

O TERRITÓRIO COMO PROPULSOR DO DESENVOLVIMENTO: AS REPERCUSSÕES DOS PROGRAMAS DE COMPRAS PÚBLICAS NO SISTEMA DA AGRICULTURA FAMILIAR EM PELOTAS/RS

THE TERRITORY SEEN AS A DEVELOPMENT PROPELLANT: THE
REPERCUSSIONS IN THE PROGRAMS OF PUBLIC TRADE IN THE
FAMILY AGRARIAN SYSTEM IN PELOTAS/RS

EL TERRITORIO COMO PROPULSOR DEL DESARROLLO: LAS
REPERCUSIONES DE LOS PROGRAMAS DE COMPRAS PÚBLICAS EN EL
SISTEMA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN LA CIUDAD DE PELOTAS/RS

Maiara Tavares Sodré

Doutoranda em Geografia na Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Câmpus de Presidente Prudente (UNESP/PP), com bolsa CNPq. Integrante dos grupos de pesquisa/CNPq Estudos Agrários e Ambientais (UFPEL) e Território, Desenvolvimento e Agricultura (USP). Membro da Rede de Estudos Agrários - REA Brasil. UNESP, Câmpus de Presidente Prudente. Rua Roberto Simonsen, 305, Centro Educacional – Presidente Prudente/SP. CEP. 19060-900. E.mail: maiara.sodre@hotmail.com.

Giancarla Salamoni

Doutorado em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP - Rio Claro (2000) e Pós-doutorado pela Universidade Federal de Santa Maria (2016). Professora Titular da Universidade Federal de Pelotas. Docente nos cursos de Licenciatura e Bacharelado em Geografia e no Programa de Pós-graduação em Geografia - Mestrado. É professora voluntária no Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Santa Maria. UFPel, Instituto de Ciências Humanas (ICH). Rua Coronel Alberto Rosa, 154, Centro – Pelotas/RS. CEP. 96010-770. E.mail: gi.salamoni@yahoo.com.br

RESUMO

O presente trabalho objetiva abordar as potencialidades territorialmente verificadas de contribuição do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação escolar (PNAE) para o desenvolvimento territorial rural do sistema agrário familiar do município de Pelotas/RS. Para isso, vale-se das perspectivas de três grupos de entrevistados: agricultores fornecedores, instituições mediadoras e entidades executoras. Adota-se como método a abordagem sistêmica, operacionalizada por meio de entrevistas, estas exploradas através da análise de conteúdo. De modo geral, os mediadores enxergam a ação dos programas de forma levemente mais positiva do que fornecedores e executoras, percebendo no PAA e PNAE um conjunto de potencialidades mais amplo e contundente de atuação em prol do desenvolvimento rural. Dentre essas potencialidades, destaca-se, de forma conclusiva, o aspecto central da coesão social estimulada pelos programas no interior do grupo dos fornecedores e também entre todos os três segmentos supramencionados envolvidos na operacionalização dos programas.

Palavras-chave: Políticas públicas. Território. Desenvolvimento rural. Agricultura familiar.

ABSTRACT

The present work aims to address the contribution of verified territorial capabilities from the Food Acquisition Program (PAA) and the National School Feeding Programme (PNAE) for the rural territorial development of the family agrarian system from the city of Pelotas / RS. In this regard, it is used the perspective of three interviewed groups: farmers suppliers, mediating institutions and enforcement entities. As we adopt a systemic approach method, conducted through interviews, which were exploited through out the analysis of the content. In general, the mediators perceive the action taken by the programs as slightly more positive than the suppliers and executors, noticing in the PAA and PNAE a set of capabilities broader and more overwhelming in pros of the performance in the rural development. Among these capabilities, it conclusively stands out, the central aspect of social cohesion, encouraged by those programs within the group of suppliers and also among all the three aforementioned segments involved in the implementation of the programs.

Key Words: Public policies. Territory. Rural development. Family farming.

