

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**  
**INSTITUTO DE TECNOLOGIAS**  
**INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR**  
**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO**  
**TERRITORIAL**  
**E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**DISSERTAÇÃO**

**Uma Década do Programa de Desenvolvimento Territorial Rural no Rio De  
Janeiro – Estudo de Caso do Noroeste Fluminense**

**Antonio Ednaldo Souza Oliveira**

**2015**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
INSTITUTO DE TECNOLOGIAS  
INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL  
E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**UMA DÉCADA DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO  
TERRITORIAL RURAL NO RIO DE JANEIRO – ESTUDO DE CASO  
DO NOROESTE FLUMINENSE**

**ANTONIO EDNALDO SOUZA OLIVEIRA**

*Sob a orientação do Professor*  
**Robson Amâncio**

Dissertação submetida como requisito Parcial para  
obtenção do grau de **Mestre em Desenvolvimento  
Territorial e Políticas Públicas.**

Área de concentração: Sustentabilidade  
Socioeconômica e Ambiental

Seropédica, RJ  
Julho de 2015

338.109815

3

O48u

T

Oliveira, Antonio Ednaldo Souza,  
1984-

Uma década do Programa de  
Desenvolvimento Territorial Rural no  
Rio de Janeiro: estudo de caso do  
noroeste fluminense / Antonio Ednaldo  
Souza Oliveira. - 2015.

102 f.: il.

Orientador: Robson Amâncio.

Dissertação (mestrado) -  
Universidade Federal Rural do Rio  
de Janeiro, Curso de Pós-Graduação  
em Desenvolvimento Territorial e  
Políticas Públicas.

Bibliografia: f. 96-100.

1. Desenvolvimento rural - Rio  
de Janeiro (Estado) - Teses. 2.  
Agricultura e Estado - Rio de  
Janeiro (Estado) - Teses. 3.  
Trabalhadores rurais - Política  
governamental - Rio de Janeiro  
(Estado) - Teses. I. Amâncio,  
Robson, 1961- II. Universidade  
Federal Rural do Rio de Janeiro.  
Curso de Pós-Graduação em  
Desenvolvimento Territorial e  
Políticas Públicas. III. Título.

Antonio Ednaldo Souza Oliveira

UMA DÉCADA DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL  
NO RIO DE JANEIRO – ESTUDO DE CASO DO NOROESTE FLUMINENSE

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do título de MESTRE em  
Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas

Área de concentração: Sustentabilidade Socioeconômica e Ambiental

APROVADA em 07 de julho de 2015

---

Prof. Dr. Robson Amâncio (Orientador)  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

---

Profa. Dra. Cristiane Oliveira da Graça Amâncio (Examinadora interna)  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

---

Prof. Dr. Renato Linhares de Assis (Examinador externo)  
Embrapa Agrobiologia

*Dedico esse trabalho a tribo Oliveira, especialmente a nossa Cacique Dona Eunice, símbolo de afeto, sabedoria e superação. Obrigado pelo ensino dos valiosos conhecimentos de nossos ancestrais.*

*Se quiser mudar, não pode seguir fazendo o mesmo.*

*(José Mujica)*

## AGRADECIMENTOS

Ao Eterno que entrou no tempo e nos ensinou os mistérios do amor, da fé e da esperança.

A comunidade Presbiteriana da UFRRJ no bairro Ecologia, obrigado pelas ricas experiências fraternas que recebi no ano de 2004, meu primeiro ano no Rio de Janeiro.

Aos professores Alencar e Josué do CTUR pelo apoio no ano de 2004 enquanto estudava para o vestibular. Não posso esquecer a Raquel, agradável funcionária que tão atenciosa me ajudou naqueles dias.

Ao Pré-vestibular comunitário Lúmen da UFRRJ, aos amigos de curso Rodrigo, Natália, Samyr, Cláudio, Daiane, Vinícius e Sílvio, bons companheiros de risadas, estudos e aventuras.

Aos amigos da morada estudantil na “cobertura 532”, Castro, Willian, Genevaldo, Élson, Guilherme, Anderson, Irineu e Andrej (anexo), por me aturarem.

A família Carias que me acolheu em sua casa e em seus corações, vocês me deram ânimo e grande apoio, fazendo com que um solitário habitasse em família. O Amor de vocês foi seu maior discurso.

A amizade que deu grande força da Aliança Bíblica Universitária. Na caminhada as paisagens nem sempre foram as melhores, as coisas nem sempre deram certo, mas as companhias foram incríveis. Com vocês convivi momentos intensos que muito me marcaram. Aleluia a palavra se fez carne.

Aos amigos da alma Geovan, Felipe, Willian Aleixo e Pereira, Rafael, Castro e tantos outros, saudades de vocês.

Aos amigos da “LICA da Justiça” turma 2005 I, Silvio, Cristiane, Ana Paula, Castro, Natália, Larissa e Marcio. Seguimos caminhadas diferentes, mas naquele ajuntamento de amigos sinto falta de vocês.

A grande família Santos Lima, grande em afetos, doação e boas histórias. Obrigado pelo acolhimento e pela princesa que me confiaram. Amo vocês.

As “pessoinhas” Luiza (*Tabebuia sp*), Tarsila (*Dalbergia nigra*), Nilsão, Jéssica e Dóris, só mesmo a “estranha” identificação que tenho com vocês, para me fazer lhes aturarem rs rs rs. A Engenharia Florestal sem vocês faltaria engrenagens.

A duplinha Carol e Bruna, pessoas marcantes, que grande prazer tê-las encontrado.

A Cooperativa CEDRO, pelas ricas vivências no contexto da agricultura familiar, cooperativismo e formação política.

Aqueles professores do PPGDT que nos deram asas e não gaiolas. Aos colegas sobreviventes da turma 2013 Ingrid, Gabriela, Filipe, Manuel e Juliana.

Ao Prof. Robson que aceitou o desafio da orientação.

A minha esposa Hellen, graciosa namorada. Assim é o amor, transforma dias comuns em dias tão especiais (... *gives me presents with her presence alone*).

A pequena Elis que trouxe cheiros, risos e outros sentidos para o viver.

E a Rural “*festa dos olhos, dilatar da mente, contrair do coração*”, que possibilitou todos esses encontros.

## RESUMO

OLIVEIRA, Antonio Ednaldo Souza Oliveira. **Uma década do Programa de Desenvolvimento Territorial Rural no Rio de Janeiro – Estudo de caso do Noroeste Fluminense**. 2015. 102p Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2015.

Esta dissertação tem como enfoque a análise da dimensão operacional do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e o Programa Territórios da Cidadania (PTC), centrado em dois aspectos, o levantamento de dados sobre os Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais executados (PROINF), e informações a respeito dos recursos humanos alocados no assessoramento técnico para efetivação da abordagem territorial do desenvolvimento. O pressuposto inicial é de que a análise desses dois aspectos podem revelar elementos importantes para o entendimento da ação pública, tendo em vista que essa dimensão, por vezes, é pouco abordada nos estudos sobre o tema. A pesquisa iniciou com a estruturação do entendimento sobre a entrada programática da abordagem territorial do desenvolvimento rural, como uma forma de interpretação do desenvolvimento rural, tendo em vista a superação dos baixos índices de desenvolvimento humano nessas áreas. Foi realizada uma discussão teórica sobre o conceito de políticas públicas no contexto rural brasileiro, relacionando como estes conceitos influenciaram diferentes lógicas de desenvolvimento rural na história do país. Na segunda parte é apresentado o território do Noroeste Fluminense, os municípios que o integram, a formação dessa região e o perfil ligado à dimensão econômica e social. No capítulo 3 são expostos os dados referentes aos projetos de infraestrutura e serviços executados no noroeste fluminense. No capítulo 4 são analisadas as características ligadas aos recursos humanos na execução do programa territorial. Na última parte são realizadas as considerações finais, quando se destaca no que concerne a resultados e efetividade, que ainda serão necessários aperfeiçoamentos, sobretudo nos aspectos estudados nesta dissertação, tais como a qualificação dos projetos executados e dos recursos humanos envolvidos na operacionalização dos programas.

**Palavras-chave:** Território, PROINF, Recursos humanos.

## ABSTRACT

OLIVEIRA, Antonio Souza Oliveira Ednaldo. **A decade of Rural Territorial Development Program in Rio de Janeiro - The Northwest Fluminense Case Study**. 2015. 102p Dissertation (Masters in Public Policy and Territorial Development). Institute of Humanities and Social Sciences, Rural Federal University of Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2015.

This study is to focus the analysis of the operational dimension of the National Program for Sustainable Development of Rural Areas (PRONAT) and the Citizenship Territories Program (PTC), focused on two aspects, data collection on Infrastructure Projects and Services in Territories Rural executed (PROINF), and information about human resources in technical assistance for the execution of the territorial approach to development. The initial assumption is that the analysis of these two aspects can reveal important elements for the understanding of public action, considering that this dimension sometimes is rarely addressed in studies on the subject. The structure of the work begins with the introduction where the programmatic entry territorial approach to rural development is presented as a way of interpretation of rural development, which aims to contribute to overcoming the low human development indices in these areas. The first chapter held a discussion on the concept of public policy in the Brazilian rural context, relating how these concepts have influenced different logics of rural development in the history of the country. The second part presents the territory of the Northwest Fluminense, municipalities that comprise the formation of this region and the profile linked to the economic and social dimension. Chapter 3 sets out the data relating to infrastructure projects and services running on Rio northwest. Chapter 4 analyzes the characteristics related to human resources in the implementation of territorial program. In the last part are conducted his final remarks when stands out with regard to results and effectiveness, which will still be necessary improvements, especially in the aspects studied in this thesis, such as the qualification of the executed projects and human resources involved in the implementation of the programs.

Keywords: Territory, PROINF, Human resources

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I.....	6
1. POLÍTICAS PÚBLICAS .....	6
1.1. O Conceito de Políticas Públicas e Principais Correntes .....	6
1.2 Desenvolvimento Rural no Brasil.....	11
1.3 A Abordagem Territorial do Desenvolvimento Rural.....	16
1.4 Programa Territórios da Cidadania.....	20
CAPÍTULO II.....	26
2. O Território Noroeste Fluminense .....	26
CAPÍTULO III .....	33
3. Projetos Executados.....	33
3.1 A Obtenção dos Dados e Monitoramento dos Projetos. ....	34
3.2 Perfil de Contratação de Projetos de Infraestrutura Rural.....	39
3.3 Perfil dos Municípios do Noroeste Fluminense .....	42
3.4 O PROINF no Noroeste Fluminense.....	56
3.5 Os Projetos Executados e o PTDRS no Noroeste Fluminense.....	59
3.6 Considerações Sobre o Processo e Execução dos Projetos. ....	65
CAPÍTULO IV .....	70
4. Análises das Características Ligadas aos Recursos Humanos na Execução dos Programas	70
4.1 A transição do PRONAF-IM para PRONAT.....	70
4.2 O PRONAT no Noroeste Fluminense.....	72
4.3 A Execução do Programa e Recursos Humanos.....	78
4.4 A Rede Estadual de Colegiados: Limites Entre Capacidades Técnicas e Qualificação da Proposta Territorial.....	86
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	91
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	96
APÊNDICE A - Roteiros de entrevistas .....	101
APÊNDICE B - Interlocutores das entrevistas e sua inserção institucional no universo investigado.....	102

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Agrupamento da evolução do conceito desenvolvimento rural .....	14
Tabela 2 Agrupamento das políticas públicas, programas e ações vinculados ao MDA.....	15
Tabela 3 Porcentagem de pastagem em relação à área agrícola .....	27
Tabela 4 Perfil dos municípios do Noroeste Fluminense .....	29
Tabela 5 Campos de informações qualitativas da planilha de monitoramento .....	35
Tabela 6: Perfil das contratações de projetos de infraestrutura e serviços rurais Noroeste Fluminense – PRONAF-IM, PRODESA, PROINF e PAC Equipamentos (1997 - 2014).....	40
Tabela 7: Contratações por volume de recursos de projetos PROINF (2004 -2014).....	41
Tabela 8: Contratações por número de projetos PROINF (2003 -2014) .....	42
Tabela 9: Perfil de contratações de infraestrutura e serviços rurais de Lage do Muriaé.....	43
Tabela 10: Perfil de contratações de infraestrutura e serviços rurais de Varre-Sai. ....	44
Tabela 11: Perfil de contratações de infraestrutura e serviços rurais de Itaocara. ....	45
Tabela 12: Perfil de contratações de infraestrutura e serviços rurais de Bom Jesus do Itabapoana. ....	46
Tabela 13: Perfil de contratações de infraestrutura e serviços rurais de Natividade. ....	47
Tabela 14: Perfil de contratações de infraestrutura e serviços rurais de Aperibé. ....	48
Tabela 15: Perfil de contratações de infraestrutura e serviços rurais de Italva. ....	49
Tabela 16: Perfil de contratações de infraestrutura e serviços rurais de Cambuci.....	50
Tabela 17: Perfil de contratações de infraestrutura e serviços rurais de Miracema.....	51
Tabela 18: Perfil de contratações de infraestrutura e serviços rurais de Itaperuna. ....	52
Tabela 19: Perfil de contratações de infraestrutura e serviços rurais de Santo Antônio de Pádua. ....	53
Tabela 20: Perfil de contratações de infraestrutura e serviços rurais de Porciúncula. ....	54
Tabela 21: Perfil de contratações de infraestrutura e serviços rurais de São José de Ubá.....	55
Tabela 22: Contratos PROINF por ano (2003 a 2014). ....	56
Tabela 23: Montante de contratos PROINF por município (2003 a 2014).....	58
Tabela 24: Dispersão dos dados. ....	59
Tabela 25: Contratos PROINF com detalhamento e tipo de contrato.....	61
Tabela 26: Volume de contratos por tipo de programa. ....	63
Tabela 27: Contratações por tipo de recurso, ordenados em forma crescente de volume de recursos para infraestrutura e serviços rurais (1997 – 2014). ....	64
Tabela 28: Instituições e profissionais contratados no PRONAT e PTC (2004 a 2014). ....	80
Tabela 29: Metas não cumpridas no contrato com IDS-ANIMA. ....	86
Tabela 30: Plano de Ação convênio SEASDH.....	88

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Organograma da Gestão do Programa Territórios da Cidadania.....	24
Figura 2 Planejamento e Gestão nos Territórios da Cidadania .....	25
Figura 3 Noroeste Fluminense.....	26
Figura 4 Índice de Gini da distribuição da posse da terra nas regiões norte e noroeste fluminense, 1998 .....	28
Figura 5: Tendência nos contratos PROINF no território Noroeste Fluminense (2003 a 2014).....	62
Figura 6: Etapas de avaliação de projetos no PROINF. ....	73

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Correlação tamanho populacional e PIB municipal .....	29
Gráfico 2: População Noroeste Fluminense .....	39
Gráfico 3: Evolução dos recursos PROINF por ano (2003 a 2014).....	57
Gráfico 4: Comparação investimentos PRONAF-IM e PROINF.....	65

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APHORT	Associação de Pequenos Produtores e Hortifrutigranjeiro
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
ATES	Programa de Assessoria Técnica Social e Ambiental à Reforma Agrária
PROINF	Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAF-IM	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar na modalidade Infraestrutura e Serviços Municipais
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
NEDET	Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
PTC	Programa Territórios da Cidadania
PT	Partido dos Trabalhadores
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
SEASDH	Secretaria Estadual de Assistencial Social e Direitos Humanos
SEAPEC	Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária
CEDRO	Cooperativa de Trabalho, Serviços e Consultoria em Sustentabilidade
CEDRUS	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
CRESMA	Conselho Regional de Secretários de Agricultura
CMDR	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
COOPERAFA	Cooperativa Regional da Agricultura Familiar
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FETAG-RJ	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio de Janeiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDS	Instituto de Assessoria a Cidadania e ao Desenvolvimento Local Sustentável
IDS - ÂNIMA	Instituto de Desenvolvimento Social
DFDA	Delegacia Federal do Ministério do Desenvolvimento Agrário
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
CONSAD	Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
SEAF	Seguro da Agricultura Familiar
SEG	Programa de Aceleração do Crescimento – PAC Equipamentos
SESAN	Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional
SICONV	Sistema de Convênios do Governo Federal
PGPM	Política Geral de Preços Mínimos
PRONATER	Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PIB	Produto Interno Bruto
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNCF	Programa Nacional de Crédito Fundiário
PRODESA	Projeto de Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário
PRONERA	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PTDRS	Plano de Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
SIURB	Sistema de Acompanhamento de Obras Urbanas
CEF	Caixa Econômica Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
COOPERCANOL	Cooperativa de Café do Norte Fluminense Ltda
CTCAF	Câmara Técnica de Crédito para a Agricultura Familiar

## INTRODUÇÃO

A persistência de indicadores que demonstram baixos índices de desenvolvimento nas áreas rurais brasileiras tem colocado nos debates sobre esse tema, o desafio da criação de alternativas que contribuam no processo de superação ou amenização desse quadro. O campo das políticas públicas para o desenvolvimento rural tem sido campo fértil para verificação de diferentes proposições que se apresentam como opção dos gestores públicos e sociedade.

Nesse contexto, com a chegada do Partido de Trabalhadores ao governo federal, que assumiu a Presidência da República em 2003, o ambiente político institucional favoreceu adoção de diferentes políticas públicas com influência dos movimentos sociais e dos intelectuais associados a estes grupos. Dentre estas ações, o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e o Programa Territórios da Cidadania (PTC) apresentados como propostas inovadoras e atualizadas de enfrentamento dos desafios persistentes no meio rural, sobretudo para o segmento da agricultura familiar<sup>1</sup>. Inovadora, sobretudo pelos seus elementos de gestão social ascendente e escala de atuação. Atualizada, no sentido de incorporar algumas dinâmicas já existentes no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) na modalidade Infraestrutura e Serviços Municipais (PRONAF-IM).

Essa ação pública representou uma opção por um modelo de interpretação dos desafios de parte do rural brasileiro, através de uma redefinição da escala de atuação, nem o município por ser restritivo, nem o estado por ser muito abrangente, a opção seria pela escala territorial. Esse território representaria para a gestão de políticas públicas, uma escala de intervenção, nestes termos, assume proeminência a identidade do gestor público federal enquanto planejador/ordenador territorial.

A gestão da política pública de desenvolvimento dos territórios rurais ficou a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, criada a partir do Decreto nº 5.033 de 05 de abril de 2004, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. Atualmente a secretaria registra sobre sua gestão 164 Territórios Rurais e 120 Territórios da Cidadania.

Caso uma biografia<sup>2</sup> da abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento rural (2003 a 2014) a cargo da SDT fosse escrita, o material de consulta seria demasiadamente extenso (relatórios, artigos acadêmicos, monografias, dissertações, teses, livros, fóruns diversos, entrevistas, documentos orientadores dos programas, banco de dados, dentre outros), esta constatação por si mesma já denota certos desdobramentos da política, seja no viés

---

<sup>1</sup> Apesar da Lei 11.326 ser de 2011 que estabeleceu os requisitos para enquadramento na categoria agricultor familiar e empreendedor familiar rural, esse grupo social já era considerado como seguimento prioritário de diferentes políticas públicas.

<sup>2</sup> O termo biografia foi utilizado em referência à repercussão que gerou a publicação do poema “No meio do caminho” de Osvaldo de Andrade em 1928, sem entrar no mérito literal do poema, o texto desdobrou na publicação de dois livros que reúnem seleção de registros do que foi dito sobre o verso, um em 1967<sup>2</sup> na ocasião das comemorações de 40 anos do verso, e o outro em 2010<sup>2</sup>, reforça a importância que teve para além dele mesmo, tendo em vista a contribuição que deu para a reflexão mais ampla sobre o fazer literário. (Carlos Drummond de Andrade publicou, em 1967, o livro 'Uma pedra no meio do caminho - Biografia de um poema; Instituto Moreira Salles lança nova edição do livro concebido por Drummond, ampliada por Eucanaã Ferraz. 'Uma pedra no meio do caminho - Biografia de um poema).

daqueles que produzem críticas, ou naqueles que enaltecem resultados positivos, como também nos estudos de caráter mais normativos e descritivos sobre a abordagem territorial.

A abordagem territorial do desenvolvimento rural motivou uma série de reflexões. Esta dissertação pretende contribuir nesse campo do conhecimento ao focar aspectos que, por vezes, não estão evidenciados na produção acadêmica sobre o tema, os quais neste trabalho são considerados como determinantes centrais para o entendimento da dinâmica da estratégia do governo federal para as áreas rurais. Para isto o trabalho foi orientado a partir do objetivo de analisar a dimensão operacional dos programas territoriais, centrado em dois aspectos, o levantamento de dados sobre os Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF) executados, e informações a respeito dos recursos humanos alocados no assessoramento técnico para efetivação da abordagem territorial.

Estudos como o de Firme-Vieira (2011) e Heliadora (2009) avançaram na reflexão sobre a influência da dimensão gestão social na formulação, implementação e monitoramento da abordagem territorial do desenvolvimento rural no noroeste fluminense. O estudo de Firme-Vieira focou nas relações de poder e representação de grupos subalternos no território, já o de Heliadora enfatizou o processo de implantação e funcionamento do colegiado territorial. O presente estudo justifica-se, a partir da intenção de avançar na contribuição do debate sobre aspectos ligados as condições de operação e gestão da política. A partir disto, analisar o quanto estes aspectos revelam outras limitações de execução dos programas, além daqueles outros determinantes ligados à gestão social abordado pelos autores acima mencionados.

A estrutura do trabalho se divide em cinco partes, no primeiro capítulo foi realizada uma discussão sobre o conceito de políticas públicas no contexto rural brasileiro, relacionando como estes conceitos influenciaram diferentes lógicas de desenvolvimento rural na história do Brasil, nesse contexto, demonstrar a entrada na agenda pública da abordagem territorial para o desenvolvimento rural.

Na segunda parte é apresentado o território do Noroeste Fluminense, os municípios que o integram, a formação dessa região e o perfil ligado à dimensão econômica e social. Destacam-se na reflexão alguns elementos de identificação recorrentes na pesquisa sobre a região, sendo associada a termos ligados a pobreza e estagnação, como “região mais pobre do estado”, “o Nordeste do Sudeste”, “periferia da zona da mata mineira” dentre outros.

No capítulo 3 são expostos os dados referentes aos projetos de infraestrutura e serviços executados no noroeste fluminense, o perfil dos projetos contratos nos municípios, evolução de aplicação, distribuição e natureza dos recursos do PROINF. A partir desses dados, analisam-se os resultados da execução desses contratos em relação aos pressupostos da abordagem territorial.

No capítulo 4 são analisadas as características ligadas aos recursos humanos na execução do programa territorial, parte-se do pressuposto que as fragilidades enfrentadas na implantação e execução, estão estreitamente relacionadas a falhas na gestão, articulação e modelo adotado para alocar os profissionais que dariam o suporte aos processos da estratégia de desenvolvimento territorial. Através da identificação das institucionalidades e técnicos envolvidos, demonstra-se a insegurança na operacionalização dos contratos que dentre outras consequências, ocasionou elevada rotatividade de profissionais.

Na última parte são realizadas as considerações finais sobre o programa de desenvolvimento territorial no Noroeste Fluminense, demonstra-se através da reflexão sobre

os dados e entrevistas realizadas que o processo em curso foi enriquecedor, no sentido, de amadurecimento sobre metodologias, instrumentos e inovações relacionados à abordagem territorial. Mas no que concerne a resultados e efetividade, ainda serão necessários aperfeiçoamentos, sobretudo nos aspectos estudados nesta dissertação, tais como a qualificação dos projetos executados e dos recursos humanos envolvidos na operacionalização dos programas.

### **Procedimentos da pesquisa**

A pesquisa foi estruturada em duas linhas de verificação: levantamento e detalhamento dos projetos executados no território, e descrição dos recursos humanos envolvidos diretamente na operacionalização dos programas.

Na linha que buscou dimensionar o processo e resultados dos projetos implementados no território, o interesse consistiu na avaliação das contribuições que a estratégia tem contribuído para solução de problemas pontuados nas áreas, e seu alinhamento com os pressupostos da abordagem. Para este objetivo seguiu-se o levantamento e enquadramento dos projetos, e a partir destas informações, procedeu-se análise qualitativa e quantitativa das contribuições dos projetos na estruturação do território.

Na linha que buscou a descrição dos recursos humanos envolvidos diretamente na operacionalização dos programas, o interesse consistiu em analisar a eventual correlação entre os recursos humanos envolvidos na execução e a capacidade operacional de efetivação dos resultados esperados na etapa da formulação da política pública. Para este objetivo foi realizado a descrição da evolução temporal do quadro técnico envolvido na execução do programa.

Dessa forma, procura-se a partir dos aspectos ligados a execução dos programas no contexto do território noroeste do Rio de Janeiro, extrair as lições e ações mais relevantes da experiência dos programas, reforçar acertos, apontar correções no planejamento, implantação e manutenção da política territorial, enfim, confrontar a execução com os princípios orientadores, tendo em vista o aperfeiçoamento da política pública no território.

O estudo foi delimitado cronologicamente do período de 2003 a 2014 de execução dos programas PRONAT e PTC no noroeste fluminense, embora no ano de 2003 a política estivesse em fase de estruturação, os registros oficiais pesquisados em relação aos projetos já usavam a nomenclatura PRONAT e não PRONAF.

A metodologia empregada foi inicialmente estruturada baseada em pesquisas bibliográficas de formulações teóricas de referência da área, no segundo momento, este conjunto teórico foi contextualizado através de observações não estruturadas. A condição do autor desta dissertação de técnico extensionista da Cooperativa de Trabalho, Serviços e Consultoria em Sustentabilidade (CEDRO), que executa um projeto do Ministério do Desenvolvimento Agrário de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Promoção da Agricultura Familiar Sustentável no Noroeste Fluminense, auxiliou na definição do enfoque da pesquisa.

Em seguida prosseguiu-se na consulta à ampla documentação de referência sobre a proposta territorial produzida pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial, vale destacar que esta pesquisa é tributária de uma política que materializou na publicação de amplos estudos, a elaboração de uma série de textos orientadores, tanto sobre as bases de fundamentação teórica, quanto de demonstração de lógicas de funcionamento esperadas por

ocasião da implementação dos programas.

Partindo do geral para o específico na sequência das consultas, foi levantada a produção acadêmica específica sobre políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento rural no noroeste fluminense, neste campo, os trabalhos de Vieira (2011), Heliadora (2009) e Kato (2006) foram cruciais para subsidiar as análises que estão expostas neste estudo. Ampliando a base de estudos, embora não tenha a especificidade dos trabalhos acima citados sobre o território estudado, a série de livros do Instituto Interamericano de Cooperação (IICA) sobre Desenvolvimento Rural Sustentável foi consulta relevante para a formulação e adequação da pesquisa.

Foram realizadas visitas a campo com o intuito de verificar a pertinência das formulações iniciais da pesquisa, ajustando o objetivo com base em observações exploratórias. A partir de então, definiu-se as premissas orientadoras da dissertação de forma mais ajustada ao fenômeno em questão e aos limites de recursos financeiros para atividades de campo e prazos que a elaboração da dissertação impunha.

Após as visitas de campo foram estabelecidos duas dimensões que seriam observadas, projetos implementados e recursos humanos envolvidos na execução, para cada uma delas foram estruturados pontos chaves de verificação, dessa forma seria possível, de certa forma, correlacionar resultados observados no território com as variáveis escolhidas.

No que se refere à obtenção de dados dos projetos de infraestrutura e serviços, foram pesquisadas três fontes para acessar as informações, o Sistema de Gestão Estratégica (SGE) da SDT/MDA, o Sistema de Acompanhamento de Obras Urbanas (SIURB) da Caixa Econômica Federal (CEF), a terceira fonte foram os dados do PAC Equipamentos. As informações sobre os projetos de infraestruturas foram complementadas através do Sistema de Convênios do Governo Federal (SICONV), que cadastra as transferências de recursos federais. Outras fontes complementares foram às atas do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRUS) e as proposta técnicas submetidas ao Conselho.

Os dados foram organizados em tabelas e manipulados com utilização do programa de planilhas eletrônicas *Microsoft Office Excel* (versão 97-2003).

Para a coleta de informações em relação aos recursos humanos envolvidos na execução do programa, foi utilizado o método “entrevista focalizada” (*focused-interview*). Esse método possui as seguintes características:

- a) está centrado em tópicos dispostos em um roteiro que serão abordados durante a entrevista;
- b) esses tópicos não assumem a forma de questões estruturadas;
- c) não há nenhuma restrição ao aprofundamento dos tópicos por meio de questões que emergem durante a realização da entrevista (FERREIRA, 2007 *apud* ALENCAR e GOMES, 1998).

O objetivo da entrevista era reconstruir a trajetória do programa, focando em questões pertinentes a dissertação, dessa forma, seguiu uma evolução dos argumentos dos aspectos mais gerais aos mais específicos. Levando em consideração o papel institucional do entrevistado e sua inserção cronológica nos programas, foram separados três grupos, os profissionais que atuaram como consultores, as organizações sociais contratadas para execução de alguns produtos e as instituições governamentais relacionadas às etapas processuais de execução.

Inicialmente a entrevista buscava captar a percepção do entrevistado sobre a trajetória do programa no período de sua atuação, após este panorama havia a pergunta sobre as dificuldades enfrentadas como principais entraves que limitaram a obtenção de resultados esperados, procurou-se captar neste bloco as limitações próprias da execução da função do entrevistado/instituição, a intenção era obter informações mais específicas das condições que havia para execução das funções, revelando além das possíveis limitações gerais apontadas, se existiam condições operacionais alinhadas com os produtos demandados.

Foram verificadas também as condições estruturais ofertadas para o cumprimento da função, prazo ou produto; a penúltima questão estava relacionada com a visão de futuro em relação ao programa, buscava-se observar a sustentabilidade temporal da política, como também o papel, relevância e credibilidade que tem alcançado o programa no território; por fim, deixava-se um espaço para observações gerais para que o entrevistado pudesse colocar outras questões que considerasse pertinentes e que não foram pontuadas. O roteiro da entrevista está reproduzido no Apêndice A.

Foram realizadas nove entrevistas, sendo três consultores ligados a Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG-RJ), dois consultores ligados ao IICA, um consultor ligado ao Instituto de Desenvolvimento Social – IDS – ÂNIMA, um representante da Secretaria Estadual de Agricultura e Pecuária do Rio de Janeiro, um servidor público da Delegacia Federal do MDA (DFDA) no Rio de Janeiro, e um professor universitário envolvido diretamente na formulação e implementação da estratégia territorial, quando cumpria a função de assessor no MDA. No Apêndice B há um quadro com a lista de entrevistados e informações sobre inserção institucional.

A seleção dos entrevistados foi determinada pela representatividade nos três grupos focais de interesse da pesquisa, os profissionais que atuaram como consultores, as organizações sociais contratadas para execução de alguns produtos e as instituições governamentais relacionadas às etapas processuais de execução.

# CAPÍTULO I

## 1. POLÍTICAS PÚBLICAS

### 1.1. O Conceito de Políticas Públicas e Principais Correntes

O meio rural brasileiro é campo fértil para formulação de estudos e intervenções através de políticas públicas, estas refletem a complexidade de diferentes influências, tanto daqueles aspectos específicos como a heterogeneidade estrutural, diversidade regional, necessidade de afirmação da agricultura familiar, concentração fundiária, posição do setor agroexportador na macroeconomia, quanto àqueles ligados ao contexto de uma economia cada vez mais globalizada, da sustentabilidade como paradigma, da influência de teorias como a multifuncionalidade, pluriatividade, territorialidade, inter-relações entre rural e urbano, internacionalização de capitais etc.

Todo este contexto de mudanças coloca os pesquisadores da área, e formuladores de políticas públicas, constantemente no caminho de encontrar referenciais alternativos e inovadores. Como enfatiza Schneider (2004) a mudança de enfoque quer seja do produtor/agricultor para as redes de atores (*actor-network*), do setor agrícola (ou da agricultura) para o espaço rural alargado, das ações do tipo *top-down* para as de *bottom-up*, *grassroots*, *abajo-arriba* revelam a necessidade de se estabelecer deslocamentos de enfoque nas abordagens.

Estas mudanças de enfoque e busca por referencial pertinente, pode ser reflexo deste momento histórico de rápidas mudanças, assim, necessitando progressivamente de ajustes na interpretação e tomada de decisões. Por outro, pode denunciar falhas nas proposições, afastamento entre o problema real observado e a intervenção formulada, por isso, necessidade constante de formulação e adaptação de novas instrumentalidades.

Na breve análise que se segue sobre as principais correntes teóricas no campo das políticas públicas, do recorte mais abrangente até aquelas concernentes ao rural, as quais estão no plano de fundo deste trabalho, destaca-se a percepção de como este campo está amalgamado pela influência de agências internacionais na definição das políticas públicas (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), Banco Mundial, a Comissão Econômica para América Latina (Cepal), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Instituto Interamericano de Cooperação (IICA), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), dentre outros). O que se deve tanto ao papel de financiador de muitos desses organismos, quanto pelo fato de funcionarem como uma espécie de “pivô”, em torno do qual gira uma articulação muito peculiar de interesses e competências envolvendo o campo acadêmico, político, econômico, em cuja dinâmica ocorre um movimento de legitimação recíproca entre os conhecimentos produzidos cientificamente, a definição de políticas, e a normatização de procedimentos por estes organismos internacionais, como expôs Favareto (2007).

Bonnal e Kato (2011), a exemplo de outras análises, identificam na ocasião da publicação da constituição de 1988 o marco legal de um processo de ruptura entre uma concepção de relação entre o Estado e o território nacional, que possibilitou a alteração de forma significativa da organização das políticas públicas. Os princípios de democracia e de descentralização do texto constitucional definiram o fim da lógica do Estado essencialmente

centralizador e a inauguração de um Estado mais moderador. Essa transição representou uma atuação de planejador que organiza a produção e a sociedade, para outra de organização dos serviços públicos, de correção dos efeitos negativos das políticas passadas e de conformação de uma situação favorável para as iniciativas dos atores sociais e econômicos.

Política pública constitui-se um processo conflituoso de alocação pública de recursos (ROMANO, 2007), esta é a definição orientadora deste trabalho. Essa noção amplia a análise das políticas públicas, consideradas então como “análise do Estado em ação”. Isto implica em perguntar sobre o que os governos – em suas interações políticas com os atores da sociedade civil e do mercado – escolhem fazer ou deixar de fazer; porque fazem; como fazem; que diferença suas escolhas fazem; quem se beneficia com esse fazer.

## 2.1. Abordagens de análise de políticas públicas

O interesse da análise de políticas públicas não se restringe meramente a aumentar o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados pelas políticas setoriais. As análises enquanto tentativas explicativas de aspectos da política, ao optar por determinado recorte da realidade, tendo em vista à redução da complexidade, buscam responder a questões e inter-relações sobre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política, esses seriam o “arcabouço dos questionamentos ‘tradicionais’ da ciência política” (FREY, 2000).

No estudo de uma ação do Estado ou de aspectos dessa ação, na tentativa de capturar os elementos essenciais de concepção, funcionamento ou operacionalização de políticas públicas, a análise em razão da complexidade dos fenômenos, está sempre sujeita ao risco de simplificar demais e perder parte dos aspectos determinantes e da dinâmica das políticas públicas (FLEXOR e LEITE, 2007). Para assinalar esses dilemas, um panorama dos principais modelos analíticos de políticas públicas desenvolvidas por diferentes áreas, pode ser ilustrativo dos limites e potencialidades inerentes a escolha da vertente teórica utilizada no estudo.

A seguir é apresentada uma síntese das principais correntes de análise das políticas públicas descritas por Frey (2000) que destaca alguns conceitos, enfatizando as contribuições das abordagens da *policy analysis*, do ‘neo-institucionalismo’ e da ‘análise de estilos políticos’ para o campo de investigação da ciência política.

### 2.1.1 *Policy analysis*

Esta perspectiva tem como principal objetivo relacionar as diretrizes planejadas pelas instituições políticas, o processo de execução de tais diretrizes e os resultados gerados pelo processo de execução. Segundo o autor a literatura sobre ‘*policy analysis*’ diferencia três dimensões da política, ‘*polity*’ para denominar as instituições políticas, ‘*politics*’ para os processos políticos e, por fim, ‘*policy*’ para os conteúdos da política.

- A dimensão institucional ‘*polity*’ se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo. Nesse sentido, as instituições enquanto regras do jogo constituem o quadro de ação das políticas, composta pelas macroinstituições (o sistema político, as grandes regras de interação entre seus atores etc.), geralmente estável em médio prazo, de outra parte as micro instituições (FOUILLEUX,

2011). Assim, por essa definição, a análise da política passa pelo entendimento das instituições que a compõe.

- No quadro da dimensão processual '*politics*' tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição. Essa dimensão no caso brasileiro deve ser destacada, dada a natureza do Estado brasileiro em relação à composição dos quadros da gestão pública, a dimensão territorial e diversidade regional. Recorrentemente políticas de abrangência nacional são fragilizadas por não considerar adequadamente a dimensão processual '*politics*'.

- A dimensão material '*policy*' refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas. Em resumo, quais os resultados gerados com a execução da política a partir das estratégias, metodologias e instrumentos utilizados.

Diante dessa orientação, o autor cita que as categorias rede política '*policy networks*', arena política '*policy arena*' e ciclo de políticas '*policy cycle*' ganham relevância para o aprofundamento da '*policy analysis*'.

Entende-se por um '*policy network*' as interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo, do legislativo como da sociedade na gênese e na implementação de uma determinada '*policy*'. No geral as barreiras de acesso a esses grupos formadores de políticas são relativamente baixas, se comparadas a sistemas corporativistas de negociação. Porém, em alguns campos da política, como por exemplo, na política monetária ou na política de defesa nacional, o número dos envolvidos tende a ser pequeno e as barreiras de acesso tendem a ser altas.

Ainda segundo Frey (2000) a concepção da '*policy arena*' parte do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas têm um efeito antecipativo para o processo político de decisão e de implementação. Para cada política existem expectativas de diferentes grupos em relação aos custos e ganhos que tais medidas desencadeará. O modelo da arena política refere-se, portanto no primeiro momento, considerar na configuração do processo político o conjunto dessas expectativa dos grupos envolvidos, no segundo momento, intermediar os possíveis processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política, as quais podem ser distinguidas de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo.

