

EVIDÊNCIAS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL SUSTENTÁVEL NO BRASIL: O CASO DO TERRITÓRIO DA MATA SUL DA PARAÍBA

José Carlos Amarante Araújo¹

Ivan Targino²

Patrícia Araújo Amarante³

RESUMO: Diante da crescente demanda por programas que buscassem o fortalecimento da atividade produtiva da pequena propriedade, em 2003, iniciou-se a Política de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável, com objetivos primordiais para redução da pobreza no campo. Com base nisto, este trabalho analisou as ações que foram criadas pelo programa. Deste modo, o recorte espacial e temporal da investigação foi o Território da Zona da Mata Sul paraibana, durante os anos de 2008, 2009 e 2010. Trata-se de um estudo de caráter analítico e descritivo, com base no levantamento bibliográfico e na coleta de dados secundários acerca das ações propostas e realizadas. A análise dos dados permitiu concluir que a política foi aplicada visando seus devidos fins, através de ações inovadoras que buscaram o desenvolvimento da pequena propriedade rural, integrando os agricultores familiares ao mercado. Apesar desse ponto positivo, a política possuiu alguns pontos de estrangulamento, destacando-se as ações que demandam grande parte de recurso, tais como bolsa família e benefícios de prestação continuada, fugindo do real objetivo proposto.

Palavras-chaves: Política Pública; Território; Agricultura Familiar; Desenvolvimento Rural; Paraíba.

EVIDENCES OF THE SUSTAINABLE RURAL TERRITORIAL DEVELOPMENT POLICY IN BRAZIL: THE CASE OF THE PARAÍBA SOUTHERN FOREST TERRITORY

ABSTRACT: In view of the growing demand for programs that seek to strengthen the productive activity of small properties, in 2003, the Sustainable Rural Territorial Development Policy was initiated, with primary objectives for reducing poverty in the countryside. Based on this, this work analyzed the actions that were created by the program. Thus, the spatial and temporal focus of the investigation was the Territory of the Zona da Mata Sul in Paraíba, during the years 2008, 2009 and 2010. It is an analytical and descriptive study, based on the bibliographic survey and the collection secondary data about the proposed and performed actions. The analysis of the data allowed to conclude that the policy was applied aiming its due ends, through innovative actions that sought the development of the small rural property, integrating family farmers to the market. Despite this positive point, the policy had some bottlenecks, highlighting actions that require a large part of resources, such as family allowance and benefits of continued provision, running away from the real objective proposed.

Keywords: Public Policy; Territory; Family Farming; Rural Development; Paraíba.

Data da submissão: 24-10-2022

Data do aceite: 29-10-2022

INTRODUÇÃO

O processo de formação do território brasileiro mostra um procedimento de forte concentração, seja por meio de concentração de terras, seja por meio da riqueza ou no diz respeito às políticas públicas que privilegiam principalmente a grande propriedade rural. Neste sentido, Lima (2013) coloca que as políticas territoriais foram pensadas e geridas por um instrumento governamental que ignorou o conhecimento e os anseios das comunidades locais, concebendo e implantando ações numa perspectiva unilateral, uma vez que amputava a participação de diversos segmentos da sociedade nesse processo de condução das políticas públicas.

¹ Doutor em Economia/UFPB. E-mail: carlos-amarante@hotmail.com

² Professor do Programa de Pós-graduação/PPGE/UFPB. E-mail: ivantarginoo@bol.com.br

³ Professora Adjunta/UFPB. E-mail: patyamarante@yahoo.com.br

Essa situação começa a mudar nas últimas décadas do século XX, pois o processo de redemocratização que aconteceu em função da mudança na constituição de 1988 e as lutas da sociedade por uma postura do governo que reconhecesse as demandas da sociedade local marcam o início de uma nova perspectiva com relação às políticas públicas (LIMA, 2013; GUANZIROLI, 2006). Diante disso, o debate acerca de políticas voltadas para suprir as necessidades locais ganhou espaço no Brasil, em especial no início da década de 2000.

Em função dos vários trabalhos científicos, motivos de conjuntura nacional e influências observadas em outros países, em especial na União Européia, começou-se a se implantar a Política de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (PDTRS) no Brasil. Essa nova perspectiva visou primordialmente o desenvolvimento a partir da criação de condições para inserção dos pequenos grupos locais no mercado.

O trabalho de Rocha e Filippi (2008) mostra que esse novo modelo que foi implantado no país, surgiu como uma forma de contrapor um modelo de desenvolvimento vigente responsável por vários problemas na sociedade brasileira, destacando-se a exclusão social e a concentração de riquezas que é um grande desafio para ser superado.

Assim, esse modelo de desenvolvimento rural surge da constatação de que a aposta do crescimento econômico como forma de reduzir a pobreza, nas últimas décadas do século XX não trouxeram os resultados esperados para o país. As práticas verticalizadas implantadas na década de 1960 resultaram na saída de vários camponeses do campo para a cidade em busca de novas oportunidades. Nesse sentido, Guanzirolli (2006) argumenta que o que se observou ao longo das últimas décadas foi crescimento econômico concomitantemente com aumento do desemprego e da informalidade, sem diminuição significativa da pobreza no campo.

Em face dessa situação, mostrou-se necessário a formulação de uma nova política, com uma nova perspectiva de desenvolvimento, buscando atacar os principais pontos de pobreza do país. Pois, o lento avanço dos Indicadores de desenvolvimento revelava as assimetrias regionais e não correspondiam às necessidades de se atacar os problemas sociais e econômicos com extrema determinação (MDA, 2003). Assim, a PDTRS buscou alcançar metas primordiais para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil, uma vez que o país se caracterizava por ter indicadores sociais muito abaixo dos países desenvolvidos, principalmente por causa dos altos índices de concentração da riqueza. Portanto, elementos como o desenvolvimento rural e a assistência e proteção à economia rural, ao produtor e à sociedade, mostraram-se essenciais para melhorar os indicadores de desenvolvimento, pois buscava uma redução da pobreza no campo.

Na perspectiva direcionada para uma nova política que atacasse os problemas sociais na sua base e visando reduções da pobreza no campo, a partir de 2003, no início do governo Lula, começa a ser elaborada e implantada no Brasil um novo enfoque de política de desenvolvimento para o meio rural, o desenvolvimento territorial rural. Essa proposta caracterizava-se conforme afirma Haas (2008) por reconhecer a importância do território como integrador de múltiplas dimensões (econômica, social, cultural etc.) e atividades (não só agropecuárias, mas também industriais e de serviços), e por colocar a ênfase na participação social e na criação de relações mais estreitas entre as instituições envolvidas no processo. Além disso, essa política tinha a vantagem de gerar externalidades positivas, como as ligadas ao meio ambiente, à segurança alimentar e à viabilidade das áreas rurais (GUANZIROLI, 2006).

Assim, esse novo enfoque de política de desenvolvimento rural tornou-se fundamental para o fortalecimento da agricultura familiar da Zona da Mata Sul da Paraíba, pois a integração de diversos eixos estratégicos de desenvolvimento é essencial para o provimento de alimentos e diminuição na pobreza no campo dos municípios participantes do Plano de Desenvolvimento Territorial da Zona da Mata Sul que são: Alhandra; Bayeux; Caaporã; Caldas Brandão; Conde; Itabaiana; João Pessoa; Juripiranga; Pedras de Fogo; Pilar; Pitimbu; São José dos Ramos e; São Miguel de Taipu.