RESUMEN

El presente trabajo tiene el objetivo de abordar las potencialidades territorialmente verificadas de aporte del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) para el desarrollo territorial rural del sistema agrario familiar del municipio de Pelotas/RS. Para ello, este trabajo se vale de las perspectivas de tres grupos de entrevistados: agricultores proveedores, instituciones mediadoras y entidades ejecutoras. Se adopta como método la aproximación sistémica, operacionalizada por medio de entrevistas, las cuales se exploran mediante el análisis de contenido. De manera general, los mediadores ven la acción de los programas de modo ligeramente más positivo que los proveedores y las ejecutoras, percibiendo en el PAA y el PNAE un conjunto de potencialidades más amplio y contundente de actuación en favor del desarrollo rural. Se destaca de manera conclusiva, de entre esas potencialidades, el aspecto central de la cohesión social estimulada por los programas en el interior del grupo de los proveedores, así como entre todos los tres segmentos susodichos relacionados a la operacionalización de los programas.

Palabras-clave: Políticas públicas. Territorio. Desarrollo rural. Agricultura familiar.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem por intuito analisar as potencialidades territorialmente verificadas de contribuição do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para o desenvolvimento rural do sistema agrário familiar do município de Pelotas/RS. Para isso, apresenta, em linhas gerais, a proposta do desenvolvimento territorial rural como uma alternativa viável para a transformação da realidade dos espaços rurais. Assim, em um roteiro teórico-empírico, que entremeia pesquisa bibliográfica e dados empíricos, se parte de uma breve exposição inicial sobre o entendimento adotado para o emprego do conceito de território, destacando-se a diversidade de enfoques que permeiam a sua apropriação teórica; na sequência, aborda-se os pressupostos que fundam a ideia de desenvolvimento territorial. Atingindo-se, ainda, a perspectiva mais particularizada que assume a proposição do desenvolvimento territorial quando aplicada ao contexto do rural.

Ao mesmo tempo, defende-se que a proposição de um modelo de desenvolvimento rural patrocinado pelo Estado não consiste na única via possível para o desenvolvimento rural. Entende-se que existe um vasto campo de potencialidades imanentes à sociabilidade da agricultura familiar, as quais são estimuladas por espaços institucionais apropriados e por políticas públicas dispostas a reconhecer sua importância. Essas ações também podem ocorrer de forma espontânea, em conjunturas claramente desfavoráveis, enquanto estratégias para superação dos problemas que atingem coletivamente os agricultores. A última seção

deste artigo aborda esses processos, aqui denominados ações locais, discutindo de que forma PAA e PNAE têm fomentado dinâmicas dessa natureza em Pelotas.

BALIZAMENTO EMPÍRICO-METODOLÓGICO

O Programa de Aquisição de Alimentos foi instituído em 2003, com o intuito de assegurar o provimento de alimentos em quantidade, qualidade e constância adequadas para as necessidades de grupos em condição de insegurança alimentar e nutricional, proporcionando, destarte, a inclusão social dessas populações, além de estimular o fortalecimento da agricultura. Operacionalmente, o PAA estrutura-se em diferentes modalidades voltadas, sobretudo, para a compra pública de produtos (tanto *in natura* quanto processados) da agricultura familiar a preços garantidos, contemplando preferencialmente os agricultores menos capitalizados. Os alimentos adquiridos aprovacionam abrigos, hospitais, creches, instituições públicas, restaurantes populares e são doados para populações em situação de insegurança alimentar, cadastradas em programas de assistência estatal ou beneficente, podendo ainda ser utilizados para a formação de estoques públicos.