Políticas distributivas são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos pelo menos diretamente percebíveis – para outros grupos. Essas políticas costumam assumir caráter assistencialista ou clientelista, uma vez que ao beneficiar pequenos grupos a ação é, muitas vezes, personificada na pessoa que veicula a ação, servindo para estabelecer relações de troca entre o grupo que recebe e o agente público que doa. Exemplos de políticas distributivas são os recursos para infraestrutura como esgoto, asfalto, construção de creches, doação de equipamentos e etc.

Políticas redistributivas, ao contrário, podem gerar conflito. O objetivo é “o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade” (FREY, 2000). Exemplos de políticas redistributivas são os programas habitacionais para populações de baixa renda, programas de transferência de renda, isenção de impostos, dentre outros.

As Políticas regulatórias trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias, ou

seja, esta mais relacionada à legislação.

Outra categoria relevante no estudo da *'policy analysis'* é o ciclo da política, o objetivo é subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo para melhor compreensão das partes. O *'policy cycle'* acaba se revelando um modelo interessante para a análise da vida de uma política pública, por organizar as fases sequencias e interdependentes o ciclo de uma política.

As tradicionais divisões do ciclo político na bibliografia da área se diferenciam pouco, comum a todas as propostas são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas. As propostas de divisões mais detalhadas sugerem as etapas de identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

### 2.1.2 Neo-institucionalismo

O neo-institucionalismo salienta a importância do fator institucional para a explicação de acontecimentos políticos concretos, tendo como precursor o institucionalismo clássico como definido por North (1990), para quem as instituições são regras do jogo concebidas pelos homens para sua interação. O neo-institucionalismo remete não somente às limitações de racionalidade do processo de decisão como consequência de uma falta ou de um excesso de informações, mas salienta a existência de regras gerais e entendimentos fundamentais que prevalecem em cada sociedade e que exerceriam uma influência decisiva sobre as interpretações e o próprio agir das pessoas (NORTH, 1990; In: FOIULLEUX, 2011).

Segundo Frey (2000) O neo-institucionalismo difere do institucionalismo tradicional pelo seguinte motivo.

*O neo-institucionalismo não explica tudo por meio das instituições. É possível que haja situações nas quais os processos políticos são pouco consolidados e é difícil explicar os acontecimentos pelo fator institucional, e, se isso for possível, o resultado é condicionado só de forma subsidiária pelas instituições. A força explicativa do fator institucional é um tanto maior quanto mais consolidado o processo político e quanto mais fragmentadas as instituições.*

No caso brasileiro as abordagens institucionalista devem ser interpretadas com cautela, uma vez que essas concepções foram estruturadas e analisadas em contextos de instituições consolidadas, como em alguns casos europeus (FREY, 2000). No que se referem ao contexto das políticas públicas rurais, as institucionalidades são determinantes fundamentais, e devem ser consideradas a partir das especificidades do processo de consolidação dessas instituições.

### 2.1.3 Análise de estilos políticos

A crítica ao pressuposto da *'policy analysis'* tradicional, de que os processos políticos seriam determinados principalmente pelos conteúdos da política, não contribuiu apenas para o fortalecimento de abordagens institucionalistas, ressaltando a importância de instituições estáveis e consolidadas para o êxito de políticas públicas; ao mesmo tempo, levou ao surgimento de uma vertente de pesquisa que pode ser designada como “análise de estilos

políticos” e que se vem dedicando mais ao aspecto do “como” da política, frisando fatores culturais, padrões de comportamento político e inclusive atitudes de atores políticos singulares como essenciais para compreender melhor o processo político.

Ainda segundo Frey (2000) Pode-se distinguir dois objetivos principais da análise de estilos políticos. Em primeiro lugar, trata-se de investigar possíveis fatores que podem ter levado à consolidação de um certo estilo de política empiricamente observado; nesse caso o estilo político é considerado uma variável dependente, por exemplo, das estruturas sociais e econômicas, da composição étnica da população, das estruturas tradicionais dos sistemas partidário e associativo, das condições institucionais em geral e da importância atribuída aos subsistemas dentro do sistema global. Em segundo lugar, o estilo político pode ser considerado uma variável independente. Nesse caso, coloca-se em primeiro plano a questão de como programas – o resultado material de processos de decisão – podem ser influenciados por estilos políticos concretos.

#### 2.1.4 Análise de estilos políticos

Além dos enfoques ‘policy analysis’, neo-institucionalismo e análise de estilos políticos, para Romano (2007) em sua análise da política nas políticas públicas, considera que as análises de políticas passariam inicialmente pelas abordagens pluralista e elitistas, as quais se constituem como base nas quais são alicerçadas as propostas.

Segundo o autor o pluralismo pensa o processo de formulação de política em termos da influência dos interesses privados nas decisões públicas. Os interesses privados são analisados principalmente a partir da “teoria dos grupos de interesse”. Já no elitismo, o poder real sobre o acesso a recursos através do conjunto central de políticas públicas tenderia a se concentrar. Assim, cada vez mais, o funcionamento do sistema de elaboração de políticas tenderia a se reproduzir sem controle efetivo dos cidadãos.

#### 2.1.5 Método de análise sequencial e método dos 3 “i”.

Bonnal e Kato (2011) destacam a análise comparativa de políticas públicas, onde se faz a opção pela combinação do método de análise sequencial com a análise das ideias, interesses e instituições, conhecido como método dos 3 “i”.

Os autores lembram que a comparação constitui um setor particular das Ciências Políticas, com objetos e métodos específicos. Sua finalidade normalmente é investigar e explicar as semelhanças e divergências de séries de objetos de mesma natureza aplicadas em contextos diferentes. Por um bom tempo o uso deste método, contudo, ficou condicionado à análise dos regimes políticos a partir de uma perspectiva ocidental, o que conferiu a essas análises um forte olhar homogeneizador. Isso determinou o crescimento da crítica ao seu caráter universalista, levando este quadro metodológico a uma crise acentuada pela sua suposta restrita capacidade de explicação e pouca importância que daria à história, ao específico de cada situação.

Dessas tentativas consolidaram-se distintas correntes que enfatizam, cada uma a seu modo, um aspecto da realidade. A corrente racionalista, mais baseada no universalismo, coloca o acento sobre os interesses materiais dos indivíduos, que baseariam e informariam as escolhas em cálculos racionais dos benefícios e dos custos de cada opção que tem disponível.

A corrente institucional dá um peso importante às instituições na determinação das políticas públicas, sejam elas formais ou informais. Essas estruturas influenciam o comportamento dos atores. São criticados por apresentar um grande obstáculo à análise das mudanças. E a corrente culturalista, inscrita no paradigma do relativismo cultural, que acorda grande importância às ideias, símbolos, valores das comunidades humanas.

## **1.2 Desenvolvimento Rural no Brasil**

A influência do setor rural na conformação geopolítica do Brasil pode ser observada, através de revisão de literatura que aborde a temática da influência que recursos naturais, produção vegetal e animal tiveram na formação social do país. A título de exemplo, estudos econômicos das áreas ligadas ao planejamento urbano e regional, (CANO, 1998) revelam como a herança da economia cafeeira do final do século XIX, influenciou significativamente a ocorrência de concentração econômica em torno de São Paulo, frente ao baixo desempenho secular do restante do país.

A formação do complexo cafeeiro, em São Paulo, teve maior sucesso que em outras regiões, pois ali desenvolveu relações de produção capitalistas mais avançadas. Isso fez com que sua economia e sua urbanização resultassem na implantação de indústrias, principalmente setores da indústria de bens de consumo não durável, em velocidade e densidade maior do que no resto do país, que fizeram com que o grau de concentração da produção industrial em São Paulo de pouco mais de 15%, em 1907 subisse para quase 40%, em 1929 (CANO, 1998).

Tanto no resgate das raízes da formação do Estado, quanto nas observações contemporâneas, uma marca permanente na análise deste território, é a influência que a questão agrária desempenha no processo mais amplo de desenvolvimento, embora, seu componente macroeconômico, por vezes, tenha maior destaque, como na contribuição para o equilíbrio da balança comercial.

O desenvolvimento rural passa inicialmente pela compreensão sobre como a questão agrária foi se conformando no processo de desenvolvimento mais geral do país. Inicialmente nos ciclos coloniais de exploração de madeira, cana-de-açúcar ou café, na segunda metade do século XIX, até a o pós-guerra, quando se constrói o discurso teórico e político a favor da reforma agrária, e a reação contrária que, por sua vez, elabora o discurso da modernização técnica da agropecuária (DELGADO, 2005).

Sobre esta polarização temática que confere especial atenção à chamada modernização da agricultura, Palmeira (1999) aponta que a opção, não é sem razão, pois a mudança que passou o campo brasileiro levou à formação do chamado "complexo agroindustrial" ou à "industrialização da agricultura", tendo suas bases lançadas na contraposição de um modelo em detrimento ao outro.

Este cenário reforma agrária versus modernização técnica, tem como vencedor o que convencionou chamar de "modernização conservadora", tendo como elemento facilitador a concentração de poderes conferidos pelo golpe militar de 1964. Segundo Delgado (2005) a partir do golpe, o debate político é cortado, e lentamente o pensamento conservador vai impondo o debate exclusivo em torno das questões relativas a oferta e demanda de produtos agrícolas, seus efeitos sobre os preços, o emprego e o comércio exterior, omitindo as questões sobre a estrutura fundiária e as suas consequências para o país. O pensamento econômico hegemônico no Brasil ficou calcado no pensamento funcionalista norte-americano com

respeito aos papéis clássicos da agricultura no desenvolvimento econômico.

Essa modernização, que se fez sem que a estrutura da propriedade rural fosse alterada, teve, no dizer dos economistas, “efeitos perversos”.

*A propriedade tornou-se mais concentrada, as disparidades de renda aumentaram, o êxodo rural acentuou-se, aumentou a taxa de exploração da força de trabalho nas atividades agrícolas, cresceu a taxa de auto exploração nas propriedades menores, piorou a qualidade de vida da população trabalhadora do campo (PALMEIRA, 1999).*

Esse diagnóstico e programa de crescimento agropecuário tem como seu principal expoente Delfim Neto, embasado na proposta de modernização técnica sem reforma, ou com reforma apenas onde se comprovasse ineficiência da estrutura agrária. Para esta corrente a expansão do setor agrícola dependia de quatro fatores, a saber, do nível técnico da “mão-de-obra”; do nível de mecanização; do nível de utilização de adubos; e finalmente de uma estrutura agrária eficiente (DELGADO, 2005).

Este processo de modernização técnica da agricultura e de integração com a indústria é caracterizado pela mudança na base técnica de meios de produção utilizadas pela agricultura, materializada na presença crescente de insumos industriais (fertilizantes, defensivos, corretivos do solo, sementes melhoradas e combustíveis líquidos etc.), e de máquinas industriais (tratores, colhedoras, implementos, equipamentos de irrigação etc.). De outro lado, ocorre uma integração de grau variável entre a produção primária de alimentos e matérias primas e vários ramos industriais (oleaginosos, moinhos, indústrias de cana e álcool, papel e papelão, fumo, têxtil, bebidas etc.). Estes blocos de capital irão constituir mais adiante a chamada estratégia do agronegócio, que vem crescentemente dominando a política agrícola do Estado. Tal período histórico (1965-1982) constitui-se com muita clareza na “idade de ouro” do desenvolvimento de uma agricultura capitalista em integração com a economia industrial e urbana e com o setor externo, sob forte mediação financeira do setor público (DELGADO, 2005).

Para Palmeira (1999), citando Delgado (1985) o papel desempenhado pela agricultura no período é a de fonte geradora de divisas.

*A exportação agrícola, no início do período, de 1967 até 1979, comanda praticamente a pauta de exportações globais, com participação em torno dos 80%. Mas, ao longo da década, há uma diversificação do seu perfil, com a introdução de novos e importantes produtos agrícolas e, principalmente, produtos agrícolas elaborados pelo setor industrial a jusante da agricultura. (...) Essa mudança na estrutura do comércio exterior agrícola altera um pouco o enfoque de considerar o setor agrícola como fonte provedora de divisas para o restante da economia, para fazer realçar também um novo aspecto das relações internacionais do setor agrícola, que é o da integração de relações interindustriais.*

A idade de ouro instrumentalizou o desenvolvimento com crédito com subvenção financeira (Sistema Nacional de Crédito Rural), ensino agrícola, pesquisa / assistência técnica

(IAA, Embrapa, IBC, Ctrin-Dtrig, Ceplac etc.), incentivos fiscais (transferência maciça do patrimônio fundiário da Nação para particulares), dentre outros. No entanto, esgotou-se na crise econômica do endividamento externo da década de 1980 e da ditadura militar (1985), revelando sua dependência de forte aporte estatal.

Neste contexto iniciou-se um ciclo econômico neoliberal dos anos 1990, quando o papel da agricultura foi crucial para a gestão das várias conjunturas macroeconômicas do período. Lançou-se sobre o setor agrícola a mesma estratégia do período militar, geração de saldos do comércio exterior. A forma como a política econômica externa incorporou o setor agrícola na “solução” do endividamento externo reforçou a estratégia de concentração e especulação fundiária.

A partir dos anos 1990 com políticas inspiradas em enfoque neoliberalista, enfraquecendo fortemente o papel do Estado na condução eficaz de suas políticas, criou-se um período de incertezas e riscos, talvez sem precedentes. Neste período com o enfraquecimento da corrente pela reforma agrária e sua retirada da pauta social como questão crucial para o desenvolvimento rural, seja pelo próprio movimento acelerado de urbanização da população brasileira, pelo seu paulatino esvaziamento na opinião pública, falta de renovação dos seus quadros, ou mesmo pela não atualização da temática frente as rápidas mudanças em curso. Observou-se um novo alinhamento da questão agrária, não mais entre a reforma agrária e modernização conservadora, mas sim entre o fruto da modernização conservadora, o agronegócio de um lado e o reconhecimento da categoria social agricultura familiar do outro.

Este novo cenário refletiu diretamente nas políticas públicas recentes voltadas para o desenvolvimento rural. A coexistência de dois Ministérios, o do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), revela a dualidade institucional do rural brasileiro, onde as políticas públicas transitam entre a agricultura de cunho familiar e a agricultura patronal.

Um esforço de sistematizar os principais olhares sobre o desenvolvimento rural, suas principais vertentes teóricas/analíticas, principais autores/obra seminal e eixo de análise/ideia força (tabela 1), semelhante ao que Brandão (2007) realizou na tentativa de elucidar as principais influências para uma exacerbada valorização da escala local no debate sobre desenvolvimento. Revelou a complexidade e por vezes convergência dos olhares sobre o desenvolvimento rural, assim como, auxiliou no dimensionamento deste campo como uma arena de disputa que ainda não encontrou uma agenda conciliadora para o caso brasileiro.

Da leitura da tabela acima, pode ser observado do ponto de vista do campo de produção do conhecimento que existem arquiteturas analíticas inspiradas por tradições teóricas diversas e, muitas vezes, divergentes entre si. Contudo um “fio condutor” de todo o processo é o avanço progressivo para a superação da fronteira setorial associada à noção de desenvolvimento rural, no primeiro momento muito mais restrito à esfera agrícola, assumindo na sua concepção mais atual, a do desenvolvimento territorial uma estrutura analítica sofisticada, que propõe dentre outros aspectos uma ação multisetorial.

**Tabela 1 Agrupamento da evolução do conceito desenvolvimento rural**

<b>Vertente teórica / analítica</b>	<b>Principais autores / obra seminal</b>	<b>Eixo de análise e ideia - força</b>
Desenvolvimento agrícola	Vasta obra (principalmente manuais técnicos) produzidos no período pós-guerra, que ficou conhecido como “revolução verde”, período, que coincide com a impressionante expansão capitalista dos “anos dourados” (1950-1975)	A questão agrária seria proeminente a melhoria dos índices da produção agropecuária (área plantada, produtividade, inovação, tecnológica, economicidade, biotecnologia, dentre outros fatores de produção.
Desenvolvimento agrário	Estudos fortemente influenciados por análises estruturais. Lenin (1899); Prado Jr (1960 e 1962) Guimarães (1979); Graziano da Silva (1981; 1996; 1999); Lopes (1982); Goodman (1986); Chonchol (1994); Kageyama et al. (1990); Veiga (1991); Delgado (xxxx)	Interpretações acerca do “mundo rural” em suas relações com a sociedade maior, não apenas à estrutura agrícola, mas também suas outras dimensões (política, instituições, conflitos, interesses, relação com mercados etc.)
Desenvolvimento rural	Queiroz (1973); Sorokin <i>et al</i> (1986); Wanderley (2000); Graziano (2001); Navarro (2001) Osório (2001); Carneiro & Maluf (2003)	Foca no ambiente rural com um “novo” olhar (amplo debate sobre sua definição e especificidades), destaca a melhoria do bem-estar das populações rurais como o objetivo final desse desenvolvimento.
Desenvolvimento (rural) sustentável	Relatório Brundtland (1987); Sachs (1986)	Necessidade das estratégias de desenvolvimento rural incorporarem uma apropriada compreensão da dimensão ambiental, além da social e econômica, mediante adoção de um otimismo tecnológico, artifícios normativo e econômico.
Desenvolvimento local	Vázquez Barquero (1993 e 1999); Borja e Castells (1997); Putnam (1993); Romer (1986 e 1990); PNUD (Banco Mundial); Schmitz (1997) e Porter (1998)	Utilizando princípios do crescimento endógeno, capital social, governança local, <i>clusters</i> , arranjos produtivos locais, <i>best practices</i> , dentre outros, criaria-se um ambiente favorável ao desenvolvimento local com alta atratividade de capitais.
Desenvolvimento Territorial	Pecqueur (1992); Bagnasco (1993; 1996); OCDE (1996); Ploeg (1995); (2001); Ellis (2001; 2000; 1998);	Unidade espacial de análise conceitual e de referência normativa que deve ser o espaço de ação em que transcorrem as relações sociais, econômicas, políticas e institucionais.

Nesta perspectiva uma possível sistematização das políticas públicas recentes voltadas para agricultura familiar, pode ser dividida em três grupos, aquelas voltadas à agricultura familiar, outras ligadas ao desenvolvimento territorial rural sustentável e voltadas à reforma agrária e ordenamento da estrutura fundiária (tabela 2). Observando as políticas públicas sobre gestão do MDA, a pauta da reforma agrária e ordenamento territorial continuam sendo um componente das ações, no entanto, uma análise mais detalhada, demonstra que do ponto de vista de investimentos, amplitude e mobilização as ações ligadas aos programas no contexto da agricultura familiar, são em número, alcance e repercussão muito mais

proeminentes, seguido das ações ligadas ao desenvolvimento territorial rural sustentável.

**Tabela 2 Agrupamento das políticas públicas, programas e ações vinculados ao MDA.**

PROGRAMAS	TEMAS	AÇÕES
Agricultura familiar	Crédito, fomento, proteção da produção, garantia de preços e da renda e inclusão produtiva.	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF; Microcrédito orientado; Mais Alimentos; Garantia-Safra; Seguro da Agricultura Familiar – SEAF; Política Geral de Preços Mínimos – PGPM; Programa de Garantia da Produção da Agricultura Familiar; Plano Brasil sem miséria;
	Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER	Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural -PRONATER; Programa de Assessoria Técnica Social e Ambiental à Reforma Agrária – ATES.
	Comercialização e inserção econômica em mercados institucionais, diferenciados e convencionais e nas cadeias produtivas de energias renováveis	Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE; Programa de Aquisição de Alimentos – PAA; Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel; Organização Produtiva dos Trabalhadores Rurais.
	Outros:	Sistemas de produção de base ecológica e orgânica da agricultura familiar; Integração regional; cooperação internacional e participação nas negociações internacionais e de comércio exterior envolvendo o país.
Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável	Desenvolvimento Territorial	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais - PRONAT; Programa Territórios da Cidadania
	Gestão Social	Programa Nacional de Documentação de trabalhadora Rural; Colegiados Territoriais; Agenda 21
	Infraestrutura Territorial	Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços dos Territórios Rurais – PROINFO; Territórios Digitais; PAC 2; Recuperação de Infraestrutura e Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamentos.
Reforma agrária e ordenamento da estrutura fundiária	Acesso à Terra e Ordenamento Fundiário	Programa Nacional de Reforma Agrária; Regularização Fundiária na Amazônia Legal – Terra Legal; Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF; Cadastro de Terras e Regularização Fundiária; Titulação dos Assentamentos.
	Políticas para Assentamentos	Crédito Instalação aos Beneficiários da Reforma Agrária; Apoio a Agroindustrialização e Comercialização dos Assentamentos – TERRA SOL.
	Cidadania	Arca das Letras; Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA; Distribuição de Cestas Básicas.
	Conflitos Agrários	Programa Paz no Campo

Fonte: FEALQ/IICA/NEAD, 2012, apud Rangel, 2013.

Essa mudança pode ser atribuída do ponto de vista da formação teórica, a evolução da

compreensão sobre o que seria o desenvolvimento rural, partindo de uma visão do rural como questão estritamente agrícola, para uma visão do rural para além do agrícola, incorporando conceitos como multifuncionalidade, *continuum* rural urbano, pluriatividade e território.

Dentro do atual arcabouço teórico, o desenvolvimento rural passa por progressiva valorização da agricultura familiar, como importante elemento dinamizador de processos, nesta linha, diferentes programas vêm sendo desenvolvidos e implementados. Tal quadro não sugere a superação de clássicos conflitos no meio rural, como a necessidade de reforma agrária, a diferença é a possibilidade de coexistência, sustentada no discurso governamental, entre a concepção da modernização conservadora e aquela que avalia que a questão do desenvolvimento rural não passa exclusivamente pela modernização técnica.

### 1.3 A Abordagem Territorial do Desenvolvimento Rural

O processo de desenvolvimento é intrinsecamente marcado de tensões, essas mudanças engendradas pela ação humana, a partir de determinadas concepções, se dá sobre diferentes espaços, estes lugares não são simples plataformas onde se inserem os projetos de desenvolvimento, pelo contrário, o espaço é fruto de uma produção social, historicamente determinado, resultante dos conflitos e consensos que se estruturam em torno do ambiente construído (BRANDÃO, 2007).

Estudos sobre o aspecto concentrador do processo de desenvolvimento/subdesenvolvimento no caso brasileiro, causador e agravador do atraso e da miséria das regiões mais pobres estão amplamente caracterizados e analisados nos trabalhos de Azzoni (1997), Campolina (1993), Cano (1997), Pacheco (1998), Redwood (1975) e Caiado (2002). Nesse sentido, Cano (1997), adverte.

*O que surpreende sempre nos trabalhos conservadores ou menos críticos é a permanente ausência sobre o questionamento às causas estruturais regionais que perpetuam um quadro social com índices deploráveis de pobreza e cultura regional. Refiro-me ao tabu ideológico que reveste o enfrentamento local de suas estruturas de dominação: de renda, propriedade, controle público, acesso ao Estado etc.*

Para esses autores a categoria sócio-espacial do desenvolvimento é fundamental na compreensão de variados quadros sociais. Muitos são os trabalhos que caracterizam e buscam dar significados ao tema polissêmico sobre a questão territorial, como Gumuschian (2002), Moraes (2000), Haesbaert (2004), Porto-Gonçalves (2005), Gomes (1997), Castro (1997), Santos (2005) dentre outros.

Embora o conceito de território preceda de muitos significados, para este trabalho, o enfoque será dado para a noção de território enquanto unidade de planejamento para formulação e implementação de políticas públicas, como destacado por Cazella *et al* (2009).

*A noção de território tem cada vez mais assumido importância destacada nos discursos dos gestores de políticas públicas de numerosos países, inclusive o*

*Brasil [...] o território aparece cada vez mais como uma entrada programática, inovadora e privilegiada para renovar a concepção do desenvolvimento rural. Mas, apesar da adoção generalizada do conceito, observa-se uma dificuldade dos acadêmicos, dos profissionais do setor e dos próprios gestores de políticas públicas na definição rigorosa do conceito de território e, conseqüentemente, dos instrumentos de intervenção pública.*

Um aspecto frequente nas políticas de abrangência nacional é a sua baixa capacidade de absorver os diferentes contextos que deveria enfrentar. Países com o tamanho e a diversidade do Brasil necessitam de políticas públicas ao menos regionalizadas, para que possam melhor implementar instrumentos adequados à natureza dos problemas e possíveis soluções (BRASIL, 2003).

Segundo o Documento: “Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável” (BRASIL, 2003).

*Os mecanismos de políticas públicas sob sua responsabilidade, combinados com àqueles sob responsabilidade de outros setores dos governos federal, estaduais e municipais deverão ajustar-se às estratégias de desenvolvimento territorial, harmonizando as políticas públicas nos diversos níveis de governo, que deverão sintonizar-se com as demandas das populações territoriais e organizações da sociedade civil.*

A abordagem territorial dirige o foco das políticas para o território, destacando a importância das políticas de ordenamento territorial, de autonomia e de autogestão, como complemento das políticas de descentralização (BRASIL, 2003).

Não há, obviamente, consenso da abordagem sobre território. Autores como Brandão (2004) destacam que existem erros na simplificação do conceito, pois a necessidade da “territorialização” das intervenções públicas pode ser tomada, por vezes, como uma resposta equivocada para os problemas do desenvolvimento. Ainda segundo o autor, a compreensão reduzida de que todos os atores sociais, econômicos e políticos estão cada vez mais “diluídos”, em um determinado recorte territorial, cabendo ao agente público a formulação de ferramentas capazes de animá-los para cooperação em prol de benefícios comuns, revela-se insuficiente. Nesta linha de pensamento, o foco permanece sobre a procura de qual escala é melhor para intervenção das políticas.

*Parece existir uma opção por substituir o Estado (“que se foi”) por uma nova condensação de forças sociais e políticas (abstrata) que passa a ser chamada de território. (BRANDÃO, 2004).*

Em muitos casos, parte-se do pressuposto que o recorte territorial é orientador para a formulação e implementação de políticas públicas. No entanto, o modismo acrítico e aistórico podem determinar o banalismo e formalismo da análise (BRANDÃO, 2004), contribuindo negativamente para o retorno do debate da dimensão espacial no processo de desenvolvimento. Veiga (2002) questiona se essa tendência indica uma revalorização da dimensão espacial da economia, ou se, ao contrário, não passa de mais um prolongamento da

infindável mania de acrescentar adjetivos ao substantivo 'desenvolvimento'.

Vale destacar que segundo Brandão (2004), A abordagem territorial, ou como o autor prefere colocar como a “dimensão espacial do desenvolvimento”, não se apresenta como uma novidade analítica e política que nega as questões urbanas e regionais no Brasil. As referências podem ser retomadas a década de 50, quando era proeminente o debate sobre o desenvolvimento regional, na década de 60 e 70 o destaque era o debate sobre as desigualdades regionais, e na década de 80 o tema sobre a questão urbana ganhou maior relevância.

Para o autor a retomada do tema, deveria recair sobre o aperfeiçoamento dos debates anteriores, apoiado no âmbito da discussão estrutural do processo de desenvolvimento, ou melhor, nunca deveria ter abandonado o campo da economia política do desenvolvimento. Caberia aproximar-se recorrentemente das recentes análises, a dimensão espacial do processo de desenvolvimento-subdesenvolvimento sugerida por Furtado (1961), não se afastando das marcantes heterogeneidades estruturais (produtiva, social e espacial) característica do caso brasileiro.

Duncan (2013) expôs que alguns setores já são descentralizados e afeitos a uma abordagem territorial, a segurança pública, os serviços públicos e os recursos naturais, são visivelmente exemplos dessa possibilidade, onde esquemas de governança territorial nos quais o poder do Estado encontraria o poder da sociedade e juntos estabeleceriam procedimentos que dariam sustentação a coesão social e territorial.

Brandão (2004) e Faria (1978) apontam elementos orientadores, subsidiando uma trajetória analítica para auxílio dos formuladores de políticas públicas com uma matriz territorializada.

*A base para as formulações passariam por indagar sobre quais são os atores, agentes e sujeitos? Quais são seus interesses concretos, seus instrumentos táticos e estratégicos? Atuam em que escala espacial? As determinações dos fenômenos estudados se dão em que escala espacial? Em que escala esses fenômenos se manifestam (local, metropolitana, nacional)? Onde estão os Centros de Decisão e Comando determinantes dos “fatos territoriais” sob análise? Quais os agentes cruciais e seus efeitos de dominação? Encontrar a escala adequada que defina determinado campo onde a decisão deve ser tomada; Buscar a escala de observação adequada para a tomada dos fenômenos sobre os quais se deseja intervir; Qual nível de governo ou articulação dos níveis de governo e das esferas de poder são mais pertinentes a problemática específica? Identificar o poder diferencial na capacidade de decisão dos atores envolvidos no setor; Qual a capacidade de resposta e impugnação às forças políticas que querem a perenização do subdesenvolvimento? Quais as determinações mais marcantes do subdesenvolvimento? Qual a natureza das hierarquias? (...) como ocorreu a determinação histórica que conferiram a região as características atuais? Deve-se apontar a natureza da inserção do setor na economia estadual e desta nas ambiências nacional e internacional. Questionar como foram formatadas as suas complementaridades econômicas; como tais escalas nacional e internacional impõem, concedem, constroem lógicas mais endógenas de desenvolvimento; como se engrenam, ajustam, se encadeiam, engancham, atrelam e engatam as*

*estruturas produtivas territorializadas ao movimento do contexto mais geral; Discriminar e hierarquizar os fatores endógenos e exógenos determinantes, condicionantes ou coadjuvantes dos processos sociais, econômicos, políticos etc.; Dimensionar o poder privado, sua capacidade transformativa, de promover mudanças nas relações gerenciais, tecnoprodutivas, trabalhistas, e de investigar a teia de relações intersetoriais existentes nos diversos pontos do espaço; Dimensionar o poder público, sua capacidade de coordenação estratégica, de organicidade de ações, capacidade de sancionar decisões estruturantes através de financiamentos adequados etc.; Dimensionar a capacidade das frações de classe compartilharem valores coletivos. Existe substância política para um comprometimento legitimado com um projeto de maior competitividade sistêmica, justiça social e ambiental e de avanço das opções estratégicas; Como a divisão social do trabalho enquanto categoria explicativa básica da investigação da dimensão espacial do desenvolvimento auxilia na explicação do atual quadro? Quais as principais determinações do processo de desenvolvimento (emprego, dinâmica populacional, estruturação, apropriação do consumo, sistema urbano etc ).*

Vainer (1999) contextualiza o debate sobre escala, expondo que no início do século assistiu-se à oposição entre as escalas nacional x internacional, e entre projetos que se fundavam no nacionalismo ou no internacionalismo. Hoje o debate passou a ser dominado pelo par *local x global*, com participação menos marcante dos que enfatizam a escala nacional ou, mesmo, regional. O autor propõe a abordagem ou estratégia transescalares, cuja ideia central pode ser expressa como qualquer projeto (estratégia?) de transformação que envolve, engaja e exige táticas em cada uma das escalas em que hoje se configuram os processos sociais, econômicos e políticos estratégicos.

Castro (2003) propôs que o debate sobre escala recai no entendimento que esta escolha procura na verdade uma estratégia de apreensão da realidade, a qual é demiadamente complexa, por isso, isolar para compreender determinado fenômeno, não pode estar dissociado da lucidez de que esta opção apresenta-se como um eixo orientador, com as limitações inerentes ao processo de sistematização.

*Sendo níveis de abstração para a representação do real, cada escala só faz indicar o campo da referência no qual existe a pertinência de um fenômeno [...], constituindo um modo de aproximação do real [...] é, na realidade, a medida que confere visibilidade ao fenômeno (CASTRO, 2003).*

Brandão (2007a) esclarece que nenhuma escala *per se* é boa ou ruim. O que é necessário seria a discussão da espacialidade dos problemas, nesse sentido em relação ao gestor público caberia implementar políticas levando em consideração a escala específica desses problemas. Para o autor essa escolha não poderia estar dissociada de um contexto que esteja presente um projeto nacional de desenvolvimento, fato desconsiderado na observação de muitas ações que se apresentam como abordagens “espaciais”.

*A complexidade de análise dos determinantes estruturais para se pensar a*

*dimensão espacial do processo de desenvolvimento capitalista são enormes: um problema pode se manifestar em uma escala, mas ter sua determinação em outra. Os instrumentos de intervenção sobre uma realidade localizada podem estar em outra escala espacial, arena política, nível de governo, instância de poder etc (BRANDÃO, 2007a).*

Ainda segundo Brandão (2007a) três definições são fundamentais para encontrar a escala adequada em estratégias territorializadas de desenvolvimento:

- ▲ Definição do campo em que o problema é melhor visualizado;
- ▲ Definir como enfrentá-lo;
- ▲ Definir que escala de intervenção;

Nestes termos, a opção pela territorialização das políticas públicas para o desenvolvimento rural, em certo sentido, reflete o entendimento de que os problemas persistentes geradores de baixos índices de desenvolvimento rural, seriam melhores visualizados na escala intermediária entre o município e o Estado, por isso a opção pela abordagem territorial.

#### **1.4 Programa Territórios da Cidadania**

O Programa Territórios da Cidadania é uma das ações destinadas a reduzir as desigualdades proposta pela agenda social do governo federal. Seu objetivo é a “superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável”. Especificamente o Programa visa à promoção da inclusão produtiva das populações pobres dos territórios, por meio do planejamento e integração de políticas públicas. Também se propõe ampliar a participação social e garantir a universalização dos programas básicos de cidadania. O Programa abrangia, até o final de 2008, 60 territórios, mas foi ampliado em 2009 para 120 Territórios de Cidadania.

*Essas regiões estão dentre as mais pobres do País e, geralmente, possuem capital social pouco desenvolvido, devido a fatores econômicos (falta de meios, pobreza, desemprego); sociais (dependência, subordinação, pouca organização social); geográficos (isolamento, dificuldade de comunicações, limitantes naturais); educacionais (educação formal deficiente, analfabetismo, baixa informação e capacitação); e práticas políticas (pouca participação, clientelismo). Esses elementos desfavoráveis reduziram dramaticamente as chances da cidadania e da participação, acentuando as assimetrias sociais, econômicas e políticas. (BRASIL, 2005).*

A abordagem territorial do desenvolvimento rural sustentável avançou na afirmação enquanto política pública na criação de uma secretaria específica, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial- no Ministério do Desenvolvimento Agrário (FAVARETO, 2007). Seus principais objetivos são:

- Apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais.

- Promover a implementação e integração de políticas públicas através da constituição de territórios.

O conceito de território adotado oficialmente diz respeito a “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” (BRASIL, 2005). Segundo a SDT a abordagem territorial se justifica por vários aspectos, entre os quais:

- a) O rural não se resume ao agrícola;
- b) A escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento e a escala estadual é excessivamente ampla;
- c) Necessidade de descentralização das políticas públicas;
- d) O território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições, estabelecendo iniciativas voltadas para o desenvolvimento.

Entre os critérios utilizados pela SDT para identificar os Territórios Rurais estão:

- i. Conjunto de municípios com até 50 mil habitantes;
- ii. Conjunto de municípios com densidade populacional menor que 80 habitantes/km<sup>2</sup>;
- iii. Maior concentração do público prioritário do MDA (agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário, famílias assentadas, o que caracteriza maior intensidade de demanda social);
- iv. Conjunto de municípios já organizados em territórios rurais de identidade;
- v. Conjunto de municípios integrados com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), e Mesorregiões, do Ministério da Integração Nacional.

Até o presente momento foram identificados 164 Territórios Rurais, que são vinculados ao MDA através da SDT. Propostas de novos territórios ou modificação de territórios já estabelecidos podem surgir em instâncias locais, devendo ser remetidas aos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRUS) para fins de análise e manifestação, que posteriormente as encaminha a SDT. Também nesse sentido, os projetos de desenvolvimento para os territórios rurais surgem nos fóruns locais e são apoiados pela SDT, por intermédio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF).

Vale destacar que o Programa Territórios da Cidadania, foi criado em 2008 a partir da experiência do Programa Nacional de Desenvolvimento dos Territórios Rurais – PRONAT, onde o gestor público entendeu que alguns territórios apresentavam-se economicamente mais

fragilizados que outros, e, com isso, necessitavam de uma atenção emergencial com ações ainda mais articuladas (LEITE, 2011).

Os critérios utilizados na seleção dos Territórios de Cidadania foram estabelecidos para alcançar áreas específicas que estavam diluídas nos critérios dos Territórios Rurais, são este:

- i) Menor IDH (Índice do Desenvolvimento Humano);
- ii) Maior concentração de agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária;
- iii) Maior concentração de populações quilombolas e indígenas;
- iv) Maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família;
- v) Maior número de municípios com baixo dinamismo econômico;
- vi) Maior organização social;
- vii) Pelo menos um território por estado da federação.

O programa trouxe em sua metodologia a proposta de ampliação da participação social, a determinação seria um ciclo ascendente de governança, a institucionalidade do colegiado deveria fortalecer o processo de autonomia do território. Esse conselho de gestão de recursos e ação pública seria o espaço de concertação social entre a sociedade civil e o poder público (GOHN, 2003). Esse lugar de ajuste entre os interesses da sociedade com ação pública, em tese, possibilitaria respaldo legal para diálogo com os governos nas diferentes esferas, e criaria os instrumentos para que a “vontade coletiva” pudesse ser materializada em intervenção pública apoiada nos contextos locais, a legitimidade esperada com esse processo, evitaria o agravamento das distorções e afastamento que o gestor público muitas vezes comete na execução de seu programas.

Essa concertação social encontra um paralelo nas discussões sobre governança, embora a opção filosófica do PTC faça referencia nos documentos orientadores ao termo “gestão social”. Segundo Tenório (2007) a terminologia contemporânea começa a conotar conceitos como governança, que enfatiza o papel dos cidadãos — individuais ou organizados em formas associativas — no processo político, partindo da identificação dos problemas, à formulação, instituição e avaliação dos resultados.

Por governança entenda-se o processo de coordenação de atores, de grupos sociais, de instituições ou de redes empresariais para alcançar objetivos discutidos e definidos coletivamente. Esse conceito se engendra em um contexto de descentralização, como induzido pelo ideário neoliberal, e é uma tentativa de se exercitar a corresponsabilidade na gestão de um grupo social, estabelecida em um território e capaz de representar interesses coletivos (LEGALÈS, 2006; VILLELA E PINTO, 2009).