Diante do exposto, este artigo tem como objetivo examinar as ações da PDTRS na Zona da Mata Sul da Paraíba. Para tanto, buscou-se identificar e avaliar as principais ações implantadas, fazer uma análise do documento do Desenvolvimento Territorial da Zona da Mata Sul e identificar quais foram os principais pontos de estrangulamento para a implantação da política no Território

2. REVISÃO DA LITERATURA

Essa seção se divide em duas subseções. A primeira compreende um estudo acerca dos antecedentes da PDTRS, destacando as políticas territoriais do governo. A segunda parte enfatiza os aspectos conceituais que servem como base para a implantação do modelo de Desenvolvimento Territorial Rural.

2. 1. ANTECEDENTES DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

As questões voltadas para o território como elemento norteador de políticas públicas, eram tratadas no passado predominantemente pelas teorias da localização que, em linhas gerais, “buscavam entender as causas da ineficiência da alocação de recursos inter e intra espaços” (GUANZIROLI, 2006, p.06).

Na década de 1950, começam a surgir diversos estudos tentando explicar a natureza desigual do desenvolvimento entre as diversas regiões. Nesse meio, os autores ratificavam a capacidade de determinados espaços criarem economias de aglomeração geradoras de retornos crescentes para os investimentos, ou seja, seria preciso criar polos de crescimento buscando o desenvolvimento a partir de um ponto centro para depois as regiões mais próximas irem se desenvolvendo. Esse processo evidenciou-se no Brasil a partir das práticas verticalizadas de desenvolvimento que resultou em um processo de esvaziamento do campo. Acerca desse pensamento Guanzirolli afirma que se caracterizava por ser “um processo polarizador e concentrador denominado por Myrdal de processo de causação circular cumulativa, mas que, na prática, resumia os chamados efeitos de aglomeração marshallianos” (GUANZIROLI, 2006, p. 06).

Assim, baseado na premissa do desenvolvimento regional e da busca pela conexão nacional, o Estado assumiu uma postura centralizada e autoritária, adotando práticas verticalizadas e muitas vezes artificiais, já que, a rigor, as ações políticas favoreceram a ascensão de artificialidades em diversos recortes espaciais do país, onde projetos públicos foram executados sem sequer ser compatível com a realidade a que foram aplicados.

Lima (2013), afirma que essa postura do Estado baseada na Teoria dos Polos de Crescimento elaborada por François Perroux, foi dominante na década de 1960, caracterizando por um modelo desenvolvimentista que concentrava as decisões na escala do poder nacional e supervalorizava os elementos exógenos em detrimento das potencialidades locais/regionais (COELHO NETO, 2004).

Diante dessa premissa, observa-se que as políticas públicas ignoravam as particularidades locais, pois eram voltadas, principalmente, para as grandes propriedades rurais, deixando de lado as demandas dos diversos grupos locais do Brasil. O resultado foi a expulsão massiva de trabalhadores rurais do campo, entre outros fatores.

Se contrapondo a essa ideia centralizadora e causadora de diversos problemas sociais, nas últimas décadas, começaram a surgir debates acerca do desenvolvimento sustentável. Segundo Rocha e Filippi (2008, p.03).

O desenvolvimento rural sustentável surgiu em meados dos anos 80, a partir da crescente difusão da expressão mais geral, desenvolvimento sustentável. Para este autor, o componente sustentável adicionado ao termo desenvolvimento rural, definido como uma ação previamente articulada que induz (ou pretende induzir) mudanças em um determinado ambiente rural, sendo a melhoria do bem-estar das populações rurais o objetivo final do desenvolvimento rural, refere-se, exclusivamente, ao plano ambiental, indicando a necessidade incorporar uma apropriada compreensão das chamadas dimensões ambientais.

Assim, essa nova ruralidade que se implantou teve como elemento fundamental o desenvolvimento econômico, porém reconhecendo a importância do gerenciamento dos recursos naturais para a manutenção do bem estar das gerações futuras.

Frente a essa nova premissa, o trabalho de Jara (1998) mostra que vários dos processos teóricos sobre o desenvolvimento sustentável estão baseados no princípio de combinação entre o crescimento econômico e a gestão racional dos recursos naturais. Assim, Rocha e Filippi (2008) argumentam que o conceito nunca perde sua matriz econômica de acumulação, ficando como discurso que defende a necessidade de gerarem excedentes e competir nos mercados.

Guanzirolli (2006) destaca que o enfoque territorial como norteador de políticas públicas começou a ser implantado no Brasil já na década de 1970, através da integração de políticas específicas no Nordeste brasileiro com os Planos de Desenvolvimento Integrados (PDRIs), os quais eram um esforço de eliminar as desigualdades regionais com grandes investimentos de capital, mas sem participação social e, também, durante a implantação do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), de 1986, estabelecia regiões prioritárias onde se concentrariam os esforços da reforma agrária (GUANZIROLI, 2006).

Nesse mesmo período, havia um debate acerca da descentralização e desconcentração das políticas públicas, pois as políticas eram direcionadas para grupos sociais específicos. Diante disso, a partir da

segunda metade dos anos 80, começou-se um intenso período de mobilização popular em torno da constituinte, onde o debate se dava no sentido de reformar o Estado, a fim de dotá-lo de uma maior eficiência, para o processo de democratização do país (ROCHA E FILIPPI, 2008).

A mudança na constituição era necessária, pois ocorria uma grande exclusão dos pequenos grupos sociais das políticas públicas.

As políticas públicas para a agricultura, até meados da primeira metade da década de 1990, eram quase que exclusivamente para o setor patronal, restringindo significativamente o acesso a recursos financeiros para produção do segmento identificado hoje como agricultura familiar (FIALHO E WAQUIL, 2008, p.03).

Diante das lutas da sociedade civil e dos movimentos sociais, a Constituição Brasileira de 1988 redefiniu o papel e o caráter do Estado nas políticas de descentralização com o pressuposto de transferência de responsabilidades no processo de implementação das políticas públicas do governo federal para os governos estaduais e municipais. Segundo Guarizolli (2006), a descentralização promovida pela constituição de 1988, “dá o pontapé inicial, ao permitir que os municípios, antes desprovidos de poderes e recursos, passassem a assumir um papel de destaque no planejamento e na implementação de políticas de desenvolvimento” (GUARIZOLLI, 2006, p.07).

De tal modo, os princípios democratizantes passam a influenciar a postura estatal e fazem emergir novos modos de condução das políticas territoriais, reforçando a necessidade fundamental da participação da sociedade desde o planejamento até a execução das políticas governamentais, no sentido da democratização da gestão pública.

A partir dessa nova constituição começaram a surgir diversos planos, programas e políticas orientados pela proposta de descentralização e desconcentração administrativa, tendo como pano de fundo os conselhos gestores idealmente criados para compartilhar responsabilidades na formulação, implementação e fiscalização dessas políticas e, ainda, para serem espaços de participação da sociedade civil nas tomadas de decisões relativas a políticas públicas e mais especificamente no controle social dos usos dos recursos públicos (ROCHA E FILIPPI, 2008).

Apesar das mudanças ocorridas, os desafios para serem superados ainda eram muito grandes, pois era preciso uma nova perspectiva para a promoção do desenvolvimento rural sustentável que buscasse, principalmente pela necessidade de se atender às especificidades e as diferenças culturais dos vários grupos e povos existentes no País.

Considerando essa problemática, no ano de 2003, o governo Lula, através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), iniciou uma política de promoção de desenvolvimento dos territórios rurais, considerando que esses são espaços de integração, articulação e concertação da diversidade atores sociais, identidades culturais, interesses políticos e políticas públicas que nele se manifestam. Nesse mesmo ano, iniciou-se a execução dessa política cujas ações estão ligadas ao Programa Nacional de Apoio aos Territórios Rurais (PRONAT), inserido no Plano Plurianual (2004-2008).