A experiência positiva do PAA transcendeu os limites do programa, incentivando uma mudança significativa para a inserção da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O que ocorreu em 2009, quando se estabelece a imposição legal de que pelo menos 30% dos recursos expedidos pelo governo federal, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para compra de alimentação escolar sejam despendidos pelos estados e municípios na aquisição de alimentos advindos da agricultura familiar. Ademais, escusam-se os alimentos da agricultura familiar, adquiridos por meio de chamada pública, da obrigatoriedade de passarem por processo licitatório, eliminando a burocracia desses procedimentos que limitavam o acesso dos agricultores familiares ao programa (TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

Como é possível perceber, existem diferentes âmbitos de operação do PNAE e do PAA, como também diferentes direcionamentos e instâncias públicas envolvidas nas suas execuções. Neste trabalho analisa-se exclusivamente a única modalidade de PAA vigente em Pelotas atualmente, a de Compra Institucional para o Restaurante Escola (RE) da Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Essa modalidade, operada pela UFPel desde setembro de 2014, permite que estados, municípios e instituições federais (como restaurantes universitários, creches, hospitais, presídios e quartéis) adquiram produtos da agricultura familiar sem a necessidade de realização de processo licitatório, através de chamadas públicas. Cada família de agricultores pode comercializar até vinte mil reais por ano por meio do programa, sem prejuízo de seu acesso a outras modalidades do PAA ou

do PNAE. Quanto a este último, a pesquisa focaliza tanto a sua execução estadual quanto municipal em Pelotas.

Para enfocar esses programas, adota-se como método a abordagem sistêmica, operacionalizada através da realização de entrevistas, as quais foram exploradas por meio de análise de conteúdo. A abordagem sistêmica é aplicada com base nas proposições Bertalanffy (1975), quando o autor aponta que a proposta desse método está voltada para a orientação de estudos preocupados com a totalidade do fenômeno pesquisado. Evitando-se reter os estudos apenas à segmentação mecânica dos objetos de análise em partes que, sozinhas, são insuficientes para a compreensão aprofundada do objeto em questão, não fornecendo mais do que quadros pontuais da realidade. O autor defende a totalidade do fato estudado como o objeto da abordagem sistêmica. Isto é, a dinâmica de um sistema mostra-se mais tangível à cognição humana se houver um enfoque na organização desse sistema, na forma como suas partes se inter-relacionam, articulando-se para a conformação do todo que compõem.

Nesse sentido, a proposta de abordagem sistêmica aqui aplicada contempla a crítica realizada por Morin (1980) à TGS, tal como ela foi esboçada inicialmente em Bertalanffy (1975), para aquele autor uma interpretação equivocada da TGS pode promover um reducionismo às avessas. Isso porque a fixação no todo pode levar a um desprezo sistemático das partes, obliterando o fato de que todas as propriedades destas não se expressam integralmente no todo. Uma vez que a unidade do todo e a sua manutenção enquanto totalidade exigem a supressão de propriedades das partes que são anuladas em favor da identidade do sistema. O que significa dizer que a existência das partes enquanto componentes do sistema lhes tolhe um grande potencial de possibilidades não efetivadas em razão da existência de imposições originárias do todo, mas também de imposições exercidas das partes sobre as partes, a partir dos laços de interdependência estabelecidos entre elas.

É prudente enfatizar que a constituição do sistema enquanto totalidade não implica, evidentemente, em um empobrecimento da realidade, uma vez que o todo também comporta propriedades emergentes que não poderiam ser verificadas na individualidade das partes. Mais que isso, a presença das partes no todo acaba por conferir a elas propriedades individuais que elas não possuiriam se fossem analisadas isoladamente. Dessa forma, existe uma relação de perdas e ganhos na constituição do sistema, mas essa relação só pode ser adequadamente identificada se as partes forem focalizadas enquanto elementos do todo, mas também separadamente, na sua singularidade.



