

Avaliação da participação social dos membros do Colegiado territorial das Águas Emendadas

An Evaluation of the Social Participation Level of the Members of the Territorial Collegiate of Águas Emendadas, Brazil

Alberto Abadia dos Santos Neto^a

Mário Avila^b

^aProfessor substituto da Universidade de Brasília, Faculdade UnB Planaltina
Brasília, DF, Brasil
E-mail: albertounbagro@gmail.com

^bProfessor Adjunto da Universidade de Brasília, Faculdade UnB Planaltina
Brasília, DF, Brasil
E-mail: unbavila@gmail.com

<http://dx.doi.org/10.18472/ReGIS.v3n1.2017.25635>

Recebido em 10.05.2017

Aceito em 22.08.2017

ARTIGO - DOSSIÊ

RESUMO

A política territorial, adotada a partir do ano de 2003, no Brasil, tem uma trajetória que instiga inúmeras pesquisas e debates com foco no desenvolvimento rural. Há consensos de que são necessários inúmeros ajustes da política. Entretanto, é preciso conhecer mais sobre a dinâmica de cada território e elaborar estudos que possam fornecer, com mais clareza, informações das especificidades territoriais do país. Logo, esse estudo tem o objetivo de caracterizar a participação social no território das Águas Emendadas. Os resultados foram obtidos, com a análise de dados e informações coletados nos espaços coletivos do Colegiado, por meio de entrevistas, aplicação de questionários e observações participativas. A maneira como o território vem se constituindo, apresenta divergências de interesses não territorialmente pensados, não há sinergias e as identidades são limitadas entre as instituições dos estados (MG e GO) e o Distrito Federal.

Palavras-chave: Política territorial, águas emendadas, desenvolvimento rural, políticas públicas.

ABSTRACT

The territorial policy adopted since 2003 in Brazil has triggered new research and debates with a focus on rural development. There exists a consensus on the need to adjust the territorial policy. At the same time, it is important to acquire a deeper understanding of the specific dynamics of each individual territory, as well as to elaborate studies that might provide clear data about those specificities. In that regard, this article seeks to analyse the social participation level of the members of the Territorial Collegiate of Águas Emendadas, located in the Federal District of Brazil. Data was collected through interviews, surveys and participant observation. The ongoing constitution of the territory is revealing conflicting interests that have not been territorially shaped, as well as the lack of positive synergies and identities limited between the institutions of the States (Minas Gerais and Goiás) and the Federal District (DF).

Keywords: Territorial policy, Águas Emendadas, rural development, public policies

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento territorial rural prevê relações sociais e institucionais complexas, cujo objetivo principal prevê a participação da sociedade civil organizada no processo decisório, o que constitui um grande desafio. A política de desenvolvimento com enfoque territorial, em execução pelo governo brasileiro, desde o ano de 2003, através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT tem provocado debates sobre o desenvolvimento na academia, nas organizações governamentais e na sociedade civil organizada.

A política territorial, adotada no Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) é uma estratégia que funciona como um dinamizador de execução de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural. Primeiro, por contribuir para a criação de um recorte de municípios que tenham identidades pela proximidade e demandas em comum, e, segundo, por preconizar e incentivar a participação social como um motor importante para a implementação das políticas públicas.

O PRONAT visa promover o fortalecimento das redes sociais de cooperação nos territórios rurais, especialmente daqueles que atuam em representação dos agricultores familiares, dos assentados da reforma agrária e de outras populações rurais tradicionais.

A abordagem territorial, pode contribuir para a implementação de políticas públicas com foco no fortalecimento da agricultura familiar, pois facilita o processo de apropriação a partir da participação desses agricultores e de um conjunto de instituições de apoio, presentes nos estados e municípios do nosso país.

Inevitavelmente, interesses difusos, por parte das instituições e atores sociais, com-



põem o contexto de implementação das ações previstas pelo PRONAT, sendo assim, a política territorial pode ficar apenas na promessa de prover um arranjo institucional para viabilização de outras políticas voltadas para o desenvolvimento rural, pois, esses interesses, podem ser determinados por coalizões que buscam vantagens para grupos específicos, com foco em vantagens econômicas ou mesmo por posições de destaque nas arenas públicas (ÁVILA, 2011).

Infelizmente, a perspectiva do desenvolvimento territorial ainda se encontra só no âmbito do discurso acadêmico e governamental, trata-se de uma incorporação sem a devida mudança institucional capaz de sustentar a inovação que ela deveria significar (FAVARETO, 2010).

A partir das experiências e atuação no âmbito do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial da Universidade de Brasília, foi possível acompanhar as ações e atividades do Colegiado Territorial das Águas Emendadas (COTAE), esse estudo se baseou em resultados obtidos mediante aplicação de entrevistas semiestruturadas, observações participativas e aplicação de questionários junto aos membros deste colegiado. Essas técnicas foram fundamentais para gerar uma aproximação com os diversos atores do território e se mostraram suficientes para coletar dados e informações que pudessem caracterizar o perfil da participação social nesse colegiado.

O objetivo principal do artigo é caracterizar o nível e principais características da participação social no território das Águas Emendadas, visto que a operacionalização efetiva e adequada da política territorial depende diretamente da participação e do interesse social.

Foram identificadas falhas desde o processo de sensibilização e mobilização social por parte dos principais atores institucionais que compõem o território das Águas Emendadas até as falhas com relação à grande rotatividade de membros do COTAE, bem como a reduzida compreensão, por parte destes membros, sobre a importância e objetivos da política territorial que, por muitas vezes, é entendida apenas como uma fonte de recurso financeiro para compra de máquinas e equipamentos e construção de infraestruturas nos municípios.

Sendo assim, o artigo abordará nas próximas seções, a evolução do conceito de território no Brasil e as necessidades de participação social que se mobilizam para viabilizar o desenvolvimento rural. Por fim, serão apresentados os principais resultados das pesquisas realizadas junto aos membros do COTAE e as contribuições que essa experiência pode trazer para facilitar o aperfeiçoamento das estratégias de desenvolvimento territorial no país com foco nas especificidades desse território.

2. TERRITÓRIO E OPERACIONALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO RURAL POR MEIO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O período de surgimento do conceito de território tem por base as formulações de Friedrich Ratzel, no contexto histórico da unificação alemã em 1871, e, concomitante à institucionalização da geografia como disciplina nas universidades europeias. O território, para ele, é uma parcela da superfície terrestre apropriada por um grupo humano,



coletividade esta que teria uma necessidade imperativa de um território com recursos naturais suficientes para sua população, recursos que seriam utilizados a partir das capacidades tecnológicas existentes. E, mais importante, o conceito de território “ratzeliano” tem por referencial o Estado. A contraposição a estas ideias vem, sobretudo, dos trabalhos do geógrafo francês Paul Vidal de La Blache – a escola francesa de geografia conhecida como possibilista – que se efetivaram no final do século XIX e início do século XX, trabalhos que tinham a noção de região como contraponto ao de território (SCHNEIDER E TARTARUGA, 2004).

Muito tempo depois, ainda segundo Schneider e Tartaruga (2004), da decretação do declínio dos estudos sobre território, esse volta a ser debatido na década de 1970. O autor norte-americano Jean Gottmann retoma a discussão sobre o conceito de território. Autor que centraliza sua abordagem no significado do território para as nações, e sustenta que a relação das pessoas com o seu território se apresenta de diversas formas geográficas, políticas e econômicas.

Para Silveira (2011), a cada momento histórico, o território de um país pode ser visto como um campo de forças que operam de forma dinâmica. Também são importantes as ações humanas, isto é, o comportamento no território das pessoas, das instituições, das empresas, determinando um dinamismo que varia segundo sua origem, sua força, sua intencionalidade, seus conflitos. O território usado é uma arena na qual fatores de todas as ordens, independentemente da sua força, muitas vezes, de forças desiguais, contribuem à geração de situações.

Para Abramovay (2005), a noção do território favorece o avanço nos estudos das regiões rurais, ao menos, em três dimensões básicas:

- 1 – A noção de território convida para que abandone a noção estritamente setorial, que considera a agricultura como único setor e os agricultores como únicos atores;
- 2 – A natureza teórica dos estudos são ampliados já que os territórios não se definem por limites físicos e sim pela maneira como se produz, em seu interior, a interação social.
- 3- A noção de território impede a confusão entre crescimento econômico e processos de desenvolvimento.

O estudo empírico dos atores e de suas organizações torna-se absolutamente crucial para compreender situações localizadas. Estes atores provêm de vários setores econômicos, e possuem origens políticas e culturais diversificadas. Um dos principais problemas das organizações territoriais de Desenvolvimento Rural está na sua imensa dificuldade de ampliar sua composição social, além da presença dos representantes da agricultura. Processos de cooperação entre municípios podem ser um meio de atenuar a propensão das organizações territoriais, em adquirir, na prática, um perfil de caráter setorial. A abordagem territorial de desenvolvimento estimula o estudo dos mecanismos de governança pública subjacentes à composição e à atuação dos conselhos de desenvolvimento (ABROMOVAY, 2005).