Partindo de uma nova perspectiva conceitual e procurando superar no meio rural as persistentes desigualdades econômicas e sociais, o objetivo geral do Programa é promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural, mediante três eixos estratégicos: a) Organização e fortalecimento dos atores sociais; b) Adoção de princípios a práticas da gestão social; c) Promoção da implementação e integração de políticas públicas. (MDA, 2005, p. 7)

Também definiu quatro áreas de resultados a serem alcançados: o fortalecimento da gestão social; fortalecimento das redes sociais de cooperação; dinamização econômica nos territórios rurais; e a articulação institucional. Para tanto, a SDT atua com duas linhas de ações em que se materializa seu referencial metodológico: a implementação de ações de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento da Rede Nacional de Órgãos Colegiados – formada pelos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, assim como pelas instâncias de gestão do desenvolvimento territorial. (MDA, 2005).

Além desses eixos, das áreas de resultados e das linhas de trabalhos, a SDT definiu alguns princípios e premissas consideradas fundamentais no processo de promoção da redução da pobreza, do combate à exclusão social e da diminuição das desigualdades sociais e regionais.

Diante do exposto, observa-se que as políticas brasileiras estão passando por uma fase de superação em relação ao desenvolvimento agrário, pois durante muito tempo vigoraram políticas abstratas de ordem nacional desvinculadas da diversidade econômica, social e política desses territórios que poucas vezes se adaptavam aos contextos locais. Para compensar estas limitações se tentou posteriormente implementar grandes projetos integrados, que ao ficar sobrecarregados de programas, projetos e atividades acabaram sendo não manejáveis. Nesse sentido, vem se implantando o modelo de desenvolvimento territorial rural sustentável, visando o combate à fome e a pobreza, a redução da desigualdade, o desenvolvimento sustentável, a democracia e a cidadania, o fortalecimento da sociedade civil, o desenvolvimento do controle social, entre outros aspectos.

2.2 ASPECTOS CONCEITUAIS PARA A APLICAÇÃO DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL SUSTENTÁVEL

A política de desenvolvimento territorial do MDA é implantada com o intuito de criar condições necessárias para que as políticas finalísticas do MDA e outros ministérios, que colaborem com o desenvolvimento rural sustentável, tenham maior eficácia. Nesse sentido, o MDA busca através do desenvolvimento de uma ação inovadora, onde os sujeitos sociais são partes integrantes do processo de elaboração, gestão e de decisão das políticas. Assim entendida como:

A ação que parte do reconhecimento do território como projeção e expressão de 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 (Brasília, 2004, p.04).

Diante disso, na elaboração do PDTRS da Zona da Mata Sul considerou-se o conceito de território como elemento norteador, uma vez que o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais avalia o mesmo como um espaço geográfico em que há uma interação entre diversos aspectos, sejam eles ambientais, sociais, culturais, econômicos e políticos. Para o referido programa, o território é:

Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (MDA, 2005, p.11).

Assim, o ponto de partida para se pensar no desenvolvimento rural sustentável é uma perspectiva territorial, almejando que as metas do desenvolvimento sejam alcançadas em todo o território nacional. Isto é, “a definição de um projeto de País que aspire a prosperidade das populações rurais e tradicionais, em sua essência, mas que cubra toda a população dos territórios rurais, inclusive aquela situada em espaços considerados urbano” (MDA, 2004, p.05).

Dessa forma, as finalidades propostas pelo programa seriam alcançadas promovendo do desenvolvimento do território através de fatores fundamentais como: “a equidade, as oportunidades, a competitividade produtiva, o manejo sustentável do ambiente e dos recursos naturais, a estabilidade política e a governabilidade democrática” (MDA, 2004, p.05). Dentro desta perspectiva, o conceito de desenvolvimento sustentável de qualidade de vida tem como referências a garantia de serviços básicos, a superação da pobreza e a garantia da segurança alimentar.

Ao implanta-se a abordagem territorial do desenvolvimento rural sustentável, a formulação dessa proposta passa a ser centrada nas pessoas, pois levam em consideração os pontos de influência entre os sistemas socioculturais e os sistemas ambientais e que contempla a integração produtiva e o aproveitamento competitivo dos recursos como meios que possibilitam a cooperação e responsabilidade ampla de diversos atores sociais.

A perspectiva de território como elemento norteador para a implantação da política, busca parcerias entre órgãos do governo e entre estes e organizações da sociedade e do mercado, buscando desenvolver soluções que

contemplem diversas combinações entre as diversas dimensões do desenvolvimento sustentável. Conforme o (MDA, 2004, p.05) essas dimensões do desenvolvimento sustentável se dividem em:

a) Dimensão Econômica – Eficiência através da capacidade de inovar, de diversificar e de usar e articular recursos locais para gerar oportunidades de trabalho e renda, fortalecendo as cadeias produtivas e integrando redes de pequenos empreendimentos; b) Dimensão Sociocultural - Maior equidade social graças à participação dos cidadãos e cidadãs nas estruturas do poder, tendo como referência a história, os valores e a cultura do território, o respeito pela diversidade e a melhoria da qualidade de vida das populações; c) Dimensão Político-institucional - Institucionalidades renovadas que permitam o desenvolvimento de políticas territoriais negociadas, ressaltando o conceito de governabilidade democrática e a promoção da conquista e do exercício da cidadania; d) Dimensão Ambiental - Compreensão do meio ambiente como ativo do desenvolvimento, considerando o princípio da sustentabilidade e enfatizando o conceito de gestão sustentada da base de recursos naturais, assegurando sua disponibilidade também para as gerações futuras.

Além disso, a perspectiva territorial do desenvolvimento rural sustentável trata-se de uma visão integradora de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas de intervenção. De acordo com o (MDA, 2004, pág. 5) “... implica na compreensão das dimensões abstratas e concretas das sociedades e da dialética nas relações ‘humanos – ambientes’ que expressam o processo de ocupação dos espaços geográficos nacionais”. Para tanto, as principais metas do programa são: a) a geração de riquezas com equidade; b) o respeito à diversidade; c) a solidariedade; d) a justiça social; e) o sentimento de pertencimento, e; f) a inclusão social.

A PDTRS busca, também, o fortalecimento das redes sociais de cooperação que pode ser entendido como:

O conjunto de relações pessoais, grupais, sociais e institucionais desenvolvidas por comunidades específicas, com base na confiança, na reciprocidade e na cooperação. Também envolve as habilidades das pessoas e dos grupos em estabelecerem relações, obter recursos e empreender ações conjuntas, com a finalidade de reduzir custos das transações por meio da associação, da administração, da compra e da venda conjuntas, do uso compartilhado de bens, da obtenção e difusão de informações, e da reivindicação – encaminhada por relações ou redes sociais (MDA, 2004, p. 6).

Portanto, são necessários elementos fundamentais para que a sociedade se organize quando ela participa dos espaços onde se pratica a gestão social. Assim, a confiança, a solidariedade e a cooperação, são elemento que tem que estarem presentes nos territórios. Essas características desejáveis das relações sociais são essenciais para viabilizar a realização das iniciativas coletivas, das parcerias interinstitucionais, das redes e das alianças empresariais, pois, relações sociais desenvolvidas são elementos fundamentais para a compreensão da identidade territorial, para a celebração de acordos, para a mobilização e organização das estruturas internas que viabilização a gestão social e a melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes, além de ser essencial para a sustentabilidade do processo de desenvolvimento.

