governo, o executivo precisa ter forte competência técnica para negociar permanentemente com outros atores políticos, estejam eles no legislativo ou na sociedade organizada.

Loureiro e Abrucio (2004, p.54) defendem que o “modelo incrementalista é o mais compatível com democracias de tipo consensual, como o sistema presidencialista de coalizão existente no Brasil”.

Já o modelo explicativo *ciclo da política pública*, entende a política pública “como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado” (SOUZA, 2000, p. 29). Nessa abordagem a análise da definição de agenda tem papel central, cuja intenção é compreender a razão da inclusão de algumas questões na agenda e o desprezo de outras. Nessa tipologia a política pública é formada pelos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

Conforme Souza (2000, p. 30), três tipos de respostas são usadas para responder a pergunta: como os governos definem suas agendas?

A primeira focaliza os problemas, isto é, problemas entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo sobre eles. [...] A segunda resposta focaliza a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. [...] A terceira resposta focaliza os participantes, que são classificados como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc. e invisíveis, tais como acadêmicos e burocratas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verifica-se que a decisão do Governo Brasileiro em propor uma política nacional que apoiasse o desenvolvimento sustentável dos 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. (MDA, 2005).

Essa decisão teve como resultado a proposta de criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a formulação de dois programas nacionais apresentados no âmbito do Plano Plurianual do Brasil, 2004-2007, ora em tramitação. Esses programas, a própria 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. (MDA, 2005).

Observou-se que o modelo explicativo *incrementalismo* tem sentido para entender a política social ora estudada, visto que “os recursos governamentais para um programa, órgão ou uma dada política pública não partem do zero e sim, de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos” (SOUZA, 2000).

Segundo dados coletados, com os recursos desta política social, projetos estratégicos da agricultura familiar estão se tornando realidade, alterando o cenário do processo de desenvolvimento com protagonismo, participação popular e gestão democrática dos recursos públicos.

Importante destacar a mudança na definição da agenda e implementação desta política social – de municipal para territorial, no entanto, manteve-se a forma de operacionalização direta, via administração pública municipal. Contudo, não se estabeleceu um marco legal para operacionalização deste programa. Este pode ser um dos elementos que expliquem a dificuldade na execução dos projetos por parte dos gestores públicos municipais.

Segundo dados das entrevistas, associado à operacionalização por parte das prefeituras municipais, a CAIXA representa um agente importante no processo. A demora na análise dos processos e liberação dos recursos foi destacado como um dos pontos negativos da política social, papel exercido pelos técnicos bancários da CAIXA.

Verificou-se também a mudança no que diz respeito à gestão pública dos recursos públicos. Além de definir os projetos estratégicos, os beneficiários do programa recebem em cessão de uso os bens adquiridos e são responsáveis pela gestão compartilhada dos bens, entre o setor público e a sociedade civil. Apesar de ser destacado como um avanço na gestão pública verifica-se no relato uma resistência por parte dos gestores públicos municipais em repassarem os bens para os beneficiários.

Verifica-se nestes dois casos a interferência dos participantes que Souza (2000) classifica como visíveis, no caso os políticos envolvidos e principalmente do invisíveis, essencialmente os burocratas, na implementação da política social, considerando o papel da CAIXA.

Apesar dos limites, o programa vem provocando uma mudança na cultura política regional e na democratização do espaço e dos bens públicos. Estamos como esta política pública proporcionando espaços dignos de participação política de grupos historicamente marginalizados. Mais do que uma disputa por recursos públicos ou implementação de obras, o território tem se demonstrado um espaço de expressão política da agricultura familiar e de aprendizado de participação cidadã, alargando a cidadania política dos que o integram.

Muitos dos limites encontrados podem ser atribuídos ao não-reconhecimento desta expressão política pelos grupos hegemônicos, pela falta de prioridade para agricultura familiar e para o rural e da contradição dos gestores públicos de municípios rurais fortemente dependentes da produção deste setor cuja importância está expressa nos números apresentados pelos censos realizados.

Se considerarmos o *campo* como espaço de poder, podemos perceber que o território, ao elaborar o Plano Territorial e deliberar sobre o destino de recursos públicos do Programa se constituiu numa nova instância política na região, contribuindo também para o bom desempenho do Estado ao aproximar na esfera pública o setor público e a sociedade civil, mesmo que gradualmente. Inicialmente foram as organizações de agricultores familiares e de assentados de reforma agrária; num segundo momento organizações dos pescadores artesanais e mais recentemente representantes das comunidades quilombolas, que até então estavam alijados dos processos de decisão e implementação de políticas públicas.

Cabe ressaltar que já há na literatura brasileira um conjunto de estudos sobre a abordagem territorial e que há uma série de questões que precisam ser melhor estudadas e interpretadas.

## Bibliografia

ABRAMOVAY, R. VEIGA, J. E. *Novas Instituições para o desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*. Brasília:Convênio FIPE/IPEA, 1999.

ARRETCHE, Marta. Dossiê Agenda de pesquisa em políticas públicas. **RBCS**, vol. 18, nº 51, fev. 2003.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas**. Tradução de Sergio Miceli e outros. São Paulo: Perspectiva, 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Reforma agrária e desenvolvimento sustentável*. Brasília: Paralelo 15, NEAD, MDA, 2000.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, Art. 3º. , DOU de 24. 07. 2006.

Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor/SDT/MDA. **Território Zona Sul do Estado Rio Grande do Sul**. Pelotas, 2008

Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor. **PTDRS** Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: território da cidadania Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul. Pelotas, 2009.

COSTA, A. A Pesquisa de Terreno em Sociologia In: **Metodologia das ciências sociais**. Biblioteca das ciências do homem, edições Afrontamento, 2009

FALEIROS, Vicente. **A política social do Estado Capitalista**. São Paulo: Cortez, 2000.

IDE, Hans-Ullrich. **A gente pega junto : protagonismo na agricultura familiar**. Porto Alegre: [s.n.], 2008. 116 p.

ITURRA, R. Trabalho de campo e observação participante em Antropologia. In: **Metodologia das ciências sociais**. Biblioteca das ciências do homem, edições Afrontamento, 2009

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista de Economia Política**, vol. 24, nº 1 (93), jan.mar. 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil**. Brasília: MDA/SDT – CONDRAF, 2005.

\_\_\_\_\_. **Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais – Documento Institucional 02**. Brasília: MDA/SDT, 2005. 28 p.

MULLER, Pierre e SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

REIS, Elisa P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de políticas públicas. **RBCS**, vol. 18, nº 51, fev. 2003.

SDT/MDA. **Orientações para a indicação, elaboração e trâmite de projetos territoriais em 2009**, Brasília, 2009

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006. p. 20-45.

TRIVIÑOS, Augusto. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 2006.