Ao definir território, deve-se levar em consideração a interdependência e a inseparabilidade entre a materialidade, que inclui a natureza e o seu uso, que inclui a ação



do homem, ou seja, o trabalho e a política. Também devem ser considerados os fixos (imóveis) e os fluxos (móveis). Os primeiros são, geralmente, constituintes da ordem pública ou social, enquanto os fluxos são formados por elementos públicos e privados (SANTOS & SILVEIRA, 2001).

Para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), (Brasil, 2003), o território é entendido como um espaço físico com a interação de pessoas e instituições.

“O território é um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, 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, 2003).

Uma noção híbrida e múltipla do conceito de território pode ser concebida a partir da imbricação de múltiplas relações de poder, do poder mais concreto das relações econômico-políticas ao poder mais simbólico das relações de ordem mais estritamente cultural (HAESBAERT, 2004).

O território é produzido espaço-temporalmente pelas relações de poder estabelecidas por um determinado grupo social. Dessa forma, pode ser temporário ou permanente e se efetiva em diferentes escalas, portanto, não apenas naquela convencionalmente conhecida como o “território nacional” sob gestão do Estado-Nação (SAQUET, 2004).

Nessa mesma linha, Solinís (2009, p. 269) conceitua território de maneira objetiva e direta, apesar de concordar que o conceito pode se tornar ambíguo frente às diferentes disciplinas que o discute.

“O território é um construto histórico-social, possuidor de uma qualidade necessária e resultante do processo que o produz; ele se refere de maneira aberta a relações concretas, materializadas, localizadas, enraizadas” (SOLINÍS, 2009, p. 269).

À medida que o conceito de território passa a ser mais bem discutido e com contribuição de diferentes correntes de pensadores, começam a surgir conceitos complementares que assumem a ideia de que os territórios são lugares que gradualmente se formam, a partir de pessoas e instituições que se inter-relacionam.

Nesse sentido, nasce a noção de territorialidade que, segundo Sack (1986) apud Rossi (2013), pode ser uma poderosa estratégia geográfica para controlar pessoas e coisas por meio do controle da área. Territorialidade é uma primária expressão geográfica de poder social. São os meios pelos quais sociedade e espaços estão inter-relacionados.

Para Gil (2004), o território não é produzido de maneira isolada. Ele decorre das articulações estruturais e conjunturais a que esses indivíduos ou grupos sociais estão submetidos numa determinada época, tornando-se, portanto, intimamente ligado ao tempo e ao modo de produção vigente. Este aspecto processual de formação do território constitui a territorialização.



Portanto, é possível concluir, a partir dos estudos de Saquet (2004), Solinís (2009) e Gil (2004), que a territorialização (processo de formação) de um espaço se dá a partir da interação de pessoas e instituições que criam um território (com suas próprias características econômicas, sociais e culturais) em que se expressa sua territorialidade (identidade: normas e controle social).

Os estudos rurais beneficiam-se da abordagem territorial e estimulam a percepção de que o meio rural vai muito além da agricultura e que a compreensão de sua dinâmica exige que se analise a maneira como nele interagem os diferentes atores sociais e institucionais.

Por exemplo, as comunidades de agricultores agroecológicos têm um forte vínculo de consciência territorial, de compreensão de sua existência ligada à natureza e ao sentido da vida. Apresentam, por sua vez, rupturas com territorialidade moderna pela ressignificação de sua produção agrícola, de ser orientada por um valor ético-ecológico-comunitário e não absolutamente mercantil (HEIDRICH, 2003).

A partir da definição de Heidrich (2003), pode-se definir que o desenvolvimento rural, está atrelado ao entendimento da noção de pertencimento aos espaços geográficos, que poderão caracterizar territórios bem orientados para a ampla noção da necessidade da conservação e uso adequado dos recursos naturais, a importância das dinâmicas sociais e culturais, expressas pela relação estabelecida com respeito aos limites e às potencialidades do meio ambiente, bem como facilita fluxos econômicos mais equitativos e adequados às necessidades das populações que compõem esses territórios.

Sendo assim, vale ressaltar o papel da agricultura familiar nesse contexto, uma produção caracterizada pela sua diversidade, com o trabalho de homens e mulheres que lutam pelo seu sustento e, ao mesmo tempo, abastecem as feiras livres, centrais de distribuição, supermercados e restaurantes.

Para Ploeg (2014), é a agricultura familiar que carrega a capacidade de criar práticas agrícolas altamente produtivas, sustentáveis, simples, flexíveis, inovadoras e dinâmicas. Tendo em conta todas essas características, a agricultura familiar pode contribuir significativamente para a soberania, e segurança alimentar e nutricional.

"A agricultura familiar pode fortalecer o desenvolvimento socioeconômico de diversas maneiras, criando empregos e gerando renda. Pode elevar o grau de resiliência econômica, ecológica e social das comunidades rurais. Pode também gerar postos de trabalho atrativos para grande parte da sociedade, assim contribuindo consideravelmente para a emancipação de suas parcelas mais oprimidas. A agricultura familiar pode ainda favorecer a manutenção de belas paisagens e da biodiversidade (PLOEG, 2014)."

Os atores e instituições de implementação e execução de políticas públicas (sobretudo das que preconizam a abordagem territorial) para o fortalecimento da agricultura familiar deveriam incentivar a maior participação e capacidade de gestão social por parte dos agricultores familiares. Isso geraria uma nova perspectiva sobre como superar ou proibir, de acordo com os conhecimentos tradicionais, desses agricultores, as atuais tecnologias produtivas que são extremamente insustentáveis.



Infelizmente, Ávila, et al. (2009) apontam que, no caso do território das Águas Emendadas, são os técnicos de ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural) que aparecem como maiores freios ao processo de territorialização, no sentido da promoção do protagonismo social. Estes, que supõem serem os responsáveis pela mediação dos processos, acabam disputando exclusividade de recursos (competências técnicas para elaboração de projetos, informações privilegiadas) e dominando os agricultores num processo de cooptação e disputa por legitimação de projetos.

Trabalhar a perspectiva territorial pode contribuir para o desenvolvimento rural, garantindo a necessidade de entendimento de todos os fatores e dimensões que formam os territórios rurais brasileiros, portanto, é de suma importância compreender e promover modelos de desenvolvimento alinhados às necessidades de manutenção do homem no campo para a produção de alimentos.

Até porque, conforme Perafán & Oliveira (2013) chamam atenção, os territórios cumprem funções de inclusão espacial, de promoção do protagonismo social, de integração de políticas e de ampliação da cooperação federativa, ou seja, é importante explorar as qualidades do território como unidade de planejamento de políticas públicas que busquem facilitar os processos de desenvolvimento rural.

Segundo Ploeg et al. (2000), o desenvolvimento rural seria uma tentativa de reconstrução das bases econômicas, sociais e ambientais, e das próprias unidades familiares, em face das limitações e lacunas intrínsecas do paradigma produtivista. Em síntese, o desenvolvimento rural representaria uma possibilidade de ir além da modernização técnico-produtiva, apresentando-se como uma estratégia de sobrevivência desenvolvida por unidades familiares rurais que buscam, por meio de seu esforço e disposições, incrementar as possibilidades de garantir sua reprodução.

Nesta abordagem do desenvolvimento rural, ganha relevância o papel dos agricultores, que passam a orientar suas práticas produtivas não mais segundo o padrão “agricultor-empresário profissional”, mas, crescentemente, para o modelo de um agricultor-camponês, que é autônomo, domina tecnologias, toma decisões, controla e gerencia processos, enfim, decide sobre seu modo de viver e trabalhar (PLOEG et al., 2000).

Apesar dessas linhas de pensamento, a noção de desenvolvimento rural continua a ser uma definição complexa e multifacetada, passível de ser abordada por perspectivas teóricas das mais diversas (SHNEIDER, 2004).

Mesmo assim, Schneider (2004), conceituou, de modo amplo, o desenvolvimento rural como um processo que resulta de ações articuladas, que visam induzir mudanças socioeconômicas e ambientais no âmbito do espaço rural para melhorar a renda, a qualidade de vida e o bem-estar das populações rurais. Dadas as especificidades do espaço rural determinadas pelos condicionantes sociais, econômicos, climáticos e tecnológicos, o desenvolvimento rural refere-se a um processo evolutivo, interativo e hierárquico quanto aos seus resultados, manifestando-se nos termos dessa complexidade e diversidade no plano territorial.