Para tanto, a gestão social pode ser compreendida como “um processo amplo e participativo para a gestão de assuntos públicos, em sua conotação ampla, principalmente políticas de valor social para o desenvolvimento” (MDA 2004 pag. 7). Nesse contexto, esse procedimento conduz espontaneamente à formação de arranjos institucionais, podendo evoluir as instituições formalmente constituídas, onde sejam representados de forma equilibrada, os diversos segmentos sociais e os poderes públicos. Estes arranjos destinam-se a qualificar políticas públicas através do controle social como forma de ampliar a sua eficácia e efetividade, estabelecendo mecanismos de articulação das mesmas às demandas sociais.

Nesse sentido, a gestão social implica partilhar os processos de decisão e de gestão citados anteriormente, o que significa que todos os atores presentes deverão preparar-se para assumir as responsabilidades que lhes couber, tornando-se um processo democrático. Conforme relata o (MDA (2004, p. 07), “a gestão social constitui o referencial mais relevante e efetivo para conferir sustentabilidade ao processo de desenvolvimento sustentável”. Isso, porque a sustentabilidade está diretamente relacionada à capacidade da sociedade em negociar com o Estado, com o empresariado e com o mercado, quanto ao tipo e aos rumos do seu próprio desenvolvimento e, gradativamente, construir mecanismos de controle social que envolva estes atores. Este processo de concertação denomina-se gestão social (MDA, 2003).

Conseqüentemente, a gestão social conduz à participação das representações sociais nos diversos níveis de decisão e gestão da esfera pública. Considerados os limites do exercício de funções relativas à esfera oficial, a das representações sociais e a dos interesses privados, o empoderamento constitui-se na

formulação e aplicação de marcos e mecanismos legais que permitam o exercício pleno da participação e da Gestão social (MDA, 2004). O empoeiramento pode ser compreendido como:

O empoderamento da sociedade contribui para que as novas institucionalidades públicas sejam capazes de expressar formas mais avançadas e democráticas de governança e de governabilidade democrática, aperfeiçoando as relações vigentes entre o Estado e a Sociedade, o que implica em uma revisão dos deveres e das obrigações formalmente instituídas, enfatizando as convergências de interesses que conduzam à articulação de ações (MDA, 2004, p.08).

Estes mecanismos devem regulamentar direitos e deveres tanto das representações sociais formais quanto daquelas que, conjunturalmente, representem interesses de grupos sociais que procuram expressar suas demandas e vontades. Este processo pressupõe a formação dos atores sociais como um todo e dos gestores públicos em especial, no sentido de desenvolver as competências e habilidades demandadas por essa nova realidade.

Nesse meio, destacam-se ainda os colegiados territoriais que são espaços de formulação e gestão de políticas onde estão presentes as disputas de interesses, os conflitos, a coesão social e a inclusão de novos sujeitos (ROCHA E FILIPPI, 2008). Nessa proposta, os sujeitos sociais são partes integrantes do processo de elaboração, gestão e de decisão das políticas.

Assim, considerando a visão governamental, não há hierarquias estabelecidas entre os diversos níveis de colegiados de desenvolvimento rural sustentável. Portanto, as relações entre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), os Colegiados Estaduais, os Conselhos Municipais e as Comissões de Implantação das Ações Territoriais (CIAT) e Conselhos de Desenvolvimento Territorial (CODETER) ocorrem por meio de articulações políticas. Nesse sentido, cada território possuiu seus colegiados e sua institucionalidade.

Diante do exposto, observa-se que para o sucesso da implantação de uma política que tenha como ponto de partida a abordagem territorial como elemento norteador, é preciso levar em consideração as particularidades de cada território, identificando suas demandas.

3. METODOLOGIA

Nesta seção são apresentados os procedimentos metodológicos praticados na elaboração da presente pesquisa, tendo em vista que se pretende analisar a PDTRS. Para tanto, a análise compreende um estudo de caráter analítico-descritivo, tendo como área de abrangência o território da Zona da Mata Sul, localizado no Estado da Paraíba. O objetivo é contribuir para o debate acerca da política que começou a ser implantada pelo governo, em 2003, e executado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), através de ações que visam ao desenvolvimento rural, sobretudo da pequena propriedade.

Do ponto de vista das fontes de informação, os procedimentos metodológicos comportam uma pesquisa secundária. Essa pesquisa compreendeu o levantamento bibliográfico sobre os temas objeto do estudo, bem como a coleta de informações nas seguintes bases de dados: a) matriz de ações (2008, 2009 e 2010) e; b) informações acerca dos relatórios de execução (2008, 2009 e 2010), com dados disponíveis no Portal Território da Cidadania, que é vinculado ao MDA, visando colher informações acerca das ações propostas pelo Governo Federal.

A primeira etapa da pesquisa compreendeu o estudo detalhado dos documentos referenciais do Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável, tendo em vista verificar os conceitos fundamentais para implantação da política. Além disso, foi feita a leitura de vários artigos, visando à busca por argumentos para fundamentar a presente pesquisa.

A segunda parte da pesquisa compreendeu um estudo acerca do Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável da Zona da Mata Sul, buscando evidenciar os objetivos, as metas, entre outros aspectos conceituais para a implantação da política.

A terceira fase abrangeu uma análise das ações propostas e implementadas pelos diversos Ministérios do Brasil, em especial as ações do MDA, que tem como enfoque o desenvolvimento agrário.

4. DISCURSÕES E RESULTADOS

Nesta seção será feita apresentação dos dados do território da Zona da Mata Sul da Paraíba, no tocante às ações propostas, meta física e valores financeiros do programa. Posteriormente procurar-se-á confrontar esses dados com os objetivos propostos no programa.

4.1 ANÁLISE DOS DADOS DAS AÇÕES PROPOSTAS PELO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL SUSTENTÁVEL NA ZONA DA MATA SUL

Em 2008, foram propostas 65 ações para a Zona da Mata Sul paraibana, com o orçamento de R\$ 255.030.281,79. Desse total, o valor final pago foi R\$ 236.486.403,00, o que significa que 92,33% do orçamento para esse ano foi pago. No ano de 2009, houve crescimento na quantidade de ações indicadas, chegando a 81 ações, com valor orçado de R\$ 434.126.139,89, representando um crescimento de aproximadamente 70,23% em relação ao ano anterior, assim como um acréscimo de 25,13% no valor pago (R\$ 295.915.582,36) se comparado com 2008. Apesar desse aumento, o percentual do que foi pago em relação ao orçamento foi de 68,16%, menor que o registrado em 2008. Já no ano de 2010 houve uma redução no número de ações se comparado com o ano anterior, assim como no valor orçado e pago pelo programa. O percentual pago frente ao orçado foi de 57,72%. Foram propostas 60 ações com valor orçado de R\$ 398.414.842,23, porém foi pago R\$ 229.949.104,61, esses valores representam reduções em relação a 2009, de 8,23% e 22,29%, respectivamente.

Tabela 1. Programa Território da Cidadania da Zona da Mata Sul: Orçado e pago* - 2008, 2009 e 2010.

Ano	Orçamentário	Pago	%Pago/Orçado
2008	R\$ 255.030.281,79	R\$ 236.486.403,00	92,73%
2009	R\$ 434.126.139,89	R\$ 295.915.582,36	68,16%
2010	R\$ 398.414.842,23	R\$ 229.949.104,61	57,72%
Total	R\$ 1.087.571.263,91	R\$ 762.352.157,16	70,10%

*Os dados foram deflacionados pelo Índice Nacional de Preço ao Consumido Amplo, base 2013.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Territórios da Cidadania, 2008, 2009 e 2010.