*Governance é um conceito plural, que compreende não apenas a substância da gestão, mas a relação entre os agentes envolvidos, a construção de espaços de negociação e os vários papéis desempenhados pelos agentes do processo (FISCHER, 1996).*

Tenório e colaboradores (2008) ressaltam que os processos decisórios participativos,

conforme ocorrem em uma governança, no âmbito das esferas públicas, devem refletir os conceitos de cidadania deliberativa, segundo os termos de Habermas (1987). De acordo com os autores, a expressão “legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum”, o que exige um amadurecimento daqueles encarregados em conduzir processos participativos que intentem deliberação (VILLELA e PINTO, 2009).

A governança democrática promove a realização de ações articuladas entre os diversos atores sociais, em prol do desenvolvimento territorial orientada pela prática da gestão social. Esta é entendida pela realização de ações dialógicas, comunicativas, participativas, no qual o processo decisório é exercido por diferentes sujeitos sociais (TENÓRIO *et al.*, 2008).

Para a realização da gestão social no PTC é necessária participação do poder público, sociedade civil e segmentos empresariais, acesso a informação e o estabelecimento de parcerias e da articulação em rede, bem como da construção de arranjos institucionais que compartilhem poder e exerça o controle social sobre as ações a serem implementadas no plano territorial (BRASIL, 2005a).

O Programa estimula a implementação de colegiados territoriais para a prática da gestão social ao garantir a participação de atores sociais tradicionalmente excluídos da esfera pública, como assentados rurais, quilombolas, indígenas e, sobretudo, agricultura familiar, na deliberação de ações para o desenvolvimento territorial (BRASIL, 2009).

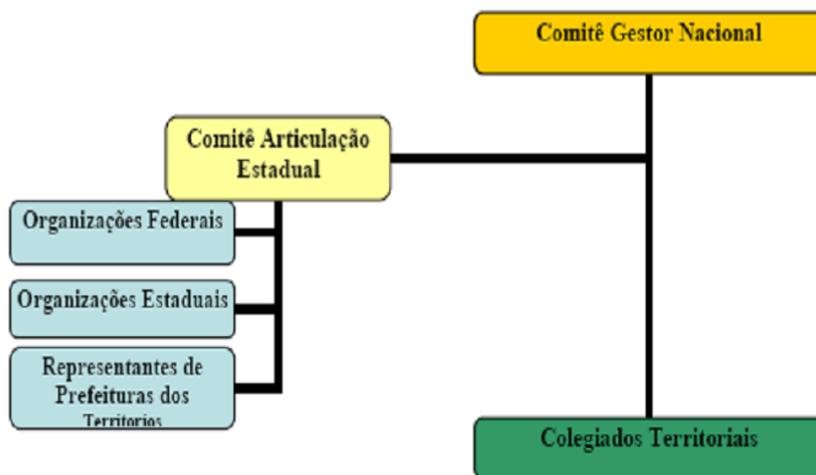
Com a instituição dos colegiados territoriais, Favareto (2010) destaca que ocorreram mudanças na política de desenvolvimento rural do Brasil: a escala das ações passou do âmbito municipal para intermunicipal, ainda que na maior parte das vezes a escala dos investimentos ocorra de forma municipalizada; houve maior participação de atores rurais representantes da sociedade civil, numa política que anteriormente tinha predominância do Executivo municipal.

No âmbito do Programa Territórios Rurais, a participação é entendida a partir da ideia de gestão social, concebida como o envolvimento dos diversos atores do território em todas as fases da política de desenvolvimento, desde a mobilização dos agentes até a avaliação das ações implementadas (BRASIL, 2005a). Segundo as Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais (BRASIL, 2005), não basta, contudo, somente ampliar o leque de agentes territoriais envolvidos, mas envolver plenamente as forças sociais do território.

São destacadas as dimensões relativas aos processos de gestão social e governança dessas estruturas, entendendo governança não como uma maneira de fazer-se um bom governo a partir da criação de um ambiente social e economicamente apropriado, como foi amplamente divulgado por agências multilaterais, mas aproximando essa noção da ideia de capacidade governativa, defendida por Santos (1997), onde ultrapassa-se questões específicas associadas aos aspectos gerenciais administrativos do Estado, para compreender o jogo de relações entre os diferentes atores operando num determinado contexto e os arranjos político-institucionais daí derivados.

Para o processo de gestão do Programa Territórios da Cidadania (Figura 1) foi estabelecido um tripé: Comitê Gestor Nacional, Comitês de Articulação Estadual e os Colegiados Estaduais. O Comitê Gestor Nacional é formado por representantes de diferentes ministérios sendo a Coordenação Geral executada pelo MDA. Este comitê tem por atribuição aprovar diretrizes, adotar medidas para execução do programa, avaliá-lo e definir novos territórios. A coordenação é do MDA, mas a articulação é feita pela Casa Civil e o

monitoramento do programa, realizado pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural – NEAD.



**Figura 1 Organograma da Gestão do Programa Territórios da Cidadania**

Fonte: Territórios da Cidadania (2013)

Os Comitês de Articulação Estadual são consultivos e propositivos. Procuram articular órgãos federais, estaduais e representações das prefeituras dos municípios envolvidos nos territórios. Visa apoiar a organização e mobilização dos colegiados, fomentar a articulação e integração das diversas políticas públicas nos territórios, acompanhar a execução do Programa, auxiliar na sua divulgação e apresentar sugestões de novos territórios e de ações. Os Colegiados Territoriais são compostos por representantes das três esferas de governo e da sociedade em cada território.

Entre as atribuições dos Colegiados Territoriais destacam-se:

- i) Divulgar as ações do Programa;
- ii) Identificar questões locais para o órgão gestor priorizar o atendimento (de acordo com critérios, sistema de gestão preestabelecida, especificidades legais e instâncias de participação existentes);
- iii) Promover a interação entre gestores públicos e conselhos setoriais;
- iv) Contribuir com sugestões para qualificação e integração de ações;
- v) Sistematizar as contribuições para o Plano Territorial de Ações Integradas;
- vi) Exercer o controle social do Programa.

No caso dos PTC, a Figura 2 apresenta uma síntese do processo de gestão e planejamento operado nos diferentes Territórios da Cidadania. Ela indica que as ações oriundas dos Colegiados alimentam a matriz de debate territorial que, por sua vez, informam o Plano de Execução das atividades nesse âmbito, que subsidia o acompanhamento e monitoramento das mesmas, servindo de insumo à Matriz de Ações Governamentais que, novamente, ampara a construção de esforços locais/regionais.



**Figura 2 Planejamento e Gestão nos Territórios da Cidadania**

Fonte: Territórios da Cidadania (2013).

A política de desenvolvimento rural sustentável com enfoque territorial permitiu a criação de novos espaços de gestão social nos territórios, assim como novas institucionalidades territoriais, que se propuseram a reunir, a diversidade e pluralidade de representantes de movimentos sociais, prefeituras, governos estaduais, ministérios, entidades de classe, assim como organizações de segmentos sociais historicamente excluídos de políticas públicas.

## CAPÍTULO II

### 2. O Território Noroeste Fluminense

Esta região compreende 13 municípios: Bom Jesus do Itabapoana; Italva; Itaperuna; Laje do Muriaé; Natividade; Porciúncula; Varre-Sai; Santo Antônio de Pádua; Aperibé; Cambuci; Itaocara; Miracema; São José de Ubá. Vale destacar que na etapa da busca de informações qualificadas sobre a região, evidenciou-se poucas publicações que tenham como elemento central o Noroeste Fluminense em seus aspectos histórico, social, econômico, cultural e político, por vezes, tais informações estavam dispersas em publicações sobre o Norte Fluminense, região onde pode ser encontrada maior quantidade de informações.



**Figura 3 Noroeste Fluminense**

Fonte: Editorial de arte /agência o globo.

O termo e região político-administrativa Noroeste Fluminense é reconhecido oficialmente a partir da Lei nº 1.227, que instituiu o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do estado do Rio de Janeiro em 17/11/1987, processo este cercado de conflitos entre contrários a divisão da região Norte do estado alegando perda de poder político com a divisão, e aqueles que a justificavam, sobretudo representantes do governo em nome de características geoeconômicas específicas que diferenciam o norte do noroeste fluminense, tendo como argumento central que existia um grupo de municípios tidos como produtores de petróleo e gás que demandava ações diferenciadas da gestão pública, dessa forma o Norte Fluminense ficou com a seguinte composição de municípios, Campos dos Goytacazes, Macaé, Conceição de Macabu, São João da Barra, Cardoso Moreira, São Francisco do Itabapoana, São Fidélis, Carapebus e Quissamã (NEVES, 2006).

No processo socioeconômico de formação da região atualmente denominada de Noroeste Fluminense, destaca-se o período de exploração econômica da cultura do café que perdurou como principal atividade econômica da segunda metade do século XIX até o final da década de 1960 quando se intensificou o processo de erradicação dos cafezais considerados

improdutivos; A atividade cafeeira dependente de grande oferta de mão de obra levou a mudança no plano econômico afetar diretamente a população da região. Das estratégias adotadas destaca-se a adoção de soluções informais, notadamente a migração para os centros urbanos. O declínio da atividade é respaldado pelo discurso dos gestores técnicos do Instituto Brasileiro do Café que desconsideraram as condições de produção no estado do Rio, apontando a pecuária como atividade mais viável para substituição da produção do café (NEVES, 2006).

Dados do IBGE (2006) demonstram a área ocupada por pastagens no território em relação a área agrícola, partindo do pressuposto de correlação entre pastagem e atividade pecuária, para além daquelas propriedades com baixos índices de produtividade, pode ser observado a acentuada “pecuarização” dos municípios.

**Tabela 3 Porcentagem de pastagem em relação à área agrícola**

MUNICÍPIO	% de pastagem em relação à área agrícola de cada município (em hectares)
Aperibé	88,4
Bom Jesus de Itabapoana	79,4
Cambuci	83,2
Italva	80,6
Itaocara	75,1
Itaperuna	85
Laje do Muriaé	80
Miracema	60,8
Natividade	88,6
Porciúncula	59,5
Santo Antônio de Pádua	78,6
São José de Ubá	86,5
Varre-Sai	54

Fonte: PTDRS (2014)

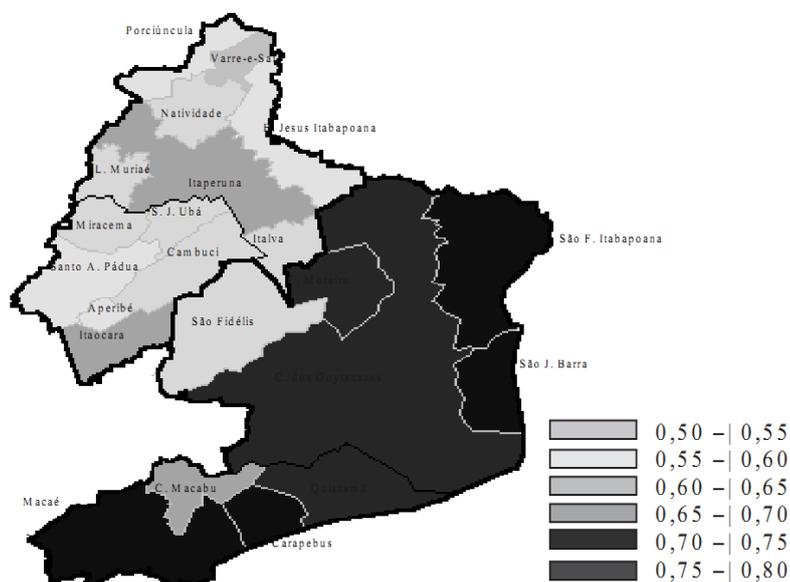
Fato curioso na pesquisa sobre o Noroeste fluminense é o predomínio de referencia a uma identidade do território associado a aspectos negativos como a região mais pobre do Rio de Janeiro, associado à pobreza, à estagnação, o Nordeste do Sudeste, periferia da Zona da Mata Mineira, dentre outros.

Neves (2006) identifica três características persistentes no discurso que estigmatiza a região, a primeira associada a ideia de bolsão de subdesenvolvimento e de pobreza causado pelo esvaziamento econômico e populacional; a segunda relacionado como área de desatenção e desprestígio por parte dos poderes estatais; e a terceira como região portadora de uma agricultura decadente. Estas características auxiliam na explicação da permanência da identidade de ‘região mais pobre do Rio de Janeiro’, discurso catalisado pelo uso do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH como fator demonstrativo da incidência de piores índices de pobreza do Estado.

Partindo do referencial teórico de autores como Prado Jr. (1966), Rangel (1962), Guimarães (1982), Furtado (1972) e Gonçalves (1999), o trabalho de Souza *et al* (2005)

procurou relacionar a estrutura fundiária com o quadro de uma sociedade excludente, baseada nos baixos salários da maioria da população, dessa forma, utilizou a hipótese de que a estrutura fundiária de um determinado município pode ser um importante fator explicativo de seu desenvolvimento, tendo como campo de estudo o Norte e Noroeste Fluminense. O autor concluiu que a distribuição da terra nesses municípios é menos concentrada do que a do Brasil, cujo índice de Gini é de 0,843, apresenta-se semelhante à distribuição da região Sudeste, cujo índice é de 0,757, e do Rio de Janeiro, que é de 0,751.

A região apresenta baixos valores para o indicador Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM (tabela 4), com menor desempenho para o município de Lage do Muriaé, em contraponto, o município de Itaperuna ao longo da série histórica vem mostrando elevação desse índice, em 1991 ocupa o melhor índice da região.



**Figura 4 Índice de Gini da distribuição da posse da terra nas regiões norte e noroeste fluminenses, 1998**

Fonte: Souza *et al* (2004).

A seguir é apresentado um quadro com perfil do noroeste fluminense, os municípios estão citados por ordem decrescente do tamanho populacional, a opção pelo uso da variável tamanho populacional deve-se ao fato de ser um determinante importante para auxiliar na explicação das diferenças quanto ao grau de desenvolvimento econômico e social, o que pode estar associado ao maior potencial de consumo, atraindo o setor privado, bem como ao poder político, devido ao tamanho do eleitorado, influenciando na destinação dos investimentos públicos (SOUZA *et al*. 2005).

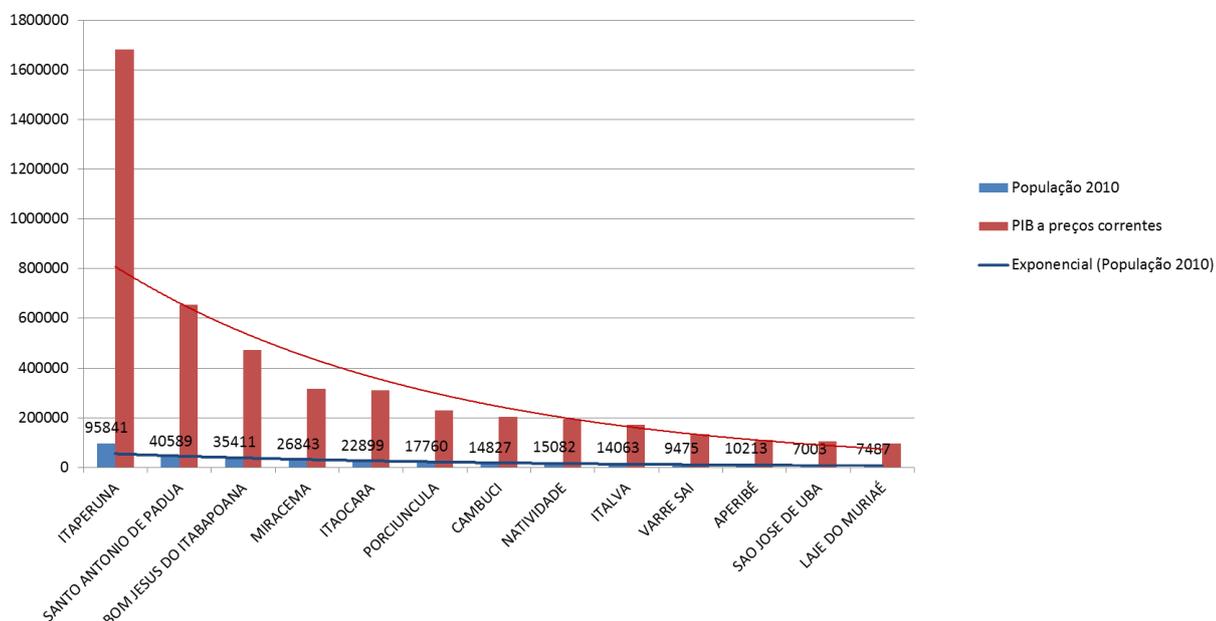
O município de Itaperuna é o mais populoso do território com 95.841 habitantes, mais que o dobro do segundo município mais populoso que é Santo Antônio de Pádua, Itaperuna apresenta também o maior PIB a preços correntes e a cidade, dada a sua centralidade e influencia dentro do colegiado do território, comumente tem sediado as reuniões do colegiado, ocupando influencia política significativa. O segmento social dos pescadores mais atuante no território tem sede no município, a colônia de pescadores Z 20. Na outra ponta da tabela está o município de Lage do Muriaé, com população de 7.487 habitantes, é penúltimo

em termos de menor população, mas o último em termos de PIB. Observa-se correlação linear positiva entre tamanho populacional e PIB municipal (Tabela 4).

**Tabela 4 Perfil dos municípios do Noroeste Fluminense**

Município	População 2010	PIB a preços correntes 2012 (mil reais)	IDH-M 2010	Número de estabelecimentos rurais
Itaperuna	95.841	1.682.769	0,73	1.185
Santo Antônio de Pádua	40.589	655.036	0,72	1.003
Bom Jesus do Itabapoana	35.411	472.874	0,73	1.046
Miracema	26.843	314.984	0,71	374
Itaocara	22.899	310.138	0,71	1.612
Porciúncula	17.760	229.260	0,70	1.320
Cambuci	14.827	202.313	0,69	1.146
Natividade	15.082	194.241	0,73	447
Italva	14.063	170.695	0,69	424
Varre sai	9.475	134.378	0,66	646
Aperibé	10.213	110.190	0,69	226
São José de Uba	7.003	103.507	0,65	429
Laje do Muriaé	7.487	94.880	0,69	413
Total	317493	4.675.265	---	10271

Fonte: IBGE, 2010



**Gráfico 1: Correlação tamanho populacional e PIB municipal**

Fonte: IBGE, 2010

No caso da entrada do Noroeste Fluminense enquanto território reconhecido pelo PRONAT coube ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRUS) a

definição dos critérios para encaminhamento a SDT de quais seriam os dois territórios no Rio de Janeiro. A mudança para o PRONAT que incorporou na sua ação a nova formulação do PRONAF Infraestrutura Municipal, dentre outros aspectos, encontrou dificuldades no período de transição. O assunto será devidamente abordado no capítulo IV, mas para efeito de entendimento da entrada do Noroeste Fluminense no PRONAT, observa-se na leitura das atas, primeiramente uma proposta verticalizada de alteração de programas, sendo a decisão da mudança algo já definido pelo MDA. Assim a discussão sobre o novo programa de desenvolvimento territorial, seria mais de ajuste do estado para não “perder recursos do governo federal”.

*O MDA está em um processo em que a grande maioria dos estados do Brasil já adotou este modelo e que o Rio de Janeiro tem de se adequar, pois é muito importante para os municípios do nosso estado receber esses recursos, e se formos questionar sobre os critérios desta seleção ou sobre a proposta ideal e mais realística para o estado do Rio de Janeiro, terminará excluído deste processo de alocação dos recursos, pelo menos nessa primeira fase. (Presidente do CEDRUS. Ata 20/04/2004).*

Na reunião de abril de 2004 foi debatido entre os representantes e escolhidos os Territórios Noroeste e Território Norte como prioritários para execução do PRONAT no Rio de Janeiro, os critérios utilizados foram:

1. Percentagem de estabelecimentos de agricultores familiares;
2. IDH médio;
3. Número de famílias assentadas;
4. Concentração de áreas reformadas;
5. Número de pescadores;
6. Organizações regionais existentes;
7. Existência de PRONAF Infraestrutura;
8. Programas do governo estadual;

Por fim, durante as entrevistas e atividade de campo três características foram repetidamente registradas nas falas sobre o Noroeste. A primeira delas diz respeito à dimensão espacial, atribuindo uma impressão de região muito extensa e de difícil mobilização. Os treze municípios totalizam uma área de 5.373.545 km<sup>2</sup>, embora represente apenas 2 % da população do estado do Rio de Janeiro com 15.989.929 habitantes (IBGE, 2010).

Dada às dimensões, a mobilização inicial no território tornou-se um complicador, havendo necessidade de realizar reuniões por núcleos de municípios, como foi o caso da estratégia da assessoria territorial para garantir participação de todos os municípios na elaboração do Plano de Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS.

*O território Noroeste como todo o Rio de Janeiro é um território de bastante diversidade de produtores e tipos de agricultura. São treze municípios acho que*

*isto é um dificultador, pois quando você anda numa área rural 10 km é diferente quando você anda 10 km pelo asfalto, então mobilizar atores sociais em 13 áreas rurais do tamanho que é o Noroeste, isso é um dificultador, por mais que ali se identifica-se um território com atividades em comum, com processos em comum, com tipos de lavoura em comum, como era o caso do café, um pouco da cana, produção de leite, mas acho que dividir um pouco logisticamente o território para executar as ações seria algo a considerar. (Consultor 5, entrevista, dez., 2014).*

A segunda peculiaridade do Noroeste Fluminense, segundo o registro das entrevistas, está ligada a existência do Conselho Regional de Secretários Municipais de Agricultura – CRESMA, organização que tem forte atuação política atuando como um interlocutor entre as prefeituras municipais da região e os governos federal e estadual, inclusive como membro do CREDRUS. O CRESMA criado informalmente em 1995 e oficializado em 1997 formou a base do colegiado no Noroeste, estabelecendo uma relação de forças muito assimétrica, tendo em vista que os agentes municipais já estavam habituados com relações políticas para capitar recursos para os municípios que representavam (BRAGA, 1999).

*Encontrei o Noroeste com um grupo bastante fortalecido, muito mais vinculado a um grupo de secretários porque lá já havia o CRESMA, então independente de território, os secretários já se reuniam com determinada frequência, então eles tinham uma relação entre eles e entre alguns grupos de associações, porém muito mais ligada a ação do governo do que da sociedade civil, que era menos do que um coadjuvante, ela não tinha um fórum ou um espaço, ela apenas assistia, não construía junto, isto ficou bem claro quando conversado com a sociedade civil, com essa retomada em 2010 porque eles ficaram mais de seis meses sem articulação, tanto a territorial quanto a estadual, devido este período as reuniões deixaram de acontecer, todas as atividades que foram pensadas foram a nível de secretários, não da sociedade civil participando, sobretudo prova de que os projetos aprovados naquele ano, o que foi discutido o que foi pensado não atendia a sociedade civil. (Consultor 3, entrevista, dez., 2014).*

A terceira característica no Noroeste Fluminense que apareceu em diferentes momentos das entrevistas está relacionada às organizações sociais, se por um lado havia uma representação consolidada dos secretários de agricultura, o público alvo do programa estava disperso em variadas organizações com diferentes níveis de coesão, muitos destes invisibilizados dentro do território.

*Então precisava ter os movimentos sociais, então tinha esta debilidade grande no Noroeste, a gente queria que fosse uma coisa participativa, queríamos envolver os atores e uma vez eu fiz uma coisa que foi fantástica, fiquei preenchendo crachá numa oficina e eu falava assim, que instituição você é? Respondiam ah eu sou sociedade civil, mas qual sindicato, qual organização? Espera ai, então iam lá e perguntavam para o representante da prefeitura, ou seja, as prefeituras levaram uma sociedade civil, iam com uma sociedade civil debaixo do braço e neste ambiente era discutido um plano de desenvolvimento para aquele território, então*

*altamente questionável.* (Consultor 1, entrevista, dez., 2014).

Esses três apontamentos foram a tônica de muitos processos relacionados à operacionalização dos programas de desenvolvimento territorial, um território extenso, não somente em área, mas na diversidade da expressão do segmento da agricultura familiar e complexo em termos políticos. Em segundo lugar uma organização de secretários articulada e influente. Em terceiro a sociedade civil procurando se afirmar nos espaços formais de representação.

## CAPÍTULO III

### 3. Projetos Executados.

Este capítulo tem por objetivo analisar os projetos de infraestruturas e serviços ligados aos programas de desenvolvimento territorial rural, executados no território do noroeste fluminense do Rio de Janeiro, a partir dos dados levantados, subsidiar reflexões sobre a natureza do projeto, sua relação com as diretrizes do PTDRS, e finalmente as implicações destes no contexto da abordagem territorial.

Parte-se do pressuposto que informações sistematizadas sobre os projetos executados, possam fornecer dados que auxiliem na avaliação da gestão pública na execução do Programa Nacional de Desenvolvimento dos Territórios Rurais - PRONAT e Programa Territórios da Cidadania - PTC, uma vez que segundo a metodologia proposta pela SDT, foram estipuladas áreas de resultados, estruturadas em quatro eixos: Fortalecimento da Gestão Social; Fortalecimento das Redes Sociais de Cooperação; Dinamização Econômica nos Territórios Rurais; Articulação de Políticas Públicas. Por se tratar de análise dos projetos de infraestrutura e serviços, este trabalho tem como foco a área de resultado Dinamização Econômica nos Territórios.

As ações realizadas através dos Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais - PROINF no Noroeste Fluminense podem auxiliar no entendimento de até que ponto, a execução dos programas está alinhada ou distante das formulações que deram origem a ação do governo, desta forma, correções podem ser sugeridas, no sentido de aperfeiçoamento da ação do Estado na área de política pública para o rural no território estudado.

Através das entrevistas e pesquisas documentais, observou-se a alegação recorrentemente, sobretudo, pelos secretários de agricultura de que o programa territorial levou a diminuição de contratos nos municípios, frente aqueles realizados pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar na modalidade Infraestrutura e Serviços Municipais (PRONAF-IM). Essa era uma das principais argumentações quando o assunto PROINF era mencionado, inclusive com a citação de que o Conselho Regional de Secretário de Agricultura (CRESMA) enviou uma carta política ao MDA solicitando o retorno ao PRONAF-IM, tal era a insatisfação com o novo programa iniciado em 2003.

Estas e outras ponderações em relação os projetos de infraestrutura e serviços, dificilmente estava apoiada em informações que conferisse legitimidade a argumentação, no sentido de não haver sistematização sobre a execução do PRONAF-IM e PROINF que pudessem ser consultadas. Estas falas enquadravam-se como “impressões” recorrentes, não conferindo maior segurança na reflexão sobre o programa, ou nas decisões em relação à execução e perspectiva de futuro. Estas impressões foram utilizadas como pistas iniciais para estruturação das hipóteses, assim, foi selecionado o conjunto de dados que submetidos a tratamentos analíticos, poderiam auxiliar no aprofundamento do entendimento do perfil de contratação dos municípios antes e depois do início do programa dos territórios.

Os programas consultados foram o PRONAF-IM que iniciou em 1996, mas com as primeiras contratações realizadas no Rio de Janeiro somente em 1997. O segundo foi o Projeto de Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário – PRODESA que tem origem

nas emendas parlamentares. O terceiro foi o PRONAT/PTC <sup>3</sup> iniciado em 2003, para efeito das an. Além desses, foram registrados na pesquisa outros programas com ação direta sobre a infraestrutura rural nos municípios, com destaque para o período recente do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC Equipamentos.

Os dados referentes aos municípios serão apresentados em ordem crescente daqueles que registraram menores contratações em termos de valores, para aqueles que tiveram maior montante financeiro de contratos. Inicialmente será apresentado um balanço dos projetos de infraestrutura por município, com este panorama será possível estruturar um quadro analítico em relação à contratação de investimentos municipais, suas principais origens, e finalmente a natureza desses contratos.

Os projetos foram enquadrados, para efeito de análise em três categorias, Bens, Obras e Serviços. Na categoria “Bens” foram encontrados tratores, implementos, máquinas e equipamentos diversos. Na categoria “Obras” foram encontradas construções diversas de galpões, viveiros, agroindústrias, reestruturação de mercados, dentre outras. Na categoria “Serviços” foram encontrados recuperação de estradas e pontes, recuperação ambiental, cursos de capacitação, inseminação artificial, melhoria alimentação bovina, melhoria genética, eletrificação rural, dentre outros.

### **3.1 A Obtenção dos Dados e Monitoramento dos Projetos.**

Foram pesquisadas três fontes para acessar as informações referentes aos projetos de infraestrutura, o Sistema de Gestão Estratégica (SGE) da SDT/MDA, o Sistema de Acompanhamento de Obras Urbanas SIURB da Caixa Econômica Federal (CEF), a terceira fonte foram os dados do PAC Equipamentos, uma vez que recentemente esta ação do governo federal alocou R\$ 9.669.510,56 no Noroeste Fluminense, uma média de R\$ 808.792,55 para cada município, de forma que este dado pela proporção que representa na estruturação dos municípios não poderia ficar fora da presente análise. A página da *web* do território da cidadania também foi pesquisada, mas as informações são disponibilizadas através do documento intitulado Relatório da Matriz de Execução por ano, o conteúdo faz referência genérica sobre as ações provenientes de vários ministérios, mas não existe um detalhamento sobre a ação, que possibilite maior detalhamento. Por isso, os dados não auxiliaram para finalidade da pesquisa.

As informações sobre os projetos de infraestrutura foram complementadas através do Sistema de Convênios do Governo Federal (SICONV), que cadastra as transferências de recursos federais. Outras fontes complementares foram às atas do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRUS) e as proposta técnicas submetidas ao Conselho.

O acesso a essas informações sobre as ações do programa territorial teriam no monitoramento sobre o uso do recurso público, um dos diferenciais da proposta de desenvolvimento rural com enfoque territorial. O Sistema de Gestão Estratégica - SEG foi criado justamente como uma ferramenta para auxiliar na gestão social do programa.

---

<sup>3</sup> Embora o PRONAT tenha sido substituído em 2008 pelo PTC no noroeste fluminense, os dados pesquisados registram os projetos de infraestrutura e serviços como PRONAT, mesmo após seu encerramento, no entanto, para efeito desta análise, interessa que era o PROINF a modalidade nos dois programas que enquadrava os projetos de infraestrutura e serviços, os quais são considerados nesta dissertação.

*Entre os múltiplos aspectos que este processo demanda, a comunicação e a gestão da informação adquirem um papel privilegiado para qualificação dos atores. A informação adequada, no momento oportuno, nas mãos dos atores envolvidos é um desafio central e determinante para o êxito da gestão social no desenvolvimento rural. (SEG, 2014)*

Dessa forma a SDT materializou no SGE uma ferramenta com os seguintes objetivos, promover e facilitar o acesso às informações que subsidiem a gestão territorial; realizar avaliação da gestão, de resultados e de impactos da política; e disponibilizar instrumentos para melhorar a qualidade dos investimentos públicos, os quais foram definidos a partir de cinco componentes que resumem as condições básicas para o êxito da Gestão Social dos territórios: a participação, organização, planejamento, articulação e controle social.

O SGE como espaço condensador de informações foi procurado para o acesso qualificado de informações sistematizadas sobre os investimentos públicos, como será visto mais adiante, muitos dados não foram inseridos no sistema, a tabela fornecida pelo sistema com o título ‘projetos Rio de Janeiro monitorados’, apresenta questionário com campos para avaliação quantitativa e qualitativa dos projetos que não foram preenchidos. Foram encontrados no Sistema registros de quatro projetos monitorados nos anos de 2003, 2005, 2006 e 2007, do total de vinte quatro executados no território. Somente esses quatro foram alvo de monitoramento registrado no SEG, mesmo assim, alguns campos importantes do formulário não foram preenchidos pelo avaliador (tabela 5).

**Tabela 5 Campos de informações qualitativas da planilha de monitoramento**

Descrição
Situação do Projeto;
Comentário;
Indique os resultados da parte do projeto que já foi concluída, se houver;
Indique até três resultados gerados pelo projeto concluído e funcionando;
Indique as ações que poderão garantir o funcionamento do projeto;
Indique as ações que poderão garantir o funcionamento do projeto;
Indique as ações para resolver as causas do atraso do projeto;
Se a execução do projeto é normal ou está adiantada indique os resultados alcançados;
Indique as soluções para que o projeto seja iniciado;
Indique as ações para o projeto continuar sendo executado;
Indique ações a serem empreendidas pela SDT para diminuir o número de projetos cancelados;
Outras informações consideradas relevantes pelo avaliador;
Recomendações/Sugestões finais para o projeto;

Fonte: SGE/SDT

Com a finalidade de buscar informações consolidadas referentes aos projetos efetivados, buscou-se no *link* Resultados da Gestão Territorial do SGE, as informações sobre gestão dos projetos, do programa, dos colegiados e indicadores de desenvolvimento. No sistema, também pode ser encontrado outros dois campos de consulta, um sobre Informações Territoriais, que atende aos requerimentos e demandas de informações quanto à composição, caracterização, documentos referenciais sobre os territórios, entre outros; e, por fim,

Ambientes de Gestão para consulta de dados e informações dos diferentes níveis de gestão.

A disponibilidade de acesso dessas informações teria como plano de fundo a proposta de criação dos Indicadores de Desenvolvimento, um avanço metodológico sofisticado na implementação de políticas públicas, uma vez que a etapa de avaliação no ciclo de vida de uma política, não raro, fornece poucos elementos objetivos para o aperfeiçoamento dos programas. No caso os indicadores abrangeriam seis áreas: Capacidades Institucionais, Identidade Territorial, Acompanhamento da Gestão dos Colegiados Territoriais, Índice de Condições de Vida, Avaliação de Projetos de Investimento, e Monitoramento de Projetos de Investimento. O trabalho ora em curso focou na consulta das informações referentes à Avaliação e Monitoramento.

A consulta ao SEG demonstrou que formulações metodológicas criadas para melhorar o monitoramento da política não foram efetivadas, como proposto inicialmente, uma dessas seria a consulta a informações sobre a gestão dos projetos, no entanto durante a pesquisa os dados não foram encontrados, sobre isto foram feitas as seguintes observações:

- Onde estariam listadas as Propostas Enviadas para Avaliação da SDT por ano, a informação não está atualizada, aparecendo dados somente a partir de 2011, sendo que projetos que foram aprovados e contratados não constam na lista, como se os que foram aprovados não tivessem sido enviados para análise, ou seja, esta informação não pode ser acessada para a pesquisa no SEG tendo sido necessário recorrer a outro mecanismo.
- A listagem com os dados dos Projetos Executados seria crucial tanto para a pesquisa, quanto para o maior controle social, os dados foram encontrados até o ano de 2012 ficando 2013 e 2014 sem registro.
- Nos dados do SEG sobre monitoramento dos projetos executados, não foi encontrado o levantamento completo, muito aquém do esperado, somente em 2009 ocorreu monitoramento realizado pela Delegacia Federal do MDA no Rio de Janeiro. Esta atividade gerou dados referente a 2003, 2005, 2006 e 2007. Conforme citado anteriormente, esta ferramenta auxiliaria na avaliação dos projetos de investimentos, possibilitando também considerações sobre efeitos e impactos dos investimentos financiados, assim como lições do processo de gestão de projetos da SDT. Esta avaliação seria fundamentada pela ação de monitoramento, que é composta por registrado de informações sobre a situação do projeto, identificação das causas de não cumprimento de objetivos, soluções e indicação dos responsáveis por executar as soluções propostas. Estas informações seriam registrados no questionário (Q6), o qual permite registrar até oito possíveis situações do projeto e as ações a serem encaminhadas para garantir sua correta execução e/ou o funcionamento das infraestruturas financiadas. No entanto, esta importante ferramenta que contribuiria ainda mais com a proposta de acesso a informação da política, e maior gestão social do território, está parcialmente executada, limitando análises sobre possíveis motivos do desempenho do programa no Noroeste Fluminense.

A função de monitoramento, no caso do Rio de Janeiro ficou sobre a responsabilidade da DFDA, uma vez que as Células de Acompanhamento e Avaliação não foram

implementadas no Estado<sup>4</sup>. Durante o levantamento dos dados observou-se a limitada disponibilidade de recursos humanos também na DFDA que seria responsável pela execução desta função nos dois Territórios da Cidadania Norte e Noroeste, como também no Território Rural da Baía da Ilha Grande, fato consubstanciado pela disponibilização de apenas um relatório de monitoramento de projetos em 2009, mesmo assim com várias lacunas.

Na ocasião das atividades de campo desta dissertação, onde foram realizados acompanhamentos no território, na reunião do colegiado de julho de 2014 o funcionário da Delegacia do MDA responsável pelo acompanhamento do PTC informou que estava deixando a função no estado e retornando para Brasília, sendo que outro funcionário da DFDA seria destinado para acompanhar o andamento dos serviços, vale ressaltar a limitação de recursos humanos no quadro técnico da DFDA que no caso foi acentuado com mais uma transferência de servidor.

No Relatório de Gestão da SDT de 2011, a secretaria expõe que a opção estratégica adotada com vistas ao monitoramento dos projetos, tem avançado na direção de investir nos processos de Gestão Social dos PTDRS e seus projetos territoriais, para isso a participação dos Colegiados Territoriais, dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável, das Delegacias Federais de Desenvolvimento Agrário nos estados e de organizações representativas dos agricultores familiares, ocuparia lugar de destaque para qualificar o monitoramento dos projetos (BRASIL, 2012). A alegação que sustentaria a opção por esse direcionamento, seria que esses atores estão diretamente interessados nos resultados a serem alcançados, nessa linha de raciocínio, o monitoramento seria uma consequência desse “interesse nos resultados”.

Superando esta proposição de monitoramento como resultado quase que natural de “soma de interesses”, o relatório de gestão a SDT apresenta a síntese de uma estratégia, segundo o documento ‘bem desenhada’, que não foi implementada em função da publicação do Decreto 7.592/2011<sup>5</sup>, que estabeleceu novas prioridades com vistas à análise de regularidade dos contratos, no entanto, essa metodologia de monitoramento e fiscalização se restringia aos contratos de custeio, segundo o documento. Todavia o relatório reafirma que o quantitativo de servidores lotados na SDT constitui fator restritivo à plena implementação dessa estratégia.