Utilizando as ideias defendidas por Sen (2010), o desenvolvimento começa por um processo de alargamento das liberdades reais de que uma pessoa detém, trazendo para o contexto do rural brasileiro, é possível destacar que os movimentos sociais do



campo foram importantes para a ampliação dos espaços de participação ao longo das últimas décadas.

Sendo assim, esse estudo corrobora com a ideia de que a participação social pode ser entendida como “o processo mediante o qual as diversas camadas sociais têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada” (SATIRA BEZERRA AMMANN, apud BORDENAVE, 1992, p. 25).

A participação social é o principal motor para impulsionar a melhoria da política territorial brasileira, pois, conforme apontam os estudos de Saquet (2004), Solinís (2009) e Gil (2004), a territorialização (processo de formação) de um espaço se dá a partir da interação de pessoas e instituições que criam um território (com suas próprias características econômicas, sociais e culturais) em que se expressa sua territorialidade (identidade: normas e controle social).

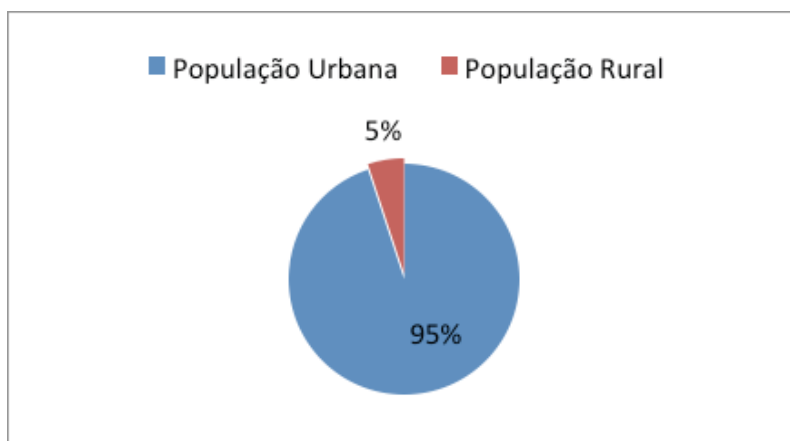
As próximas seções são dedicadas a compreender a dinâmica e as especificidades do território rural e da cidadania das Águas Emendadas, que apresenta diferentes forças de poder por meio de diversos atores e instituições.

3. O TERRITÓRIO RURAL E DA CIDADANIA DAS ÁGUAS EMENDADAS

O Território rural e da cidadania das Águas Emendadas está localizado na região Centro-Oeste, abrangendo o Distrito Federal e sete municípios do Goiás (Água Fria de Goiás, Cabeceiras, Formosa, Mimoso de Goiás, Padre Bernardo, Planaltina de Goiás e Vila Boa) e em parte da região Sudeste, representada por três municípios de Minas Gerais (Buritis, Cabeceira Grande e Unaí).

O território perfaz uma superfície de, aproximadamente, 37.600 km², com uma população estimada de 3.281.314 habitantes (IBGE, 2015), em área de nascentes de três Grandes Regiões Hidrográficas brasileiras: a do São Francisco, a do Tocantins e a do Paraná. Por isso, o nome Águas Emendadas.

Gráfico 01 – Estimativa da divisão da população entre Urbana e Rural no território das Águas Emendadas



(Fonte: CGMA/SDT, 2015).



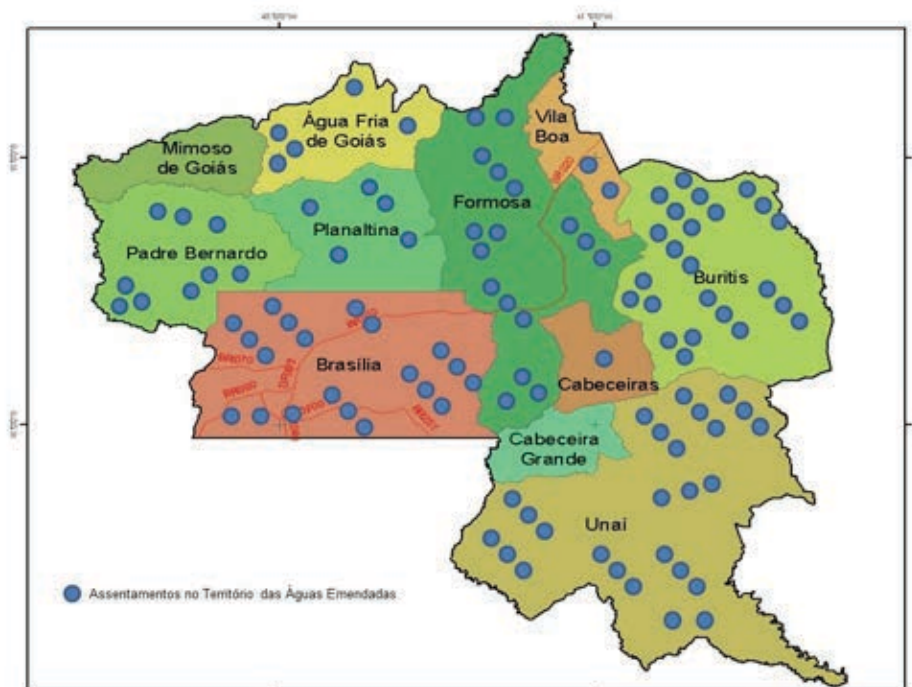
O território possui um caráter predominantemente urbano (gráfico 01), com pressão crescente sobre a oferta de serviços de infraestrutura social básica, como saneamento, abastecimento de água, educação e saúde; sendo que os fluxos migratórios crescentes, a alta dependência econômica dos municípios em relação ao Distrito Federal e a baixa capacidade de arrecadação destes com reflexos negativos sobre a oferta de serviços públicos ressaltam a importância de ações cooperativas entre os municípios integrantes do território (NEAGRI/UnB, 2011).

A agropecuária tem papel relevante na economia do território. Contrastam a existência de estabelecimento da agricultura patronal e da agricultura familiar. A agricultura patronal ocupa o solo do território com culturas de grãos e pastagens artificiais. Já a fruticultura e a horticultura, ficam a cargo da agricultura familiar com áreas menores, segundo informações do Plano de Desenvolvimento Territorial do território (PTDRS, 2006).

Ainda, de acordo com o (PTDRS, 2006), a agricultura varia desde a de subsistência até a de grandes culturas de cereais, principalmente soja, milho e feijão. As grandes culturas comerciais dependem da irrigação do tipo pivô central, tendo a lavoura se expandido sobre o Cerrado.

De acordo com os dados mais atuais do IBGE, de 2010, o território contava com 10.108 estabelecimento de agricultura familiar, o que ocupava cerca de 27 mil pessoas nesses estabelecimentos. Os assentamentos de reforma agrária têm expressividade no território (figura 01).

Figura 01: Distribuição dos assentamentos de reforma agrária no Território das Águas Emendadas, ano de 2015.



Fonte: dados do INCRA SR-28, elaborado pelos autores.



No território, os assentamentos de reforma agrária têm expressiva importância. Em 2015, foram registrados 109 assentamentos, com capacidade para 7.500 famílias. O município de Unaí-MG é o que mais concentra assentamentos, sendo 26, seguido por Buritis-MG, com 24, o Distrito Federal (Brasília), com 20, e Formosa-GO, com 17 assentamentos. Somente os municípios de Mimoso do Goiás e Cabeceira Grande-MG não têm nenhum assentamento. É importante lembrar que não estão sendo considerados os assentamentos da política de crédito fundiário, pois não foram identificados registros.

O território das Águas Emendadas conta com poucas investigações científicas e estudos mais aprofundados sobre a sua dinâmica, é muito comum que pesquisadores sobre o tema definam o território como complexo e com relações conturbadas devido às dificuldades de interação entre três unidades da federação.

O primeiro aspecto, que justifica essa complexidade no território, tem a ver com o próprio conceito de território. Tanto na dimensão político-administrativa quanto na dimensão cultural, o território não possui características comuns que permita uma unidade territorial. O segundo, resultante do primeiro, é o fato de ser o único território do país que se encontra vinculado a três estados da federação. Considerando os históricos problemas do federalismo brasileiro, as dificuldades de articulação política do poder público estadual no que diz respeito às ações para o território são ainda maiores (ÁVILA, 2011; BALESTRO, et al., 2012).