É importante destacar a realização da Política proposta no que diz respeito à execução. Para tanto, o gráfico 1 mostra o percentual das ações propostas em relação ao território da Zona da Mata Sul no tocante às metas físicas. Observa-se que a maioria das ações foram iniciadas ou estavam em execução. Em 2008, 41,58% das ações foram concluídas e, se somado as ações que estavam em execução, esse percentual chega a 60% do total, ou seja, apenas 40% das ações não iniciaram no referido ano. Considerando os anos seguintes, a execução das ações aumentou, chegando à finalização de 51,28% das 81 ações de 2009 e 58,33% das 60 ações propostas em 2010. Destaca-se ainda que, nos dois anos citados anteriormente, o percentual de ações que estavam em execução se manteve acima de 20% mas, por outro lado, das ações de 2009, 49,38% não foram iniciadas, diferente do que aconteceu em 2010, onde apenas 18,33% não foram iniciadas.

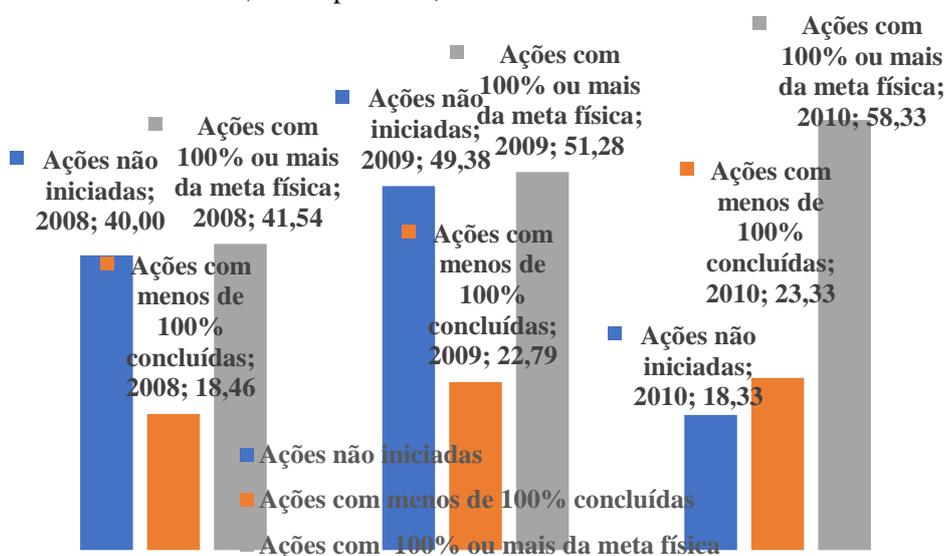


Gráfico 1. Programa Território da Cidadania da Zona da Mata Sul: meta física, 2008, 2009 e 2010.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Territórios da Cidadania, 2008, 2009 e 2010.

Com o intuito de identificar o direcionamento do Programa Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável na Zona da Mata Sul paraibana, classificou-se, no presente trabalho, as ações em grandes áreas: agricultura familiar, assentamentos, assistência social, cultura, desenvolvimento rural, economia solidária, habitação, infraestrutura, pesquisa e extensão, quilombola, reforma agrária, saúde e urbanização.

A partir dessa classificação, na tabela 2, constata-se que, em 2008, a maior parte dos recursos estavam concentrados em ações voltadas à assistência social, agricultura familiar e saúde, onde estes representam 92,88% do recurso pago nesse ano, sendo, respectivamente, a participação de cada área: 47,29%, 27,96%, e 17,63% dos R\$ 236.486.403,00, investidos nas ações da Zona da Mata Sul propostas para o ano de 2008.

Tabela 2. Zona da Mara Sul: Valor pago* pelo Programa de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável- 2008, 2009 e 2010.

Área	Valor pago pelo Programa					
	2008	%	2009	%	2010	%
Agricultura familiar	66.119.803,66	27,96	9.819.499,71	3,32	6.002.171,01	2,61
Assentamentos	328.177,13	0,14	2.351.988,85	0,79	0,00	0,00
Assistência Social	111.827.555,63	47,29	135.187.231,41	45,68	153.332.430,40	66,68
Cultura	0,00	0,00	196.538,43	0,07	240.828,27	0,10
Desenvolvimento Rural	179.002,11	0,08	89.930.230,19	30,39	27.104.990,93	11,79
Economia Solidária	1.418.538,20	0,60	4.533.751,21	1,53	0,00	0,00
Educação	2.233.044,60	0,94	4.399.164,23	1,49	2.582.065,89	1,12
Habitação	362.084,23	0,15	754.655,64	0,26	1.354.667,19	0,59
Infraestrutura	4.028.043,89	1,70	1.919.433,05	0,65	1.929.979,47	0,84
Pesquisa e extensão	44.186,06	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00
Quilombola	4.178,28	0,00	10.299,74	0,00	0,00	0,00
Reforma Agrária	770.936,17	0,33	0,00	0,00	979.921,93	0,43
Saúde	41.694.600,63	17,63	42.326.533,16	14,30	34.552.910,73	15,03
Urbanização	7.476.252,41	3,16	4.486.256,74	1,52	1.869.138,79	0,81
Total	236.486.403,00	100	295.915.582,36	100	229.949.104,61	100

*Os dados foram deflacionados pelo Índice Nacional de Preço ao Consumido Amplo, base 2013.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Territórios da Cidadania, 2008, 2009 e 2010.

Observa-se que houve uma redução no montante do valor investido em ações da agricultura familiar, saindo de um valor de R\$ 66.119.803,66, que representava, em 2008, um total de 27,96 % do valor pago pelo programa, para, apenas 3,32% do valor investido, em 2009. Isso aconteceu devido à redução do valor investido no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) leite. É importante destacar o ganho de representatividade que ações voltadas para o desenvolvimento rural que ganharam no total do valor pago pelo programa, saindo de apenas 0,08 %, em 2008, para 30,39% do total pago, em 2009, o que se deve, principalmente, a criação de ações que demandam muito recursos, como, por exemplo, a ação Cresce Nordeste, que é um programa do Banco do Nordeste voltado para “promover o crescimento das atividades econômicas em bases sustentáveis, fortalecendo o mercado interno, através da concessão de financiamentos”. Mas vale fazer a ressalva de que, apesar do crescimento, ainda é um percentual baixo.

Ressalta-se, ainda, que ações direcionadas para assistencial social correspondem a maior parte dos recursos, chegando a representar 45,68% dos R\$ 295.915.582,36 pago pelo programa território da cidadania da zona da mata sul da Paraíba. As ações voltadas para a saúde constituem 14,30 % do valor investido.

Em 2010, foram propostas pelo programa a execução de 60 ações. Comparando-se com os dados de 2009, observa-se que a configuração do valor pago pelo programa não mudou substancialmente, pois as áreas que obtiveram mais recursos para implementação de ações continuaram sendo as mesmas. Ações voltadas para a assistencial social aumentaram ainda mais sua participação no montante de R\$ 229.949.104,61 pago em 2010, representando 66,68% deste valor. Destaca-se, que a área desenvolvimento Rural e Saúde tiveram participação de 11,79% e 13,03%, respectivamente, em 2010.

Na tabela 3 destacaram-se as ações que receberam o maior montante de recursos do programa no ano de 2008. É possível identificar que as principais ações, no ano de 2008, destinadas ao programa de desenvolvimento rural, são ações do Governo federal que já existiam, como o programa bolsa família que deteve, nesse ano, 21,83% do recurso pago, ficando próximo do valor destinado ao PAA-Leite que é voltado diretamente ao fortalecimento da agricultura familiar. Além disso, muitos programas que não são destinadas diretamente ao fortalecimento da agricultura familiar são incorporados ao programa, a exemplo

do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Por outro lado, ações voltadas ao crédito rural, a exemplo do Pronaf, corresponde ao menor percentual do valor pago no programa em 2008.

Tabela 3. Programa Território da Cidadania da Zona da Mata Sul: Total pago* por ações – 2008.