Esse limite operacional do MDA não é característica predominante das ações da SDT, a auditoria do Tribunal de Contas da União referente aos contratos de ATER do Plano Brasil Sem Miséria apresenta a seguinte conclusão.

---

<sup>4</sup> Metodologia que serviria para facilitar o acesso a informações que subsidiaria a gestão social dos territórios, com apoio de universidades e centros de pesquisa. As atribuições seriam coletar e registrar dados sobre: i) informação básica, caracterização e tipologias dos territórios; ii) redes de colaboradores e parceiros existentes e número e tipo de organizações existentes no território; iii) desempenho dos colegiados, agenda dos colegiados e seus integrantes; iv) Plano de Desenvolvimento Territorial registrando o número e tipo de atores que participaram na sua elaboração, o processo metodológico, os projetos definidos e a síntese do plano que alimenta o caderno territorial; v) acompanhamento e avaliação de projetos desde a elaboração da proposta até sua sistematização.

<sup>5</sup> Suspendeu o repasse de recursos públicos federais a organizações privadas sem fins lucrativos até a análise de regularidade de todos os convênios, contratos de repasse e outros instrumentos contratuais do governo federal com essas entidades.

*O MDA enfrenta dificuldades operacionais para acompanhar, gerenciar e avaliar os contratos de Ater, conforme constatado nas visitas aos municípios durante a execução da auditoria e na pesquisa realizada com fiscais de contrato, técnicos em extensão rural e representantes de entidades prestadoras de serviços de Ater. (TCU, 2013)*

A falha na etapa de monitoramento dos projetos, ou a falta de informações qualificadas (respaldada por procedimentos e competências), levou a SDT em 2010 (Of. Circ. Nº 20 SDT/MDA) a condicionar o financiamento de novos projetos somente após o envio do Plano de Providências para os projetos de infraestrutura financiados de 2003 a 2009, com finalidade de regularizar a situação dos projetos que foram concluídos e que se encontram paralisados ou com funcionamento precário (CEDRUS, 2010).

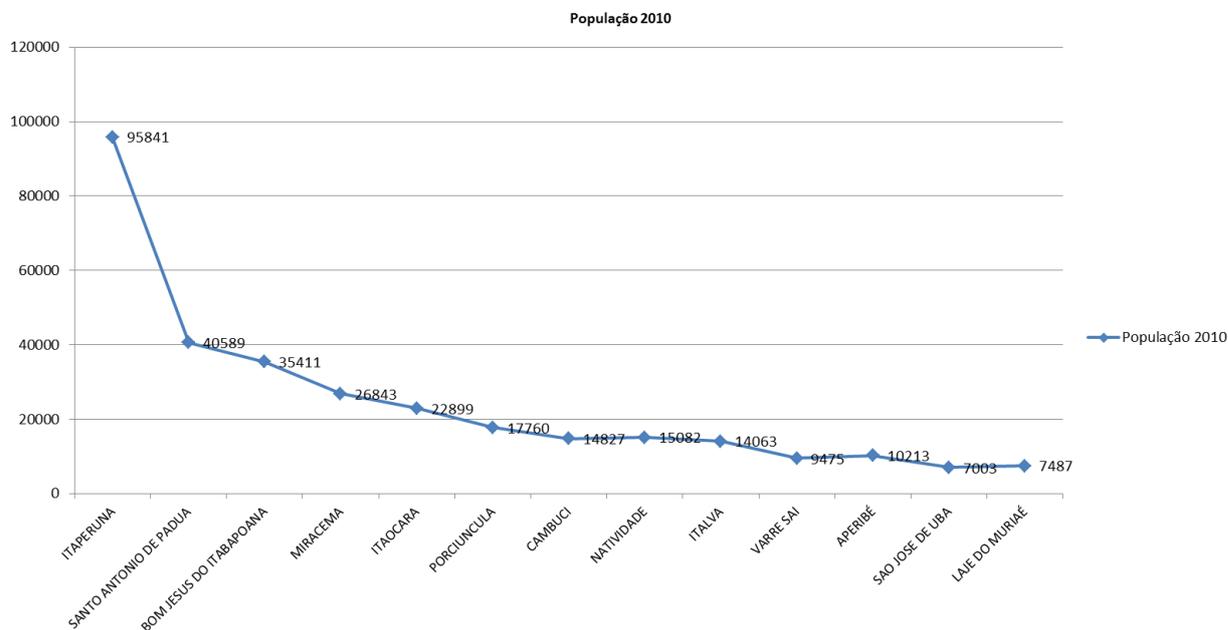
Dessa forma, tendo em vista a necessidade de complementar as informações sobre os projetos de infraestrutura executados, a segunda base de dados consultada foi o SIURB da Caixa Econômica Federal. Além dos dados referentes ao PRONAT por município, o sistema disponibiliza informações sobre a execução dos PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais e do PRODESA, programas que compartilham, em parte, a mesma natureza do PRONAT de apoiar os municípios em infraestrutura e serviços. O SIURB apresentou dois diferenciais em relação ao SEG, a primeira é a disponibilidade de registro fotográfico para alguns contratos, a outra é a disponibilidade de informação do número do contrato e número do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV). Dessa forma, a consulta ao sistema de convênios ampliou as informações em relação aos contratos, com maiores detalhes sobre dados do projeto, plano de trabalho, projeto básico, termo de referência, prestação de contas, dentre outros.

Sobre os Projetos de Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário (PRODESA) que também foram registrados, estes formam um conjunto de ações que apoiam estados, Distrito Federal, municípios e entidades públicas e privadas nas atividades de fomento ao setor agropecuário com a gestão do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Os projetos são operados com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), reservados aos municípios por meio de emendas parlamentares, repassados de acordo com as etapas do empreendimento executadas e comprovadas.

O PRODESA pode ser destinado as seguintes modalidades: Eletrificação rural; Construções rurais e agroindustriais; Patrulha mecanizada (conjunto de máquinas, equipamentos e implementos); Apoio a projetos de desenvolvimento do setor agrícola; Apoia ações de custeio e/ou investimento; Assistência técnica e extensão Rural (ATER); Cooperativismo e associativismo rural; Apoio à produção de sementes e mudas; Apoio a ações de desenvolvimento da pesca e aquicultura. Nas análises que serão apresentadas pode ser observado que a maior parte dos recursos tem sido destinada a obtenção de maquinário agrícola.

Em relação aos recursos do PAC Equipamentos trata-se da segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2010 pelo governo federal, no que se refere ao MDA, as ações foram intituladas de PAC2-Equipamentos, que incluem dotar as administrações municipais de meios para abertura, recuperação, readequação e conservação de estradas vicinais na zona rural de municípios com predominância de agricultores familiares e para mitigação dos efeitos da seca nas regiões do semiárido.

A ação visa fomentar a infraestrutura de pequenos municípios (abaixo de 50 mil habitantes), por meio da compra direta de retroescavadeira, motoniveladora e caminhão caçamba e posteriormente sua doação para os municípios. No Noroeste somente Itaperuna tem população maior que 50 mil habitantes, que se caracteriza como um dado discrepante, uma vez que todos os outros municípios tem população abaixo deste valor, sendo municípios como São José de Ubá e Laje do Muriaé com populações na faixa de sete mil habitantes.



**Gráfico 2: População Noroeste Fluminense**

Fonte: Dados IBGE 2010

Foi prevista a Gestão e Controle do PAC2-equipamentos pelas Delegacias Federais do MDA presentes nos estados, realizando visitas a partir de critério amostral de municípios, recebendo reclamações, denúncias e sugestões da sociedade civil. Outra ferramenta criada para auxiliar as delegacias foi o Sistema do Programa de Aceleração do Crescimento - SISPAC, sistema onde as prefeituras devem responder uma declaração online em formato de formulário sobre o uso de cada equipamento adquirido. A declaração é referente ao exercício anterior e o devido momento para seu preenchimento pela prefeitura será informado pela coordenação do PAC.

### 3.2 Perfil de Contratação de Projetos de Infraestrutura Rural

Por se tratar de uma escala territorial, a típica análise da ação da política por município, pode incorrer no erro de não captar inter-relações entre as municipalidades, no entanto, vale destacar que ao partir de observações locais, a possibilidade de captar especificidades do fenômeno estudado, que auxiliem na compreensão de aspectos mais gerais, faz essa opção metodológica pertinente para o caso estudado.

Inicialmente para que fosse possível comparar os dados e realizar a análise do perfil de contratação dos municípios, foram elaboradas três tabelas que enquadram as variáveis selecionadas, contratações por volume de recursos de projetos infraestrutura municipal; contratações por número de projetos PROINF e contratações por volume de recursos de

projetos PROINF. Estas variáveis foram enquadradas nas categorias: nulo, baixo, médio e alto, conforme natureza dos dados utilizados. Espera-se com esse procedimento criar parâmetros que auxiliem na etapa de detalhamento do perfil dos municípios em relação às contratações.

Com a utilização dos dados sobre os projetos PRONAF-IM, PRODESA, PROINF e PAC-Equipamentos foram obtidos valores globais de contratos por município, dessa forma, foram computados em relação ao montante de contratações, seis municípios com baixo, cinco com média e três com alto valor de contratos (tabela 6). O perfil em relação aos municípios com alta contratação não se alterará com a entrada do PRONAT, os outros dados indicam que municípios com baixa contratação em relação aos valores globais de projetos, terão no PRONAT melhor desempenho, como os municípios de Bom Jesus do Itabapoana e Natividade.

**Tabela 6: Perfil das contratações de projetos de infraestrutura e serviços rurais Noroeste Fluminense – PRONAF-IM, PRODESA, PROINF e PAC Equipamentos (1997 - 2014)**

Categoria	Município	VALOR
Baixa ( < R\$ 3.000.000,00)	Laje do Muriaé	R\$ 2.038.739,49
	Varre Sai	R\$ 2.334.822,86
	Itaocara	R\$ 2.467.993,53
	Bom Jesus do Itabapoana	R\$ 2.616.527,41
	Natividade	R\$ 2.648.587,42
	Aperibé	R\$ 2.616.527,41
Média ( ≥R\$ 3.000.000,00 < R\$ 5.000.000,00 )	Italva	R\$ 3.183.547,21
	Cambuci	R\$ 3.319.948,03
	Miracema	R\$ 3.831.914,96
	Itaperuna	R\$ 4.520.359,04
Alta ( ≥ R\$ 5.000.000,00)	Santo Antônio de Pádua	R\$ 5.026.776,22
	Porciúncula	R\$ 5.222.770,54
	São José de Ubá	R\$ 5.388.157,77
Total		R\$ 45.216.671,89
Média		3319042,843
Desvio padrão		1088527,264
Variância		1,18489E+12

Fonte: Portal SIURB da Caixa Econômica Federal e portal PAC Governo Federal

Em relação ao volume de recursos do PROINF por município, foram utilizadas quatro categorias, nulo, baixo, médio e alto, em resumo quatro municípios não contrataram projetos, dois tiveram baixas contratações, três médias e dois altos índices de contratações. Os municípios de Italva e Cambuci apesar do desempenho médio na contratação de projetos de infraestrutura rural (tabela 7), no caso do PROINF não conseguiram realizar contratos, para os outros municípios permanece a tendência observado na tabela 5. Os programas PRONAT e PTC segundo esse conjunto de dados fortaleceram a concentração de recursos em poucos municípios conforme será apresentado o detalhamento dos municípios mais adiante.

**Tabela 7: Contratações por volume de recursos de projetos PROINF (2003 -2014)**

Categoria	Município
Nulo (Sem contratação)	Aperibé
	Cambuci
	Italva
	Laje do Muriaé
Baixa ( < R\$ 708.500)	Itaocara
	Varre Sai
	Natividade
	Itaperuna
Média ( ≥R\$ 708.500 < R\$ 1.417.000 )	Bom Jesus do Itabapoana
	Miracema
	Porciúncula
Alta ( > R\$ 1.417.000)	Santo Antônio De Pádua
	São Jose De Ubá

Fonte: Portal SIURB da Caixa Econômica Federal, outubro de 2014.

Os dados também foram organizados em relação o número de contratos PROINF por município (tabela 8), a escolha deste critério se deu ao fato de que o uso somente dos valores dos projetos, de certa forma, ofusca a importância do processo, tendo em vista que para aprovação e contratação, uma série de reuniões e articulações deve ocorrer no colegiado territorial e para além dele. Assim, a cada aprovação novos aprendizados e relações entre as instituições são adquiridos pelos atores envolvidos. Nesse sentido, Itaperuna, Santo Antônio de Pádua, Porciúncula e São José de Ubá concentraram 70,8 % dos projetos de infraestrutura e serviços, revelando que a proposta territorial, no caso do Noroeste Fluminense acentuou a concentração de recursos de infraestrutura e serviços. As correlações de poder presentes no território que conduziram a concentração de recursos nos municípios com maiores PIB, não foi alterada na abordagem territorial, pelo contrário, foi acentuada. Instancias de gestão como o colegiado e o apoio da assessoria técnica para dar suporte ao processo, não foram suficientes para mudança do quadro no período estudado.

**Tabela 8: Contratações por número de projetos PROINF (2003 -2014)**

Categoria	Município
Nulo (Sem contratação)	Aperibé
	Cambuci
	Italva
	Laje Do Muriaé
Baixa (até um projeto)	Itaocara
	Natividade
	Varre Sai
Média ( $\geq 2 \leq 4$ )	Bom Jesus do Itabapoana
	Miracema
	Itaperuna
	Santo Antônio de Pádua
Alta ( $\geq 5$ )	Porciúncula
	São Jose de Ubá

Fonte: Portal SIURB da Caixa Econômica Federal, outubro de 2014.

### 3.3 Perfil dos Municípios do Noroeste Fluminense

#### 3.3.1 Laje do Muriaé

O município teve baixa contratação de projetos de infraestrutura (tabela 9). Em relação ao PRONAT não contratou nenhum projeto durante onze anos do programa. Este fato desperta para observações sobre as relações de poder que existem dentro do território, uma vez que alguns municípios têm alta contratação e outros não conseguem captar nenhum projeto. Foge ao objetivo deste trabalho a obtenção de conteúdo que pudesse esclarecer este fato, mas independente dessas causas, como pode ser observado mais adiante, o município conseguia regularidade de obtenção de projetos no programa anterior ao PRONAT.

Em relação ao PRONAF-IM pode ser constatada regularidade de contratações no período de 1997 a 2002, com exceção de 1998, com o fim da modalidade em 2002 ocorreu sete anos sem nenhuma contratação de projeto de infraestrutura rural. O aprendizado processual, social e técnico acumulado durante os anos do PRONAF-IM não conseguiu ser replicado na nova conjuntura do PRONAT. Pode ser verificado também que após o término do PRONAF-IM em 2002, os recursos passaram a ser todos de origem de emendas parlamentares, retirando desta análise os recursos do PAC Equipamentos por se tratar de uma verba pontual e de alto valor, a qual em apenas uma operação alcançou aproximadamente 40 % dos recursos globais do município para a linha infraestrutura. Esta observação é pertinente, pois o valor pode ocasionar distorção da análise do perfil de contratação do município.

A partir do primeiro contrato PRODESA em 2000, no intervalo de 14 anos, somente quatro projetos do PRODESA foram executados, mesmo assim totalizaram 63,2 %, devido o alto valor médio dos projetos. Essa não regularidade pode evidenciar a complexa articulação política que deve ser construída para obtenção do recurso, no caso de alterações de comando em um dos pontos da rede de relações estabelecida. Assim, seja na esfera municipal, estadual ou federal, a entrada do recurso para o município fica fragilizada pela própria natureza de funcionamento deste tipo recurso. Após o fim do PRONAF-IM foram as emendas

parlamentares que conseguiram aportar recursos federais para o setor rural no município, desempenhando um papel que não pode ser negado, apesar da não regularidade e críticas já consolidadas em relação este tipo de investimento.

Em relação a tipologias, 50% dos projetos fazem referência direta a compra ou manutenção de maquinário e implementos agrícolas, totalizando 72,7 % do valor global contratado, ou seja, o viés compra de maquinário agrícola da política pública continua como um fato observado.

**Tabela 9: Perfil de contratações de infraestrutura e serviços rurais de Lage do Muriaé.**

Ano	Programa/Ação	Valor	Tipo
1997	PRONAF Infra Municipal	R\$ 194.897,22	Serviços
1999	PRONAF Infra Municipal	R\$ 205.017,56	Bens e serviços
2001	PRONAF Infra Municipal	R\$ 50.904,00	Bens (Maquinários) e serviços
2000	PRODESA	R\$ 81.620,40	Serviços
2002	PRODESA	R\$ 74.142,25	Obras
2010	PRODESA	R\$ 122.132,35	Bens (Patrulha mecanizada)
2013	PRODESA	R\$ 497.500,00	Bens (Patrulha mecanizada)
2011	PAC Equipamentos	R\$ 812.525,71	Bens (Patrulha mecanizada)
Total		R\$ 2.038.739,49	8

Fonte: Portal SIURB da Caixa Econômica Federal e portal PAC Governo Federal

Programa	Quantidade	Valores	Valores sem PAC	%	% sem PAC
PRONAF	3	R\$ 450.818,78	R\$ 450.818,78	22,1	36,8
PRODESA	4	R\$ 775.395,00	R\$ 775.395,00	38,0	63,2
PROINF	0	-	-	-	-
PAC	1	R\$ 812.525,71	-	39,9	0,0
Total	8	R\$ 2.038.739,49	R\$ 1.226.213,78	100,0	100,0

### 3.3.2 Varre Sai

O município no primeiro ano de operação do PRONAF-IM contratou um projeto, depois manteve regularidade de contratações até o término do programa em 2002 (tabela 10), no total foram cinco projetos, que corresponde a 36,8 % dos recursos, não considerado o projeto PAC-Equipamentos, caso seja considerado o valor sobe para 55,9 %. A ação direta do governo federal, com somente um projeto, representa 34,1% dos recursos para infraestrutura no período estudado.

Em 2005 o município executou um projeto do PRONAT, ligado a atividade de beneficiamento da cafeicultura, depois deste não executou mais nenhum segundo os registros pesquisados.

O município ficou depois de 2005, três anos sem contratação de projetos de infraestrutura, quando foram então registrados dois projetos do PRODESA para compra de tratores e implementos. Varre Sai ao lado de Bom Jesus do Itabapoana, tiveram a menor entrada de recursos de emendas parlamentares, contrastando com municípios como Miracema que obtiveram nove projetos com esta origem.

Quanto à natureza dos itens dos investimentos 55,5%, são referentes a projetos de

compra ou manutenção de maquinário agrícola.

**Tabela 10: Perfil de contratações de infraestrutura e serviços rurais de Varre-Sai.**

Ano	Programa/Ação	Valor	Item
1997	PRONAF Infra Municipal	R\$ 221.333,76	Obras e serviços
1999	PRONAF Infra Municipal	R\$ 140.342,87	Obras, Bens e Serviços
2000	PRONAF Infra Municipal	R\$ 151.102,11	Obras e serviços
2001	PRONAF Infra Municipal	R\$ 72.596,67	Bens (caminhão) e serviços
2002	PRONAF Infra Municipal	R\$ 274.587,25	Obras, Bens (maquinário agrícola) e Serviços
2009	PRODESA	R\$ 195.000,00	Bens (Trator e implementos)
2010	PRODESA	R\$ 195.000,00	Bens (Trator e implementos)
2005	PROINF	R\$ 289.333,33	Bens (20 Lavador /descascador de café)
2011	PAC Equipamentos	R\$ 795.526,87	Bens (Patrulha mecanizada)
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ 2.334.822,86</b>	<b>9</b>

Fonte: Portal SIURB da Caixa Econômica Federal e portal PAC Governo Federal, outubro de 2014.

Programa	Quantidade	Valores	Valores sem PAC	%	% sem PAC
PRONAF	5	R\$ 859.962,66	R\$ 859.962,66	36,8	55,9
PRODESA	2	R\$ 390.000,00	R\$ 390.000,00	16,7	25,3
PRONAT	1	R\$ 289.333,33	R\$ 289.333,33	12,4	18,8
PAC	1	R\$ 795.526,87	-	34,1	-
Total	9	R\$ 2.334.822,86	R\$ 1.539.295,99	100,0	100,0

### 3.3.3 Itaocara

É o terceiro município com menor valor de contratação de projetos de infraestrutura. No primeiro ano de execução do PRONAF-IM conseguiu contratar um projeto, depois deste conseguiu mais três até o fim do programa em 2002 (tabela 11). Apesar dos quatro projetos PRONAF-IM contratados, na transição para o PRONAT, somente em 2007 obteve um projeto PROINF, nesse intervalo são operados dois contratos com recursos do PRODESA.

O recurso do PAC-Equipamentos em somente um projeto representa o dobro dos recursos que o PRONAT conseguiu efetivar em onze anos de execução do programa. Destaca-se que apesar de se tratar de recurso da mesma esfera governamental do PRONAT, a ação do governo federal não teve que passar por nenhuma esfera descentralizada de gestão, por nenhum colegiado, por nenhuma discussão, assim como o controle social sobre o recurso não esteve presente nem mesmo na formulação, cabendo a DFDA o monitoramento do uso do maquinário.

Em relação à natureza dos itens dos projetos 66,7 % fazem referência direta a compra ou manutenção de maquinário para atividades agrícolas.

**Tabela 11: Perfil de contratações de infraestrutura e serviços rurais de Itaocara.**

Ano	Programa/Ação	Valor	Item
1997	PRONAF Infra Municipal	R\$ 198.349,00	Edificações e serviços
1999	PRONAF Infra Municipal	R\$ 169.174,33	Serviços
2001	PRONAF Infra Municipal	R\$ 56.645,57	Bens (Trator, carreta) e serviços
2002	PRONAF Infra Municipal	R\$ 256.742,94	Bens (Patrulha mecanizada)
2001	PRODESA	R\$ 107.214,44	Serviços
2004	PRODESA	R\$ 204.818,97	Bens (Patrulha mecanizada)
2006	PRODESA	R\$ 280.369,60	Bens (Dois caminhões com caçamba)
2007	PROINF	R\$ 399.151,81	Bens (caminhão, equipamentos) e serviços
2011	PAC Equipamentos	R\$ 795.526,87	Bens (Patrulha mecanizada)
<b>Total</b>		<b>R\$ 2.467.993,53</b>	<b>9</b>

Fonte: Portal SIURB da Caixa Econômica Federal e portal PAC Governo Federal, outubro de 2014.

Programa	Quantidade	Valores	Valores sem PAC	%	% sem PAC
PRONAF	4	R\$ 680.911,84	R\$ 680.911,84	27,6	40,7
PRODESA	3	R\$ 592.403,01	R\$ 592.403,01	24,0	35,4
PROINF	1	R\$ 399.151,81	R\$ 399.151,81	16,2	23,9
PAC	1	R\$ 795.526,87	-	32,2	-
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>R\$ 2.467.993,53</b>	<b>R\$ 1.672.466,66</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

### 3.3.4 Bom Jardim do Itabapoana

No município a modalidade PRONAF-IM foi a que mais captou recursos de infraestrutura (49,8%), quando não considerado o recurso do PAC-Equipamentos (tabela12). O município vivenciou um ciclo de contratações regulares de 1997 a 2002, além da linha PRONAF-IM, recursos de origem do PRODESA foram utilizados neste período, apesar do município estar entre aqueles que tiveram baixa utilização de recursos de emenda parlamentar comparativamente aos da região.

Após este ciclo, o município ficou seis anos sem nenhuma contratação de infraestrutura rural, até que em 2009 ocorreram duas contratações do PROINF para compra de maquinário agrícola. Depois de 2009, somente em 2011 ocorreu uma nova contratação, dessa vez sem nenhuma participação ativa do município, pois os recursos do PAC-Equipamentos têm como protagonista o governo federal, cabendo aos municípios somente cumprir as obrigações que o repasse dos equipamentos determina previamente.

Destaca-se o fato de que apesar de apenas duas contratações, os recursos do PRONAF, comparativamente, ficaram próximos daqueles de origem do PRONAF-IM que totalizaram cinco contratos. Em relação à natureza dos itens dos projetos, 65,7 % dos recursos captados fazem referência direta à compra ou manutenção de maquinário para atividades agrícolas.

**Tabela 12: Perfil de contratações de infraestrutura e serviços rurais de Bom Jesus do Itabapoana.**

Ano	Programa/Ação	Valor	Item
1997	PRONAF INFRA MUNICIPAL	R\$ 201.901,55	Obras
1999	PRONAF INFRA MUNICIPAL	R\$ 185.916,13	Obras, bens e serviços
2000	PRONAF INFRA MUNICIPAL	R\$ 273.455,76	Obras, bens e serviços
2001	PRONAF INFRA MUNICIPAL	R\$ 89.385,96	Obras, bens e serviços
2002	PRONAF INFRA MUNICIPAL	R\$ 147.960,04	Obras, bens e serviços
2001	PRODESA	R\$ 86.268,08	Bens (Retroescavadeira)
2002	PRODESA	R\$ 56.999,97	Bens (Tanque de expansão de leite)
2009	PROINF	R\$ 515.500,00	Bens (Motoniveladora)
2009	PROINF	R\$ 245.565,15	Bens (Retroescavadeira)
2011	PAC EQUIPAMENTOS	R\$ 813.574,77	Bens (Patrulha mecanizada)
Total		R\$ 2.616.527,41	10

Fonte: Portal SIURB da Caixa Econômica Federal e portal PAC Governo Federal, outubro de 2014.

Programa	Quantidade	Valores	Valores sem PAC	%	% sem PAC
PRONAF	5	R\$ 898.619,44	R\$ 898.619,44	34,3	49,8
PRODESA	2	R\$ 143.268,05	R\$ 143.268,05	5,5	7,9
PROINF	2	R\$ 761.065,15	R\$ 761.065,15	29,1	42,2
PAC	1	R\$ 813.574,77	-	31,1	-
Total	10	R\$ 2.616.527,41	R\$ 1.802.952,64	100,0	100,0

### 3.3.5 Natividade

O município apresenta um dado discrepante de contratações do PRONAF-IM em relação ao perfil dos outros municípios do Noroeste. Registrou apenas um contrato desta modalidade na série histórica de contratos de infraestrutura (tabela 13). Em contraposição, foram contratados nove projetos com recursos do PRODESA, sendo esta a principal fonte da origem de recursos para o município. A receita proveniente das emendas parlamentares representa maior valor global no município. A falta de contratações via PRONAF-IM é compensada com os recursos do PRODESA. As emendas representam 60,9 % dos recursos, quando desconsiderado o recurso pontual do PAC-Equipamentos, estes dados podem indicar a fortalecida rede de relações políticas que resultam no elevado número de emendas, no entanto, dada a natureza fluída dessa rede de relações, ao longo do tempo pode ser observado que depois de um ciclo de nove anos de certa regularidade não se tem mais o registro desta fonte para Natividade.

Em 2009 ocorreu uma contratação do PROINF de alto valor em relação aos projetos de infraestrutura rural até a época, este valor representou a metade de todos os projetos PRODESA, e contribuiu com 30,8 % dos recursos, quando desconsiderado o investimento pontual do PAC-Equipamentos.

Destaca-se que todos os projetos fazem referência direta a compra de maquinários e implementos ligados às atividades agrícolas, e não há registro de projetos relacionados a obras ou serviços.

**Tabela 13: Perfil de contratações de infraestrutura e serviços rurais de Natividade.**

Ano	Programa/Ação	Valor	Item
2002	PRONAF Infra Municipal	R\$ 153.676,83	Bens (Trator e outros equipamentos)
2001	PRODESA	R\$ 51.139,00	Bens (Patrulha mecanizada)
2001	PRODESA	R\$ 80.277,46	Bens (Caminhão)
2004	PRODESA	R\$ 162.782,17	Bens (Patrulha mecanizada)
2006	PRODESA	R\$ 185.805,22	Bens (Tanque de expansão de leite)
2008	PRODESA	R\$ 279.284,65	Bens (Patrulha mecanizada)
2009	PRODESA	R\$ 103.023,39	Bens (Implementos e motores agrícolas)
2009	PRODESA	R\$ 254.999,34	Bens (Maquinário e implementos)
2009	PROINF	R\$ 565.073,65	Bens (Retroescavadeira e caminhões)
2011	PAC Equipamentos	R\$ 812.525,71	Bens (Patrulha mecanizada)
Total		R\$ 2.648.587,42	10

Fonte: Portal SIURB da Caixa Econômica Federal e portal PAC Governo Federal, outubro de 2014.

Programa	Quantidade	Valores	Valores sem PAC	%	% sem PAC
PRONAF	1	R\$ 153.676,83	R\$ 153.676,83	5,8	8,4
PRODESA	9	R\$ 1.117.311,23	R\$ 1.117.311,23	42,2	60,9
PROINF	2	R\$ 565.073,65	R\$ 565.073,65	21,3	30,8
PAC	1	R\$ 812.525,71	-	30,7	-
Total	13	R\$ 2.648.587,42	R\$ 1.836.061,71	100,0	100,0

### 3.3.6 Aperibé

O município fecha o grupo daqueles que tiveram baixa contratação de infraestrutura rural, com valores abaixo de R\$ 3.000.000,00, conforme critério utilizado. O município realizou cinco contratações do PRONAF-IM, iniciando em 1997 e mantendo certa regularidade até 2002 (tabela 14), quando o programa foi encerrado. Apesar dos possíveis aprendizados gerados com esta modalidade, elaboração de planos, elaboração de projetos técnicos, tramitação no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, submissão e avaliação pelo CEDRUS, na nova modalidade do PRONAF o município não efetuou nenhuma contratação.

Embora com um número pouco menor que o do PRONAF-IM, os recursos do PRODESA representam 55% do montante global do município para projetos de infraestrutura rural, quando desconsiderado o recurso pontual do PAC-Equipamentos, o qual em apenas um projeto representou praticamente o mesmo valor que o PRONAF-IM em seis anos conseguiu aportar para o município. Em relação à natureza dos itens dos projetos 60 % dos recursos captados, fazem referência direta à compra ou manutenção de maquinário para atividades agrícolas.

**Tabela 14: Perfil de contratações de infraestrutura e serviços rurais de Aperibé.**

Ano	Programa/Ação	Valor	Item
1997	PRONAF Infra Municipal	R\$ 183.874,63	Obras e serviços
1999	PRONAF Infra Municipal	R\$ 157.900,00	Bens (mecanização agrícola) e serviços
2000	PRONAF Infra Municipal	R\$ 182.643,28	Bens e serviços
2001	PRONAF Infra Municipal	R\$ 78.398,72	Bens e serviços
2002	PRONAF Infra Municipal	R\$ 208.385,69	Bens, edificações e serviços
2001	PRODESA	R\$ 95.600,00	Bens (Retroescavadeira)
2009	PRODESA	R\$ 101.037,43	Bens (Maquinário e implementos)
2010	PRODESA	R\$ 332.236,59	Bens (Patrulha mecanizada)
2010	PRODESA	R\$ 463.759,29	Bens (Patrulha mecanizada)
2011	PAC Equipamentos	R\$ 813.574,77	Bens (Patrulha mecanizada)
Total		R\$ 2.617.410,40	10

Fonte: Portal SIURB da Caixa Econômica Federal e portal PAC Governo Federal, outubro de 2014.

Programa	Quantidade	Valores	Valores sem PAC	%	% sem PAC
PRONAF	5	R\$ 811.202,32	R\$ 811.202,32	31,0	45,0
PRODESA	4	R\$ 992.633,31	R\$ 992.633,31	37,9	55,0
PRONAT	-	-	-	-	-
PAC	1	R\$ 813.574,77	-	31,1	-
Total	10	R\$ 2.617.410,40	R\$ 1.803.835,63	100,0	100,0

### 3.3.7 Italva

O município é o primeiro do grupo que obteve nível médio de contratação de projetos de infraestrutura rural, porém, foi o que em termos de números de projetos, obteve menos contratos (tabela 15). Registrou apenas sete projetos, sendo o que o coloca nesta categoria é o valor médio elevado das contratações.

Italva apresenta o mesmo perfil de baixa contratação de PRONAF-IM tal qual Natividade, sendo os dois municípios que divergem nesse critério, dos outros municípios do Noroeste Fluminense, os quais apresentam regularidade na contratação desta modalidade.

Em catorze anos o município conseguiu contratar apenas quatro projetos com origens de recurso no PRODESA, estes representam nada menos que 71,4% dos recursos obtidos, desconsiderado o projeto pontual do PAC-Equipamentos, a natureza não somente dos recursos das emendas parlamentares, como dos outros programas, foram destinados à estruturação de maquinário agrícola para o município, representando 85,7 % dos projetos que foram contratados para esta finalidade. A exceção é o recurso de origem da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS que em 2011 realizou um contrato para implementação do Centro de Unidade de Apoio a Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar. Destaca-se que este foi à única vez que este tipo de recurso apareceu nos dados consultados.

O município não realizou nenhuma contratação de recursos do PRONAT.

**Tabela 15: Perfil de contratações de infraestrutura e serviços rurais de Italva.**

Ano	Programa/Ação	Valor	Item
2002	PRONAF Infra Municipal	R\$ 209.098,50	Bens (reforma trator, equipamentos) e serviços
2000	PRODESA	R\$ 130.923,00	Bens (patrulha mecanizada)
2010	PRODESA	R\$ 517.500,00	Bens (patrulha mecanizada)
2013	PRODESA	R\$ 248.750,00	Bens (patrulha mecanizada)
2013	PRODESA	R\$ 796.000,00	Bens (patrulha mecanizada)
2011	SESAN/IMP QUAL	R\$ 468.750,00	Obras
2011	PAC Equipamentos	R\$ 812.525,71	Bens (patrulha mecanizada)
<b>Total</b>		<b>R\$ 3.183.547,21</b>	<b>7</b>

Fonte: Portal SIURB da Caixa Econômica Federal e portal PAC Governo Federal, outubro de 2014.

Programa	Quantidade	Valores	Valores sem PAC	%	% sem PAC
PRONAF	1	R\$ 209.098,50	R\$ 209.098,50	6,6	8,8
PRODESA	4	R\$ 1.693.173,00	R\$ 1.693.173,00	53,2	71,4
SESAN	1	R\$ 468.750,00	R\$ 468.750,00	14,7	19,8
PRONAT	0	-	-	-	-
PAC	1	R\$ 812.525,71	-	25,5	-
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>R\$ 3.183.547,21</b>	<b>R\$ 2.371.021,50</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

### 3.3.8 Cambuci

O município apresenta como principal fonte de recursos para infraestrutura rural, os recursos de origem do PRODESA, representando 76% dos valores obtidos com esta finalidade para o município (tabela 16). Os valores em média são elevados, destaca-se o de 2013 que chegou ao valor de R\$ 995.000,00, o que significou 39% de todos os projetos PRONAF-IM.

Cambuci não realizou nenhuma contratação de projetos pelo PRONAT em mais de uma década de execução do programa. Em tópico posterior será analisado o desempenho de contratações no Noroeste, o qual, em relação ao PROINF, apresenta polaridade de execução, entre aqueles que nada executaram e aqueles que muito acessaram ao programa.

O valor obtido com recurso de emendas parlamentares é maior que todas as contratações dos municípios de Aperibé e Bom Jesus do Itabapoana, retirando da análise o valor pontual do PAC-Equipamentos.

**Tabela 16: Perfil de contratações de infraestrutura e serviços rurais de Cambuci.**

Ano	Programa/Ação	Valor	Item
1997	PRONAF Infra Municipal	R\$ 225.654,69	Obras e serviços
1999	PRONAF Infra Municipal	R\$ 166.119,85	Obras e serviços
2002	PRONAF Infra Municipal	R\$ 213.660,58	Bens, Obras e serviços
2004	PRODESA	R\$ 334.229,40	Bens (Patrulha mecanizada)
2007	PRODESA	R\$ 153.256,64	Bens (Beneficiamento tomate)
2010	PRODESA	R\$ 436.500,00	Serviços
2013	PRODESA	R\$ 995.000,00	Serviços
2011	PAC	R\$ 795.526,87	Bens (Patrulha mecanizada)
<b>Total</b>		<b>R\$ 3.319.948,03</b>	<b>8</b>

Fonte: Portal SIURB da Caixa Econômica Federal e portal PAC Governo Federal, outubro de 2014.

Programa	Quantidade	Valores	Valores sem PAC	%	% sem PAC
PRONAF	3	R\$ 605.435,12	R\$ 605.435,12	18,2	24,0
PRODESA	4	R\$ 1.918.986,04	R\$ 1.918.986,04	57,8	76,0
PRONAT	-	-	-	-	-
PAC	1	R\$ 795.526,87	-	24,0	-
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>R\$ 3.319.948,03</b>	<b>R\$ 2.524.421,16</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

### 3.3.9 Miracema

É o segundo município que mais vezes acessou recursos do PRODESA, atrás somente de Itaperuna que registra um a mais, estes recursos representam a principal fonte para o município em termos de infraestrutura rural, totalizando 47,2 % dos recursos, desconsiderado o projeto do PAC-Equipamentos (tabela 17).

No intervalo de sete anos realizou nove contratos. Destaca-se o ano de 2006 com quatro projetos, os outros foram dois em 2004 e dois em 2000, este comportamento diverge do cenário encontrado na maioria dos municípios que em média realizaram um contrato por ano. Dados como este podem ser explicados a luz de observações sobre as redes políticas que se constroem na região, objetivo que foge aos propósitos deste trabalho. O fenômeno que interessa no contexto da pesquisa é o fato da importância que as emendas parlamentares ocupam na capacidade dos municípios se estruturarem, neste aspecto desempenhando função estruturante destas municipalidades. Por outro lado o contexto da execução destas ações pode revelar o fortalecimento de relações paternalistas, clientelistas e eleitoreiras, pouco contribuindo com horizontes mais emancipadores das populações rurais.

O município é o primeiro nesta ordem apresentada, onde os recursos do PRONAT com dois projetos superam em termos de valores o PRONAF-IM que operou quatro contratos no intervalo de seis anos.

Depois de 2006 ocorreu uma diminuição significativa dos contratos. No intervalo de oito anos somente dois projetos foram executados: o PAC Equipamento em 2011 e o PRONAT em 2013.