O aspecto da complexidade da região tem a ver com o que se poderia chamar de dependência de trajetória de relações de poder profundamente assimétricas, de desenraizamento dos grupos sociais que ensejam uma baixa cultura associativa e criam sérios obstáculos para a construção de ações coletivas. Isso é particularmente verdadeiro quando se considera o funcionamento do próprio Colegiado do Território das Águas Emendadas (COTAE). De acordo com Balestro, et al., (2012), as relações no COTAE não estão criando as condições para dar organicidade ao desenvolvimento do território, pelos seguintes fatores:

- Apenas alguns dos segmentos da sociedade civil organizada estão envolvidos com o processo, dificultando a constituição e legitimidade do colegiado;
- A presença não é constante, tanto dos atores governamentais quanto dos atores da sociedade civil;
- Os representantes da sociedade civil carecem de recursos econômicos e sociais (redes de apoio técnicas e políticas) para sustentar as atividades necessárias;
- Os espaços oficiais de decisão estão assumindo um papel secundário. Se a Plenária do COTAE é o espaço oficial de decisões do Território, a EMATER-DF e a Secretaria de Agricultura do DF são os locais onde estão concentrados os técnicos e atores que decidem as discussões que ocorrerão na Plenária.

No COTAE a indefinição da identidade e as dificuldades existentes para a participação no processo de comunicação interna, entre os atores do colegiado, vêm restringindo a oferta de bens e serviços públicos (BALESTRO et al., 2012).

Diante disso, em seguida, serão analisadas as percepções dos membros do COTAE



sobre os principais aspectos que devem ser considerados ao se discutir a capacidade de união e participação destes ao longo da história do colegiado.

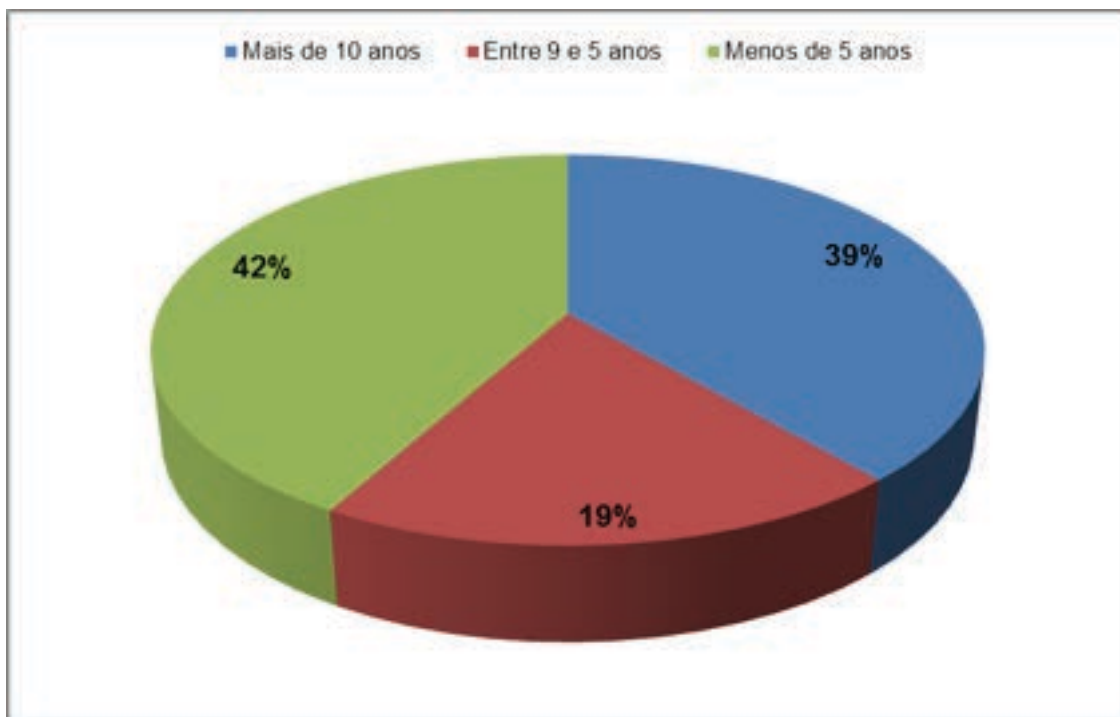
3.1.O COLEGIADO TERRITORIAL DAS ÁGUAS EMENDADAS (COTAE)

Analisar a percepção, sobre o território, por parte dos membros do COTAE é fundamental para compreender suas motivações e articulações no âmbito do colegiado, com esse objetivo foram aplicados 31 questionários, o que representou uma amostra de 38% dos 82 membros atualmente considerados em sua listagem oficial. A aplicação do questionário ocorreu durante uma plenária, realizada em Fevereiro de 2016. A amostra se constituiu por, pelo menos, um representante de cada município que compõe o território.

A maioria dos entrevistados foram homens, sendo apenas três mulheres. Foram 16 pessoas que representaram entidades da sociedade civil organizada e 15 que representaram os órgãos de governo. Apenas um membro, que representa uma prefeitura municipal, tinha menos de 29 anos, ou seja, o único jovem, de acordo com o estatuto da juventude. Por fim, nenhum dos entrevistados se enquadra no grupo de povos e comunidades tradicionais.

Inicialmente, os membros do COTAE foram questionados sobre o tempo que participam do colegiado, ou seja, desde que ano estão acompanhando as ações e discussões no âmbito do colegiado territorial, conforme apresenta o gráfico 02.

Gráfico 02: Tempo como membro do COTAE



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa

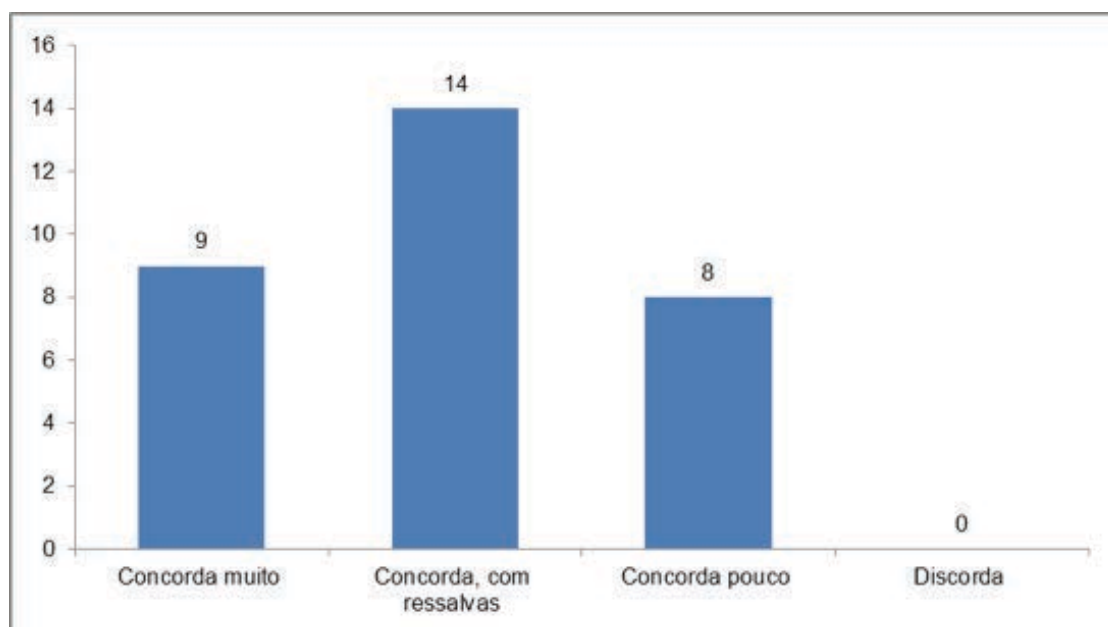


A maioria dos representantes das entidades têm menos de cinco anos de participação no colegiado. Entre os anos de 2012 e 2014, o colegiado teve dificuldades com relação a sua assessoria. Foram recorrentes, entre os participantes mais antigos, falas como: *"eu pensei que esse negócio de território tinha acabado"* [fala de um representante da sociedade civil]. Na verdade, esse período contou com o trabalho voluntário de um técnico que fez mobilizações, mas diante das limitações não conseguia avanços significativos.

Entre os participantes com mais de 10 anos, ou seja, bem do início do colegiado, é expressivo o número de representantes do governo, no caso das prefeituras e das unidades da EMATER. Com destaque para aqueles que são de Unaí-MG e Formosa-GO. Os representantes dos movimentos sociais apresentaram uma maior rotatividade.

Sobre a participação nas discussões do colegiado, os participantes da plenária foram indagados se eles consideram a participação dos membros adequada (gráfico 03).