Ações	Pago	%
Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar - LEITE / 2008	61.724.270,16	26,10
Programa Bolsa Família - Benefício Bolsa Família / 2008	51.618.909,09	21,83
Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa com Deficiência / 2008	34.028.534,39	14,39
Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa / 2008	23.411.865,44	9,90
Ampliação do Acesso da População dos Territórios à Atenção Básica por meio da Estratégia Saúde da Família / 2008	21.134.553,44	8,94
Ampliar a cobertura do trabalho dos Agentes Comunitários de Saúde à população dos Territórios da Cidadania / 2008	12.002.454,17	5,08
PAC/Urbanização de Favelas e Saneamento Integrado / 2007	7.476.252,41	3,16
Ampliação do Acesso à Saúde Bucal na Atenção Básica / 2008	6.719.717,51	2,84
Programa Luz Para Todos / 2008	3.106.416,36	1,31
Crédito Pronaf / 2008	2.434.096,65	1,03
Total	223.657.069,62	94,58
Outras ações	12.829.333,39	5,42
Total Geral	236.486.403,00	100,00

*Os dados foram deflacionados pelo Índice Nacional de Preço ao Consumido Amplo, base 2013.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Territórios da Cidadania, 2008.

Na tabela 4 destacaram-se as ações que receberam o maior montante de recursos do programa no ano de 2009. Observa-se que, nesse ano, do valor pago para as 81 ações propostas pelo programa, 10 representaram 90,48% do total investido. No entanto, a maior parte dos recursos, assim como no ano de 2008, não são destinados para ações direcionadas diretamente ao fortalecimento e desenvolvimento da agricultura familiar. Ações como: cresce nordeste, programa bolsa família, benefícios de prestação continuada e nordeste territorial, representaram, em 2009, 80,58% do montante pago. O PAA- Leite teve sua participação no programa reduzida para 2,21% em 2009.

Na tabela 5 estão destacadas as ações que receberam o maior montante de recursos do programa no ano de 2010. Observa-se que, para ano de 2010, a composição do valor pago com as ações não mudou em relação aos anos anteriores, pois as ações voltadas para fins que não são diretamente a agricultura familiar continuaram demandando a maior parte dos recursos do programa território da Cidadania. Considerando o programa bolsa família e benefícios de prestação continuada, por exemplo, estes chegam a deter 65,90% do total pago.

Na tabela 6 procurou-se identificar, dentre as ações que foram criadas em 2008, quais se mantiveram em 2009 e 2010, observando a classificação por grandes áreas. É possível identificar em quais áreas as ações da PDTRS estavam concentradas no ano de 2008, bem como as ações que continuaram sendo propostas pelo programa nos anos de 2009 e 2010.

Tabela 4. Programa Território da Cidadania da Zona da Mata Sul: Total pago* por ações – 2009.

Ações	Pago	%
Cresce Nordeste / 2009	75.100.066,43	25,38
Programa Bolsa Família - Benefício Bolsa Família / 2009	64.522.095,50	21,80
Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa com Deficiência / 2009	40.562.566,11	13,71
Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa / 2009	27.491.940,29	9,29
Ampliação do Acesso da População dos Territórios à Atenção Básica por meio da Estratégia Saúde da Família / 2009	15.941.024,54	5,39
Nordeste Territorial / 2008	14.830.163,76	5,01
Ampliação da Cobertura do Trabalho dos Agentes Comunitários de Saúde à População dos Territórios da Cidadania / 2009	9.527.018,55	3,22
Ampliação da Cobertura Vacinal da População dos Territórios da Cidadania / 2009	8.252.065,68	2,79
Programa de Aquisição de Alimentos - PAA Leite / 2009	6.539.715,55	2,21
Ampliação do Acesso à Saúde Bucal na Atenção Básica / 2009	4.971.522,06	1,68
Total	267.738.178,48	90,48
Outras ações	28.177.403,88	9,52
Total Geral	295.915.582,35	100

*Os dados foram deflacionados pelo Índice Nacional de Preço ao Consumido Amplo, base 2013.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Territórios da Cidadania, 2009.

Tabela 5. Programa Território da Cidadania da Zona da Mata Sul: Total pago* por ações – 2010.

Ações	Pago	%
Programa Bolsa Família - Benefício Bolsa Família / 2010	72.437.165,29	31,50
Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa com Deficiência / 2010	48.138.320,10	20,93
Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa / 2010	30.980.943,90	13,47
Ampliação do Acesso da População dos Territórios à Atenção Básica por meio da Estratégia Saúde da Família / 2010	15.028.228,56	6,54
Cresce Nordeste / 2010	14.050.396,76	6,11
Nordeste Territorial / 2010	12.619.512,44	5,49
Ampliação da Cobertura do Trabalho dos Agentes Comunitários de Saúde à População dos Territórios da Cidadania / 2010	10.443.243,86	4,54
Ampliação do Acesso à Saúde Bucal na Atenção Básica / 2010	4.689.275,55	2,04
Ampliação do Acesso da População Brasileira à Atenção Básica por meio dos Núcleos de Apoio à Saúde da Família - NASF / 2010	3.236.917,92	1,41
Programa de Aquisição de Alimentos - PAA Leite / 2010	3.018.600,36	1,31
Total	214.642.604,73	93,34
Outras ações	15.306.499,88	6,66
Total Geral	229.949.104,61	100,00

*Os dados foram deflacionados pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo, base 2013.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Territórios da Cidadania, 2010.

Tabela 6. Programa Território da Cidadania da Zona da Mata Sul: Total de ações por grupo de área – 2008, 2009 e 2010.

Área	Ações criadas		Ações que se repetiram			
	2008	%	2009	%	2010	%
Agricultura familiar	14	21,54	8	16,33	6	15
Assentamentos	10	15,38	9	18,37	6	15
Assistência Social	6	9,23	6	12,24	6	15
Cultura	1	1,54	1	2,04	1	2,50
Desenvolvimento Rural	2	3,08	0	0,00	0	0,00
Economia Solidária	4	6,15	3	6,12	0	0,00
Educação	7	10,77	5	10,20	5	12,50
Habitação	5	7,69	5	10,20	5	12,50
Infraestrutura	4	6,15	3	6,12	3	7,50
Pesquisa e extensão	1	1,54	0	0,00	0	0,00
Quilombola	2	3,08	1	2,04	0	0,00
Reforma Agrária	3	4,62	2	4,08	2	5
Saúde	5	7,69	5	10,20	5	12,50
Urbanização	1	1,54	1	2,04	1	2,50
Total	65	100	49	100	40	100

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Territórios da Cidadania, 2008, 2009 e 2010.

No ano de 2008, observa-se grande frequência de ações voltadas para a pequena propriedade, em especial para a agricultura familiar e assentamentos. Foram propostas 24 ações, chegando a 36,92% das ações propostas no ano. É importante destacar que, em 2008, as ações voltadas para a assistência social, educação, habitação e saúde representaram, respectivamente, 9,23%, 10,77%, 7,69% e 7,69%, totalizando 35,38% das ações sugeridas para neste ano.

Com relação às ações que se repetiram nos anos seguintes, observa-se uma constância tanto em 2009 quanto em 2010 de ações voltadas para a assistência social, habitação e saúde, permanecendo, respectivamente em 6,5% e 5% durante os dois anos. Isso pode ser explicado pelo fato de essas ações serem provenientes de outros programas do governo e são agregadas ao programa de desenvolvimento territorial rural. Destaca-se que, dentre as 49 ações que se repetiram em 2009 e as 40 ações que se repetiram em 2010, aquelas voltadas para a pequena propriedade rural se mantiveram. Com relação à agricultura familiar, em 2009, foram repetidas 8 ações, chegando a um total de 16,33% do total de ações repetidas. No entanto, esse número diminuiu em 2010, sendo repetidas 6 ações, representando 15% do total. A partir dos dados constata-se, também que as ações direcionadas para os assentamentos diminuíram de 9 em 2009, para 6 em 2010, ou seja, 18,37% e 15% respectivamente.