**Tabela 17: Perfil de contratações de infraestrutura e serviços rurais de Miracema.**

Ano	Programa/Ação	Valor	Item
1997	PRONAF Infra Municipal	R\$ 156.169,22	Obras e serviços
1999	PRONAF Infra Municipal	R\$ 150.812,00	Obras e serviços
2000	PRONAF Infra Municipal	R\$ 178.450,10	Bens, Obras e serviços
2002	PRONAF Infra Municipal	R\$ 221.298,62	Bens, Obras e serviços
2000	PRODESA	R\$ 50.000,00	Bens
2000	PRODESA	R\$ 90.183,04	Serviços
2001	PRODESA	R\$ 52.658,63	Bens (patrulha mecanizada)
2004	PRODESA	R\$ 14.561,29	Serviços
2004	PRODESA	R\$ 93.864,57	Bens e Obras
2006	PRODESA	R\$ 133.449,93	Bens (patrulha mecanizada)
2006	PRODESA	R\$ 506.909,59	Bens (maquinário agrícola e equipamentos)
2006	PRODESA	R\$ 222.504,18	Bens
2006	PRODESA	R\$ 310.471,25	Bens (maquinário agrícola e equipamentos)
2006	PRONAT	R\$ 497.007,77	Bens (beneficiamento da produção)
2013	PRONAT	R\$ 340.000,00	Bens (patrulha mecanizada)
2011	PAC Equipamentos	R\$ 813.574,77	Bens (patrulha mecanizada)
<b>Total</b>		<b>R\$ 3.831.914,96</b>	<b>16</b>

Fonte: Portal SIURB da Caixa Econômica Federal e portal PAC Governo Federal, outubro de 2014.

Programa	Quantidade	Valores	Valores sem PAC	%	% sem PAC
PRONAF	4	R\$ 756.729,94	R\$ 756.729,94	19,7	25,1
PRODESA	9	R\$ 1.424.602,48	R\$ 1.424.602,48	37,2	47,2
PRONAT	2	R\$ 837.007,77	R\$ 837.007,77	21,8	27,7
PAC	1	R\$ 813.574,77	-	21,2	-
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>R\$ 3.831.914,96</b>	<b>R\$ 3.018.340,19</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

### 3.3.10 Itaperuna

O município por ter mais do que 50 mil habitantes, foi o único que não recebeu recursos do PAC-Equipamentos. Segundo dados do IBGE (2010) o município tem 95.841 habitantes, mais que o dobro do segundo maior município em população, Santo Antônio de Pádua com 40.589 mil habitantes. A composição dos projetos de infraestrutura concentrou-se no PRODESA que correspondeu a 70,1 % dos recursos, sendo o município do território que mais obteve recursos de emendas parlamentares (tabela 18), esses projetos foram essencialmente para compra de maquinário e implementos agrícolas.

O município executou três contratos do PROINF que representam apenas 15,2 % dos contratos, um em 2005 para implantação do Empório Regional Rural, outro em 2007 para implantação da Central de Classificação, Embalagem, Acondicionamento e Venda da Produção Diversificada da Agricultura Familiar e Pesca Artesanal, o último em 2009 com aquisição de maquinário agrícola.

Dos 17 contratos 11 projetos fazem referência direta à compra de maquinário e equipamentos agrícolas.

**Tabela 18: Perfil de contratações de infraestrutura e serviços rurais de Itaperuna.**

Ano	Programa/Ação	Valor	Item
1997	PRONAF Infra Municipal	R\$ 180.157,76	Obras e serviços
1999	PRONAF Infra Municipal	R\$ 222.948,04	Bens e serviços
2000	PRONAF Infra Municipal	R\$ 201.173,73	Bens (maquinário agrícola) e serviços
2001	PRONAF Infra Municipal	R\$ 58.375,67	Bens (maquinário agrícola) e serviços
2000	PRODESA	R\$ 126.708,00	Bens (maquinário agrícola)
2000	PRODESA	R\$ 87.903,33	Bens e serviços
2007	PRODESA	R\$ 561.466,93	Bens (maquinário agrícola)
2007	PRODESA	R\$ 335.889,17	Bens (retroescavadeira)
2008	PRODESA	R\$ 224.189,08	Bens (caminhões)
2011	PRODESA	R\$ 167.637,74	Bens
2011	PRODESA	R\$ 285.420,61	Bens (patrulha mecanizada)
2012	PRODESA	R\$ 487.500,00	Bens (patrulha mecanizada)
2013	PRODESA	R\$ 424.000,00	Bens (patrulha mecanizada)
2014	PRODESA	R\$ 468.000,00	Bens (patrulha mecanizada)
2005	PRONAT	R\$ 135.277,45	Bens e edificações
2007	PRONAT	R\$ 170.537,25	Serviços
2009	PRONAT	R\$ 383.174,28	Bens (maquinário agrícola)
<b>Total</b>		<b>R\$ 4.520.359,04</b>	<b>17</b>

Fonte: Portal SIURB da Caixa Econômica Federal e portal PAC Governo Federal, outubro de 2014.

PROGRAMA	QUANTIDADE	VALORES	%
PRONAF	4	R\$ 662.655,20	14,7
PRODESA	10	R\$ 3.168.714,86	70,1
PRONAT	3	R\$ 688.988,98	15,2
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>R\$ 4.520.359,04</b>	<b>100,0</b>

### 3.3.11 Santo Antônio de Pádua

Nesta ordem de apresentação dos municípios, é o primeiro em ordem crescente daqueles enquadrados como de alto valor de contratação de projetos de infraestrutura rural, segundo os dados consultados. Existe correlação linear positiva nesta categoria, entre os municípios que obtiveram alto valor de contratações de projetos de infraestrutura rural (considera todos os programas) e aqueles que registram alto valor de projetos específicos do PRONAT.

O município manteve regularidade na contratação de projetos do PRONAF-IM, os registros do SIURB indicam que a contratação do ano de 2003 foi da linha PRONAF-IM, quando iniciou o governo Lula, no entanto, os registros do SEG/SDT segundo os dados de projetos executados, o recurso teve origem já no programa dos territórios. Vale destacar que no Rio de Janeiro, segundo pesquisas das atas do CEDRUS, somente em 2004 iniciou o processo de implantação do PRONAT, o ano de 2003 caracteriza-se mais como um período de transição, onde as estruturas do programa ainda não estavam funcionando.

Foram encontrados quatro registros de projetos no PROINF, um em 2003 para implantação de Entreposto de Pescado e Cursos de Capacitação, outro em 2013 para aquisição

de veículos utilitários, caminhão baú 4t freezer, barraca, balança e veículo de transporte para 12 pessoas, e outros dois projetos em 2014 referentes a compra de patrulha mecanizada (tabela 19).

Chama atenção o ano de 2014 pelo volume de recursos que foram para o município com origem do PRONAT, esse dado diverge de todos os outros pesquisados no território, fazendo com que Santo Antônio de Pádua torne-se o município que mais contratou recursos PROINF no Noroeste. Pode ser destacado que esse alto valor não está alinhado com proposta de influência no território, pelo contrário, a natureza do contrato, por se tratar de maquinário agrícola, tende a beneficiar mais o município que o contratou.

O PRONAT passou a ser a principal origem de recursos para infraestrutura rural do município, representando no período, 57,3 % dos contratos, quando desconsiderado o recurso pontual do PAC Equipamentos.

**Tabela 19: Perfil de contratações de infraestrutura e serviços rurais de Santo Antônio de Pádua.**

Ano	Programa/Ação	Valor	Item
1997	PRONAF Infra Municipal	R\$ 246.029,34	Edificação
1999	PRONAF Infra Municipal	R\$ 193.452,77	Edificação e bens (recuperação maquinário)
2000	PRONAF Infra Municipal	R\$ 224.517,10	Bens (Trator e outros)
2001	PRONAF Infra Municipal	R\$ 60.407,71	Bens e serviços
2002	PRONAF Infra Municipal	R\$ 186.592,75	Bens (mecanização e outros) e serviços
2009	PRODESA	R\$ 107.250,00	Bens (tanques para resfriamento do leite)
2010	PRODESA	R\$ 390.000,00	Serviços
2011	PRODESA	R\$ 390.000,00	Bens (patrulha mecanizada)
2003	PRONAT	R\$ 542.179,78	Obras e serviços
2013	PRONAT	R\$ 415.500,00	Bens
2014	PRONAT	R\$ 361.900,00	Bens (patrulha mecanizada)
2014	PRONAT	R\$ 1.095.372,00	Bens (patrulha mecanizada)
2011	PAC Equipamentos	R\$ 813.574,77	Bens (patrulha mecanizada)
Total		R\$ 5.026.776,22	13

Fonte: Portal SIURB da Caixa Econômica Federal e portal PAC Governo Federal, outubro de 2014.

Programa	Quantidade	Valores	Valores sem PAC	%	% sem PAC
PRONAF	5	R\$ 910.999,67	R\$ 910.999,67	18,1	21,6
PRODESA	3	R\$ 887.250,00	R\$ 887.250,00	17,7	21,1
PRONAT	4	R\$ 2.414.951,78	R\$ 2.414.951,78	48,0	57,3
PAC	1	R\$ 813.574,77	-	16,2	-
Total	13	R\$ 5.026.776,22	R\$ 4.213.201,45	100,0	100,0

### 3.3.12 Porciúncula

O município durante a vigência do PRONAF-IM conseguiu manter regularidade na obtenção de recursos na modalidade. A exceção é o ano de 1998, quando não há registro de contrato (tabela 20). Com a mudança para o PRONAT o município conseguiu contratar cinco projetos, um em 2004 de Incentivo a Apicultura, com aquisição de equipamentos para entreposto, veículo utilitário e cursos de capacitação, outro em 2006 referente a compra de tanque de leite e detergente para higienização, em 2009 para aquisição de caminhão baú

isotérmico refrigerado, no ano de 2011 para ampliação de Unidade de Seleção e Beneficiamento de Frutas através da construção de galpão, e finalmente em 2014 para compra de patrulha mecanizada.

O projeto PRONAT 2004 foi registrado no SIURB como PRONAF-IM e no SEG/SDT como ação do PRONAT, tendo em vista que em 2004 já estava em curso o novo programa, optou-se por registrá-lo conforme o sistema da SDT, ou seja, como PRONAT.

A principal fonte de recursos para infraestrutura rural no município é o PRODESA, este representa 58,3% dos recursos, desconsiderando o projeto do PAC equipamentos, e a totalidade do uso do recurso é destinada à compra de maquinário agrícola, apresentando um total de sete projetos contratados ao longo de treze anos.

**Tabela 20: Perfil de contratações de infraestrutura e serviços rurais de Porciúncula.**

Ano	Programa/Ação	Valor	Item
1997	PRONAF Infra Municipal	R\$ 243.570,99	Obras e serviços
1999	PRONAF Infra Municipal	R\$ 150.349,52	Obras e serviços
2000	PRONAF Infra Municipal	R\$ 151.824,00	Obras, bens (retroescavadeira) e serviços
2001	PRONAF Infra Municipal	R\$ 50.096,67	Bens (caminhão) e serviços
2002	PRONAF Infra Municipal	R\$ 162.845,30	Obras, bens e serviços
2001	PRODESA	R\$ 60.950,00	Bens (patrulha mecanizada)
2008	PRODESA	R\$ 309.390,82	Bens
2009	PRODESA	R\$ 303.591,87	Bens (patrulha mecanizada)
2010	PRODESA	R\$ 458.302,36	Bens (patrulha mecanizada)
2010	PRODESA	R\$ 500.000,00	Bens (patrulha mecanizada)
2011	PRODESA	R\$ 450.000,00	Bens (patrulha mecanizada)
2013	PRODESA	R\$ 497.500,00	Bens (patrulha mecanizada)
2004	PRONAT	R\$ 392.535,96	Bens e serviços
2006	PRONAT	R\$ 29.666,82	Bens (Tanque de leite)
2009	PRONAT	R\$ 164.237,07	Bens (caminhão baú refrigerado)
2011	PRONAT	R\$ 183.882,29	Obra
2014	PRONAT	R\$ 318.500,00	Bens (patrulha mecanizada)
2011	PAC Equipamentos	R\$ 795.526,87	Bens (patrulha mecanizada)
Total		R\$ 5.222.770,54	18

Fonte: Portal SIURB da Caixa Econômica Federal e portal PAC Governo Federal, outubro de 2014.

Programa	Quantidade	Valores	Valores sem PAC	%	% sem PAC
PRONAF	5	R\$ 758.686,48	R\$ 758.686,48	14,5	17,1
PRODESA	7	R\$ 2.579.735,05	R\$ 2.579.735,05	49,4	58,3
PRONAT	5	R\$ 1.088.822,14	R\$ 1.088.822,14	20,8	24,6
PAC	1	R\$ 795.526,87	-	15,2	-
Total	18	R\$ 5.222.770,54	R\$ 4.427.243,67	100,0	100,0

### 3.3.13 São José de Ubá

O município durante a vigência do PRONAF-IM acumulou cinco projetos (tabela 21), evidenciando que a modalidade cumpriu uma função importante na infraestrutura rural. Levando em consideração que a obtenção do recurso passava por etapas de elaboração da

proposta técnica, aprovação no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural - CMDR e posteriormente no CEDRUS, o município no processo progressivamente reuniu habilidades e experiência ao lidar com a dinâmica de aprovação dos projetos.

No município o PRODESA representou a maior fonte de recursos para infraestrutura rural (46,1%) do orçamento, a finalidade dos projetos na totalidade foi destinada a compra de maquinário agrícola.

Em relação ao PRONAT, Porciúncula e São José de Ubá foram os que mais conseguiram contratar projetos. Este programa representou 34,6% do orçamento de infraestrutura rural do município de São José de Ubá, desconsiderando o projeto PAC-Equipamentos. O projeto em 2005 foi destinado a compra de equipamentos e materiais de escritório para depósito, aquisição de veículo utilitário para transporte da produção. No ano de 2010 foi referente a estruturação e escoamento da produção do leite de cabra. Em 2011 o recurso foi destinado a compra de dois caminhões para transporte da produção agrícola. No ano de 2012 para compra de veículo, máquinas e equipamentos do mercado do produtor. Finalmente, em 2014, houve projeto para restauração do mercado do produtor (estruturas de sustentação da cobertura).

**Tabela 21: Perfil de contratações de infraestrutura e serviços rurais de São José de Ubá.**

Ano	Programa/Ação	Valor	Item
1998	PRONAF Infra Municipal	R\$ 166.633,47	Bens e obras
1999	PRONAF Infra Municipal	R\$ 217.229,21	Obras e serviços
2000	PRONAF Infra Municipal	R\$ 229.831,57	Obras e serviços
2001	PRONAF Infra Municipal	R\$ 67.446,67	Bens (trator) e serviços
2002	PRONAF Infra Municipal	R\$ 205.943,00	Bens (maquinário), obras e serviços
2008	PRODESA	R\$ 461.110,00	Bens (patrulha mecanizada)
2009	PRODESA	R\$ 501.294,72	Bens (motoniveladora)
2010	PRODESA	R\$ 535.785,50	Bens (patrulha mecanizada)
2010	PRODESA	R\$ 117.817,16	Bens (trator agrícola)
2013	PRODESA	R\$ 500.000,00	Bens (patrulha mecanizada)
2005	PRONAT	R\$ 111.567,70	Bens
2010	PRONAT	R\$ 387.471,90	Serviços
2011	PRONAT	R\$ 300.000,00	Bens (caminhões)
2012	PRONAT	R\$ 357.000,00	Bens
2014	PRONAT	R\$ 433.500,00	Obras
2011	PAC	R\$ 795.526,87	Bens (patrulha mecanizada)
<b>Total</b>		<b>R\$ 5.388.157,77</b>	<b>16</b>

Fonte: Portal SIURB da Caixa Econômica Federal e portal PAC Governo Federal, outubro de 2014.

Programa	Quantidade	Valores	Valores sem PAC	%	% sem PAC
PRONAF	5	R\$ 887.083,92	R\$ 887.083,92	16,5	19,3
PRODESA	5	R\$ 2.116.007,38	R\$ 2.116.007,38	39,3	46,1
PRONAT	5	R\$ 1.589.539,60	R\$ 1.589.539,60	29,5	34,6
PAC	1	R\$ 795.526,87		14,8	0,0
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>R\$ 5.388.157,77</b>	<b>R\$ 4.592.630,90</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

### 3.4 O PROINF no Noroeste Fluminense.

Após este panorama do quadro de contratos no território por município, segue-se com observações mais direcionadas sobre esse conjunto de dados em relação ao PROINF.

Primeiramente apresenta-se a evolução de contratações por ano (tabela 22), foram verificados 24 projetos, executados em pouco mais de uma década, quatro municípios não contrataram nenhum projeto, dessa forma, a média dos contratos entre os oito municípios foi R\$ 784.903,11.

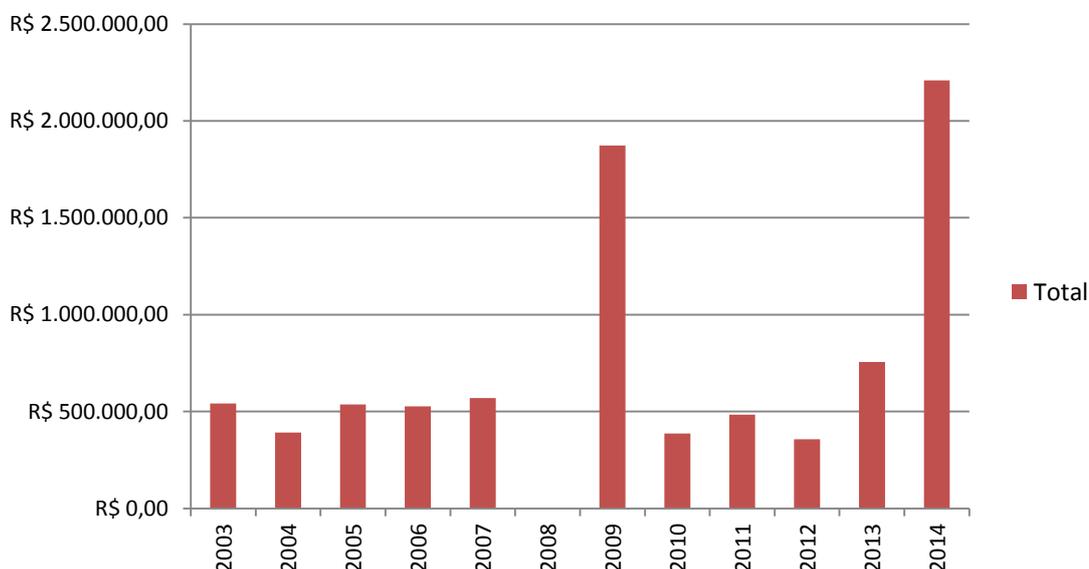
**Tabela 22: Contratos PROINF por ano (2003 a 2014).**

Ano	Município	Valor	Total
2003	Santo Antônio de Pádua	R\$ 542.179,78	R\$ 542.179,78
2004	Porciúncula	R\$ 392.535,96	R\$ 392.535,96
2005	Itaperuna	R\$ 135.277,45	R\$ 536.178,48
	São José de Ubá	R\$ 111.567,70	
	Varre sai	R\$ 289.333,33	
2006	Miracema	R\$ 497.007,77	R\$ 526.674,59
	Porciúncula	R\$ 29.666,82	
2007	Itaocara	R\$ 399.151,81	R\$ 569.689,06
	Itaperuna	R\$ 170.537,25	
2009	Bom Jesus do Itabapoana	R\$ 515.500,00	R\$ 1.873.550,15
	Bom Jesus do Itabapoana	R\$ 245.565,15	
	Itaperuna	R\$ 383.174,28	
	Natividade	R\$ 565.073,65	
	Porciúncula	R\$ 164.237,07	
2010	São José de Ubá	R\$ 387.471,90	R\$ 387.471,90
2011	São José de Ubá	R\$ 300.000,00	R\$ 483.882,29
	Porciúncula	R\$ 183.882,29	
2012	São José de Ubá	R\$ 357.000,00	R\$ 357.000,00
2013	Miracema	R\$ 340.000,00	R\$ 755.500,00
	Santo Antônio de Pádua	R\$ 415.500,00	
2014	Porciúncula	R\$ 318.500,00	R\$ 2.209.272,00
	Santo Antônio de Pádua	R\$ 361.900,00	
	Santo Antônio de Pádua	R\$ 1.095.372,00	
	São José de Ubá	R\$ 433.500,00	
Total		24 projetos	R\$ 8.633.934,21

Fonte: Portal SIURB da Caixa Econômica Federal, outubro de 2014.

Quando observado a evolução dos projetos executados, observa-se acentuada variação de recursos por ano, no limite inferior está o ano de 2012 com R\$ 357.000,00 e no limite superior o ano de 2014 com R\$ 2.209.272,00. Tendo em vista o melhor entendimento dessa variação, dados sobre a evolução dos recursos empenhados para projetos de infraestrutura e serviços do MDA para todos os territórios deveriam ser pesquisados, uma vez que a variação dentro de um território pode estar relacionado a conjuntura nacional do programa, ou a fatores estaduais como a não aprovação de projetos. O fato observado é que o programa de desenvolvimento dos territórios vivenciou em uma década de execução, período de

consolidação do programa no âmbito federal, inclusive de negociação política para garantir o recurso no orçamento geral da união. Esta variação acentuada pode indicar o quanto o programa ainda passa por um período de ajustes, consolidação e afirmação, enquanto política pública.



**Gráfico 3: Evolução dos recursos PROINF por ano (2003 a 2014).**

Fonte: Portal SIURB da Caixa Econômica Federal, outubro de 2014.

Os anos de 2009 e 2014 são os que apresentaram valores de recursos distante da média. Justamente nesses dois anos o território Noroeste Fluminense vivenciou a falta de assistência técnica devida transição nos contratos de consultores. Neste cenário o CRESMA, ficou mais fortalecido no colegiado. Com exceção do contrato de Porciúncula em 2009 para compra de caminhão com baú isotérmico refrigerado, ligado a uma proposta de melhorar o aspecto logístico, todos os outros projetos foram destinados à compra de maquinário agrícola. Dessa forma, nos dois anos onde ocorreu maior entrada de recursos no território, os contratos não tiveram abrangência territorial, serviram mais para a estruturação das prefeituras no que se refere a máquinas e equipamentos, ações reconhecidamente pontuais e distantes dos eixos determinados como prioridade no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS, contemplando apenas os temas de aquisição de maquinário dentro do eixo estratégico infraestrutura.

Como dito, a exceção foi o contrato de Porciúncula, no qual a compra do caminhão estava alinhada com uma estratégia de fortalecimento da comercialização dos produtores de pêssego em três municípios do Noroeste Fluminense. Somado a isso, na época o caminhão foi cedido para a Cooperativa Regional da Agricultura Familiar – COOPERAFA, através de contrato de cessão de uso dos bens adquiridos com recurso público, pois ainda era possível este mecanismo que depois foi proibido pelo ministério público.

*Independente de território os secretários já se reúnem com determinada frequência, então eles tinham uma relação entre eles e entre alguns grupos de associações, porém muito mais ligada a ação do governo do que da sociedade*

*civil, que era menos do que um coadjuvante, ela não tinha um fórum ou um espaço ela apenas assistia, não construía junto, isto ficou bem claro quando conversado com a sociedade civil, com essa retomada em 2010 porque eles ficaram mais de seis meses sem articulação, tanto a territorial quanto a estadual, devido este período as reuniões deixaram de acontecer; todas as atividades que foram pensadas foram a nível de secretários não da sociedade civil participando, a prova é que os projetos aprovados naquele ano, o que foi discutido o que foi pensado não atendia a sociedade civil. (Consultor 6, entrevista, dez. 2014)*

Na análise do volume de contratos por município (tabela 23) para verificar a dispersão do conjunto de dados, foram empregadas as medidas de dispersão média, variância e desvio padrão (tabela 24). Foi calculada a média com os treze municípios que teve o resultado de R\$ 664.148,79, porém, nesta formulação foram computados os municípios que não contrataram nenhum projeto. Assim, para não distorcer a análise, foi calculada a média de contratos sem estes quatro municípios, que alcançou o valor de R\$ 959.326,02. Mesmo assim ainda há uma limitação dessa medida, pois dois municípios de um lado tem alta obtenção de projetos (São José de Ubá e Santo Antônio de Pádua) e do outro, dois com baixa obtenção dos projetos (Varre Sai e Itaocara), por isso, foi calculado o desvio padrão como uma medida que auxilia no entendimento do comportamento de cada valor em relação à média, nesse caso, o valor encontrado foi de R\$ 714.539,31 evidenciando como os dados estão distantes da média. Isto representa valor mais alto que os contratos efetivados nos municípios de Varre-Sai, Itaocara, Natividade e Itaperuna.

**Tabela 23: Montante de contratos PROINF por município (2003 a 2014).**

Município	Valores
APERIBÉ	R\$ 0,00
CAMBUCCI	R\$ 0,00
ITALVA	R\$ 0,00
LAJE DO MURIAÉ	R\$ 0,00
VARRE SAI	R\$ 289.333,33
ITAOCARA	R\$ 399.151,81
NATIVIDADE	R\$ 565.073,65
ITAPERUNA	R\$ 688.988,98
BOM JESUS DO ITABAPOANA	R\$ 761.065,15
MIRACEMA	R\$ 837.007,77
PORCIUNCULA	R\$ 1.088.822,14
SAO JOSE DE UBA SANTO ANTONIO DE PÁDUA	R\$ 1.589.539,60
	R\$ 2.414.951,78
Total	R\$ 8.633.934,21

Fonte: Portal SIURB da Caixa Econômica Federal, outubro de 2014.

**Tabela 24: Dispersão dos dados.**

Medida	Valor
Variância	R\$ 510.566.427.577,60
Média	R\$ 664.148,79
Desvio padrão	R\$ 714.539,31

### **3.5 Os Projetos Executados e o PTDRS no Noroeste Fluminense.**

Na perspectiva do desenvolvimento territorial rural sustentável da SDT, a elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS ocupa uma função estratégica de sintetizar uma visão de futuro coletiva sobre o território, através do qual, a sociedade participe ativamente de todo o processo (BRASIL, 2006). Partindo do princípio que o PTDRS sintetize enquanto documento orientador as reflexões realizadas no âmbito do colegiado, a seguir será realizada análise da relação entre os projetos executados no território, a natureza territorial das ações e relação com o PTDRS.

O PTDRS do Noroeste Fluminense apresenta nas suas estratégias para o desenvolvimento, cinco eixos de atuação: Meio Ambiente; Ampliação e melhoria da educação/formação/organização/capacitação; Geração de Trabalho e Renda; Infraestrutura e Acesso a terra (PTDRS, 2014). O referido plano não avança em maior detalhamento de como os temas serão abordados, somente faz citação de ações que se esperam em cada tema. Estas ações na forma escrita do documento estão colocadas como uma espécie de lista, nesse sentido, não apresenta avanços em relação aos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural que subsidiavam o PRONAF-IM. Nas palavras de Abramovay (1999) os planos tinham em sua grande maioria formato de “lista de compras”. Falta ainda o uso de elementos clássicos da ferramenta de planejamento, tendo em vista o objetivo de aumentar a efetividade no uso dos recursos públicos aplicados no território, e evoluir para um legítimo projeto de desenvolvimento.

No território foram identificados 24 projetos com recursos do PROINF (tabela 25), estes segundo a aplicação e para efeito de análise foram enquadrados em três grupos de tipos de investimentos, um relacionado à compra de maquinários agrícolas, veículo (transporte de cargas e pessoas) e equipamentos diversos, um segundo referente a edificações, sobretudo de espaços para comercialização e beneficiamento, por fim, um terceiro relacionado a serviços como cursos e palestras. Na consulta dos projetos enviados ao CEDRUS e disponíveis no SICONV, as atividades referentes a serviços estavam sempre associadas a outros projetos como parte da execução, geralmente representando um pequeno valor frente ao objetivo principal do projeto.

Os recursos destinados à compra de maquinário agrícola, veículo (transporte cargas e pessoas) e maquinários diversos, embora cumpram função importante no aparelhamento dos municípios para manutenção de estradas vicinais, limpeza de canais e córregos, apoio nos tratos culturais, apoio logístico etc..., são funções típicas da aplicação de recursos para projetos de infraestrutura rural que privilegiam a esfera local, como pode ser visto no uso das verbas do PRONAF-IM e PRODESA. Em tese a abordagem do desenvolvimento territorial

avançaria na superação das limitações do chamado “localismo” e “comunitarismo” que impregnavam a agenda de “desenvolvimento local”, associado à alteração da escala de atuação para além do “localismo municipal” dos programas de investimentos em infraestrutura e serviços municipais (PRONAF-IM), incorporando na execução dos projetos o nível territorial.

Quando analisado o tipo de projeto implementado, verifica-se oito projetos destinados à compra de maquinário agrícola, estes se concentram basicamente no ano de 2009 e 2014, com destaque para Santo Antônio de Pádua que em 2014 conseguiu aprovar dois projetos com valor total de R\$ 1.457.272,00, exclusivamente para compra de maquinário e implementos agrícolas, valor muito acima da média de contratos por ano no território (R\$ 784.903,11). Como dito anteriormente, este período coincide com fase de desarticulação do colegiado, fato que pode estar relacionado com a efetivação de contratos com perfil “prefeiturizado”, ou seja, beneficiando diretamente o interesse da gestão municipal que realiza o contrato, destoando de projetos com natureza mais abrangente, como propagado pela proposta de desenvolvimento territorial. Esse dado surpreende na observação da trajetória do Programa Território da Cidadania, pois no ano que ocorre maior volume de recursos na série histórica (R\$ 2.209.272,00), superando e muito o ano que ocorreu a segunda maior contratação (R\$ 1.873.550,15 em 2008), o recurso foi utilizado exclusivamente para compra de maquinário agrícola e caminhão.

*Como o Noroeste tinha uma base muito forte de um grupo de secretários, esses projetos não tinham uma abrangência territorial eles tinham uma abrangência de duplicidade, entre um município e outro ali ao lado, mas nunca com outro que estava na extremidade, então isso foi identificado com muita clareza nos projetos, não eram territoriais, eram isolados, isso foi levado ao colegiado, isso foi conversado e não foi fácil, os secretários se sentiram de alguma forma pressionados, mas eles também entenderam que os projetos não eram abrangentes, assim começamos a modificar os projetos para fazer com que estes realmente atendessem uma expressão territorial e com o olhar do colegiado, abrimos espaço para mais organizações dentro do colegiado. (Consultora 6, entrevista, dez. 2014).*

**Tabela 25: Contratos PROINF com detalhamento e tipo de contrato. ‘continua’**

ANO	MUNICÍPIO	VALOR (R\$)	DESCRIÇÃO	TIPO*
2003	Santo Antônio de Pádua	542.179,78	Implantação de entreposto de pescado e cursos de capacitação	II
2004	Porciúncula	392.535,96	Incentivo a apicultura: aquisição equipamento para entreposto, veículo utilitário e cursos de capacitação.	I
2005	Itaperuna	135.277,45	Comercialização regional da agricultura familiar – aquisição equipamento e mobiliário e reforma e adaptação Instalações do Empório Regional Rural	II
2005	São José de Ubá	111.567,70	Veículo utilitário para transporte da produção da agricultura familiar; aquisição de equipamentos e matérias de escritório.	I e II
2005	Varre sai	289.333,33	Beneficiamento da produção: aquisição de 20 conjuntos lavador / descascador de café. Cursos de capacitação da Melhoria da Qualidade do Café.	I
2006	Miracema	497.007,77	Centro regional de industrialização e comercialização de arroz e grãos do Noroeste Fluminense. (Aquisição de equipamentos e matérias de escritório; conjunto de 03 máquinas selecionadoras eletrônicas de grãos de 24 canais; empacotadeira automática de grãos; máquina provadora de arroz modelo para laboratório; medidor de umidade de grãos; construção galpão; capacitação de agricultores familiares).	I e II
2006	Porciúncula	29.666,82	Ampliação da capacidade de estocagem da produção da caprinocultura leiteira regional (Aquisição de tanque de leite e detergente para higienização)	I e II
2007	Itaocara	399.151,81	Revitalização do Mercado de Ponto de Pergunta. Ampliação do espaço cultural, aquisição. Equipamentos / alojamento, 01 caminhão c/carroceria e 01 veículo de passeio.	I e II
2007	Itaperuna	170.537,25	Implantação de Central de Classificação, Embalagem, Acondicionamento e Realização da Venda da Produção Diversificada da Agricultura Familiar e da Pesca Artesanal. (Equipamentos diversos, 01 Van, 01 caminhão com baú refrigerado, 01 veículo Uno, Curso de Capacitação Rural)	I
2009	Bom Jesus do Itabapoana	515.500,00	Aquisição de Motoniveladora	I
2009	Bom Jesus do Itabapoana	245.565,15	Aquisição de Retroescavadeira para apoio a agricultura familiar.	I
2009	Itaperuna	383.174,28	Aquisição de maquinas para apoio a agricultura familiar.	I
2009	Natividade	565.073,65	Aquisição de caminhões e retroescavadeira	I
2009	Porciúncula	164.237,07	Escoamento da produção, através da aquisição de caminhão com baú isotérmico refrigerado.	I
2010	São José de Ubá	387.471,90	Ampliação do Processo produtivo da Caprinocultura - estocagem, transporte e comercialização produção. (Aquisição de caminhão tanque isotérmico de 4000 lts; Aquisição de veículo furgão; Aquisição de tanques de expansão direta) Consultoria tecnológica para caprinocultores.	I
2011	São José de Ubá	300.000,00	Aquisição de dois caminhões para transporte da produção da agricultura familiar, acampados e assentados da reforma agrária.	I
2011	Porciúncula	183.882,29	Ampliação unidade de seleção e beneficiamento de frutas	II
2012	São José de Ubá	357.000,00	Revitalização do mercado do Produtor. Aquisição de caminhão, câmara fria, e outros equipamentos; construção de alambrado.	I e II
2013	Miracema	340.000,00	Aquisição de patrulha mecanizada	I
2013	Santo Antônio de Pádua	415.500,00	Aquisição de veículos utilitários caminhão baú 4t freezer barraca balança e veiculo de transporte para 12 pessoas	I
2014	Porciúncula	318.500,00	Aquisição de patrulha mecanizada	I
2014	Santo Antônio de Pádua	361.900,00	Aquisição de Patrulha Mecanizada	I

**Tabela 26:** Continuação

2014	Santo Antônio de Pádua	1.095.372,00	Aquisição de Patrulha Mecanizada	I
2014	São José de Ubá	433.500,00	Restauração as dependências do Mercado do Produtor. Aquisição de caminhão com capacidade de 4 toneladas de carga; Confecção e montagem de carroceria;	I e II

Fonte: Portal SIURB da Caixa Econômica Federal.

\*I - Maquinário agrícola, veículo (transporte cargas e pessoas) e maquinários diversos; II - Edificações (espaços para comercialização e beneficiamento).

Superando o recorte local dos projetos acima citados, foram encontrados 16 contratos com maior abrangência, se não territorial, no mínimo intermunicipal, parte relacionado à implantação, ampliação e revitalização de centros de comercialização (Mercado do produtor, Empório do agricultor e entreposto), outra parte se refere a apoio logístico e investimentos em inovação, geralmente pelo incremento de tecnologia (processamento de arroz, tanque de resfriamento de leite, maquinário para processamento café, dentre outros). Por se tratar de um dado quantitativo há necessidade de outras análises qualitativas para maior detalhamento sobre desdobramentos desses investimentos no território.

Dos contratos verificados no período de 2003 a 2014, foram adquiridos 17 veículos, sendo a maioria caminhões e utilitários para transporte de produção, estes veículos estavam associados a dez projetos relacionados a apoio logístico, mercados de produtor e beneficiamento da produção.

Esquemáticamente, a partir da observação dos tipos de contratos executados, é possível verificar tendências na evolução da aplicação dos recursos no Noroeste Fluminense (figura 5), onde ocorre certa polaridade entre a fase inicial e período mais recente dos dados estudados, tanto em relação à abrangência, quanto de beneficiários dos contratos. No primeiro período se verifica projetos com maior influência territorial, associado a ações em que organizações da sociedade civil foram parceiras e diretamente beneficiada; o segundo momento tende para projetos com forte influência municipal, com ações diretamente ligadas as estruturas das prefeituras, sobretudo as secretarias de agricultura.



**Figura 5:** Tendência nos contratos PROINF no território Noroeste Fluminense (2003 a 2014).

Fonte: Elaboração do autor, outubro de 2014

Esse movimento de retrocesso dentro do território, em relação à abrangência e polarização de influência do programa que se reflete no perfil dos projetos contratados, tem como um dos fatores de explicação, o fato de que os projetos de infraestrutura e serviços que

apoiavam ou repassavam equipamentos para organizações da sociedade civil, foi proibido pelo Tribunal de Contas da União, sendo a SDT alvo de processos que culminaram na publicação do Decreto 7.592/2011, que suspendeu o repasse de recursos públicos federais a organizações privadas sem fins lucrativos até a análise de regularidade de todos os convênios, contratos de repasse e outros instrumentos contratuais do governo federal com essas entidades.

No último ciclo do programa, verificou-se concentração de contratações em poucos municípios, frente ao primeiro ciclo do programa. No intervalo de quatro anos (2010 a 2014) foram realizados dez contratos, sendo beneficiados apenas quatro municípios (Porciúncula, Miracema, São José de Ubá e Santo Antônio de Pádua), no mesmo intervalo no período inicial do programa (2005 a 2009), foram beneficiados oito municípios através de 12 contratos (Itaperuna, São José de Ubá, Varre Sai, Miracema, Porciúncula, Itaocara, Bom Jesus do Itabapoana e Natividade).

A análise sobre o perfil de contratações de projetos de infraestrutura e serviços no Noroeste Fluminense revela, a partir dos dados da tabela 26, que os recursos de origem no PRODESA representam a principal fonte de contratações no território, sendo mais que o dobro dos recursos do PROINF. Nessa configuração um cenário contraditório se estabelece, de um lado, os programas territoriais com uma série de etapas para acessar o recurso, sobretudo, o debate nos colegiados para validação das propostas, do outro as emendas parlamentares que sem necessidade de nenhum processo coletivo de debate, aporta o dobro de recursos para o território. O PRODESA nesta comparação tem a vantagem, em relação aos dados, pois abrange um período de catorze anos (2000 a 2014), frente ao PROINF que abrange um período de 11 anos (2003 a 2014), mesmo com estes três anos de desvantagem a evolução das contratações do PROINF indica que a média de contratações é menor que o PRODESA.