Gráfico 03: Considera adequada a participação nas discussões do COTAE



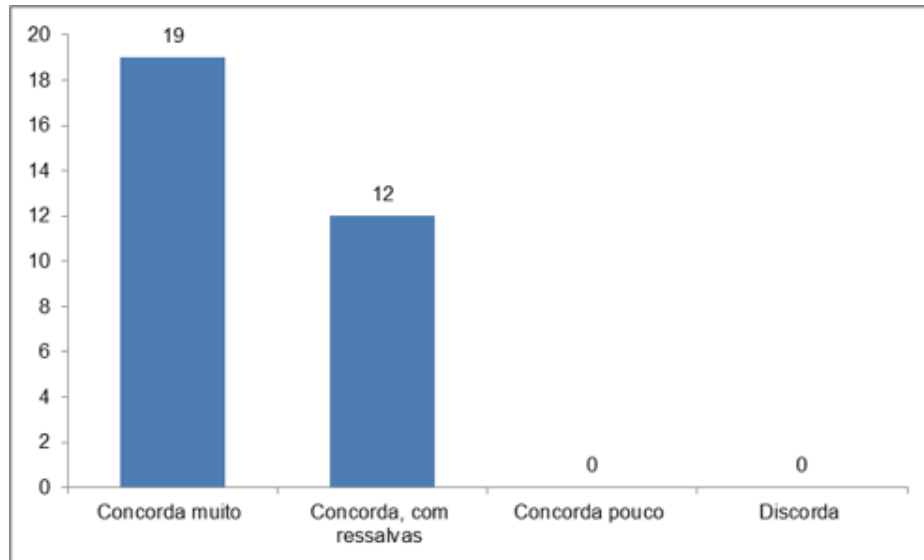
Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa

Dos 31 respondentes, nenhum discordou da afirmação, mas grande parte disse concordar (14 pessoas), mas, com ressalvas. Ou seja, um quantitativo expressivo de pessoas, quase 50% da amostra, não está plenamente satisfeita com o nível de participação dos membros. Dentre eles, oito pessoas dizem concordar pouco que a participação dos membros seja adequada. Os demais entrevistados, nove, disseram concordar muito com essa afirmação.

Com relação ao reconhecimento sobre o papel que a participação social tem para promover o desenvolvimento rural, os entrevistados foram indagados sobre o quanto concordam com essa questão. Conforme pode ser observado no gráfico 04.



Gráfico 04: A participação no colegiado pode facilitar o desenvolvimento rural do território



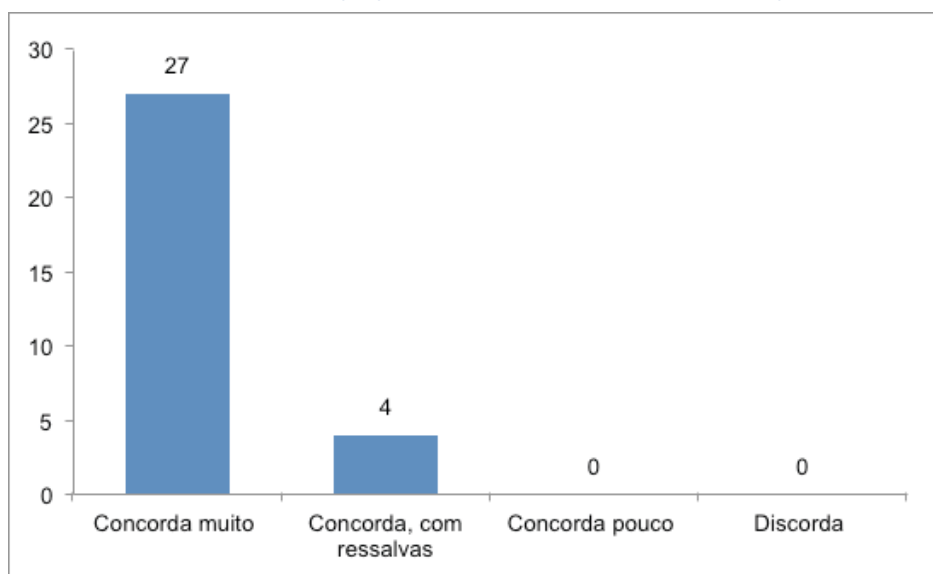
Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa

Para 61% dos respondentes a participação viabiliza melhores condições para o rural do território se desenvolver, enquanto 39% tem alguma ressalva sobre essa afirmação. As opções de resposta: concorda pouco e discorda, não foram consideradas por nenhum dos respondentes.

Dessa forma, é possível confirmar que as pessoas que participam dessas discussões, no âmbito do colegiado, têm uma boa percepção sobre a proposta da política territorial, do ponto de vista da participação. Por outro lado, as motivações para essa participação são as mais diversas, conforme já apontado por Ávila (2011) e Balestro (2012), como os interesses difusos por parte de técnicos de ATER, por exemplo.

Sobre como se dá essa participação, em termos de interesse, é possível notar que está muito orientado pelo viés de pensar benefícios, principalmente com relação ao Programa de financiamento de projetos em infraestrutura (PROINF). O foco dos membros, geralmente, é exclusivo e para o seu próprio município.

Gráfico 05: Participa pensando em beneficiar seu município



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa



Expressivamente, 87% da amostra de membros do colegiado, confirmam que participam pensando em benefícios para o seu município (gráfico 05). Essa evidência demonstra um sentido que muitas vezes restringe o pensamento de ampliação das possibilidades para a definição de estratégias mais integradas ao território como um todo.

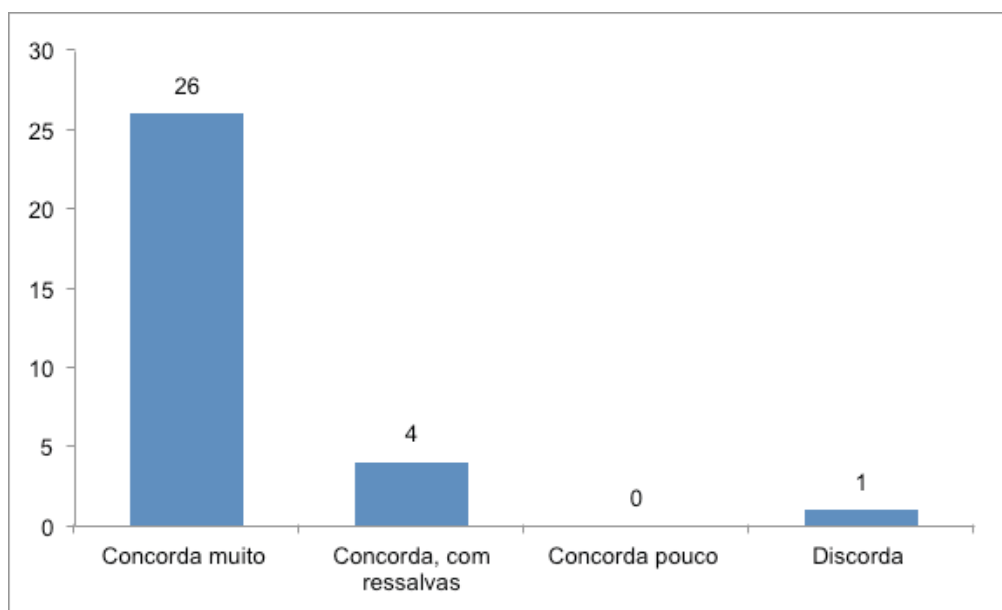
Esse pensamento pode estar atrelado à forma como o PROINF é executado nesse território. Infelizmente, por muitas vezes, os projetos de investimento em infraestrutura acabam se personalizando em oportunidades que as prefeituras têm para obter investimentos para seus municípios.

Esse cenário confirma a necessidade de se promover um desenvolvimento territorial rural a partir da participação social, que implica na coletividade de instituições e atores sociais para elaborarem projetos comuns aos territórios, mas a maioria dos problemas vem, justamente, do déficit de projetos comuns, ou seja, da incapacidade para fazer emergir esses projetos para os territórios.

O PROINF é o grande chamariz para a participação nas plenárias do colegiado, *"toda vez que se convoca uma reunião para debater PROINF sempre vem mais gente"* diz um dos membros do colegiado.

Isso se confirma, quando a afirmação é sobre os recursos financeiros destinados para os territórios, a maioria dos membros acredita que a motivação para a participação se dá pela ampliação de recursos financeiros a serem investidos no território.