A tabela 7 mostra ações que foram criadas em 2009 e em 2010. Percebe-se que a configuração do total de ações por grupo de área em 2009 e 2010 não mudaram se comparado com os dados referente a 2008 disponíveis na tabela 6. No entanto, é possível verificar que áreas como o desenvolvimento rural,

educação, infraestrutura e saúde ganharam mais espaço entre as ações propostas para estes anos, representando 46,91% do total de ações planejadas para 2009 e chegando a 56,67% em 2010, mostrando outro direcionamento tomando pela política. Comparando as ações propostas em 2009 com as propostas em 2008, é possível identificar as ações criadas considerando a área, assim, constata-se que a maior parte das ações criadas foram voltadas para cultura, educação, infraestrutura e saúde com 10,81%, 21,62%, 24,32% e 10,81%, respectivamente, detendo 67,56% das 37 ações criadas no ano. A agricultura familiar e assentamentos, além de terem vindo perdendo importância em termos de quantidade de ações, poucas foram criadas nos anos de 2009 e 2010. Confrontando as ações propostas no ano de 2010 com as do ano 2009, com o intuito de verificar quais foram criadas, observou-se que poucas ações foram criadas, totalizando apenas 6, destacando-se a criação de ações para o desenvolvimento rural, chegando a 50% desse total.

Tabela 7. Programa Território da Cidadania da Zona da Mata Sul: Total de ações por grupo de área – 2009 e 2010.

Área	Ações propostas				Ações criadas			
	2009	%	2010	%	2009	%	2010	%
Agricultura familiar	13	16,05	7	11,67	3	8,11	1	16,67
Assentamentos	6	7,41	4	6,67	1	2,70	0	0,00
Assistência Social	6	7,41	6	10,00	0	0,00	0	0,00
Cultura	4	4,94	1	1,67	4	10,81	0	0,00
Desenvolvimento Rural	3	3,70	7	11,67	3	8,11	3	50,00
Economia Solidária	5	6,17	0	0	2	5,41	0	0
Educação	15	18,52	10	16,67	8	21,62	1	16,67
Habitação	4	4,94	4	6,67	0	0	0	0
Infraestrutura	11	13,58	8	13,33	9	24,32	1	16,67
Pesquisa e extensão	1	1,23	1	1,67	1	2,70	0	0,00
Quilombola	1	1,23	0	0,00	0	0,00	0	0
Reforma Agrária	1	1,23	1	1,67	1	2,70	0	0
Saúde	9	11,11	9	15	4	10,81	0	0
Urbanização	2	2,47	2	3,33	1	2,70	0	0
Total	81	100,00	60	100,00	37	100,00	6	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Territórios da Cidadania, 2008, 2009 e 2010.

4.2 ANÁLISE DO PDTRS DA ZONA DA MATA SUL

A partir da análise feita na seção anterior, é possível verificar se as metas das ações propostas PDTRS visaram o cumprimento dos objetivos propostos pelo programa, que estão descritos abaixo.

De acordo com a SDT, o PDTRS da Zona da Mata Sul foi criado com o objetivo principal de apoiar iniciativas de desenvolvimento rural sustentável que envolvam atividades agrícolas e não agrícolas, tendo como foco o fortalecimento da agricultura familiar, adotando os princípios da agroecologia como eixo orientador das ações do Território da Zona da Mata Sul. Assim, o programa visava promover o desenvolvimento regional, a partir do fortalecimento das atividades primárias, visando à geração de emprego e renda nas regiões rurais, onde se caracterizam por terem a maior parte da população pobre do Estado (MDA, 2008, p.8).

Além desse objetivo, são propostos pela SDT, os seguintes objetivos específicos para possibilitar o desenvolvimento do território da Zona da Mata Sul:

- Desenvolver juntamente com os agricultores/as familiares, assentados/as da reforma agrária, suas organizações de representação e parceiros institucionais, novos processos tecnológicos voltados para a produção de alimentos básicos e a segurança alimentar e nutricional;
- Capacitar famílias dos agricultores/as, pescadores/as, extrativistas e populações tradicionais para a organização da produção, beneficiamento e comercialização de seus produtos;
- Capacitar famílias dos agricultores/as, pescadores/as, extrativistas e populações tradicionais para atuarem como lideranças, dirigentes e gestores sociais do território;
- Contribuir para a criação de novos postos de trabalho, geração de renda e a garantia da segurança alimentar e nutricional das famílias rurais;
- Ampliar a participação dos agricultores/as, pescadores/as, extrativistas e populações tradicionais nos processos de planejamento, execução, gestão e avaliação das políticas públicas;

- f) Incentivar a diversificação das atividades rurais através da implantação, adequação e modernização de pequenas unidades agroindustriais e outras atividades não agrícolas;
- g) Apoiar as diversas formas de organizações associativas rurais (associações, cooperativas, sindicatos, grupos de produção etc.);
- h) Contribuir para a inclusão dos agricultores/as, pescadores/as, extrativistas, populações tradicionais, jovens e mulheres trabalhadoras no mercado de trabalho;
- i) Melhorar a qualidade de vida de agricultores/as, pescadores/as, extrativistas, populações tradicionais, jovens, mulheres e idosos;
- j) Promover a integração econômica e social entre os municípios da Zona da Mata paraibana e;
- k) Garantir o acesso à educação e à formação profissionalizante no campo.

Conforme foi visto na seção anterior, algumas ações estão voltadas a outros fins que não os propostos pelo programa, tais como bolsa família, benefícios de prestação continuadas, entre outros, porém visualizando sobre a ótica de uma perspectiva de desenvolvimento territorial, todas as ações buscam reduções dos índices de desigualdade social e regional. Analisando os dados sobre uma perspectiva de desenvolvimento rural e confrontando-se com os objetivos propostos, constata-se que a maior parte das ações visam ao cumprimento dos objetivos propostos pelo programa, que busca primordialmente o fortalecimento da pequena propriedade rural, sobretudo a agricultura familiar.

Assim, fica notória a importância que é dada pelo programa para atividades primárias, especialmente, a atividade agrícola da pequena propriedade que é essencial para o desenvolvimento socioeconômico da Paraíba, pois inserida nesse contexto, a agricultura familiar promove: a produção de alimentos básicos, a geração de ocupação e renda, a diversificação do comércio e dos serviços no meio rural; a redução da migração campo-cidade, entre outros fatores.

No entanto, não se observa uma integração entre as diferentes ações, de modo a fortalecer e desenvolver a agricultura familiar haja vista que as ações estão postas de forma isoladas umas das outras, em especial às ações que recebem um grande volume de recursos como é o caso do Bolsa família e benefícios de prestação continuadas. Então, a ideia inicial do programa de interligar os diferentes programas federais já existentes com as ações do programa território da cidadania não se verifica na prática.

Mas, a despeito disso, com a premissa de desenvolvimento rural a partir da pequena propriedade, a importância do programa fica notória quando Romeiro (1994) defende que é necessário aumentar as oportunidades no campo, reduzindo a pressão que a oferta de mão de obra excessiva causa no mercado de trabalho urbano-industrial. Dessa forma, o país poderia diminuir a pobreza no campo. O autor ainda destaca, que se o problema do emprego no campo não for resolvido, o Brasil se encaminhará cada vez mais para a presença de dois mundos: de um lado, miséria, subnutrição, baixo nível de escolaridade etc., característicos de países subdesenvolvidos; de outro lado, problemas de seguridade social e saúde, decorrentes do envelhecimento da população.