**Tabela 27: Volume de contratos por tipo de programa.**

MUNICÍPIO	PRONAF-IM	PRODESA	PROINF	PAC-E	TOTAL
Aperibé	R\$ 811.202,32	R\$ 992.633,31	XXX	R\$ 813.574,77	R\$ 2.617.410,40
Bom Jesus do Itabapoana	R\$ 898.619,44	R\$ 143.268,05	R\$ 761.065,15	R\$ 813.574,77	R\$ 2.616.527,41
Cambuci	R\$ 605.435,12	R\$ 1.918.986,04	XXX	R\$ 795.526,87	R\$ 3.319.948,03
Italva	R\$ 209.098,50	R\$ 1.693.173,00	XXX	R\$ 812.525,71	R\$ 3.183.547,21
Itaocara	R\$ 680.911,84	R\$ 592.403,01	R\$ 399.151,81	R\$ 795.526,87	R\$ 2.467.993,53
Itaperuna	R\$ 662.655,20	R\$ 3.168.714,86	R\$ 688.988,98	XXX	R\$ 4.520.359,04
Laje do Muriaé	R\$ 450.818,78	R\$ 775.395,00	XXX	R\$ 812.525,71	R\$ 2.038.739,49
Miracema	R\$ 706.729,94	R\$ 1.474.602,48	R\$ 837.007,77	R\$ 813.574,77	R\$ 3.831.914,96
Natividade	R\$ 153.676,83	R\$ 1.117.311,23	R\$ 565.073,65	R\$ 812.525,71	R\$ 2.648.587,42
Porciúncula	R\$ 758.686,48	R\$ 2.579.735,05	R\$ 1.088.822,14	R\$ 795.526,87	R\$ 5.222.770,54
Santo Antônio de Pádua	R\$ 910.999,67	R\$ 887.250,00	R\$ 2.414.951,78	R\$ 813.574,77	R\$ 5.026.776,22
São José de Ubá	R\$ 887.083,92	R\$ 2.116.007,38	R\$ 1.589.539,60	R\$ 795.526,87	R\$ 5.388.157,77
Varre-Sai	R\$ 859.962,66	R\$ 390.000,00	R\$ 289.333,33	R\$ 795.526,87	R\$ 2.334.822,86
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 8.595.880,70</b>	<b>R\$ 17.849.479,41</b>	<b>R\$ 8.633.934,21</b>	<b>R\$ 9.669.510,56</b>	<b>R\$ 45.217.554,88</b>

Fonte: Portal SIURB da Caixa Econômica Federal e portal PAC Governo Federal, outubro de 2014.

A Relação do PROINF e PRONAF-IM demonstra que mesmo com 11 anos de execução, com quase o dobro do período de vigência do PRONAF-IM, a quantidade de recursos entre os dois programas é quase a mesma, fortalecendo o discurso recorrente nas entrevistas sobre o posicionamento dos secretários de agricultura contrários ao PROINF, devido a argumentação da diminuição de recursos que o PRONAF desencadeou.

Outro fato a ser destacado é que os recursos de PAC – Equipamentos, aplicados em apenas um ano, equivale a um valor maior que o obtido no PROINF em onze anos. Fato que evidencia mais uma contradição na falta de articulação de políticas públicas dentro da mesma esfera de comando, uma vez que a fonte vem do mesmo nível de governo, o recurso poderia ser operacionalizado com o apoio e discussão na estrutura de gestão social no território que é o colegiado, fortalecendo politicamente o programa dos territórios nos estados. O ocorrido foi o contrário, com essa decisão a gestão pública incorreu no fortalecimento da típica intervenção setorial que a proposta territorial pretende, em certo sentido superar.

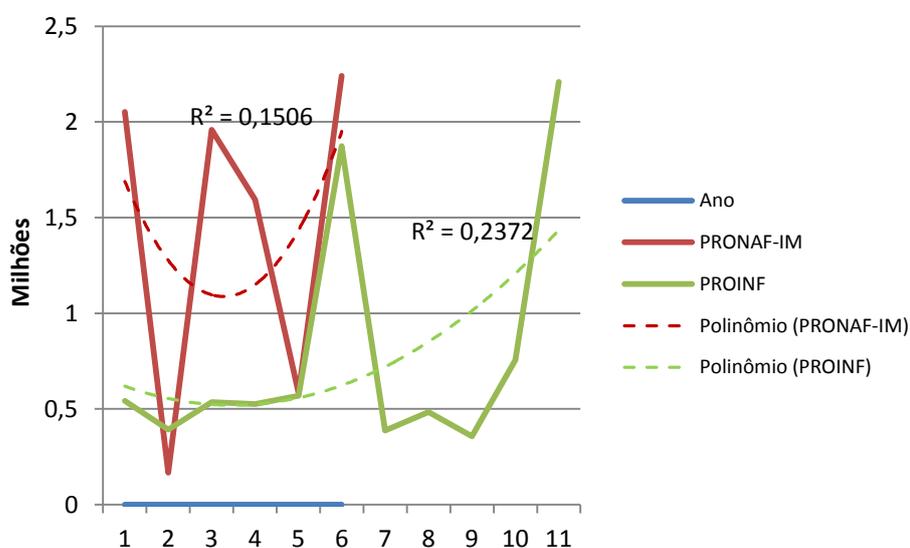
No que se refere a gradual concentração dos recursos do PROINF em poucos municípios na última fase do programa, essa tendência não é isolada para a abordagem territorial, quando observado os dados organizados em ordem crescente de volume financeiro por municípios, o mesmo perfil se repete para o PRONAF-IM e PRODESA. Observando a parte final da tabela 27, há repetição dos três municípios que mais contratam nas três modalidades apresentadas, com algumas exceções, sendo estes os municípios de Porciúncula, São José de Ubá e Santo Antônio de Pádua. Essa característica pode evidenciar o acúmulo de experiências desses municípios na captação de recursos para projetos de infraestrutura, nesse sentido, o formato meritocrático dos programas acaba sempre por fortalecer a gestão municipal mais capacitada e articulada, agravando a situação daqueles municípios que justamente estão menos estruturados. Por outro lado, a abordagem territorial repetindo o mesmo cenário das outras propostas, demonstra a dificuldade de efetivação de ações transformadoras em prol do território.

**Tabela 28: Contratações por tipo de recurso, ordenados em forma crescente de volume de recursos para infraestrutura e serviços rurais (1997 – 2014).**

PRONAF (1)	PRODESA (2)	PROINF (3)	TOTAL (Soma 1,2 e 3)
Natividade	Bom Jesus Itabapoana	Aperibé	Laje do Muriaé
Italva	Varre Sai	Italva	Varre Sai
Laje do Muriaé	Itaocara	Cambuci	Itaocara
Cambuci	Laje Do Muriaé	Laje do Muriaé	Bom Jesus Itabapoana
Itaperuna	Santo Antônio de Pádua	Varre Sai	Aperibé
Itaocara	Aperibé	Itaocara	Natividade
Miracema	Natividade	Natividade	Italva
Porciúncula	Miracema	Itaperuna	Cambuci
Aperibé	Italva	Bom Jesus Itabapoana	Miracema
Varre Sai	Cambuci	Miracema	Itaperuna
São José de Ubá	São José de Ubá	Porciúncula	Santo Antônio de Pádua
Bom Jesus Itabapoana	Porciúncula	São José de Ubá	Porciúncula
Santo Antônio de Pádua	Itaperuna	Santo Antônio de Pádua	São José de Ubá

Fonte: Portal SIURB da Caixa Econômica Federal e portal PAC Governo Federal, outubro de 2014.

Nas entrevistas para levantamento de informações foi recorrente a alegação a respeito da insatisfação dos secretários de agricultura em relação ao PRONAT que segundo eles, ocasionou diminuição de recursos para os municípios e em consequência para o território. Para auxiliar no entendimento dessa declaração foi montado um gráfico comparativo nos seis primeiros anos dos dois programas (gráfico 4), como pode ser visto, o PRONAF-IM teve melhor desempenho em termos de valor por ano, quando observado a distribuição desse valor, nota-se que o crédito teve elevada distribuição entre os municípios do Noroeste Fluminense. Durante os seis anos de duração foram realizados 50 contratos, embora a média por município não fosse alta (R\$ 661.221,59), dessa forma, a percepção de diminuição de recursos dos secretários era pertinente, tanto do ponto de vista de valores globais, quanto da distribuição do recurso dentro do território.



**Gráfico 4: Comparação investimentos PRONAF-IM e PROINF.**

Fonte: Portal SIURB da Caixa Econômica Federal, outubro de 2014.

### 3.6 Considerações Sobre o Processo e Execução dos Projetos.

No início do programa apesar do cenário da transição e questões políticas partidárias, a Secretaria Estadual de Agricultura desempenhou papel crucial no processo de facilitação do entendimento de como seria a dinâmica do PRONAT em relação às contratações de projetos, dessa forma, a secretaria executiva do CEDRUS recebia as orientações da SDT sobre as normas, valores e manual do PROINF, através da rede de contatos e reuniões do Conselho Estadual repassava essas orientações. Nesses termos o programa territorial fortaleceu a institucionalidade do Conselho, uma vez que era necessária a participação no CEDRUS para acompanhamento das orientações e encaminhamentos.

No que se refere a elaboração das propostas técnicas no território, esse ponto retoma a discussão de um dos fatos desafiadores para formulação de políticas públicas para o desenvolvimento rural, relacionado a limitada capacidade técnica alocada nos municípios, onde geralmente o secretário de agricultura se enquadra enquanto cargo de indicação através

de critérios políticos, que dentre outras limitações enfrenta dificuldades por não ter profissionais qualificados para o assessorar no cumprimento de objetivos. Os profissionais qualificados quando existem, por outro, são desestimulados na continuidade para este tipo de prestação de serviço, dada a baixa remuneração que no geral as prefeituras municipais oferecem.

*No início quando os projetos vinham, eles não tinham noção, tentavam seguir o roteiro, mas não conseguiam, então montamos um roteiro com cada item explicando o que devia ter de detalhe naqueles itens que o projeto pedia, dando uma orientação para tentar ajudar os municípios a formular melhor suas propostas, acabava que o município que iria sediar formulava a proposta, então o município que sediava ficava responsável por elaborar e apresentar no colegiado, alguns municípios ajudavam os outros, mas quem sediava o projeto acabava sendo o responsável, então volto a dizer da fragilidade das secretarias de agriculturas, a maioria deles não tinham profissionais contratados, agrônomos, veterinários, técnicos. Era o secretário de agricultura, uma indicação política, uma secretária, outro profissional, mas não uma equipe técnica como gostaríamos que tivesse. (Gestor estadual, entrevista, dez., 2014).*

O arranjo do PRONAT procurou melhorar este quadro desfavorável com a criação do Núcleo Técnico, que seria o espaço formado por técnicos qualificados das organizações presentes no território como universidades, empresas de pesquisa, empresas de ATER, SEBRAE, dentre outras, e representantes da sociedade civil de diferentes organizações. A proposta seria que este coletivo auxiliaria na superação das fragilidades dos municípios no que se refere a oferta de mão de obra qualificada para elaboração dos projetos, no entanto, esta formulação foi parcialmente implementada.

*“... o Núcleo Técnico é outra questão importante e que não está funcionando. Faz um apelo às instituições técnicas que trabalham nessa área, explica que estão faltando essas instituições dentro do núcleo técnico”. (Representante do CRESMA. Ata reunião CEDRUS dia 25/08/2011).*

O ponto de verificação da qualidade dos projetos foi percebido no registro das atas das reuniões do CEDRUS quando o assunto era tratado e, posteriormente, na observação do funcionamento dos contratos executados, conforme será abordado mais a frente. A partir desta constatação a secretaria executiva do Conselho Estadual e a câmara técnica elaboraram um roteiro mais detalhado para auxiliar os municípios na elaboração de suas propostas.

*Ainda há um hiato no sentido da qualificação dos projetos, a gente ainda não conseguiu consolidar, embora tenha, mas não na medida em que a gente gostaria ou precisasse para que esses projetos fossem minimamente melhor qualificados, nós temos os núcleos diretivos, os núcleos técnicos, nós fizemos capacitação para elaboração de projetos técnicos, mas uma falha que nós temos, tivemos frustrações obviamente em vários projetos contratados muito por causa disso também, pois há uma falha ainda na questão da qualificação dos projetos, dentro*

*dos territórios isto precisa ser mais bem trabalhado.* (Gestor Federal, entrevista, dez. 2014).

No que se refere à execução dos contratos será apresentado uma citação amostral de três projetos que foram destacados pelos entrevistados quando perguntados sobre principais resultados e entraves dos projetos no Noroeste Fluminense. A motivação é revelar alguns aspectos práticos que são recorrente nos contratos, nesse sentido, demonstrar alguns dos desafios operacionais como reflexo da discussão pontuada neste capítulo.

O primeiro é o projeto de Varre-Sai do ano de 2005 para beneficiamento de café no valor de R\$ 289.333,33. O projeto adquiriu 20 conjuntos lavador/descascador de café, tendo em vista, a ideia de aporte de tecnologia para a melhoria da qualidade do café e elevação do valor da saca (acréscimo em torno de 41% do valor), frente à venda *in-natura* do produto.

O contrato contemplava aspectos pertinentes a abordagem territorial, e em termos de abrangência alcançava diretamente três municípios (Bom Jesus do Itabapoana, Porciúncula e Varre-Sai) que receberam os equipamentos. A gestão do contrato ficou sobre responsabilidade da Cooperativa de Café do Norte Fluminense Ltda – COOPERCANOL, organização que agregava 14 associações em 18 comunidades.

Na leitura das propostas técnicas, este projeto foi um dos que apresentou maior qualidade de escrita e detalhamento da ação, mesmo assim, ficaram evidentes as limitações de ordem técnica expostas em relação à elaboração. Devido o projeto não ter previsto recursos financeiros para instalação do maquinário, o projeto demorou a ser operacionalizado. Vale ressaltar que a instalação era onerosa e dependia de mão de obra especializada, assim o projeto foi liberado para contratação, as máquinas foram compradas, mas não havia recurso para custear a instalação, que somente foi contornado a partir da articulação com o governo do estado para custear essa etapa.

*Foi possível articular essa instalação com governo do estado, aí entrou um parceiro, mas porque isto não foi pensado antes na hora da elaboração, até que o projeto fosse executado, houve o intervalo de quase dois anos, quando eu entrei a briga era de quem é que teve a ideia da máquina de beneficiar café, aí eu perguntei o que está faltando? Falaram que tem que instalar e é mais caro.* (Consultor 6, entrevista, dez. 2014).

Em resumo o projeto foi uma iniciativa que avançou além do recorte municipal, somado a isso, fortaleceu uma organização ligada ao público beneficiário, mas dada as limitações de capital humano a proposta foi encaminhada com um erro grave de concepção.

Outro projeto executado que também estava alinhado com as proposta do desenvolvimento territorial, foi à implantação do Centro Regional de Industrialização e Comercialização de Arroz e Grãos do Noroeste Fluminense de R\$ 497.007,77, proposto pelo município de Miracema em 2006, com objetivo de construção de infraestrutura e compra de equipamentos para garantir aos agricultores familiares da região a possibilidade de melhorias na comercialização. A gerência do empreendimento seria realizada pela Associação de Pequenos Produtores de Hortifrutigranjeiros – APHORT.

O projeto focou na estruturação da central de industrialização e comercialização de arroz, mas não foi acompanhada de outras iniciativas de incentivo a rizicultura na região, o

resultado foi que a produção de arroz ficou abaixo da capacidade mínima necessária para custear a manutenção do equipamento, fato que inviabilizou o funcionamento dos equipamentos, conduzindo o projeto à obsolescência, apesar do alto investimento.

No caso do projeto de Itaperuna de R\$ 135.277,45 em 2006, que tinha como objetivo a implantação da Central de Classificação, Embalagem, Acondicionamento da Produção Diversificada da Agricultura Familiar e da Pesca Artesanal de Itaperuna. Foi identificado que o projeto apresentava falhas na elaboração que necessitava ser revisada. O colegiado, com apoio técnico da articulação estadual, fez os ajustes e foi aberta nova licitação para troca por equipamentos que melhor atendessem uma central de classificação de alimentos, os quais não foram contemplados inicialmente.

Para além da compra de equipamentos o projeto previa a compra de três veículos, um caminhão com baú refrigerado, uma van para transporte de pequenas produções da pesca e seus artesanatos, bem como produtos da agricultura familiar; e um carro modelo 1.0 para apoio aos trabalhos da articulação estadual no território.

Na época houve denúncia de que o caminhão baú estava sendo utilizado para outras finalidades que não aquelas para qual foi adquirido. Este acontecimento suscitou um processo de negociação entre a Colônia de Pescadores Z 20 e a prefeitura, uma vez que a Kombi (prevista no projeto como van) ficou para uso da colônia de pescadores. Como não era compatível com a finalidade de transporte de pescado, a Colônia demandou a troca da Kombi pelo caminhão com baú refrigerado da secretaria de agricultura, o argumento para o convencimento foi de não encaminhar denúncia para o Ministério Público. Na época ainda era possível através de contrato de comodato repassar equipamentos para a gestão de organizações da sociedade civil, fato que foi depois embargado no programa dos territórios rurais.

*O quê foi negociado? Não vamos denunciar vocês para o ministério público, deixe que o caminhão fique na colônia e vocês fiquem com a Kombi, isso gerou uma confusão terrível, a ponto de o secretário nacional vir ao Rio de Janeiro na data marcada para entrega do caminhão para Colônia e o secretário de agricultura não aparecer na secretaria para assinar o documento de transferência e não avisar nada ao prefeito. (Consultor 6, entrevista, dez. 2014).*

Esses projetos foram citados nessa breve consideração sobre aspectos práticos da execução, para evidenciar de um lado as dificuldades técnicas de elaboração de projetos qualificados, por outro, as questões de gestão desses contratos tem sido outro ponto de complexa solução dentro da capacidade de monitoramento atual dos programas de desenvolvimento territorial no Rio de Janeiro, fato este reforçado pela SDT, como segue abaixo.

*Alguns aspectos como a dificuldade, por parte dos proponentes e dos colegiados territoriais, de elaborar projetos técnicos em condições de serem contratados, e a estrutura insuficiente da SDT/MDA, principalmente tem termos de recursos humanos, dentre outros, impactaram o alcance de resultados em 2011. (Relatório de gestão, SDT, 2011).*

Outras pesquisas deveriam ser realizadas com recursos para maior detalhamento de cada projeto executado, uma vez que o monitoramento não tem sido realizado de forma

satisfatória. Dados sobre a aplicação desses recursos ajudam na compreensão dos reais desafios para o desenvolvimento de áreas rurais, uma vez que esses projetos na prática, apesar da metodologia proposta pela SDT, repetiram muitas das falhas do PRONAF-IM, favorecendo redes clientelistas, concentração de poder sobre as decisões nos representantes das prefeituras municipais e principalmente aportaram recursos públicos em projetos de pouca duração e que pouco contribuiu para mudanças no contexto do público da agricultura familiar.

## CAPÍTULO IV

### 4. Análises das Características Ligadas aos Recursos Humanos na Execução dos Programas

Este capítulo tem como objetivo verificar aspectos ligados ao desempenho dos programas de desenvolvimento territorial no Noroeste Fluminense, o foco será analisar em que medida os recursos humanos utilizados para implementação foram adequados para dar cumprimento aos desafiantes objetivos da abordagem territorial, e até que ponto o quadro profissional disponível influenciou os resultados dos programas. Para auxiliar na análise foi construída uma trajetória cronológica dos programas PRONAF e PTC em relação às capacidades técnicas envolvidas na execução.

#### 4.1 A transição do PRONAF-IM para PRONAF

Embora os programas territoriais rurais apresentem um embasamento teórico, metodologia e estrutura de execução mais complexa que o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, na sua modalidade Infraestrutura e Serviços para os Municípios (PRONAF-IM), que foi o programa que o antecedeu, vale destacar alguns aspectos relacionados ao PRONAF-IM, tendo em vista a melhor compreensão da entrada do novo programa governamental, sua transição e relacionar este início com o quadro de recursos humanos das instituições responsáveis pela execução da proposta territorial.

A partir da criação do PRONAF em 1996, os governos estaduais assumiram a função de coordenação e gerenciamento do programa, cabia às secretarias estaduais de agricultura criar as instancias que dariam sustentação a política, seguindo as normativas do programa, que exigia na sua estruturação, por exemplo, a criação dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rurais – CMDR<sup>6</sup>, os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural, existência de secretarias municipais de agricultura, dentre outros. Dessa forma, as secretarias estaduais puderam gerenciar o processo de instalação de infraestrutura nos municípios de 1996 a 2002, quando em 2003 foi estruturado o PRONAF que alterou a lógica de ação municipal e setorial para outra com enfoque territorial. Esse processo de pertencimento do governo estadual em relação ao PRONAF-IM não foi observado no caso do PRONAF no Rio de Janeiro.

*“A partir de quando foi instituído no país o PRONAF em 1996, o processo foi diferente, o governo instituiu o PRONAF dentro do Ministério da Agricultura, hoje é o MAPA, que tinha suas delegacias federais nos estados, na lógica todo programa do MAPA quem era o representante nos estados eram as delegacias, mas no caso do PRONAF eles quiseram atrair o governo do Estado para o programa e delegou ao governo do estado à coordenação e gerência do programa, lógico com as normativas dele, então a gente era o representante praticamente do programa ao MAPA, que desde 1996 a gente desenvolveu até se transformar no programa dos territórios”.* (Gestor Estadual, entrevista, dez., 2014).

---

<sup>6</sup> Referência genérica para os conselhos, estes receberam diferentes nomenclaturas nos diferentes estados e municípios.

Em relação os municípios, para implantação do PRONAF-IM, estes teriam que atender alguns pré-requisitos básicos, como elaboração de um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e em caso de projetos para execução em comunidades rurais, era necessária uma organização de produtores rurais pré-existente, como associações ou cooperativas. Essa demanda encontrou muitos municípios despreparados, alguns até mesmo sem secretarias de agricultura ou organizações de produtores formalizadas para compor o CMDR e articular projetos técnicos, neste cenário os escritórios locais da EMATER-Rio foram cruciais no auxílio da elaboração dos planos e auxílio na estruturação dos conselhos municipais.

O arranjo institucional do PRONAF-IM seguia uma gestão direta dos governos estaduais sobre o programa, os projetos de infraestrutura e serviços eram encaminhados pelos CMDR's para o CEDRUS que realizava a avaliação e quando ocorria parecer favorável era encaminhado para efetivação da contratação. Na ocasião da transição para o PRONAT essa gestão direta foi alterada, delegando ao governo estadual outras funções, inicialmente a definição da escolha de quais áreas seriam incorporadas como territórios rurais, depois as análises dos projetos territoriais antes de serem encaminhados para a DFDA e SDT. Esta alteração do papel do Estado e a forma como ocorreu à transição, no caso do Rio de Janeiro foi um dos fatores que desencadeou, na origem, um processo não harmonioso entre os governos federal, estadual e municipal para a implantação do PRONAT. Nesse contexto, os recursos humanos alocados na assessoria desse processo seriam estratégicos na articulação política desses diferentes atores.

A proposta de gestão da ação pública nas áreas rurais com maior grau de descentralização encontrou nos territórios, ou seja, nos municípios contextos variados, alguns destes bastante desfavoráveis nessa fase inicial. Observou-se através das entrevistas e consulta aos documentos, que o programa foi acolhido com restrita legitimação social, fator fundamental para o sucesso na implantação de programas públicos. A estratégia adotada pela SDT, na ocasião do início do programa para superação das restrições frente a nova política, foi a realização de oficinas, articulações e reuniões com diferentes atores e em diferentes espaços. O resultado foi o surgimento de encontros e documentos que cumpriram muito mais uma função de legitimação de etapas do que uma função de pactuação em torno de objetivos comuns, no sentido de alinhamento efetivo de construção ascendente de política pública.

Vale ressaltar que o PRONAF-IM na época representou grandes mudanças, pois trazia em sua metodologia inovações que durante os seis anos de duração do programa possibilitaram uma variedade de reflexões sobre os desafios do desenvolvimento rural, com recortes temporais específicos, levando a produção de inúmeros artigos no meio acadêmico, assim como ampla experiência para os gestores estaduais do programa em relação à avaliação, qualificação, e implantação de projetos. Para além destes aspectos processuais, o diálogo entre esferas do governo, criaram estruturas de relações de poder e fluxos de decisão, as quais estabeleceram identidades e identificações características que geraram resultados diretos para os municípios como máquinas, equipamentos e construções, embora o uso destes, por vezes, possa ter sido desviado de funções, como as típicas relações clientelistas, mau uso e sucateamento.

A transição para uma estratégia mais próxima do que viria a ser o PRONAT foi identificada pela gestão do estado, na proposta do PRONAF-IM na modalidade projetos intermunicipais, que permitiam mais de um município encaminhar projetos conjuntamente. A ação pode ser interpretada como um indicativo que já apontava a necessidade de aperfeiçoamento do PRONAF-IM que já apresentava limites claros em relação à finalidade para qual foi idealizado, como estruturas

instaladas como agroindústria que demandavam gestão mais complexa, foram subutilizadas, por limitada oferta de produtos com padrão para beneficiamento, além de dificuldades operacionais de manutenção das máquinas e instalações, principalmente na área de gestão do empreendimento. Assim os projetos vivenciavam logo após seu lançamento o momento de declínio.

*“Aconteceu muito no PRONAF infraestrutura problemas principalmente na área de agroindústria, cada município queria ter a sua, muitas vezes se instalava a agroindústria e o município não tinha suporte para manter, tendo que vir produção de outro município, então em vez de fazer uma em cada município por que não fazer uma regional, ou uma mais próxima e os outros se beneficiariam, então o município que tivesse mais condição era selecionado, tinha que dar a contrapartida obrigatória na época, essa agroindústria era instalada, mas com a participação do município do entorno que a produção seria suficiente, mas todos se beneficiavam”.* (Gestor Estadual, entrevista, dez., 2014).

## **4.2 O PRONAT no Noroeste Fluminense**

Em 2003 com a posse do Partido dos Trabalhadores na presidência, profissionais de referência na produção intelectual sobre desenvolvimento rural e abordagem territorial, com apoio de uma equipe formada por consultores, começaram a formulação de como seria a estratégia de desenvolvimento territorial rural, nesse período também foi criada a Secretária de Desenvolvimento Territorial que estruturaria o PRONAT dentre outras ações.

*Essa relação da formação e trajetória do programa começa datada em 2003, com uma equipe que não era superior a dez consultores para trabalhar com uma política nacional, que no ano de 2004 o Programa de Cooperação Técnica – PCT do IICA com o Brasil, através do MDA estrutura o recurso financeiro para fazer a contratação durante menos de quatro anos, de consultores para trabalhar no Brasil inteiro, a partir daquela célula inicial, daquele grupo.* (Consultor 2, entrevista, dez., 2014).

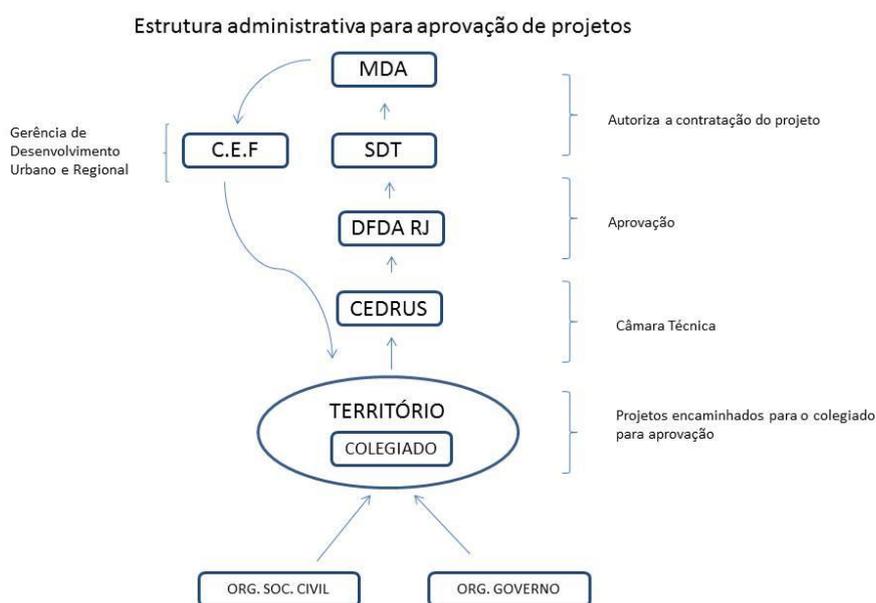
A mudança de estratégia traria consigo uma série de tensões, tendo em vista a alteração do *status quo*, como destacado anteriormente, o efeito inicial foi emblemático, pois mudaria a gestão do programa, que associada a outros fatores que serão pontuados mais adiante, desencadeou efeitos negativos que não foram contornados no caso do Rio de Janeiro já na implantação do programa.

*“A partir de 2003 o governo federal falou que a partir de então, ‘quem assumiria o programa nos estados seriam as delegacias do MDA’, não a secretaria executiva do pronaf, em todos os estados é ligada as secretarias estaduais de agricultura, vocês não vão mais gerenciar o programa como gerenciava até agora, nós é que vamos gerenciar, criou-se a estrutura das delegacias e a figura dos articuladores territoriais”.* (Gestor Estadual, entrevista, dez., 2014).

A oposição ao novo programa ocorreu principalmente por parte dos secretários de agricultura no território do Noroeste, um dos fatores motivadores dessa posição era devido ao fato

de que na região existia um déficit de infraestrutura que estava sendo atendidos pelo PRONAF-IM. Afinal com exceção de Itaperuna, todos os outros municípios são pequenos em população, variando entre 7.000 a 40.000 habitantes, dessa forma, o impacto nas áreas rurais para este municípios eram significativos em termos de entrada de recursos para dinamizar o setor rural.

Devido à experiência acumulada e a estrutura administrativa já montada, a partir do PRONAT o governo do estado passou a assumir função deliberativa através do CEDRUS na análise dos projetos territoriais. O Colegiado Territorial definia os projetos, o Núcleo Técnico elaborava as propostas que encaminhavam para o CEDRUS que dava seu parecer através da Câmara Técnica de Crédito para a Agricultura Familiar-CTCAF, que submetia ao Conselho que deliberava sobre a aprovação e encaminhamento do projeto. Todos os projetos eram encaminhados para Brasília com o parecer favorável ou não do Conselho, depois a DFDA emitia seu parecer encaminhando para a SDT que fazia o parecer final e caso aprovado encaminhava para contratação na Caixa Econômica Federal (Figura 6). Esta estrutura administrativa foi alterada em 2012 com a saída do Conselho Estadual da estrutura de análise dos projetos.



**Figura 6: Etapas de avaliação de projetos no PROINF.**

Fonte: Elaboração do autor, outubro de 2014.

Considerando a SDT e MDA como apenas uma etapa, as decisões dos colegiados passavam ainda por quatro diferentes organizações até a contratação, esse processo gerava morosidade nas contratações, esse formato fortaleceu o processo gradual de desmobilização dentro do território, como veremos mais adiante.

Na ocasião da implantação do PRONAT, vale destacar o contexto da arena política partidária vigente, o governo federal vivenciava a chegada do PT na Presidência da República, veiculador da proposta de mudança da estratégia em curso para o desenvolvimento rural. O Rio de Janeiro estava sobre o governo do Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB que se posicionava, na ocasião, como oposição, somente com a eleição do governador Sérgio Cabral em 2007, ocorreu uma mudança de postura no PMDB do Rio de Janeiro para maior alinhamento com a

base do governo federal, assim, os dois cargos de comando na Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária - SEAPEC e na DFDA eram cargos de indicação política, os quais na implantação do programa não conseguiram pactuar uma frente de trabalho consolidado em prol do desenvolvimento territorial.

*A entrada inicialmente foi pelos conselhos de desenvolvimento rural, uma coisa importante quando começamos a fazer esta ação do MDA, não existia nenhuma estrutura do MDA nos estados, o MDA era Brasília as delegacias começam somente a partir do final de 2004, então a gente que vai para os territórios, que vai para os conselhos, vai mobilizar o pessoal nas regiões, é a primeira vez que o MDA está ali, então neste período era a SDT que tinha nos estados, era uma novidade muito grande o ministério está ali dialogando. (Consultor 1, entrevista, dez., 2014)*

Neste cenário a figura do articulador territorial, ocupava lugar de destaque no diálogo com os representantes do Estado, uma vez que a Delegacia do MDA no Rio de Janeiro inicia suas atividades somente em 2005, segundo representante da secretaria estadual alguns posicionamentos no período inicial agravaram a crise de implantação do programa.

*“Veio também à questão política, o comando da Delegacia é político, o comando da Secretaria de Estado também é político, políticas de partidos diferentes. Infelizmente a gente como cargo técnico ficava no meio, chegar lá no território e falar que o Estado é isso é aquilo. Sou técnico, não sou político, você pode fazer política, mas uma boa política, mantendo a filosofia do programa que precisa ser desenvolvido, como assim? Não preciso do governo do estado eu faço! Você está dentro de um Estado da federação. A politicagem atrapalhou este relacionamento, depois que houve a mudança do governo do estado, apesar de ser de partidos diferentes começou a haver maior aproximação, PT com PMDB, Sérgio Cabral com Lula, mas mesmo assim as influências políticas prejudicaram a filosofia de implantar como ele era, todo mundo lá dentro, governo federal, estadual implantando as políticas dentro do território, que não se conseguiu”. (Gestor Estadual, entrevista, dez., 2014).*

O ambiente político foi marcado pela difícil tarefa de operacionalizar políticas públicas federais em estados que tinha na gestão grupo de oposição ao governo federal. O fato foi agravado segundo o relato do secretário executivo do CEDRUS por falta de habilidade no posicionamento político da representação da esfera federal, em relação ao diálogo institucional com a secretaria estadual.

*“Houve um problema no início com o articulador, a primeira articuladora não causou boa impressão à direção da secretaria de agricultura, ela entrou com um discurso dos movimentos sociais, que o governo do Estado não fazia nada, começou a criticar o governo, se eu sou articulador eu não posso começar com um discurso desses, e era muito contundente, tinham reuniões que a gente ia ou que não ia e as pessoas falavam, está acontecendo isto aqui, estão falando de vocês, realmente o governo tem suas falhas, como o federal tem todos tem”. (Gestor Estadual, entrevista, dez., 2014).*

Este ambiente conflituoso foi ainda agravado por uma questão de ordem interna da secretaria estadual, relacionado com agenda da instituição e disponibilidade do quadro profissional, nessa linha de posicionamento o PRONAT não foi prioridade do Estado. Por este conjunto de

situações citadas, foi relegado ao programa papel periférico nas ações do estado para o desenvolvimento rural.

*“... não era um programa prioritário do governo o território, tem outro programa que é o Rio Rural este é o principal..., então em minha opinião, não soube fazer esta articulação entre governo do estado e governo federal, se você vem aqui para fazer uma articulação, um entrosamento e você é crítica do que eu faço, pode até ser, mas o meu papel ali é diferente, tem momento que pode se opor, mas não numa reunião com várias entidades, diversidade de secretarias de agricultura, outras empresas, agricultores. Houve até a intervenção da SDT, veio o secretário aqui e viu que a coisa estava ficando muito séria, até ocorrer à substituição, quando a coisa começa errada para depois tentar concertar fica difícil. O Estado não se omitiu, mas esse início foi um pouco traumático, da divulgação do programa ao entrosamento do estado, não souberam chegar para o governo, fazer uma negociação, explicar primeiro o programa, como iria ser, quem teve a oportunidade de fazer isto não fez, não contra o programa, mas a forma como estava sendo conduzida, ‘ah porque o Estado não faz’, pode até não fazer, mas não é você que vai chegar no secretário, tem a cúpula as hierarquias. O Conselho continuou a cumprir o papel, mas poderia ter sido muito melhor se tivesse feito essa parceria bem estruturada, bem dialogada, infelizmente isto não ocorreu”. (Gestor Estadual, entrevista, dez., 2014).*

A mudança no papel do estado não mais como gestor do novo programa, associada a outros fatores, deslocou a secretaria para uma função secundária dentro da estrutura do programa, a duplicidade da função de análise dos projetos territoriais para o PROINF do CEDRUS e da DFDA criou impasse de natureza política e técnica, pois os projetos eram encaminhados para o MDA independente da deliberação do CEDRUS, o qual após sua análise não acompanhava mais o andamento do projeto nas instâncias superiores. Nesse cenário o Conselho foi perdendo espaço, até que em 2012 saiu definitivamente da estrutura administrativa de análise do PROINF. No CEDRUS a análise dos projetos enviados pelos colegiados era realizada por uma Câmara Técnica, na DFDA era realizada por um funcionário, ocorrendo em alguns casos pareceres diferentes, não havendo metodologia para uma reflexão conjunta sobre as propostas em análise, o coletivo do CEDRUS não tinha mecanismos estabelecidos para acompanhar as outras etapas, sendo a decisão da DFDA soberana sobre o encaminhamento ao MDA, endossando ou não o parecer do CEDRUS.

*“O Conselho, muitas das vezes, não tinha nem retorno da SDT de quais projetos encaminhados foi aprovado, ficávamos sabendo por outras fontes, por conversas com o pessoal da Delegacia, mas não havia um retorno, que dizia quais projetos foram aprovados, quais o Conselho aprovou e a SDT não aprovou, aí começou uma fase muito difícil, a gente não tinha o retorno, se um colegiado aprova, chega em Brasília, ou até a Delegacia emitir um parecer desfavorável, Brasília emiti um parecer desfavorável, e não se tinha um retorno porque o projeto que o Conselho recomendou não foi aprovado, aí começaram as arestas, se tem um colegiado no território, tem um colegiado aqui, depois uma pessoa, um técnico da Delegacia recomenda ou não, para que serve este processo? Fora essa falta de retorno”. (Gestor Estadual, entrevista, dez., 2014).*

Passada a fase de entendimento do Estado em relação ao PRONAT, definição dos territórios e responsabilidades, a etapa de diálogo da lógica do funcionamento do programa para os agentes municipais caracterizou-se como outro desafio. Dada as mudanças em curso, o convencimento do público beneficiário na esfera local, sobretudo gestores que vivenciaram a obtenção de projetos via PRONAF-IM dentro de uma lógica de controle dos municípios, afinal os planos eram municipais, o conselho com presidência, em geral, dos secretários municipais de agricultura, já havia familiaridade com os tramites para encaminhamento dos projetos e certa regularidade de entrada de recursos. A transição para um modelo de gestão territorial, onde dentre outros aspectos haveria necessidade de deliberação sobre projetos submetidos a outros agentes governamentais e sociedade civil, foi visto com receio.