A abordagem sistêmica é apropriada pela Geografia Agrária, conforme Mazoyer e Roudart (2010), no decorrer da segunda metade do século XX. Segundo os autores, a emergência do conceito de sistemas agrários é uma tentativa de representar teoricamente a agricultura como o produto das relações territorialmente entabuladas em um momento histórico específico, considerando as relações estabelecidas no interior desse território, bem como a forma como a população se relaciona com o exterior. O conceito de sistemas agrários pode ser empregado com fins exclusivamente acadêmicos ou com intuito de constituir um corpo coeso de conhecimentos capaz de embasar a formulação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural (SILVA NETO; BASSO, 2005). Em ambos os casos, porém especialmente no último, é importante que os grupos sociais que compõem um sistema agrário sejam consultados e convidados a compartilhar seus conhecimentos no momento de desenvolver os projetos entendidos como mais apropriados para o contexto.

Por isso, para que fosse possível, em consonância com a abordagem sistêmica e a proposta do conceito de sistema agrário, refletir neste estudo o conteúdo dos problemas e necessidades dos grupos pesquisados, entendeu-se como indispensável a aplicação de um roteiro de entrevistas que garantisse a primazia das perspectivas dos grupos entrevistados. Isso foi possível através da aplicação de entrevistas por pautas (GIL, 1987). Essa modalidade aproxima-se da entrevista semiestruturada, mas caracteriza-se por uma maior flexibilidade. Seu roteiro permite a demarcação de pontos importantes a serem postos para a apreciação do entrevistado e garante que este mantenha observância à temática da entrevista, ao mesmo tempo em que busca limitar a intervenção do pesquisador apenas à garantia do cumprimento desses princípios, prezando pelo protagonismo do informante.

Assim, foram entrevistados sujeitos compreendidos como “elementos-chave” para a pesquisa, originários de três grupos: **fornecedores**– agricultores familiares beneficiários dos programas afiliados a três cooperativas: Cooperativa dos Apicultores e Fruticultores da Zona Sul (CAFSUL), Cooperativa dos Produtores Agrícolas do Monte Bonito (COOPAMB) e Cooperativa Sul Ecológica de Agricultores Familiares Ltda.; **mediadores**– técnicos da Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER/RS), do Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor (CAPA) e da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural (SMDR), que gerenciam as operações das políticas públicas para agricultura familiar no município; e **entidades executoras**– representantes da Secretaria Municipal de Educação e Desporto (SMED), 5ª Coordenadoria Regional de Educação da Secretaria Estadual de Educação (5ª CRE-SEDUC), Restaurante Escola e Fundação de Apoio Universitário (FAU) da UFPel. Em um total de dezessete entrevistas.

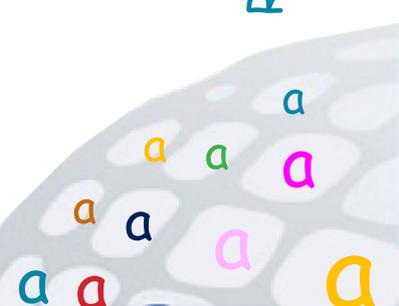
Para análise do material empírico fornecido pela realização das entrevistas foram aplicados os procedimentos de análise de conteúdo, conforme proposto por Bardin (1977). A análise de conteúdo pode ser definida como um método de investigação do teor ou dos significados presentes nas formas interativas de transmissão de informações ou ideias. Operacionalmente, a análise de conteúdo compreende um conjunto de técnicas que, partindo de pressupostos comuns, acaba por favorecer diferentes aspectos presentes nas comunicações.

A exploração do material na análise de conteúdo se dá através do processo de categorização, isto é, estabelecimento de indicadores de análise, e também por meio da realização de operações de codificação, esta correspondendo ao tratamento do material por meio da sua organização em unidades de registro segundo determinados índices. Os índices de codificação aplicados nesta pesquisa objetivaram a análise do caráter prioritário ou secundário da intervenção de uma série de fatores na dinâmica de uma dada categoria (índice ordem, critério de prioridade) ou da lógica com que elementos constituintes de uma categoria são encadeados (índice ordem, critério relacional de consequência).