Além disso, os objetivos propostos evidenciam a possibilidade de criação de oportunidades para uma grande parte de pessoas que estão nas periferias das grandes cidades e excluídos do mercado de trabalho e que foram expulsos do espaço rural nas décadas de 1960/1970, migrando para as cidades, em decorrência da cruel modernização conservadora e da industrialização do país, voltarem para o campo, agora com as condições para produzir de maneira viável, resgatando assim sua dignidade.

Destacando os assentados da reforma agrária, estes possuem importante sentido econômico, pois se a produção familiar for incentivada pelo Estado ela pode, por exemplo, fortalecer o mercado interno, por meio da produção de alimentos com baixo custo e a inclusão econômica e social de milhares de famílias (MIRALHA, 2006).

Moreira *et al.* (2003) mostram a importância da agricultura familiar reformada para a organização da produção agrícola regional na medida em que permite a ampliação da fronteira da produção de alimentos, cria novas possibilidades de ocupação e de geração de renda. Assim, o fomento para o desenvolvimento das atividades primária, representa uma das formas de se reduzir a desigualdade na distribuição de renda, resolvendo problemas estruturais de desigualdades sociais e criando condições para o aumento da oferta de alimentos para as populações rurais e urbanas (SILVA e HOMMA, 2007).

Diante do exposto, é notória a importância do programa para o desenvolvimento da Paraíba, pois este almeja potencializar a capacidade produtiva dos pequenos produtores e agricultores sem-terra, incluindo na

economia uma massa de excluídos do mercado de trabalho, gerando, assim, produtores viáveis e consumidores com maior capacidade de consumo no mercado, e sujeitos políticos com maior representação na sociedade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho teve por objetivo examinar as ações da política de Desenvolvimento Rural Sustentável da Mata sul, tomando como referência o Território da Zona da Mata Sul paraibana, tendo como base os dados secundários dos relatórios de execução 2008, 2009 e 2010, disponíveis no portal Territórios da Cidadania/MDA, informações acerca dos objetivos e metas disponíveis no Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável da Zona da Mata Sul, buscando verificar a aplicabilidade da política.

Considerando-se, inicialmente, os valores propostos nas matrizes de ações e os valores pagos, observou-se que em 2008 o montante pago aproximou-se do valor orçado pelo programa, chegando a 92,73% do total, no entanto, nos anos de 2009 e 2010 houve um maior distanciamento entre o que foi proposto e o que foi pago, chegando, respectivamente a 68,16% e 57,72% do orçado nesses anos.

Em relação as metas físicas estabelecidas pelo programa, constatou-se que para os três anos analisados a execução das metas propostas foram significativas, mantendo-se com ações executadas totalmente acima de 41% das ações propostas ao longo dos anos. Além disso, o número total de ações que foram iniciadas se reduziu, mostrando uma maior eficácia da política.

A partir da análise dos dados, é possível identificar pontos de estrangulamento da implantação da política, pois algumas ações que demandam grande parte de recursos estão voltadas para outros fins que não são os propostos pelo programa, tais como bolsa família, benefícios de prestação continuada, entre outros, porém visualizando sobre a ótica de uma perspectiva de desenvolvimento territorial, todas as ações buscam reduções dos índices de desigualdade social e regional. Analisando os dados sobre uma perspectiva de desenvolvimento rural e confrontando-se com os objetivos propostos, constata-se que a maior parte as ações visam o cumprimento dos objetivos propostos pelo programa, que busca primordialmente o fortalecimento da pequena propriedade rural, sobretudo a agricultura familiar.

Assim, fica notória a importância que é dada pelo programa para atividades primárias, especialmente, a atividade agrícola da pequena propriedade que é essencial para o desenvolvimento socioeconômico da Paraíba, pois inserida nesse contexto, a agricultura familiar promove: a produção de alimentos básicos, a geração de ocupação e renda, a diversificação do comércio e dos serviços no meio rural; a redução da migração campo-cidade, entre outros fatores.

REFERÊNCIAS

COELHO NETO, A. S. **As repercussões espaciais das políticas de irrigação no Vale do São Francisco: uma análise do Perímetro Irrigado Formoso no município de Bom Jesus da Lapa (BA)**. 196 f. Dissertações (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

GUANZIROLLI, C. E. **Experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil**. Nitéroi, 2006.

HAAS, J. M. **As diferenciações e transformações sócio-territoriais no espaço agrário das Missões/RS**, Ano, 2008.

JARA, C. J. **A Sustentabilidade do Desenvolvimento Local**. Brasília: IICA: Recife: Secretaria da Planejamento do estado de Pernambuco. SEPLAN, 1998.

LIMA, J. S.. **Política de desenvolvimento territorial no Brasil: fundamentos, pressupostos e conceitos**. In: XIV Encuentro de Geógrafos de América Latina: Reencuentro de Saberes Territoriales Latinoamericanos, 2013, Lima. Anais do XIV Encuentro de Geógrafos de América Latina. Lima - Peru: Unión Geográfica Internacional, 2013.

MDA. **Orientações para a prática no apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais**. Brasília, 2004.

_____. **Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável Zona da Mata Sul-PB**. CODETER, 2008.

- _____. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável/Ministério do Desenvolvimento Agrário**. Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/Condraf, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/NEAD, 2003. Textos para Discussão nº 4.
- _____. **PRONAT: referências para o apoio ao Desenvolvimento Territorial**. Brasília/DF, outubro de 2004.
- _____. **Referências conceituais do Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável**. CONDRAF/NEAD, 2003.
- _____. **Marco Referencial para o apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais**. Série Documentos Institucionais 02, 2005.
- MDA. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: Guia para o Planejamento**. Brasília, DF: Novembro, 2005.
- MIRALHA, W. **Questão Agrária Brasileira: origem, e a necessidade e perspectivas de reforma hoje**. Revista NERA, FCT/UNESP Presidente Prudente, v. 08, p. 151-172, 2006.
- MOREIRA, E.; TARGINO, I.; SILVA, R. M.; BORGES, U. N.; MEDEIROS, V. J. F. **Zona da mata paraibana: reestruturação do setor sucroalcooleiro, reforma agrária e paisagem rural**. In: CADERNOS DO LOGEPA. Vol.2, n.1, João Pessoa. 2003.
- ROCHA, M. R. T. da; FILIPPI, E. E.. **Política para o desenvolvimento dos territórios rurais no Brasil: propostas e fundamentos**. In: Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI, 2008, Bogotá. Seminário Internacional Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI, 2008.
- ROMEIRO, A. R. Reforma agrária e distribuição de renda. In: ESTÉDILE, J. P. (org.). **A questão agrária hoje**. Rio Grande do Sul: Universitária, 1994.p. 105-136.
- SANTOS, M. **Economia Espacial: críticas e alternativas**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2007.
- SILVA, L. G. T. d.; HOMMA, A. K. O. Política agrária e o desenvolvimento da agricultura familiar nos assentamentos do Sudeste Paraense. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO, 7, 2007, Fortaleza, CE. **Anais...** Fortaleza, CE: Embrapa Agroindústria Tropical/Embrapa Caprinos/Banco do Nordeste do Brasil, 2007.
- TERRITÓRIOS DA CIDADANIA. **Matriz 2008**. Relatório de execução 31/12/2010.
- TERRITÓRIOS DA CIDADANIA. **Matriz 2009**. Relatório de execução 31/12/2010.
- TERRITÓRIOS DA CIDADANIA. **Matriz 2010**. Relatório de execução 31/12/2010.