*“Foi um momento muito difícil essa transição, chegar aos municípios do território Noroeste onde estava dando certo, na maioria dos municípios o PRONAF municipal e mudar, onde não terá mais o recurso para o município e passar para o territorial foi um entendimento muito difícil. Tem um episódio que participamos no Noroeste, até um consultor de Santa Catarina que foi explicar para eles o que é o territorial e a reação do pessoal que estava lá foi tão intensa, primeiro que eles não estavam entendendo, pois se eles estavam tendo benefício com o municipal para quê parar uma coisa que está dando certo? O discurso foi que não, que a avaliação que o MDA tinha naquele momento é que os projetos municipais estavam sendo “prefeiturizados”, este era o grande discurso do por que parar com o municipal, a prefeitura estava sendo a dona do projeto, aprovava o que queria dentro do conselho”.* (Gestor Estadual, entrevista, dez., 2014).

A superação da falta de articulação entre os governos federal, estadual e municipal em prol da implantação do PRONAT, na percepção do Gestor Estadual entrevistado passaria pela maior participação do Estado através de mecanismos similares ao que ocorreu no PRONAF-IM, onde cabia também ao Conselho Estadual o acompanhamento dos projetos, que poderia ser viabilizado através de acordo de cooperação técnica, alocando recurso para a secretaria executiva fazer os acompanhamentos, elaborar e encaminhar os relatórios. Estas funções no novo arranjo ficaram sobre responsabilidade da DFDA, articuladores e colegiado.

Somente em 2013 ocorreu uma proposta de maior participação do Estado no programa dos territórios, onde o MDA por ocasião do término das Conferências de Desenvolvimento Rural Sustentável Solidário propôs apoiar a elaboração do Plano Estadual de Desenvolvimento Rural do Rio de Janeiro, inclusive com recursos para contratar consultores para auxiliar na elaboração do documento. Nessa articulação o foco do Plano Estadual teria um formato de ação territorial para todo o Estado, ampliando a abordagem territorial para além dos três territórios atuais, que abrangem 27 municípios (13 no Noroeste, 9 no Norte e 5 na Baía de Ilha Grande) de um total de 92 municípios. Nessa proposta todo o Estado ficaria “territorializado”, do ponto de vista da SDT, como alguns outros Estados o fizeram, como o caso da Bahia. A SDT elaborou e apresentou os planos de trabalho, mas para a secretaria estadual executar precisaria de uma equipe de profissionais que não dispunha.

*Então neste acordo o Estado teria maior, não sozinho lógico, mas teria maior presença com a questão territorial, teria metas a cumprir, teria recurso financeiro, mas nesse*

*momento o recurso humano seria da secretaria, que não tinha como disponibilizar, foi o proposto. Tem outros estados que aderiram a esse acordo, foi uma proposta direta entre a SDT e os governos de estado, talvez agora eles estejam querendo que o Estado assuma mais a sua participação direta dentro dos territórios, aqui não tivemos essa ação, o governo do estado dentro do território. (Gestor Estadual, entrevista, dez., 2014).*

O secretário estadual de agricultura apoiou a assinatura do acordo de cooperação técnica, mas não foi assinado devido ao fato de que inicialmente os recursos humanos para execução deveriam ser da secretaria estadual, que alegou que não teria quadro técnico para alocar no programa. A SEAPEEC tem como ação seis programas e projetos estruturantes e dez setoriais, dentre estes o de maior abrangência e prioritário é o programa de micro bacias Rio Rural, essas ações são desenvolvidas com parcerias, por exemplo, o Rio Rural é executado pela empresa de ATER estadual Emater-Rio, essa estrutura já demanda todo o capital humano da secretaria, para além dessas ações a repartição tem limitação do quadro de profissionais reduzido.

*No estado a questão territorial não é prioridade, não foi bem vendido à ideia, a prioridade do governo é desenvolver o programa de micro bacias hidrográficas, está sendo feito, tem recurso tem tudo, a ocupação dos técnicos hoje, a secretaria estadual de agricultura não tem muitos técnicos, os técnicos da secretaria agrônomos, veterinários, técnico agrícola estão na defesa agropecuária, fora da defesa são pouquíssimos e a grande maioria já se aposentou, a maioria dos técnicos que trabalham aqui vem da Emater ou é extra quadro, a superintendência de desenvolvimento sustentável que cuida da microbracia, a maioria dos técnicos que estão lá vem da Emater e PESAGRO. (Gestor Estadual, entrevista, dez., 2014).*

Segundo entrevistado da DFDA do Rio de Janeiro a decisão da saída do CEDRUS da estrutura administrativa do PTC foi uma decisão nacional, por influência de demandas dos movimentos sociais, principalmente através da argumentação de relações de poder dentro do Conselho que acabavam por fortalecer algumas regiões, pois embora no Conselho tenha instituições não públicas à maioria são públicas que representam naturalmente o interesse de seus governos.

*Entendo que a parte positiva foi que aprendemos muito a construir ouvindo outros parceiros que também compunham esse conselho estadual que tinham muito a contribuir como o Banco do Brasil, CEF que passa toda a parte física de obras, foi muito interessante, mas na medida em que sai da decisão de aprovação dos conselhos essa decisão passa todo para o colegiado, embora houvesse essa decisão no colegiado, a decisão soberana passava dentro do conselho estadual, eu entendo a importância da discussão dentro do conselho estadual para qualificação do projeto, mas por outro lado, a prerrogativa da decisão de contratação dos projetos tem que ser dentro do colegiado. (Gestor Federal, entrevista, dez., 2014).*

Através da observação de atas, entrevistas e trabalhos acadêmicos foi possível visualizar duas tendências no discurso por parte do coletivo do CRESMA, um de viés instrumental e outro mais implícito de crítica as novas condições que eram estabelecidas, o primeiro era destacado nas colocações sobre a diminuição de recursos para a região, conforme abordado no capítulo 3. Um

segundo discurso que predominava estava relacionado às novas dinâmicas implementadas pelo programa, sobretudo no novo formato proposto do colegiado com representantes da sociedade civil e governo dos treze municípios para aprovação dos projetos.

*Eles não aceitaram, não quiseram como outros estados criaram resistência que era própria das relações de poder que existiam naqueles municípios que perceberam que estariam enfraquecidas suas forças políticas decisórias, tendo que discutir a aplicação de recurso no seu município, com anuência de municípios vizinhos, então essa transgressão da lógica de decisão municipal, ela provoca algumas resistências, em outros estados isto não ocorreu, sobretudo onde a sociedade civil estava mais organizada. (Consultor 2, entrevista, dez., 2014).*

*Houve resistência inclusive o Noroeste Fluminense foi protagonista de uma carta, aliás, duas cartas em dois momentos diferentes, mandadas pelos secretários municipais via CRESMA como ator social daquele grupo, uma carta pedindo a volta do PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais. (Consultor 2, entrevista, dez., 2014).*

Em síntese a transição para o programa territorial foi marcado por tensões, tanto com o governo estadual, quanto com o municipal, nesse cenário, a articulação política seria fundamental, no entanto, os recursos humanos que atuariam na gestão, coordenação e apoio ao programa enfrentaram dificuldades que impossibilitaram a reversão desse quadro.

#### **4.3 A Execução do Programa e Recursos Humanos**

A execução dos programas territoriais rurais no Rio de Janeiro envolveu diretamente na operacionalização das ações quatro organizações não governamentais, uma organização internacional vinculada à Organização dos Estados Americanos, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, uma organização sindical a Federação dos Trabalhadores na Agricultura – FETAG / RJ, duas organizações não governamentais o Instituto de Assessoria a Cidadania e ao Desenvolvimento Local Sustentável – IDS e o Instituto de Desenvolvimento Social – IDS – ÂNIMA, além da DFDA que auxiliou a partir de 2005 quando foi instalada no Rio de Janeiro.

O formato utilizado de contratações de organizações ou até mesmo pessoas físicas, garantiu a agilidade e centralidade necessária para implantação inicial do PRONAT, entretanto, tendo em vista a mudança de governo em 2003, criou-se uma série de dificuldades para garantir a execução, considerando uma ação típica do Estado, a qual em tese representa uma orientação de agenda de intervenção em áreas de interesse do governo.

Para investigar este aspecto do programa, foi utilizado o recurso da linha do tempo<sup>7</sup> para organizar cronologicamente a entrada e saída de profissionais durante a execução do programa, esta ferramenta auxiliou na visualização, pois mesmo mantendo as organizações, ocorreu significativa rotatividade de profissionais. A linha do tempo foi convertida em uma tabela utilizada na dissertação. Quando analisado a dimensão dos recursos humanos diretamente envolvidos na execução do programa, verifica-se que o modelo utilizado fragilizou a proposta ora em curso, sendo

---

<sup>7</sup> Ferramenta didática comumente utilizada na área de extensão rural para realização de diagnósticos, sua funcionalidade ajuda na obtenção de visão panorâmica sobre o fato estudado.

um dos principais aspectos que podem auxiliar na explicação do baixo desempenho dos programas, embora esta dimensão seja pouco analisada nos estudos sobre o tema.

A SDT responsável pela execução do programa dos territórios no MDA, desde o início do PRONAT não dispunha de quadro de funcionários públicos para execução do programa, a alternativa utilizada foi a contratação de consultores. Esta característica não foi típica da SDT, mas consolidada como prática usual no Ministério para contornar a falta de servidores de carreira que pudessem gerir as variadas ações da pasta.

*O MDA tem um problema que é inerente ao ministério, trabalha com consultoria, não tem tantos servidores públicos, por um lado, isso eu ouvi dentro da SDT que é bom porque trabalha mais, trabalha com garra, se não fosse assim não iria implementar política nenhuma, essas políticas do MDA, foram implementadas pela garra do pessoal, todo mundo militante que aposta na agricultura familiar, aposta nas políticas que estão lá e fazem a coisa acontecer, nós estamos falando de Estado, não dá para colocar consultor como para-servidor. (Consultor 1, entrevista, dez., 2014).*

Segundo o Relatório de Gestão de 2011 da SDT, a secretaria destaca que a equipe de servidores da SDT é insuficiente para o desempenho de todas as atividades necessárias, em especial no que diz respeito ao acompanhamento do Programa nos estados e nos Territórios Rurais apoiados, bem como para o monitoramento dos projetos apoiados, embora tivesse havido entrada de novos servidores no final de 2009 (Brasil, 2012). O documento atribui a necessidade de contratação de consultores relacionada a uma estratégia da SDT frente a peculiaridades dos programas territoriais, que demandam competências específicas que o modelo de contrato por consultoria é capaz de suprir.

*A utilização pela SDT de consultorias por produto, via projeto de cooperação técnica, é parte da estratégia definida para a realização de atividades imprescindíveis à implementação do Programa 1334 (PRONAT) que, pelo seu caráter inovador e não contínuo, demandam novas competências, que são desenvolvidas por consultores. Os avanços obtidos na implementação do Programa, somente foram possíveis com a atuação dos especialistas contratados. (Brasil, 2012)*

Neste tipo de contrato a prestação de serviços dos consultores era remunerada por produtos previamente estipulados no edital, os profissionais eram selecionados a partir de processos internos, quase sempre envolvendo divulgação das vagas, definição do perfil, envio de currículos e entrevista, a comprovação dos produtos se dava através de relatórios, a prestação de contas era feita pela instituição responsável pelo contrato.

Foi verificada através das entrevistas a atuação direta na execução dos programas no Noroeste Fluminense de doze profissionais no período estudado de 2003 a 2014 (tabela 28), os profissionais estavam ligados a quatro organizações, a maioria com formação nas ciências agrárias, divididos em quatro diferentes funções (articulador estadual, colaborador, articulado territorial, assessor territorial).

**Tabela 29: Instituições e profissionais contratados no PRONAT e PTC (2004 a 2014).**

<b>Instituição</b>	<b>Função</b>	<b>Formação</b>	<b>Período</b>
IICA	Articulador Estadual	Eng <sup>a</sup> Agrônômica	2004 a 2008
	Articulador Estadual	Eng <sup>a</sup> Agrônômica	2005 a 2009
	Colaborador	Filosofia	2005 a 2009
	Articulador Estadual	Eng <sup>a</sup> Agrônômica	2010 a 2012
	Articulador territorial	História	2014 atual
	Articulador territorial	Serviço Social	2014 atual
IDS <sup>8</sup>	Agente de Dinamização Econômica	Eng <sup>a</sup> Agrônômica	2010 a 2011
FETAG	Assessor territorial	Eng <sup>a</sup> Agrônômica	2005
	Assessor territorial	Eng <sup>a</sup> Agrônômica	2006 a 2007
	Assessor territorial	Eng <sup>a</sup> Agrônômica	2010 a 2011
	Assessora territorial	Eng <sup>a</sup> Agrônômica	2013 a 2014
IDS ÂNIMA	Articulador Estadual	Eng <sup>a</sup> Agrônômica	2012 a 2013
	Articulador territorial	Eng <sup>a</sup> Agrônômica	2012 a 2013

Fonte: Elaboração do autor, outubro de 2014.

No caso do IICA os contratos tinham a duração de um ano, podendo ser prorrogado por mais um, após este período ocorria um intervalo de aproximadamente três meses até uma nova contratação através de edital. Esta configuração dos contratos foi apontada como umas das principais fragilidades na execução do programa, primeiramente porque não possibilitava segurança financeira para o consultor. Sendo contratos curtos com intervalos para nova contratação, o consultor ficava um período sem atividade profissional e conseqüentemente sem remuneração. Esta possibilidade de relação de trabalho apresenta-se viável em casos pontuais para dinamizar alguns tipos de serviços, no entanto, este não foi à natureza dos trabalhos destas consultorias nos programas PRONAT e PTC, nestes casos a continuidade de prestação de serviços colaborou para certa precarização de relações de trabalhos de natureza não pontual, até mesmo porque este formato não assegura alguns benefícios consolidados pela CLT, como férias remuneradas, décimo terceiro etc. Um dos indicadores desta fragilidade pode ser observado na rotatividade de profissionais, uma vez que na medida em que conseguem oportunidades que tenham um melhor planejamento e segurança na carreira, estes deixam o programa.

A política dos territórios foi fortemente alicerçada em princípios como coesão social, gestão participativa, descentralização, identidades e superação do viés setorial, para isto os consultores receberam uma série de formações da SDT para nivelamento das ações, o cenário da rotatividade de profissionais, influenciou diretamente os princípios acima citados, pois quando sai um consultor não sai somente um profissional, mas com ele vai também uma série de relações construídas, vivências e conhecimentos que vão além do saber técnico, nesse sentido, a troca de profissionais não pode ser vista como uma ação instrumental, sobretudo, no contexto rural onde os desafios para alcance de melhores índices de qualidade de vida, demandam tanto habilidades políticas de articulação quanto competências estritamente técnicas.

*O programa era gerenciado por consultores, havia primeiro uma descontinuidade de trabalho, nada garantia que o consultor iria permanecer, em termos de produção de*

<sup>8</sup> Instituto de Assessoria a Cidadania e ao Desenvolvimento Local Sustentável – IDS

*trabalho, havia um interstício porque o contrato tinha que ser de um ano, depois renovava para mais um e assim consecutivamente, tinha que ter pelo menos três meses de intervalo para um outro contrato, isto gerava uma descontinuidade tremenda, a sociedade civil e o poder público municipal iriam ficar três meses esperando um consultor; isto também gerava um entrave na aplicação do programa e a ingerência era política. (Consultor 1, entrevista, dez., 2014).*

Na primeira fase a consultoria se dividia nas seguintes funções, Articulador Estadual, Articulador Territorial, Agente de Dinamização Econômica e Assessor Territorial, nos dois primeiros anos de estruturação do programa havia também a rede de colaboradores, que eram pessoas ligadas ao tema da agricultura familiar de diferentes partes do Brasil que foram mobilizados pela SDT para apoio nas diferentes atividades, esta articulação revela pontos positivos nos programas dos territórios, tais como a mobilização de diferentes atores ligados ao contexto de políticas públicas para áreas rurais, que já detinham experiência nas questões ligadas ao desenvolvimento rural, na sua maioria técnica ligada as áreas agrárias.

Com a transição de governos em 2003, os recursos do PRONAF Infraestrutura Municipal foram registrados como PRONAT, embora somente em 2004 fossem registradas os primeiros debates no CEDRUS sobre o PRONAT. No Rio de Janeiro no que se refere aos profissionais o programa iniciou com uma articuladora estadual que contava com apoio de profissionais ligados a rede de colaboradores, quadro profissional que se demonstrou limitante do ponto de vista operacional, pois a articuladora era alocada para os territórios rurais presentes no Rio de Janeiro e Espírito Santo, nessa fase ainda não havia o apoio do assessor territorial que somente entrou em 2006 através da efetivação do convênio com a FETAG.

A consultoria através do IICA vivenciou vários momentos de interrupção entre contratos, até que em fevereiro de 2012 a organização encerrou o contrato que teve intervalo de quase dois anos até outro processo, somente retornando a alocar consultores no Noroeste Fluminense no segundo semestre de 2014, através do Projeto de Cooperação Técnica - PCT/BRA/IICA/12/002-SDT/MDA com objetivo de fornecer subsídios técnicos para qualificar a implementação das ações estratégicas da política de desenvolvimento territorial no estado do Rio de Janeiro. A novidade deste novo contrato foi a ocorrência de aumento para dois anos na duração do contrato e a consultoria seria parte da nova estratégia dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial – NEDETs.

Nesse intervalo o processo de desmobilização dos atores no território não ficou mais acentuado devido à retomada do segundo desembolso do contrato de articulação territorial da FETAG que teve no seu plano de ação algumas atividades que necessitaram submeter ao colegiado, dessa forma, algumas reuniões foram realizadas com mobilização da federação, por exemplo, para aprovação do PTDRS (mesmo depois de quase dez anos de programa já em curso). Associado a estes espaços outros assuntos foram adicionados nas pautas que contribuíram para que o coletivo não ficasse sem certa rotina de encontros.

Importante destacar um aspecto em relação aos pagamentos que garantiu ao contrato com o IICA maior regularidade. Após realização das atividades contratadas os consultores apresentavam os relatórios para o IICA, que após análise realizava diretamente o pagamento. Toda a mediação com o MDA ficava a cargo do Instituto que garantia os honorários. Este cenário mudou com a entrada das outras organizações que tiveram o formato de liberação do pagamento mediante aprovação do relatório na Caixa Econômica Federal, ou somente a partir da aprovação da prestação de contas com a SDT. Estas condições apresentaram sérias limitações para a rotina dos trabalhos

contratados, conforme será visto mais adiante.

A FETAG entrou como organização parceira que contratou profissional para apoio técnico através de convênio. Este mecanismo se estruturou a partir da proposta da SDT de fortalecer as organizações da sociedade civil nos territórios, participando ativamente na estruturação do programa, nesse sentido, o colegiado do Noroeste indicou a FETAG como entidade responsável pela articulação territorial. Esperava-se que a capilaridade da organização dos trabalhadores potencializaria a articulação de diferentes atores, para isto o assessor territorial, teria como uma das ações a mobilização do público prioritário para o programa, elaboração do regimento interno, elaboração do PTDRS e apoio a divulgação do Plano Safra. A FETAG optou por não executar diretamente as atividades, o quadro técnico utilizado foi da entidade parceira Cooperativa de Trabalho, Consultoria, Projetos e Serviços em Sustentabilidade - CEDRO, fundada em 1999, que atua com o público da agricultura familiar e reforma agrária no Rio de Janeiro, dessa forma, a federação ficou responsável pela gestão do convênio, com a prestação de contas junto a CEF, e a CEDRO destinou profissional para execução das ações.

Somente em 2006 o convênio com a FETAG foi iniciado, todavia foi ainda em 2003 que a Cooperativa CEDRO foi procurada pela FETAG para elaborar o documento Plano de Trabalho e Projetos de Atividades, para que a Federação encaminhasse ao MDA, objetivando posterior contratação. O processo inicial do convênio não progrediu e somente em 2005 a FETAG novamente solicitou a CEDRO reapresentar os documentos com a esperança de efetivar o contrato. Em 2005 um técnico da CEDRO assumiu a tarefa pela de visitar o Noroeste Fluminense para diálogo com os sindicatos rurais, rever os dados do projeto anterior e atualizar. Paralelamente as oficinas territoriais estavam sendo executadas pelos consultores contratados pelo IICA, que aguardavam a contratação do assessor para auxiliar na dinamização da implantação do PRONAT.

A partir do contato com a base dos sindicatos no território, foi percebido o quanto parte significativa do público alvo do PRONAT estava ficando de fora do processo de implementação do programa no Noroeste Fluminense, como alguns sindicatos que não eram chamados para participar das reuniões do colegiado, agrava o fato que não eram pessoas isoladas, sindicatos são estruturas que, em tese, são atores de destaque no tecido social no meio rural.

*A política tinha iniciado, mas a maioria dos presidentes dos sindicatos não estava sabendo, porque estava sendo construída com apoio dos secretários de agricultura e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural nos quais os sindicatos tinham pouca influência, agente percebeu isso muito forte em Porciúncula, seu Getúlio presidente do sindicato da época disse 'olha isso não é pra gente', eu achava estranho esse retorno que eles davam. (Consultor 4, entrevista, dez. 2014)*

Em 2006 foi iniciado o convênio com a FETAG, a liberação de recursos era feita a cada conjunto de metas concluídas e aprovadas pela CEF, neste processo, o repasse de recursos tornou-se lento e inviável para manutenção dos profissionais. O resultado foi que o convênio de 2005 com valor de R\$ 57.351,03, iniciou em 2006 e foi concluído somente em 2009, três anos para executar o esse pequeno valor. Outro convênio com a FETAG foi assinado em 2010 com valor de R\$ 100.290,00. A execução foi autorizada somente em 2013 e concluído em 2014. Nos dois casos observa-se significativo intervalo entre a assinatura do convênio e início das atividades com a liberação dos recursos, como também valores baixos para prazos de execução longos.

Estes fatos simbolizam a dificuldade na operacionalização desses contratos, o problema

residia de um lado na limitação operacional e funcional da CEF, que apesar da vasta experiência com convênios para obras físicas (projetos de infraestrutura, Programa Minha Casa Minha Vida, dentre outros), além de variados benefícios governamentais que são pagos pela Caixa Econômica Federal. O PROINF representava uma fração de recursos pequena e não prioritária para o banco.

Este quadro era agravado pelo fato de ser um procedimento em que o agente bancário não dominava os procedimentos de operação, gerando relativa insegurança, tornando o processo ainda mais lento. Por outro lado, às organizações sociais nem sempre dispunha de recursos humanos qualificados para lidar com a gama de exigências que a prestação de contas e comprovação das atividades demandava.

*As pendências com a C.E.F. eram constantes e limitantes, a análise das propostas técnicas, os formulários sempre mudavam, a Caixa várias vezes informou que não sabia como operar com esses repasses, como iria ser, toda a insegurança de uma ação burocrática nova, inovadora, mas o preço da inovação foi que os funcionários se sentiram inseguros para executar, então toda hora voltava (Consultor 4, entrevista, dez. 2014).*

O acordo de cooperação técnica com o IICA, embora tivesse a limitação da duração dos contratos, a questão da remuneração dos profissionais era mais ágil. Quando entraram na prestação destes serviços as organizações sociais, consideradas importantes para auxiliar na dinamização do programa, os prazos dos contratos foram maiores, todavia a questão financeira tornou-se um entrave. De certa forma, precarizou a prestação de serviço, uma vez que os técnicos não conseguiram receber regularmente a remuneração pelos trabalhos prestados e comprovados.

*Esse formato não funcionou ou funcionou precariamente porque a FETAG teve que aportar recursos próprios para executar as atividades iniciais e a CEDRO deu apoio ao cooperado para que ele pudesse estar presente. A condicionante para o pagamento ser efetivado era o produto apresentado, isso gerou frustrações de expectativa de pagamento com várias demandas de refazer relatório, se você não tem militância e convicção de que é um trabalho importante, você não vê um retorno satisfatório (Consultor 4, entrevista, dez. 2014).*

Por fim, foram às organizações sociais com suas limitadas estruturas financeiras e administrativas que precisaram intervir, tendo que alocar recursos próprios para além da contrapartida pactuada no contrato, para viabilizar atividades importantes que não podiam ser remarcadas. Vale destacar que a capacidade de aporte financeiro reduzido da Federação e Cooperativa envolvidas no convênio levou a cooperativa CEDRO a notificar a paralisação das atividades, dentre os motivos estava o fato que não teria como manter o profissional cumprindo atividades diante dos atrasos do pagamento, mesmo assim, se comprometeu a auxiliar com o seu quadro administrativo a FETAG na prestação de contas e pendências junto a Caixa Econômica.

*A gente conseguiu executar financeiramente as atividades, a questão era a demora entre um desembolso e outro da CEF para FETAG. O próprio início do projeto esbarrou em greves da CEF, essas greves e os vários aspectos de pendências, até burocráticas dificultaram muito o desembolso da segunda parcela. Até que chegou o*

*momento que para Cooperativa CEDRO que era contratada para executar o serviço, ficou difícil manter uma pessoa executando o serviço, já que esta pessoa não estava sendo remunerada, aí o contrato foi interrompido, mas a CEDRO como uma parceira da FETAG continuou contribuindo com a FETAG na gestão para tentar resolver as pendências de prestação de contas junto a CEF, mas era um processo muito moroso. (Consultor 5, entrevista, dez. 2014)*

Durante as visitas de campo da dissertação realizadas no primeiro semestre de 2014 ao território Noroeste, pode ser observado *in loco* o que nas entrevistas foi citado como um dos principais desafios do programa, que seria mobilizar novamente os atores em torno de um colegiado relevante. A descontinuidade dos serviços prestados seja pelos consultores do IICA, FETAG ou IDS-ANIMA, não podem ser responsabilizados pela desmobilização em torno do PRONAT, outros fatores devem ser levados em consideração, todavia a descontinuidade dos profissionais nas áreas foi um dos fatores determinantes, que somado a outros, contribuiu para os restritos resultados obtidos.

*Eu ouvi o secretário de então o Humberto Oliveira dar um depoimento orgulhoso dizendo "o nosso exército de articuladores" numa oficina em Brasília com vários articuladores territoriais do país, que é um conjunto de pessoas abnegadas e comprometidos mais extremamente desvalorizada com relação ao valoroso trabalho que realizam, ou seja, esse trabalho por consultoria ele era um dos responsáveis pela não continuidade dos serviços, você acaba de entregar os seus produtos vencido o período, aí se fica uma lacuna imensa até recompor outro exército (Consultor 4, entrevista, dez. 2014).*

Vale destacar que apesar das restrições dos convênios no Rio de Janeiro, somente a FETAG conseguiu encerrar os contratos da assessoria territorial, as outras organizações indicadas pelo Território Norte e Baía da Ilha Grande, ao lidarem com o formato estabelecido, desistiram da execução, pois nos moldes colocados, as incertezas e custos ficaram todos para as organizações sociais que preferiram não realizar as atividades, pois, embora a proposta fosse relevante para o território, nos termos colocados eram impraticáveis para aquelas organizações.

A terceira organização a atuar diretamente na execução do programa dos territórios no Noroeste Fluminense foi o Instituto de Assessoria à Cidadania e ao Desenvolvimento Local Sustentável-IDS em 2010. Fato curioso sobre o IDS foi que a organização do Rio Grande do Norte, em 2010 e 2011, publicou editais para contratação de consultores para todos os Estados da federação, mas depois desse curto período o IDS não lançou nenhum outro edital. O contrato com o IDS para Agente de Desenvolvimento Econômico durou apenas um ano no Noroeste Fluminense.

*Como é uma coisa que não deveria ser desse jeito o Tribunal de Contas da União fica em cima, então o MDA tem que dar o seu jeito para prover pessoal, então o jeitinho que se dava em algumas ocasiões era contratar uma cooperativa de serviços e mandar consultores para lá, tudo muito frágil, dependia não da capacidade do Estado de ter o 'staff', mas do consultor mantendo aquilo, joga para o pessoal, para o particular, isto não é Estado, isto não é política pública, todas as secretarias do MDA estão assim há 15 anos (Consultor 1, entrevista, dez. 2014).*

A quarta organização a atuar diretamente na execução do programa dos territórios no Noroeste Fluminense foi o Instituto de Desenvolvimento Social – IDS Anima, através de contrato de repasse firmado através do convênio 774433 do ano 2012. O Anima foi fundado em 1997 com sede em Cachoeiras de Macacu no estado do Rio de Janeiro, é uma entidade de direito privado sem fins lucrativos, credenciada em 2010 como organização de ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural), no Ministério do Desenvolvimento Agrário.

A estrutura inicial em relação às capacitações dos consultores do IDS Anima, foi diferente do período do IICA, onde havia uma série de treinamentos realizados pelo MDA para auxiliar os contratados no desempenho das funções de forma alinhada com a proposta do programa. Foi relatado que o único treinamento ocorrido foi para instrução sobre prioridades do MDA na atuação dos consultores, na época, às conferências de desenvolvimento rural sustentável e solidário, nas quais os consultores auxiliaram na mobilização, divulgação, e apoio nas conferências municipais, regional e estadual.

*Antes por ter uma organização que já tinha todo um arcabouço administrativo, nós tínhamos intervalos para poder ir a Brasília fazer as capacitações ou participar de vídeo conferências dentro do próprio Estado. Quem já vinha do histórico com o IICA já sabia o que fazer, mas consultor novo que nunca participou de treinamentos quando as contratações eram pelo IICA, o Instituto Anima chamou os consultores fez capacitação na sede deles, deu orientações, mas dentro de quatro meses foi uma reunião só, não houve mais encontros e acabou (Consultor 3, entrevista, dez. 2014).*

A remuneração dos técnicos na nova chamada pública seguiria o modelo de pagamento por produto. Após o período de quatro meses o IDS-ANIMA deveria realizar a prestação de contas com o MDA, em setembro completado os quatro meses a organização inicia a comprovação financeira junto ao ministério, no entanto, mesmo a prestação de contas enviada, a liberação de recursos pelo MDA não foi efetivada. Ao mesmo tempo outras atividades que demandavam o apoio técnico dos consultores no território continuaram acontecendo, encontros, eventos e reuniões diversas. Para garantir a continuidade dos trabalhos o Instituto utilizou recurso próprio para pagar as despesas que os consultores geravam para realizar as ações, passado cinco meses o processo da aprovação das contas não finalizou para autorização da retomada dos trabalhos. Assim alguns técnicos deixaram a função, uma vez que a situação não foi resolvida. Outros continuaram por mais tempo, até que tiveram que encerrar as atividades no território Noroeste Fluminense.

*Quando foi em fevereiro de 2015 eu me olhei e particularmente eu pensei não tenho mais condições de ficar mantendo um trabalho que eu adoro, mas que isto me dá custos, eu tenho deslocamento, eu pago alguém para ficar com minha filha e quando venho aqui não ganho nada, estou tirando das minhas reservas e vai ter um momento que eu não tenho mais reservas, então eu tenho que poupar, pois eu não sei em que momento esta prestação de contas se dará por finalizada, porque para mim está ficando pesado, eu ainda consegui ir até fevereiro, mas tivemos colegas no território que não conseguiram ir tão longe, pararam em novembro não deu mais, cada um sabe onde seu calo aperta (Consultor 3, entrevista, dez. 2014).*

Dessa forma, mais uma vez o território do Noroeste vivenciou a paralização de um contrato

de assessoria. O contrato com o ANIMA deixou uma série de atividades (Ver tabela 29) que seriam cruciais para qualificação das diferentes ações dentro do território.

**Tabela 30: Metas não cumpridas no contrato com IDS-ANIMA.**

Metas e Etapas não cumpridas	
META 1 Apoio aos Colegiados Territoriais	Serviços técnicos especializados para articulação territorial da estratégia de desenvolvimento territorial - RJ e ES Realização de plenária territorial _ES Reunião de planejamento das ações territoriais RJ_ ES Reunião de núcleos diretivos, comitês setoriais, núcleo técnico e câmaras temáticas dos colegiados territoriais _ES Encontro Estadual da Rede de Colegiados _ RJ E ES Reuniões da coordenação política da Rede Estadual de Colegiados _ RJ e ES Apoio a participação da coordenação política da Rede Estadual de Colegiados em eventos, encontros, reuniões regionais e / ou nacionais RJ e ES
META 2.1	Eventos Estaduais de capacitação de membros dos colegiados, de entidades parceiras e gestores públicos para implementação dos PTDRS _ES
META 4 Apoio a Inclusão produtiva e Dinamização Econômica	Serviços técnicos especializados para bases de serviços de apoio a comercialização _BSC _ RJ e ES Realização de encontro regional de bases de serviços técnicos, parceiros e técnicos _RJ
META 3 Apoio a Implementação e Gestão dos PTDRS e de Projetos Territoriais	Serviços técnicos especializados para articulação estadual da estratégia territorial e apoio técnico _ pedagógico aos territórios RJ e ES Acompanhamento das atividades pelos membros da entidade _ RJ
META 5 Despesas administrativas	Despesas administrativas

#### **4.4 A Rede Estadual de Colegiados: Limites Entre Capacidades Técnicas e Qualificação da Proposta Territorial.**

A Rede Estadual de Colegiados faz parte da estrutura de gestão social da política pública que foi sendo aperfeiçoada durante a execução dos programas territoriais. Além de ter o caráter de uma instância promotora de debates e reflexões objetivando o aperfeiçoamento das ações, a Rede tinha função de articulação de demandas agregadas sobre o rural nos estados, conferindo maior poder e legitimidade para superação de problemas comuns. Esta instância junto com a de outros estados formaram a Rede Nacional de Colegiados Territoriais que foi criada em março de 2010, reunindo membros da sociedade civil, gestores públicos e membros de colegiados rurais do Brasil. Formada por 254 colegiados de todo o país, a Rede está vinculada à consolidação de uma nova concepção de desenvolvimento rural sustentável e solidário, com enfoque territorial, acentuando princípios como a sustentabilidade, a pluralidade, a diversidade, a democracia participativa e a solidariedade.

O Rio de Janeiro somente em 2011 conseguiu efetivar a Rede Estadual de Colegiados. Quando observado o processo para estabelecimento deste espaço, torna-se revelador a importância da presença continuada de assessores técnicos qualificados na dinâmica do programa para auxiliar na dinamização da complexa estrutura do desenvolvimento territorial, indicando também quanto à descontinuidade de técnicos e a ausência na gestão direta da política pela SDT potencializou a

desarticulação e restrição dos resultados no caso do Noroeste Fluminense.

Inicialmente o argumento de que a não implementação da Rede Estadual de Colegiados, estava associado a uma ideia de que “*o Rio de Janeiro não conseguia conversar entre si*”, esta simplificação levou a consultoria de articulação territorial em junho de 2010, a buscar compreender melhor a situação. Afinal existia o recurso que contemplava ações relacionadas a Rede Estadual através do convênio número 7272223/2009 com valor de R\$ 1.799.262,50 entre MDA e a Secretaria Estadual de Assistencial Social e Direitos Humanos – SEASDH. Esse recurso objetivava viabilizar a articulação com programas e políticas públicas, investimentos na implantação, ampliação e modernização de infraestrutura e serviços necessários à dinamização econômica dos territórios rurais, ao fortalecimento da gestão social de seu processo de desenvolvimento e de redes sociais de cooperação, assim como à melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares.

A leitura mais detalhada do Plano de Ação (Tabela 30) proporciona melhor dimensionamento da relevância que o recurso teria para o programa dos territórios, sobretudo no caso do Rio de Janeiro que não teve o apoio das Células de Acompanhamento e Informação para Apoio a Gestão dos Territórios, uma iniciativa semelhante foi executada somente em 2015 com a chamada pública CNPq/MDA/SPM-PR N° 11/2014 para Apoio à Implantação e Manutenção de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial.

Embora o plano não forneça informações sobre a metodologia de execução das atividades e estas não estejam disponíveis no SINCONV, observa-se que o documento estabelece uma série de eventos, sobretudo na área de gestão social, qualificação do núcleo técnico e dirigente, capacitações diversas e espaços de formação temática que, a princípio, auxiliaria na qualificação de diferentes espaços, atores e processos.

Foi apontado por diferentes entrevistados que fatores relacionados à qualificação dos agentes que formam o colegiado, como uma das áreas prioritárias que deveriam ser abordados, se não antes da implementação da política, deveria ser fortalecida durante a execução, tendo em vista o papel decisivo para o sucesso dos programas que o colegiado desempenharia nas inovações ora em curso. Vale salientar que espaços dessa natureza ocorreram principalmente no primeiro ano do programa, por exemplo, através das oficinas territoriais, mas estes objetivavam formações iniciais sobre o programa, mobilização de atores e subsídios para elaboração de documentos como o Regimento Interno e o Plano Territorial.