Gráfico 06: Se houver mais recursos financeiros para os projetos terá mais participação no território



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa

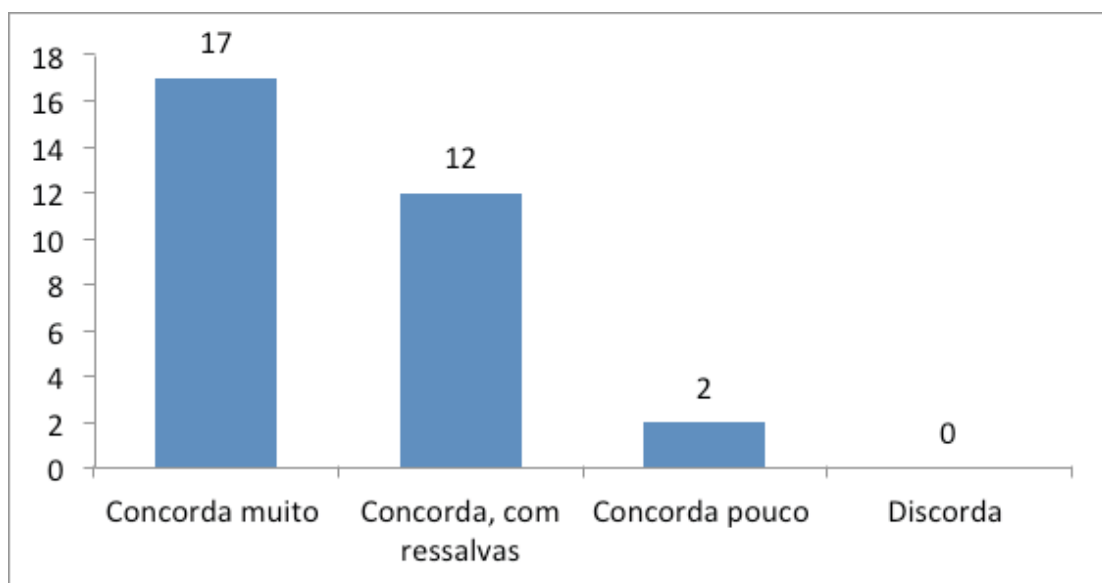
Para 84% dos membros a ampliação de recursos financeiros significa motivar mais participação nas plenárias e demais discussões do território das Águas Emendadas (gráfico 06). É importante salientar que a questão trata de forma geral, ou seja, seria interessante qualificar mais informações sobre os modos e interesses de participação



dessas pessoas. Mas os recursos financeiros são o principal fator que chama a atenção das lideranças de cada município, seja do poder público ou da sociedade civil.

Sobre o foco da política territorial na agricultura familiar, foi interessante questionar os representantes do COTAE sobre a concordância ou não com relação aos benefícios gerados para o segmento (gráfico 07).

Gráfico 07: A agricultura familiar é beneficiada pela política territorial



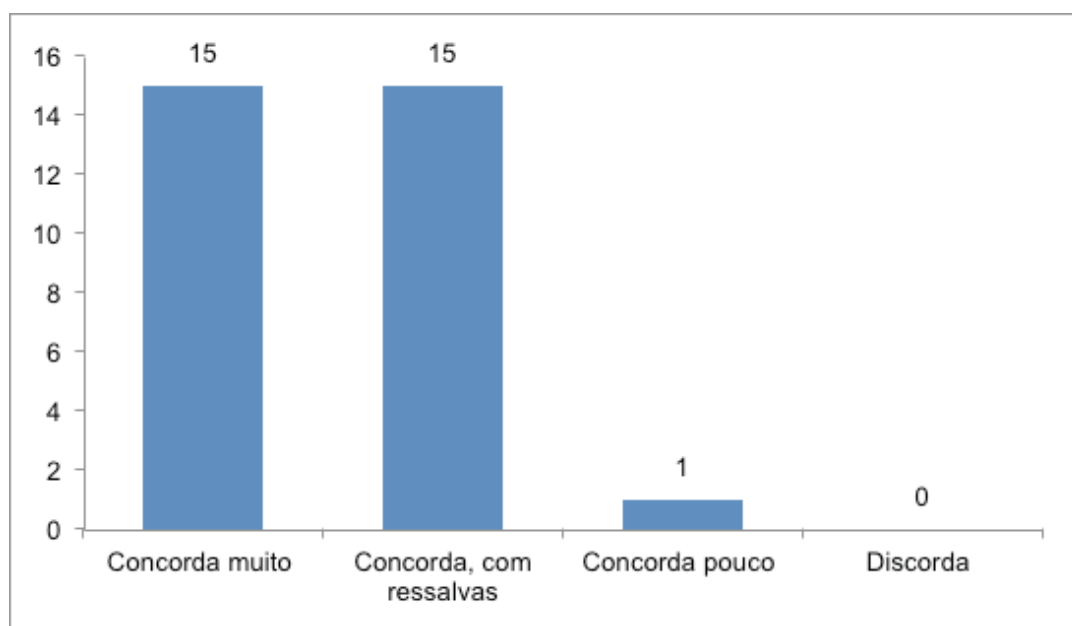
Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa

Para 17 membros, a afirmação de que a agricultura familiar é beneficiada pela política territorial, é algo que pode ser representado com muita concordância, entretanto existe um número expressivo de membro que têm ressalvas sobre essa afirmação. *“A gente teve investimentos nos últimos anos em todos os municípios, mas tem muita coisa parada, sem funcionar e isso não dá para entender”* [fala de um representante da sociedade civil]. Essa fala remete aos chamados “elefantes brancos” construídos com recursos do PROINF, os exemplos que podem ser citados são uma Agroindústria construída na Escola Agrícola de Unaí-MG, que é pouco utilizada e o próprio Centro de Comercialização e Capacitação da Agricultura Familiar, instalado na Central de Abastecimento de Brasília-DF, que foi utilizado pelo colegiado, pela primeira vez, em fevereiro de 2016, depois de mais de 10 anos em construção.

Sobre as relações interpessoais, os membros do COTAE estão divididos entre concordar muito que, existe sim uma relação baseada na confiança, os que concordam com alguma ressalva e os que concordam pouco (gráfico 08).



Gráfico 08: Existe uma relação de confiança entre os membros do COTAE



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa

A existência de conflitos de interesses é naturalmente percebida no COTAE, mais uma vez, parte expressiva dessas discussões está em torno da definição de uso dos recursos financeiros do PROINF, principalmente na fase de levantamento das propostas de projetos.

Sobre essa questão dos conflitos em torno do PROINF é possível relatar, uma experiência no acompanhamento de uma plenária que ocorreu no primeiro trimestre de 2016, isso se faz importante para ilustrar o contexto do COTAE.

Foi lançada uma chamada especial do PROINF com foco em atender projetos de investimentos para atividades de agricultoras familiares. A exigência básica foi que o colegiado tivesse um comitê de mulheres já estabelecido, a partir disso, a assessoria do COTAE, que estava sob responsabilidade do Núcleo de Desenvolvimento Territorial da Universidade de Brasília (NEDET-UnB), fez a divulgação da chamada e assessorou na articulação das informações no território.

A primeira dificuldade encontrada foi confirmar se o território já tinha ou não, antes de 2016, um comitê de mulheres estabelecido, segundo informações obtidas junto ao núcleo diretivo do território, foi confirmado que já existia, mas com uma nomenclatura diferente, definida como câmara temática de mulheres do território.

Logo, a SDT foi consultada e confirmou que poderia aprovar em plenária a mudança da nomenclatura, para atender as especificidades do edital. A partir disso começaram os esforços para cumprir os prazos estabelecidos pelo edital.



Em menos de um mês, os membros do colegiado tiveram que pensar em possíveis projetos. Toda essa situação, em específico, gerou os seguintes conflitos:

- Os técnicos da EMATER e prefeituras solicitaram um registro formal de que o prazo, entre o lançamento do edital e o encerramento para a submissão das propostas, foi extremamente reduzido;
- As mulheres presentes, na plenária, não recordavam sobre a existência da câmara temática de apoio às mulheres, o coordenador precisou relembrar alguns fatos, mas não havia registro formal (atas) sobre tal comitê;
- A orientação na plenária é que poderiam ser submetidos três projetos diferentes à SDT, totalizando um montante de R\$ 300.000,00, mas, no edital, estava previsto apenas um projeto no valor de R\$ 100.000,00. Um técnico da EMATER-GO chamou a atenção para isso, mas a coordenação do COTAE disse que tentaria fazer a submissão dos três projetos, pois havia essa possibilidade, o fato causou estranheza entre os presentes;
- A própria coordenação do território apresentou três propostas previamente discutidas, entre membros de Formosa-GO, Buritis-MG e do Distrito Federal. Diante disso, os representantes de outros municípios se sentiram prejudicados, alegando não ter havido tempo para discutir melhor os projetos que são importantes para tais municípios. Ficou evidenciada a vontade de se discutir e submeter outras propostas, mas sem o tempo necessário para isso, já que o prazo para o encerramento do edital era muito próximo. A plenária foi realizada em uma terça-feira e o prazo limite era na sexta-feira da mesma semana.

Diante de todos os impasses e conflitos gerados, o resultado final foi que a plenária concordou com os três projetos apresentados, devido ao prazo do edital, mas com todas as manifestações de insatisfação e desmotivação com o colegiado territorial.