O CONCEITO GEOGRÁFICO ADOTADO: O TERRITÓRIO ENQUANTO UM HÍBRIDO

Esta seção tem como intuito tão-somente a exposição concisa de algumas perspectivas sobre o conceito de território, de forma a embasar a compreensão com que o conceito é adotado nesta pesquisa e sua inserção no ideário sobre o qual se alicerça o desenvolvimento territorial rural. Foge ao escopo e às pretensões desta seção uma apresentação detida e pormenorizada das diversas concepções sobre um conceito tão caro à Geografia e à grande parte das Ciências Humanas nos últimos anos. Isso porque, contemporaneamente, o conceito de território vem sendo utilizado de forma bastante pronunciada, a tal ponto de beirar o lugar-comum. Dito de outro modo, seu emprego se dá em substituição a qualquer outro vocábulo capaz de exprimir alguma referência espacial, como se a precessão de qualquer termo por “território do” pudesse arrogar ao vocábulo seguinte um *status* de maior importância.

Nesse sentido, a retomada do território pela Geografia hodierna pode ser entendida como uma resposta dessa ciência à desvalorização histórica imposta ao conceito clássico de região, em função da impossibilidade de entendimento de uma determinada porção do espaço exclusivamente através da análise da sua dinâmica interna. É para esse ponto que alertam Saquet e Sposito (2008), ao lembrar que:



Não basta substituir o conceito de região pelo de território, como comumente ocorre no Brasil. É necessário conhecer, com clareza, suas diferentes abordagens assim como as de territorialidade e desenvolvimento, como orientação inicial para a reunião das pessoas que desejam reorganizar sua forma de vida (SAQUET; SPOSITO, 2008, p. 28).

No escopo dessa discussão, que atine à reprodução indiscriminada do conceito de território, parece cabível a diferenciação realizada por Saquet (2009) entre espaço e território. O autor agrupa em duas grandes linhas de pensamento a compressão geográfica da relação entre esses dois conceitos. A primeira corrente de entendimento pode ser traduzida pelo enfoque adotado por Suertegaray (2001), em que a autora propõe o espaço como o conceito geográfico de maior amplitude e, por conseguinte, menos palpabilizado. Dessa forma, os demais conceitos geográficos cumpririam a função de lançar um olhar mais dirigido ao espaço, cabendo ao território um foco voltado para os aspectos políticos e para as relações de dominação e apropriação presentes no espaço (SUERTEGARAY, 2001).

A segunda corrente de entendimento apresentada por Saquet (2009) é aquela com a qual o presente artigo se coaduna. Trata-se de uma compreensão que identifica uma relação menos hierarquizada entre espaço e território, mas não desconsidera a ascendência do primeiro sobre o segundo, uma vez que se estrutura

[...] sem desconsiderar, evidentemente, a importância e centralidade do espaço geográfico. Há, para nós, uma relação de unidade entre espaço e território, porém, correspondendo a dois níveis e processos sócio-espaciais distintos de nossa vida cotidiana e a dois conceitos diferentes no pensamento científico. Este debate envolve questões e processos epistemológicos e ontológicos (SAQUET, 2009, p. 76).

Cabe, então, que se conceitue efetivamente o território, tarefa pouco simples diante da já aludida diversidade de enfoques sobre o conceito. Ciente dessa multiplicidade de perspectivas, Haesbaert (2004) agrupa em três vertentes essenciais as diferentes concepções sobre o território: a perspectiva jurídico-política, a simbólico-cultural e a econômica. A primeira trata-se daquela que mais grassa na Geografia e nas Ciências Humanas, sendo preponderantemente associada ao poder e à circunscrição e dominação, em especial – mas não exclusivamente – por parte do Estado. A segunda vertente prioriza a subjetividade, evocando as especificidades que assumem os territórios de acordo com os grupos que os ocupam, privilegiando, assim, a apropriação realizada na perspectiva do vivido. A última corrente apresenta-se como a mais escassa em termos de discussão e caracteriza-se pela espacialização das relações econômicas, destacando o território como *olocus* por excelência da apropriação das riquezas naturais e da organização das relações produtivas (HAESBAERT, 2004).