**Tabela 31: Plano de Ação convênio SEASDH. 'continua'**

Meta	Descrição	Valor (R\$)
Apoio ao fortalecimento da gestão social nos territórios	Encontro Estadual de apresentação do PAT, Matriz do PTC e Interterritorial de Planejamento	19.808,00
	Encontro do Colegiado TCN	58.990,00
	Encontro de Agricultores Familiares e Pescadores Artesanais do TCNO	19.337,50
	Encontros dos núcleos Dirigente e Técnico do TCNO	15.112,00
	Encontro do Colegiado Território da Cidadania Norte	58.990,00
	Encontro de Agricultores Familiares e Pescadores Artesanais do TC Norte	19.337,50
	Encontro dos núcleos Dirigente e Técnico do Colegiado TCN	15.112,00
	Encontros do Colegiado Território Rural Baía da Ilha Grande	58.990,00
	Encontro de Agricultores Familiares e Pescadores Artesanais do TRBIG	19.337,50
	Encontro dos núcleos Dirigente e Técnico	15.112,00
	Encontro de Formação da Rede Territorial de Colegiados	14.747,50
	Total da meta 1	314.874,00
Elaboração e requalificação de planos territoriais de desenvolvimento rural sustentável	Encontro do colegiado do TCN para apoio e qualificação do PTDRS	44.242,50
	Elaboração e requalificação de PTDRS TCN	45.282,00
	Encontro para aprovação e lançamento do PTDRS do TCN	14.747,50
	Encontro do colegiado do TCNE para apoio e qualificação do PTDRS	44.242,50
	Elaboração e requalificação de PTDRS do TCNE	45.282,00
	Encontro para aprovação e lançamento do PTDRS	14.247,50
	Encontro do colegiado para apoio a elaboração do PTDRS do TRBIG	58.990,00
	Elaboração e requalificação de PTDRS do TRBIG	51.282,00
Encontro para aprovação e lançamento do TRBIG	14.747,50	
Total da meta 2	333.563,50	
Apoio a empreendimentos associativos associados	Encontro do colegiado para apoio e elaboração do PNE do TCN	10.056,00
	Elaboração do PNE do TCN	38.464,00
	Encontro do colegiado para apoio e elaboração do PNE do TCNO	10.056,00
	Elaboração do PNE do TCNO	38.464,00
	Encontro do colegiado para apoio e elaboração do PNE do TRBIG	10.056,00
	Elaboração do PNE do TRBIG	38.464,00
	Encontro do colegiado para apoio e elaboração do PTCP do TCN	10.056,00
	Elaboração do PTCP do TCN	48.064,00
	Encontro do colegiado para apoio e elaboração do PTCP do TCNO	10.056,00
	Elaboração do PTCP do TCNO	48.064,00
	Encontro do colegiado para apoio e elaboração do PTCP do TRBIG	17.612,00
	Elaboração do PTCP do TRBIG	48.064,00
	Implementação do SECAFES do TCN	76.200,00
	Implementação do SECAFES do TCNO	76.200,00
	Implementação do SECAFES do TRBIG	76.200,00
Implementação do SECAFES Interterritorial	76.200,00	
Total da meta 3	624.720,00	

**Tabela 32: Continuação.**

Formação de agentes desenvolvimento	Encontros dos Colegiados Territoriais N, NO, BIG	59.745,00
	Reuniões dos Núcleos Dirigente / Técnico dos Territórios: N;NO;BIG	16.092,00
	Total da meta 4	75.837,00
Elaboração do plano safra territorial	Encontro do colegiado para apoio e elaboração do PST do TCN	14.747,50
	Encontro dos núcleos: Dirigente e Técnico do TCN	1.889,00
	Elaboração do PST do TCN	44.320,50
	Encontro do colegiado para apoio e elaboração do PST do TRBIG	14.747,50
	Encontro do colegiado para apoio e elaboração do PST do TRBIG	44.055,00
	Total da meta 5	121.434,00
Capacitação e gestão de projetos desenvolvimento	Seminário Estadual de Sensibilização sobre Des. Social e Direitos Humanos	11.508,00
	Seminário Estadual de Sensibilização sobre Des. Social e Juventude	11.508,00
	Seminário Estadual de Sensibilização sobre Des. Social e Populações Tradicionais	11.508,00
	Recenseamento das Comunidades Quilombolas	201.016,00
	Seminário Estadual de Sensibilização sobre Des. Social e Gênero	11.508,00
	Total da meta 6	247.048,00
Despesas administrativas	Auxiliar administrativo assistente administrativo e serviços de postagem	140.346,00
	Total da meta 7	140.346,00
Total do Plano de Ação Detalhado		1.857.822,50

Fonte: Dados do SICONV.

A execução deste convênio de quase 1,8 milhões de reais representaria um valor que seria impar nos territórios para ações que não aquelas convencionais de compra de máquinas e equipamentos, auxiliando ações de gestão, qualificação dos planos, criação de seminários temáticos, formações e capacitações diversas, além de apoio para empreendimentos associativos.

Destaco para efeito desta dissertação, as atividades referentes aos encontros e capacitações do núcleo dirigente e técnico, diretamente ligadas a gestão do colegiado e elaboração dos projetos técnicos, composta por membros da sociedade civil e do governo. Estas instâncias foram apontadas nas entrevistas como esferas que não funcionaram adequadamente, uma das consequências foram projetos elaborados para o território que embora executados, tiveram graves falhas técnicas na concepção e implantação, como o caso das máquinas despulpadoras de café. O projeto técnico não fez previsão de recurso para instalação, às máquinas chegaram, mas não puderam ser usadas, pois o valor para instalação era elevado, somente depois de articulação com outros atores governamentais o recurso para instalação foi obtido.

No caso do núcleo dirigente foram observadas limitações claras em relação às metodologias de condução do colegiado e dificuldades de cumprimento de procedimentos básicos como convocatórias para reuniões, registro de atas, condução participativa dos espaços de votação, dentre outros. Na atividade de campo da pesquisa no dia 26 de junho de 2014 onde ocorreu a reunião do colegiado, as anotações que realizei enquanto observador foram depois solicitadas como memória do registro das decisões ocorridas, tendo em vista a forma da condução do espaço não atentar para estes e outros elementos básicos de um espaço com a natureza de colegiado.

A simplificação dos fatos de que a Rede de Colegiados não havia sido operacionalizada devido os municípios “*não conseguirem conversar entre si*”, obscurecia a complexidade da situação. Um dos fatores que contribuiram para a inércia do convênio era a falta de recurso humano qualificado com entendimento e competências para verificar os pontos de entraves do projeto e

propor soluções. O fato foi contornado com a contratação de consultor que após conhecimento dos convênios do MDA para o PTC no Rio de Janeiro, entre os quais o da SEASDH, iniciou em agosto de 2010 o processo intensivo de diálogo com a Secretaria Estadual. Neste período a secretaria vivenciava a transição nos postos de comando, quem havia assinado o convênio, saiu da função, nesta troca de gestão o projeto ficou esquecido dentro da estrutura de governo.

O fato das transições entre gestão de governos (municipal, estadual e federal), entre consultores, entre representantes do colegiado, consolidou-se como dos limitadores recorrente dos avanços em relação às mudanças em curso no território. O convênio com a SEASDH exemplifica este quadro, tanto no colegiado quanto na Secretaria Estadual havia desconhecimento sobre a situação do convênio.

Através de articulação política entre consultoria e Secretaria Estadual, o projeto foi identificado e nomeado funcionário específico para acompanhar o processo, a partir disto, foi realizado a revisão do convênio, pois havia informações equivocadas que tornariam a prestação de contas inviável para futura aprovação da Caixa Econômica Federal, caso continuasse com o formato original. Embora o projeto já estivesse aprovado e faltando apenas iniciar a execução, sem a devida revisão e inserção das alterações no SICONV, a proposta originalmente elaborada não poderia ser executada, dado o distanciamento entre a proposta escrita e a realidade de execução.

Superado a fase de ajustes foi demandada reunião em Brasília com consultoria, equipe SDT e equipe SEASDH, como também que o Secretário de Desenvolvimento Territorial viesse ao Rio de Janeiro e pactuasse com o Secretário Estadual de Direitos Humanos o comprometimento de ambas as equipes no cumprimento do convênio, dessa forma, sacramentando um documento com esse posicionamento. Novamente o fato já mencionado das trocas de comando, neste caso na secretaria da SDT, levou a nova equipe da secretaria a pedir uma série de revisões e modificações. O resultado final foi a paralização e não execução do convênio.

O Rio de Janeiro, embora não tivesse sua Rede de Colegiados funcionando, continuava enviando representantes para os encontros nacionais. Isto era possível devido relação interpessoal entre alguns membros dos colegiados e representantes de Brasília. Contudo em 2011 foi informado que se o Rio de Janeiro não criasse a sua rede de colegiados, não teria como participar das reuniões nacionais. Após processo de negociação, a SEASDH em 2011 decidiu custear o evento de dois dias para oficializar a Rede de Colegiado no Rio de Janeiro, trazendo representantes do Norte, Noroeste e Baía da Ilha Grande.

O contrato da consultoria foi até fevereiro de 2012, o encerramento do contrato somado a outros fatores levaram mais uma vez a não priorização do convênio, que tinha recurso disponível para execução, mas sem instituições com capacidade técnica e articulação política para superar os entraves, acabou ficando esquecido e não executado.

Os colegiados deveriam desempenhar função de protagonismo para superação das dificuldades do programa, no entanto, devido constante desmobilização, falta de articulação e assessoramento dos consultores, o quadro era de desconhecimento da situação e das possíveis formas de superação. Observa-se na criação da Rede o papel decisivo que a articulação estadual desempenhou, apesar da inoperância do convênio, buscou de outra forma criar condições através de articulações, que evidencia por um lado os limites operacionais dos programas, afinal havia o recurso, houve tentativa de execução, mesmo assim o importante convênio não foi efetivado. Por outro, pode-se notar que quando existem articulação e vontade política de certos atores públicos, quando estes se empenham são capazes, em certas circunstâncias, de agregar as condições necessárias para realização de demandas de coletivos organizados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve como foco a análise de aspectos operacionais ligados à execução dos programas de desenvolvimento dos territórios rurais no Noroeste Fluminense. O primeiro relacionado à análise dos projetos de infraestrutura e serviços executados, o segundo referente os recursos humanos responsáveis pela execução, gestão e monitoramento dos processos. O pressuposto inicial era de que a análise desses dois aspectos revelariam elementos importantes para o entendimento da política pública, tendo em vista que essa dimensão, por vezes, ser pouco abordada nos estudos sobre o tema.

No que se refere aos projetos de infraestrutura executados, a etapa de monitoramento foi parcialmente implementada, isto dificultou a obtenção de dados na pesquisa, mas principalmente restringe o controle social dos investimentos públicos no território pelos membros do colegiado. O Sistema de Gestão Estratégica – SEG, que foi a ferramenta criada como espaço virtual condensador das informações, está incompleto e desatualizado, este é um ponto que necessita ser aperfeiçoado, tendo em vista os princípios de gestão social proposto pela abordagem territorial.

Após consulta de outras fontes de dados, observou-se o seguinte quadro referente às análises dos projetos de infraestrutura e serviços.

- Apesar de uma proposta de cunho territorial, em onze anos de execução, quatro municípios (Aperibé, Cambuci, Italva e Lage do Muriaé) não realizaram nenhuma contratação de projetos com recursos do PROINF.
- O perfil das contratações dos treze municípios, entre aqueles que não realizaram contratações, os que tiveram desempenho baixo, médio e alto de contratos, revelam a concentração de recursos em poucos municípios, com destaque para Porciúncula, Santo Antônio de Pádua e São José de Ubá.
- No que se refere ao número de projetos contratados Itaperuna, Santo Antônio de Pádua, Porciúncula e São José de Ubá concentraram 70,8 % dos projetos de infraestrutura e serviços, revelando que a proposta territorial, no caso do Noroeste Fluminense acentuou a concentração de recursos.
- Quando analisado o tipo de projeto implementado, dos 24 executados oito foram destinados à compra de maquinário agrícola, beneficiando diretamente os municípios proponentes. Superando este recorte local, foram encontrados 16 contratos com maior abrangência, se não territorial, no mínimo intermunicipal, relacionado à implantação, ampliação e revitalização de centros de comercialização (Mercado do Produtor, Empório do Agricultor e Entrepasto Comercial), outra parte se referia ao apoio logístico e investimentos, geralmente associado ao incremento de tecnologia (processamento arroz, tanque de resfriamento de leite, maquinário para processamento café, dentre outros).
- A partir da observação dos tipos de contratos executados, foi verificada tendência de concentração na evolução da aplicação dos recursos, ocorrendo certa polaridade entre a fase inicial e o período mais recente dos dados estudados. No primeiro período se verifica projetos com maior influência territorial, associado a ações em que organizações da sociedade civil foram parceiras e diretamente beneficiadas, no período final, ocorreram projetos com forte influência municipal, com ações diretamente ligadas as estruturas das prefeituras, sobretudo as secretarias de agricultura.

- Um dos fatores explicativos do fato de que os projetos de infraestrutura e serviços deixaram de apoiar ou repassar equipamentos para organizações da sociedade civil, foi a proibição pelo Tribunal de Contas da União desse mecanismo, sendo a SDT alvo de processos que culminaram na publicação do Decreto 7.592/2011, que suspendeu o repasse de recursos públicos federais a organizações privadas sem fins lucrativos até a análise de regularidade de todos os convênios, contratos de repasse e outros instrumentos contratuais do governo federal com essas entidades.
- No último ciclo do programa, verifica-se concentração de contratações em poucos municípios, frente ao primeiro ciclo do programa, no intervalo de quatro anos (2010 a 2014) foram realizados dez contratos, sendo beneficiados apenas quatro municípios (Porciúncula, Miracema, São José de Ubá e Santo Antônio de Pádua), no mesmo intervalo, no período inicial do programa (2005 a 2009), foram beneficiados oito municípios através de 12 contratos (Itaperuna, São José de Ubá, Varre Sai, Miracema, Porciúncula, Itaocara, Bom Jesus do Itabapoana e Natividade).
- A análise sobre o perfil de contratações de projetos de infraestrutura revela que os recursos de origem nas emendas parlamentares (PRODESA) representam a principal fonte de contratações no território, sendo mais que o dobro dos recursos do PROINF. O PRODESA nesta comparação tem a vantagem de abranger um período de catorze anos (2000 a 2014), frente ao PROINF que abrange um período de 11 anos (2003 a 2014), mesmo com estes três anos de desvantagem a evolução das contratações do PROINF indica que a média dos valores das contratações é menor que o PRODESA.
- O PRODESA é a principal fonte de recursos para infraestrutura rural no território, tendo em vista a natureza desse programa, dependente de relações clientelistas entre políticos e representantes municipais, o PROINF torna-se periférico tanto em relação a capacidade de recursos disponíveis, quanto pela dificuldade que envolve a disputa pelo recurso no colegiado com representações dos treze municípios. O principal tipo de investimento desse programa é a aquisição de maquinário agrícola, causa estranheza o PROINF no último ciclo obedecer a essa mesma lógica “localista” e “prefeiturizada” de uso do recurso para compra de maquinários e equipamentos agrícolas, que pouco tem haver com a proposta territorial.
- Na mesma lógica do PRODESA a intervenção do governo federal, através dos recursos do PAC – Equipamentos revela outra contradição em relação à abordagem territorial. Os recursos do PAC-Equipamentos aplicados em apenas um ano, equivale a um valor maior que o obtido no PROINF em onze anos. Essa ação de intervenção setorial no território destaca a falta de articulação de políticas públicas dentro da mesma esfera de comando, o que poderia ser contornada, através da decisão de operacionalização do recurso com o apoio e discussão na estrutura de gestão social no território que é o colegiado, fortalecendo politicamente o programa dos territórios nos estados. O ocorrido foi o contrário, com essa decisão a gestão pública incorreu no fortalecimento da típica intervenção setorial que a proposta territorial pretende, em certo sentido superar.
- No que se refere a gradual concentração dos recursos do PROINF em poucos municípios na última fase do programa, essa tendência não é isolada para a abordagem territorial, o mesmo perfil se repete para o PRONAF-IM e PRODESA. São três

municípios que mais contratam nas três modalidades apresentadas, com algumas exceções, sendo estes os municípios de Porciúncula, São José de Ubá e Santo Antônio de Pádua. O formato do PROINF fortaleceu os gestores municipais mais capacitados e articulados, agravando a situação daqueles municípios que justamente estão menos estruturados. A abordagem territorial repetindo o mesmo cenário das outras propostas demonstrou a dificuldade de efetivação de ações transformadoras na escala territorial.

- A comparação do PROINF e o seu antecessor PRONAF-IM demonstra que mesmo com 11 anos de execução, quase o dobro do período de vigência do PRONAF-IM, a quantidade de recursos entre os dois programas é quase a mesma, isto reforça a alegação de insatisfação dos secretários de agricultura em relação ao PROINF que segundo eles, ocasionou diminuição de recursos para os municípios e em consequência para o território. O PRONAF-IM teve também melhor desempenho em relação à distribuição dos recursos entre os municípios do Noroeste Fluminense. Durante os seis anos de duração foram realizados 50 contratos, abrangendo todos os municípios.
- A elaboração das propostas técnicas dos projetos de infraestrutura e serviços no território reforçou o recorrente desafio para formulação de políticas públicas para o desenvolvimento rural, relacionado à limitada capacidade técnica alocada nos municípios, onde geralmente o secretário de agricultura se enquadra como cargo de indicação através de critérios políticos, que dentre outras limitações enfrenta dificuldades por não ter profissionais qualificados para assessorá-lo no cumprimento de seus objetivos.
- A proposta do Núcleo Técnico dentro da estrutura do colegiado foi inicialmente pensada para contrapor a limitação de oferta de capacidades técnicas nos municípios, no Noroeste essa estrutura não funcionasse adequadamente, na prática foram os municípios proponentes, com maior ou menor articulação, que elaboravam as propostas técnicas, sem necessariamente o apoio do Núcleo Técnico, que não conseguiu agregar instituições de ensino, pesquisa, extensão rural, dentre outras representações na sua composição. O resultado foram projetos com muitas falhas, cristalizadas no precário funcionamento, pouca duração das iniciativas e baixa influencia territorial, havendo obviamente exceções como aquelas apontadas no capítulo III.

Um dado para ser aprofundado no tema infraestrutura rural é a quantidade de maquinário agrícola adquirida pelos municípios. No período estudado a impressão inicial é que existe uma frota numerosa, no entanto, os municípios continuam disputando recursos para compra desses itens. Essa impressão pode ser verificada através de pesquisas que se proponham a analisar o real uso desses equipamentos e por que a necessidade de compra de tantas “patrulhas mecanizadas”, uma vez que este tipo de investimento consome a maior parte dos recursos federais de infraestrutura rural.

O elemento novo que foi apresentado como fator que auxiliará na superação da tendência de concentração de projetos de infraestrutura nas prefeituras, foi à elaboração da Lei de Fomento e de Colaboração (13.019/2014), conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC. Essa legislação possibilitará ambiente jurídico e institucional seguro para as organizações da sociedade civil e suas relações de parceria com o Estado. Este entrave legal restringiu a execução de projetos que tinham a sociedade civil como protagonista, justamente os casos de maiores êxitos do PRONAT e PTC.

No que se refere à qualificação das propostas técnicas, por consequência da adequada aplicação dos recursos públicos, não há no horizonte nenhum elemento propositivo com capacidade de alteração do quadro apresentado. O que foi apontado como uma possibilidade de aperfeiçoamento foi à criação dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial – NEDETs, que pretendem Contribuir para a consolidação da abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento sustentável para o Brasil rural, no entanto, por se tratar de uma proposta ainda em fase de implantação no Noroeste Fluminense, não existe no momento, elementos sólidos para subsidiar análises sobre desdobramentos reais no território.

Em relação aos recursos humanos responsáveis pela execução, gestão e monitoramento dos processos, observou-se que no contexto institucional não consolidado da abordagem territorial do desenvolvimento rural, a garantia de recursos humanos qualificados para viabilização da proposta seria fundamental, no entanto, o modelo utilizado de contratações de consultorias, ocasionou fragilidades diversas, tais como a descontinuidade dos serviços, atraso na remuneração dos profissionais e desmobilização em torno do programa.

Foram contratadas diretamente pelo governo federal quatro organizações para assessoramento das iniciativas no território Noroeste Fluminense, envolvendo doze profissionais. Quando analisado os contratos, houve variação significativa entre as organizações em relação à manutenção dos profissionais na execução dos serviços, o traço comum foi a não continuidade dessas organizações no apoio aos territórios e rotatividade dos profissionais nos contratos, tal característica revela o delicado arranjo institucional da proposta territorial, o qual foi determinante nos resultados restritos dos programas no território.

A limitação de recursos humanos não foi característica peculiar do assessoramento ao território, apesar desse ter sido o ponto de partida da investigação, durante as atividades de campo e através das entrevistas, foi observado que essa era a impressão geral quando o assunto eram instituições ligadas ao desenvolvimento rural, seja nas prefeituras, na Secretaria de Desenvolvimento Territorial, na Delegacia de Desenvolvimento Agrário do Rio de Janeiro ou na Secretaria Estadual de Desenvolvimento Agropecuário. Esse quadro ampliado da questão de recursos humanos deve ser ainda adequadamente sistematizado, mas ao que concerne aos dados levantados sobre as capacidades técnicas dos programas PRONAT e PTC, pode se concluir que sem uma inversão dessa lógica de contratação de profissionais, dificilmente os audaciosos objetivos da abordagem territorial serão alcançados.

Esperava-se na elaboração da proposta territorial que no processo de consolidação dos territórios, gradualmente a influencia de agentes externos para apoio as ações se tornariam secundário, onde o próprio território produziria as capacidades técnicas de sustentação das iniciativas, alinhadas com os diferentes contextos. Contudo observou-se relação direta entre a presença dos consultores e a mobilização nos territórios, nesse sentido, a proposta de geração de mais autonomia dos territórios, no período estudado, não foi adequada.

O processo de desenvolvimento rural não pode ser visto como algo instrumental, do ponto de vista que basta definir uma metodologia, estabelecer fluxos, processos e institucionalidades para que a iniciativa pública seja efetivada, no contexto brasileiro de institucionalidades públicas não consolidadas, fortemente influenciadas por redes clientelistas, o fator da articulação política se torna algo fundamental. Nesse sentido, são os recursos humanos empregados nessa tarefa que se tornam agentes decisivos para o sucesso de programas públicos, quando esses recursos humanos não são devidamente qualificados dentro das especificidades necessárias, quando não dispõe das condições adequadas para o exercício da função, acontece o que foi visto no caso do Noroeste uma estrutura

sofisticada que foi ruino sem um alicerce de gestão e articulação suficientes.

Nesse trabalho muito foi citado sobre a abordagem territorial do desenvolvimento rural, após as análises, considerei oportuno o acréscimo do termo “experiência” antes de abordagem territorial, uma vez que a leitura mais sistemática reflete mais um processo de tentativas e sucessivas correções. Quando a estratégia territorial é analisada a partir de um conceito experimental, o processo torna-se rico, apesar dos resultados ainda não refletirem as expectativas iniciais dos formuladores da política pública.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, R. (1999). Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. Reforma Agrária – Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – vols.28 n°s 1,2 3 e 29, n°1 – Jan/dez 1998 e jan/ago 1999.
- ABRAMOVAY, R. (2001). Conselhos além dos limites. Estudos Avançados. São Paulo, USP, dez.
- ALENCAR, E.; GOMES, M.A.O. Metodologia de pesquisa social e diagnóstico participativo. Lavras: UFLA/FAEPE, 1998. 212p.
- AZZONI, C. R., Concentração Regional e Dispersão das Rendas Per Capta Estaduais: Análise a Partir de Séries Históricas Estaduais de PIB, 1939-1995. EST. ECON., SÃO PAULO, V. 27 N. 3. P 341-393, 1997.
- BAGNASCO, A. Le Developpement diffus: le modèle Italien. In: SACHS, I. (Dir.). Quelles Villes, Pour Quel Developpement? Paris: PUF, 1996. p.191-213.
- BAGNASCO, A., TRIGLIA, C. La Construction Sociale du Marché: Le défi de la Troisième Italie. Paris: Juillet/Éditions de L'ENS-Cachan, 1993.
- BONNAL, P. e Kato, K. In.: Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil / Sérgio Pereira Leite ... [et.al] (autores); Carlos Miranda e Breno Tiburcio (organizadores). Brasília: IICA, 2011. Série desenvolvimento rural sustentável; v.14. p. 61 – 82.
- BRANDÃO, Carlos A. Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n.107, p.57-76, jul./dez. 2004
- BRANDÃO, C. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. In: Ortega, A.C.; Almeida Fo., N. (orgs.). Desenvolvimento territorial: segurança alimentar e economia solidária. Campinas: Alínea. 2007.
- BRANDÃO, Carlos A. Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas, Editora da Unicamp, 2007a.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil. Brasília: MDA/Secretaria de Desenvolvimento Territorial, 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). Relatório de Gestão 2011. Brasília, 2012. Disponível em: [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_img\\_21/RG%202011%20-%20SDT-MDA.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_21/RG%202011%20-%20SDT-MDA.pdf). Acesso em: 10 out. 2014.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil. Brasília: MDA/Secretaria de Desenvolvimento Territorial, 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). Referencias para a gestão social dos territórios rurais. Documento institucional nº 3. Brasília: MDA/Secretaria de Desenvolvimento Territorial, 2005.
- BRAGA, Marcelo. Desenvolvimento Rural: Territórios e Redes. (Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio De Janeiro. Rio de Janeiro, 2013.
- CAIADO, Aurílio Sérgio Costa. Desconcentração industrial regional no Brasil (1985-1998): pausa

- ou retrocesso? 2002. Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2002.
- CANO, Wilson. Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1995. Campinas, Instituto de Economia da Unicamp. 2<sup>a</sup>. ed., 1998.
- CANO, Wilson. Concentração e desconcentração econômica regional no Brasil: 1970/95. *Economia e Sociedade*, Campinas, (8): 101-41, jun. 1997.
- CARNEIRO, M. J. MALUF, R. S. (Org.) Para além da produção – multifuncionalidade e agricultura familiar. Rio de Janeiro/Brasília: Ed. Mauad/Nead, 2003.
- CASTRO, I. E. Solidariedade territorial e representação. *Novas questões para o pacto federativo nacional*. Território, v. I, n. 2, p. 33-42, jan/jun. 1997.
- CASTRO, Iná E. O problema da escala. In: CASTRO, Iná E.; GOMES, Paulo César C.; CORRÊA, Roberto L. *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- CAZELLA, A. BONNAL, P. MALUF, R. (orgs.). *Agricultura Familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil*. Rio de Janeiro: MAUAD, 2009.
- Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável. Rio de Janeiro, Ata da reunião realizada no dia 25 de novembro de 2010.
- CHONCHOL, Jacques. *Sistemas agrários em América Latina. De la etapa prehispánica a la modernización conservadora*. Santiago, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- DELGADO, Guilherme C. A Questão Agrária no Brasil, 1950-2003, in *Questões Sociais e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.
- DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização. *Revista Nova Economia*, (Belo Horizonte), v. 3, n. 1, Belo Horizonte, 1993.
- DUNCAN, Marcelo. *Desenvolvimento Rural: Territórios e Redes*. (Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio De Janeiro. Rio de Janeiro, 2013.
- ECHEVERRI, R. (2009). *Identidade e território no Brasil*. Brasília: IICA.
- EVANS, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton: Princeton Univ. Press.
- FARIA, Vilmar. O processo de urbanização no Brasil: algumas notas para seu estudo e interpretação. I Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 1978. Anais... S/l: Abep, 1979. Disponível em <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/1978/T78V01A03.pdf> Acesso em 10 de janeiro de 2014.
- FAVARETO, A., DEMARCO, D. (2004). Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma avaliação dos CMDR em cinco estados brasileiros. In: Schneider, S., Silva, M.K., Marques, P.E.M. (orgs.) *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: Ed. UFRGS.
- FAVARETO, A. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão*. São Paulo: iglu: FAPESP, 2007. Capítulo 4 – Desenvolvimento rural e mudança institucional, p. 139-166.
- FAVARETO, A.; SCHRODER, M. Do território como “ator” ao território como “campo”: uma análise da introdução da abordagem territorial na política de desenvolvimento rural no Brasil. In: XLV Congresso da SOBER: conhecimento para agricultura do futuro. Anais... Londrina, PR, 22 a 25 de julho de 2007.
- FIRME-VIEIRA, Alexandre José. A estratégia de “desenvolvimento territorial rural” no Rio de Janeiro: limites e oportunidades para grupos subalternos. UFF, Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense, 2011.

- FLEXOR, G., LEITE, S. (2007). Análise das políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas. In: Fátima, E.N. et al. (orgs.) Mundo rural IV: configuração rural-urbanas: poderes e políticas. Rio de Janeiro: Mauad.
- FOUILLEUX, Eve. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. *Estud. Soc. e Agríc.*, Rio de Janeiro, vol. 19, n. 1, 2011: 88-125.
- FREY, K. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: Planejamento e Políticas Públicas. Rio de Janeiro: IPEA, 2000, p. 211 – 259.
- FURTADO, Celso. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.
- GRAZIANO DA SILVA, José. Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura. São Paulo, Hucitec, 1981.
- \_\_\_\_\_. A nova dinâmica da agricultura brasileira. Campinas, Instituto de Economia, Unicamp, 1996.
- \_\_\_\_\_. O novo rural brasileiro. Campinas, Instituto de Economia, Unicamp (Série Pesquisas, 1), 1999.
- GOMES, P. C. da Costa. A dimensão ontológica do território no debate da cidadania: o exemplo canadense. In: Território, v. I, n. 2, p. 43-62, jan/jun. 1997.
- GOODMAN, David. Economia e sociedade rurais a partir de 1945. In: BACHA, Edmar & KLEIN, Herbert S., A transição incompleta. Brasil desde 1945. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986, p. 113-173.
- GUIMARÃES, Alberto Passos. A crise agrária. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.
- GUMUSCHIAN H. Entre forme et sens: le territoire comme objet géographique. Les entretiens du Pradel. 2ème édition, Académie d’agriculture de France. Disponível em: <[www.academie-agriculture.fr](http://www.academie-agriculture.fr)>. Acesso em: mar. 2013.
- HAESBAERT, R. O mito da desterritorialização. Do “fim dos territórios” à Multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- HELIODORA, Carolina Maria. O processo de “implantação” e funcionamento do Conselho Territorial do Noroeste Fluminense – CTNF: Agentes, Atos e Representações. UFRRJ, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – CPDA, 2009.
- KAGEYAMA, Angela et al. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, Guilherme Costa et al. (orgs.), Agricultura e políticas públicas. Brasília, IPEA, (Série IPEA, 127), 1990, p. 113-223
- KATO, Karina. A agricultura e o desenvolvimento sob a óptica da multifuncionalidade: o caso de Santo Antônio de Pádua. UFRRJ, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – CPDA, 2006.
- LEITE, S. Governança das políticas públicas para o desenvolvimento rural no Brasil. In: PCT IICA/MDA – NEAD. (2011)
- LEITE, S. (2008) Governança das políticas públicas para o desenvolvimento rural no Brasil. *Apoio às políticas e à participação social no desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: IICA.
- LEITE, S., DELGADO, N., BONNAL, P., KATO, K. (2008). Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. In: Miranda, C., Tiburcio, B. (orgs.). Articulação de políticas públicas e atores sociais. Brasília: IICA.
- LENIN, V. O desenvolvimento do capitalismo na Rússia. São Paulo: Nova Cultural. 1899.

- LOPES, Juarez Rubens Brandão. Empresas e pequenos produtores no desenvolvimento do capitalismo agrário em São Paulo (1940-1970). Estudos Cebrap, n. 22, p. 41-110, 1982.
- Ministério do Desenvolvimento Agrário. Referências para o desenvolvimento territorial sustentável; IICA - Brasília: Condraf, / NEAD, 2003.
- MORAES, Antonio Carlos R. Bases da Formação Territorial do Brasil. São Paulo: Hucitec, 2000
- Neves, Delma Pessanha. Norte Fluminense: índices de pobreza e reivindicações políticas. Revista Rio de Janeiro, n. 18-19, jan.-dez. 2006
- OCDE. Organisation de Coopération et Développement Économique. Indicateurs Territoriaux de l'Emploi: le point sur le développement rural. Paris: Editions de OCDE, 1996.
- OKLEY, P. & MARSDEN, D. (1985). Approaches to participation in rural development. Geneva, International Labour Office.
- OAKLEY, Peter; CLAYTON, Andrew. Monitoramento e avaliação do empoderamento ("empowerment"). São Paulo, Instituto Pólis, 2003. 96 p.
- OLIVEIRA, C. D. S. Metodologia para aprimorar o funcionamento dos Colegiados Territoriais na região Centro-Oeste, contribuindo para a qualificação da atuação destas institucionalidades nos territórios. Brasília: SDT/IICA, 2010. Produto de Consultoria.
- PACHECO, C. A. Desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional. Economia e Sociedade, Campinas, (6): 113-40, jun. 1996.
- PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e Questão Agrária. In: Estudos Avançados. São Paulo, 1999, p. 87-108.
- PECQUEUR, B. Territoire, Territorialité et Développement. In: Colóquio Industrie et Territoire, IREPD, Grenoble, 20-22 octobre 1992.
- PELIANO, A. M. T. M. (Coord.). O mapa da fome II: informações sobre a indigência por municípios da federação. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1993. 68p.
- PERRAUD, D. (2005). Le soutien de l'agriculture: politiques agricoles et territoires. In: Laurent, C.; Thinon, P. (eds.). Agricultures et territoires. Paris: Lavoisier.
- PLOEG, J.D. van der.; VAN DIJK, G. (eds.). Beyond modernization: the impact of endogenous rural development. Netherlands assen, Van Gorcum, 1995.
- PRADO Jr., Caio (1960). Contribuição para análise da questão agrária no Brasil. In: VEIGA, José Eli da. (Org.). A questão agrária. São Paulo: Brasiliense, 2000. p. 15-85.
- \_\_\_\_\_. Nova contribuição para análise de questão agrária brasileira. In: VEIGA, José Eli da. (Org.). Op. cit. 1962.
- PORTO-GONÇALVES, C.W. A reinvenção dos territórios: a experiência latino-americana e caribenha. 2005, Mimeo, 50p.
- PTDRS – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Noroeste Fluminense. MDA/SDT/FETAG, julho de 2014. 62 p.
- RANGEL, M. Nossa Primeira Terra - Programa Nacional de Crédito Fundiário no estado do Piauí como instrumento de desenvolvimento rural sustentável: limitações e potencialidades. UFRRJ, Programa de Pós Graduação em Práticas em Desenvolvimento Sustentável, 2013.
- REDWOOD, John. La distribución espacial del desarrollo económico reciente en Brasil. *EURE* [en línea]. 1975, vol. 4, no. 12. Disponível em <http://www.eure.cl/wp-content/uploads/1975/12/Doc0001.pdf>. Acesso em 10 de Janeiro de 2014.
- ROMANO, J. Política nas políticas : um olhar sobre os estudos na agricultura brasileira. Tese (doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e

Sociais. 2007.

ROWLANDS, J. Questioning Empowerment. Oxford: OXFAM, 1997.

SACHS, I. Ecodesenvolvimento: Crescer sem destruir. São Paulo: Vértice, 1986.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: SANTOS, M. Da totalidade ao lugar. São Paulo: Edusp, 2005.

SANTOS, Milton. A Natureza do Espaço. Técnica e Tempo. Razão e Emoção. São Paulo, Hucitec, 1996.

SANTOS, M.H.C. (1997). Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-Constituinte. Dados, v. 40, n. 3.

SENCEBE, Y. (2007). Les territoires de développement em France : Analyse des référentiels de la décentralisation et de leurs traductions locales dans les espaces ruraux. Colóquio Internacional sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável, Florianópolis, 22 a 25 de agosto 2007.

SCHNEIDER, S. A abordagem Territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. In: Sociologias, Porto Alegre, ano 6, nº 11, jan/jun 2004, p. 88-125.

SOUZA, P. M.; PONCIANO, N. J.; MATA, H. T.; DETMANN, E.; Questão Agrária e Desenvolvimento Econômico e Social Nas Regiões Norte e Noroeste Fluminense. REVISTA DE ECONOMIA E AGRONEGÓCIO, VOL.2, Nº 3. 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Avaliação das ações adotadas pela administração pública federal acerca das políticas de Assistência Técnica e Extensão rural – ATER. Diversas falhas na condução do programa. Recomendações. Determinação. 2013. Disponível em: [http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias\\_arquivos/016.398%202012-2%20Ater.pdf](http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/016.398%202012-2%20Ater.pdf). Acesso em: 21 nov. 2014.

VAINER, C. (1999) VI Semana de Planejamento Urbano e regional, IPPUR/UFRJ.

VEIGA, José Eli da. O desenvolvimento agrícola. Uma visão histórica. São Paulo, Hucitec, 1991.

VEIGA, José Eli da. A face territorial do desenvolvimento. In: Interações. Revista Internacional de Desenvolvimento Local. v.3, n.5, pp. 5-19, Setembro, 2002. Disponível em [http://www3.ucdb.br/mestrados/RevistaInteracoes/n5\\_jose\\_eli.pdf](http://www3.ucdb.br/mestrados/RevistaInteracoes/n5_jose_eli.pdf). Acesso em 10 de Abril de 2013.

## APÊNDICE A - Roteiros de entrevistas

### Roteiro 1 – Gestores públicos

1	Qual a trajetória do programa de desenvolvimento territorial rural no Rio de Janeiro / Noroeste Fluminense?
2	Quais foram os principais impactos do Programa no território?
3	Quais foram os principais entraves do Programa?
4	Qual sua percepção do futuro do Programa?
5	Alguma outra observação que considere relevante?

### Roteiro 1 – Consultores

1	Qual a sua trajetória de atuação profissional no programa de desenvolvimento territorial rural no Rio de Janeiro / Noroeste Fluminense?
2	Quais foram os principais impactos do Programa no território?
3	Quais foram os principais entraves do Programa?
4	Quais as dificuldades encontradas para o desempenho de suas atividades no território?
6	Qual sua percepção do futuro do Programa?
7	Qual o motivo da sua saída do Programa?
8	Alguma outra observação que considere relevante?

APÊNDICE B - Interlocutores das entrevistas e sua inserção institucional no universo investigado

<b>Interlocutores</b>	<b>Inserção institucional</b>
Servidor Estadual	Representante da Secretaria Estadual de Pecuária e a Agricultura / CEDRUS
Servidor Federal	Representante da DFDA /RJ
Professor universitário	Assessor especial MDA/SDT
Consultor 1	Articulador estadual IICA (Fase I)
Consultor 2	Articulador estadual IICA (Fase II)
Consultor 3	Articulador estadual IDS-Anima
Consultor 4	Articulador territorial FETAG (Fase I)
Consultor 5	Articulador territorial FETAG (Fase II)
Consultor 6	Articulador territorial FETAG (Fase III)