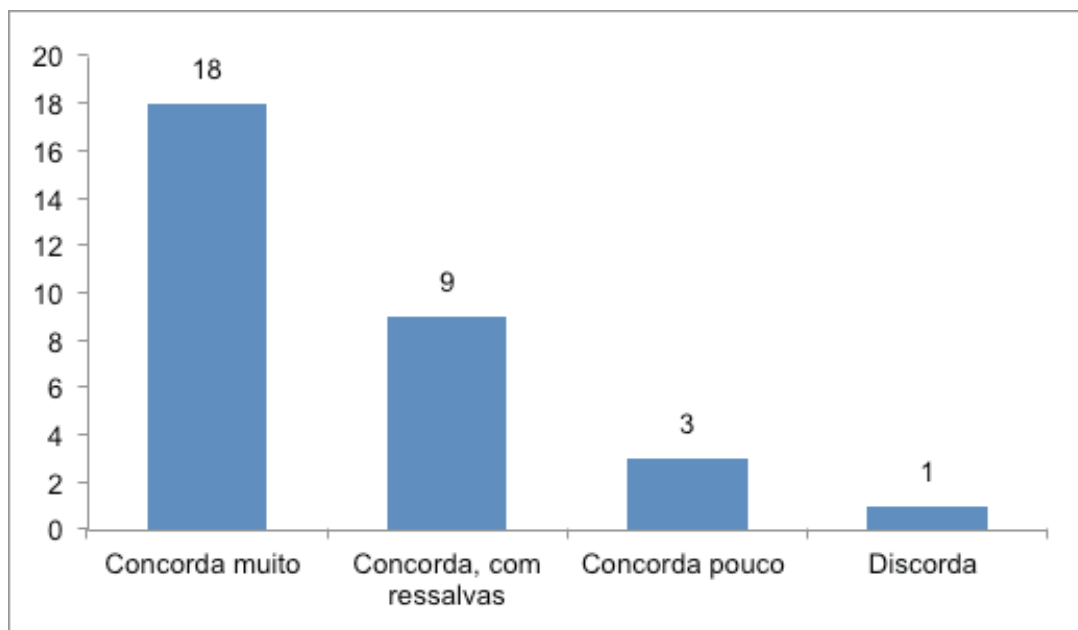
O procedimento, após a aprovação em plenária, é que os proponentes, no caso pessoas jurídicas, submetam as propostas para análise da SDT.

Trata-se de uma dinâmica que tem muitos gargalos e precisa ser melhor organizada, devido as fragilidades da participação dos representantes, principalmente da sociedade civil organizada, esses processos são truncados e a transparência fica prejudicada.

Outra questão importante a se investigar, entre os membros do colegiado, foi sobre os assentamentos de reforma agrária do território.



Gráfico 09: Os assentamentos de reforma agrária são um importante espaço para integração de políticas públicas



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa

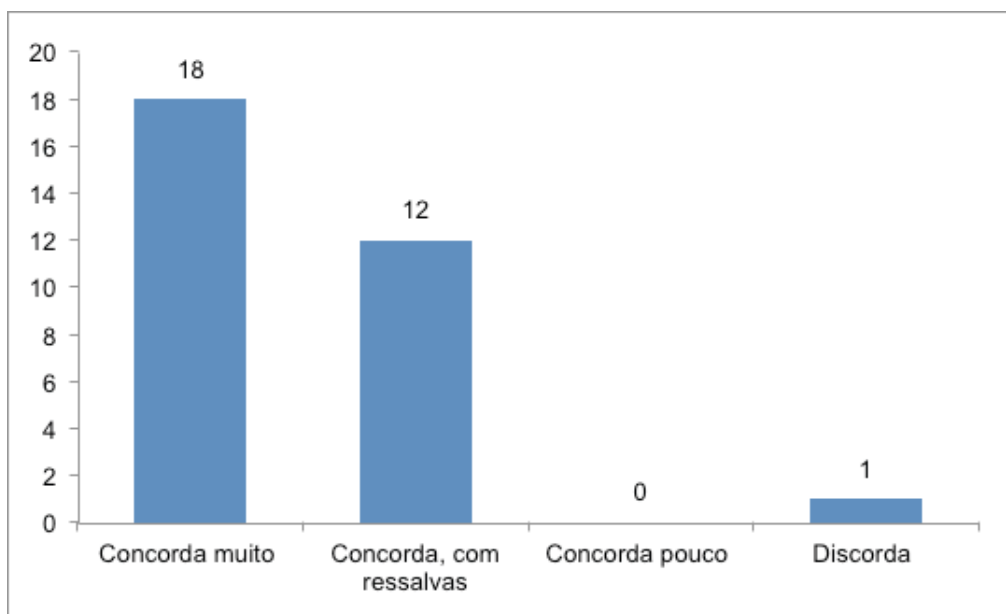
Conforme observado no (gráfico 09), 18 dos 31 membros entrevistados, concordam muito que os assentamentos de reforma agrária são um importante espaço para a integração de políticas públicas, de acordo com os dados do INCRA o território conta, atualmente, com 109 assentamentos, ou seja, trata-se de um público expressivo de agricultores familiares que têm muitas demandas para se estruturarem.

Porém, 13 membros têm ressalvas, concordam pouco ou discordam da afirmação apresentada no gráfico 09, ao longo das observações e entrevistas, com os membros do colegiado, foi possível identificar que existe certa resistência aos movimentos sociais protagonistas na luta pela reforma agrária, principalmente com relação ao MST, de maneira mais evidente em Buritis-MG e em Unaí-MG, daí o fato dos técnicos da EMATER-MG e até do STR Unaí não concordarem muito com a ideia de que os assentamentos devem ser entendidos como um recorte facilitador para integrar um conjunto de políticas públicas com foco no fortalecimento da agricultura familiar.

Por fim, antes de encerrar essa seção, foi importante questionar os membros do CO-TAE sobre o que eles percebem com relação à comercialização dos produtos da agricultura familiar, para ilustrar essa questão optamos por colocar em evidência o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Inicialmente, o foco foi a comercialização em geral (gráfico 10).



Gráfico 10: A comercialização é o principal gargalo da agricultura familiar no TAE



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dados da pesquisa

A maioria, dos membros entrevistados, concorda muito que a comercialização é o principal gargalo da agricultura familiar do território, ou seja, 58% têm essa percepção.

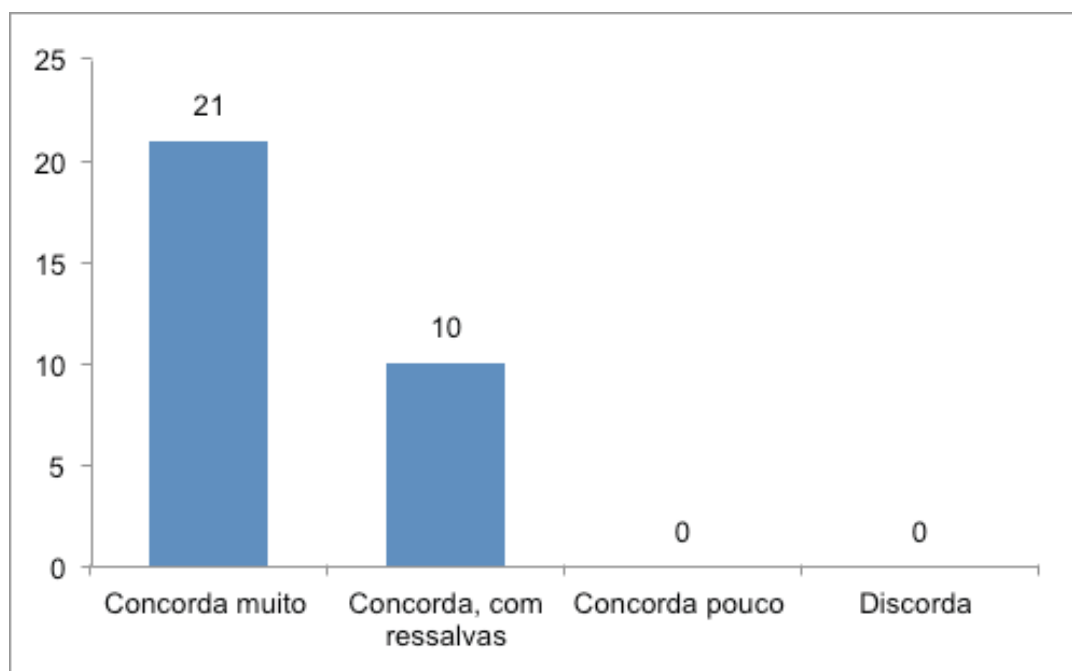
Os demais, que representam os 42% que, ou concordam com ressalvas ou apenas um que discorda, defendem que o grande problema é a ATER e o crédito rural. *“Não adianta eu ter oportunidade de mercado se eu não conseguir produzir”*, foi uma das falas que ilustra bem essa opinião, e isso vem das experiências dos representantes diretos dos agricultores familiares, ou seja, presidentes de associações de produtores de assentamentos e presidentes de sindicatos dos trabalhadores rurais.

Os agricultores têm muito interesse pelo Mercado da Agricultura Familiar do Centro de Capacitação e Comercialização (CCC) do território, localizado em um importante centro comercial que é a Central de Abastecimento (CEASA-DF), em Brasília, mas, ao mesmo tempo, é importante reconhecer que uma parte expressiva de agricultores familiares do território têm dificuldades diversas, de logística, de organização e continuidade da produção, de disponibilidade de água para a produção no período da seca, entre outros fatores. Essa combinação de fatores, os prejudica a acessar importantes canais de comercialização, como o do CCC.

Na mesma perspectiva, o resultado apontado no gráfico 11, tem o impacto desse pensamento que acaba por influenciar as percepções sobre o PAA.



Gráfico 11: O PAA é importante para o desenvolvimento do TAE



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa

O PAA é um programa reconhecidamente importante pelos membros do colegiado, apenas 32% deles concordam, mas fariam ressalvas sobre a importância do PAA para o desenvolvimento do território das Águas Emendadas. A maioria, 68%, concorda muito com essa importância.

Entre as ressalvas, está o fato da reduzida disponibilidade de recursos, principalmente para os municípios do estado de Goiás. *"É muita burocracia para vender uma cota muito pequena de produtos, isso desmotiva"*, ponderou um dos representantes dos agricultores.

No geral, o PAA, é um programa bastante aceito pelo colegiado, o que ratifica as concepções deste estudo de que é importante buscar uma maior integração das políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar. Em termos de aceitação, os objetivos e propostas do PAA podem, inclusive, favorecer as discussões e a participação mais ativa e qualificada dos representantes das instituições que compõem o COTAE, para além do PROINF, por exemplo.

Enfim, todas essas informações aqui articuladas são variáveis importantes a serem consideradas nos demais estudos, que ainda podem ser feitos no contexto do território das Águas Emendadas. É certo que o atual contexto político brasileiro, para o período (2016-2018), se modificou drasticamente, as novas análises e estudos sobre a política territorial deverão evidenciar melhor quais os impactos dessa nova conjuntura.



4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes de tudo, o COTAE representa uma conquista no sentido da ampliação da liberdade de expressão e posicionamento de um conjunto articulado de atores institucionais públicos e privados, isso contribui para o desenvolvimento, conforme proposto por Sen (2010), pois apareceram possibilidades de escolhas, de investimentos em infraestruturas, de coordenação de ações estratégicas para um conjunto de municípios, mesmo que isso ainda careça de melhorias, vários tipos de restrições políticas e sociais foram vencidos. É um caminho, ainda que muito embrionário, para o desenvolvimento desse território.

O ambiente para as discussões, no âmbito do COTAE, precisa trilhar caminhos para amadurecer seus processos e assim tornar os diálogos mais fáceis e menos exclusivos, todos podem contribuir, independente de níveis de formação, entidades que representam, ou município que residem, até porque os assuntos que interessam a todos não podem ser decididos por poucos. Se o COTAE reproduzir essa marginalização, que infelizmente ocorre, tende a perder sua capacidade de contribuir e de atender os requisitos da política territorial.

O espaço de participação social constituído pelo COTAE tem grande relevância política e econômica, e isso é um requisito excelente para esses espaços, sobretudo para o setor da agricultura familiar no território. A agricultura familiar tem grande capacidade de fortalecer o desenvolvimento socioeconômico, Ploeg (2014), mas para o desenvolvimento territorial rural se concretizar é preciso abandonar esse viés estritamente setorial, Abramovay (2005), e assim ampliar os debates e interações com outras categorias do meio rural e, principalmente, questões relacionadas à interação rural-urbano.

A maneira como o território rural das Águas Emendadas vem se constituindo, deixa de forma mais evidente as divergências de interesses de grupos distintos que se constituem por interesses não territorialmente pensados, não há consensos, as identidades são limitadas entre as instituições dos estados (MG e GO) e o Distrito Federal. As identidades e a coesão social e cultural definidas pelo governo como características distintivas dos territórios não se configuram de forma evidente no território.

Por fim, o atual contexto político (2016-2018) determinou mudanças expressivas no curso e na evolução das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar no Brasil, a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário foi uma grande ruptura, entretanto é preciso subsidiar a população rural e os seus movimentos sociais com dados e informações científicos que confirmem a importância do desenvolvimento rural, participativo e territorialmente pensado, nesse sentido, esse estudo pode contribuir para tanto. Para futuros estudos, recomenda-se um trabalho comparativo entre diferentes territórios, na busca por soluções inovadoras para os problemas e desafios enfrentados pela política territorial.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos estudos territoriais. In.: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. (Orgs.) **Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária**. Ed. Alínea, 2005.



ÁVILA, M. L. **Ação pública territorializada de desenvolvimento rural: O caso do Território das Águas Emendadas**. 2011. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS). Universidade de Brasília. Brasília.

ÁVILA, M. L. de; SABOURIN, E. P.; DUARTE, L. M. G.; MASSADIER, G. ATER e desenvolvimento territorial: Uma análise crítica. **Revista de Extensão e estudos Rurais**. v. 1, n. 2, p. 427-448, jul/dez. 2011.

BALESTRO, M. V.; BOTELHO, FILHO, F. B.; GHESTI, J. P. **Desafios da política pública na construção territorial: o caso do Território Águas Emendadas no Programa Territórios da Cidadania**. 5º Encontro da Rede de estudos Rurais, Brasília, 2012.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é Participação**. (7ª ed.) São Paulo: Editora Brasiliense, (Coleção Primeiros Passos, nº 95), 1992.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). **Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável**. Brasília, DF: MDA/SDT, CONDRAF. 2003.

FAVARETO, A. **As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva – uma década de experimentações**. v.1, n.2, p.47-63, jan-abr e maio–ago, 2010.

GIL, Izabel Castanha. Territorialidade e Desenvolvimento Contemporâneo. In: **Revista NERA**, Ano 7, n.4. Janeiro/Julho, 2004.

HAESBAERT R., Des-caminhos e perspectivas do Território. In.: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. (Orgs.). **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**, 2004.

HEIDRICH, A. L. **Território, Integração Socioespacial, Região, Fragmentação e Exclusão Social**. 2003.

NEAGRI. Núcleo de Estudos Agrários (Universidade de Brasília). **Relatório da Célula de acompanhamento do Desenvolvimento Territorial e das ações do Programa Territórios da Cidadania no Território das Águas Emendadas (DF/GO/MG)**. Brasília, DF. 2011.

PERAFÁN, M. E.; OLIVEIRA, H. **Território e Identidade**. Coleção Políticas e Gestão Cultural. Governo do Estado da Bahia, Salvador, 2013.



PLOEG, J. D.; RENTING, H.; BRUNORI, G.; KNICKEL, J. M.; MARSDEN, T.; ROEST, K.; SEVILLA-GUZMÁN, E.; VENTURA, F. Rural development: from practices and policies towards theory. **Sociologia Ruralis**, v. 40, n. 4, p. 391-408, 2000.

PLOEG, J. D. Dez qualidades da Agricultura Familiar. **Revista Agriculturas**. n. 01, Rio de Janeiro, fev. 2014.

PTDRS. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território Águas Emendadas**. Brasília-DF, 2006.

ROSSI, R. A perspectiva territorial no debate das políticas públicas: Contribuições a partir da problematização geográfica. **GeoGraphos**. Alicante: Grupo Interdisciplinario de Estudios Críticos y de América Latina (GIECRYAL) de la Universidad de Alicante, vol. 4, nº 33, p. 34-51; 2013.

SAQUET, M. A. O território: diferentes interpretações na literatura italiana. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. **Território e Desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

SANTOS, M.; SILVEIRA M. L. **O Brasil: Território e Sociedade no início do Século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

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

SCHNEIDER, S.; TARTARUGA, I. Território e Abordagem Territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. In: **Revista de Ciências Sociais**. Campina Grande: n. 1 e 2, jan-dez 2004.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade** / Amartya Sen; tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. — São Paulo : Companhia das Letras, 2010.

SILVEIRA M. L. Território usado: Dinâmicas de Especialização, Dinâmicas de Diversidade. **Ciência Geográfica**; Bauru; vol. XV; Jan./Dez.; 2011.

SOLINÍS, G. O que é o território ante o espaço?. In. RIBEIRO, M. T. F.; MILANI, C. R. S. (Orgs.). **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: O território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Salvador: EDUFBA, 312 p. 2009.