Para a compressão da amplitude do conceito é oportuno discorrer brevemente acerca de cada uma dessas correntes teóricas de entendimento do território. A primeira delas, a concepção político-jurídica, é explicitada por Antas Jr. (2005), quando o autor destaca o território como a dimensão do espaço em que o poder se expressa por meio da regulação estatal, a qual se operacionaliza através das leis vigentes em um país. Entretanto, o autor ressalta que o controle e a regulação do território, antes prerrogativas exclusivamente estatais, passam, no cenário atual, a ser compartilhadas com grandes corporações empresariais, que se valem de mecanismos internos, como a arbitragem ou deliberações tomadas por grupos de empresas concorrentes do mesmo segmento com o intuito de regular a utilização do território, sem recorrer à mediação estatal. Desse modo, essa perspectiva suscita um entendimento atualizado da clássica associação entre território e poder.

A vertente simbólico-cultural do território como o vivido é defendida por Medeiros (2009), quando ressalta que “O território é um espaço de identidade ou pode se dizer que é um espaço de identificação. O sentimento é a sua base e a forma espacial importa muito pouco, pois esta pode ser variável” (MEDEIROS, 2009, p. 217). Para a autora, a supramencionada relação entre espaço e território se dá em uma interface, na qual ambos os conceitos conferem-se reciprocamente predicados que garantem suas existências objetivas e seu conteúdo na realidade social. Enquanto o espaço é condição *sinequa non* para a materialidade do território, é neste que o espaço adquire atributos que o tornam apreensível aos grupos humanos. Assim, o território consistiria na delimitação espacial dotada da capacidade de reunir grupos com subjetividades semelhantes, as quais afeririam uma individualidade simbólica ao território apropriado.

A corrente de pensamento que entende o território essencialmente na sua dimensão econômica pode ser aqui representada por Santos (2005). Não obstante, cabe ressaltar que o entendimento ora defendido de que o autor privilegia a perspectiva econômica não implica na afirmação de que o mesmo desconsidere as demais dimensões do território já analisadas. Isso porque em Santos (2005) apresenta-se também a proposta do território enquanto um “híbrido” (capaz de conjugar e inter-relacionar dinamicamente as três vertentes aqui sucintamente esboçadas). O alinhamento de Milton Santos à corrente econômica – bem como todas as concepções autorais aqui apresentadas – não tem por finalidade a formulação de uma segmentação rígida e estática, mas sim apenas a exemplificação teórica das perspectivas apontadas. Santos (2005) trata do “território usado”, o qual difere do território, por ele definido como mero substrato material da sociedade:



O território são formas, mas o território usado são objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado. Mesmo a análise da fluidez posta ao serviço da competitividade, que hoje rege as relações econômicas, passa por aí. De um lado, temos suma fluidez virtual, oferecida por objetos criados para facilitar essa fluidez e que são, cada vez mais, objetos técnicos. Mas os objetos não nos dão senão uma fluidez virtual, porque a real vem das ações humanas, que são cada vez mais ações informadas, ações normatizadas (SANTOS, 2005, p. 255-256).

Ao que Milton Santos identifica como território (e não “território usado”) parece, inicialmente, corresponder o que Souza (2000) compreende como “espaços concretos”, quando afirma que “Territórios, que são no fundo antes *relações sociais projetadas no espaço* que espaços concretos (os quais são apenas os *substratos materiais* das territorialidades [...])” (SOUZA, 2000, p. 87, grifos do autor). Em trecho posterior o autor aprofunda sua análise destacando que “o território *não é o substrato, o espaço social em si, mas sim um campo de forças, as relações de poder espacialmente delimitadas e operando, destarte, sobre um substrato diferencial*” (SOUZA, 2000, p. 97, grifos do autor). Assim, fica claro – apesar do autor retomar a ideia em Souza (2009) – que a base material sobre a qual se alicerça o território é apenas uma condição para a existência do território, não correspondendo ao conteúdo do conceito.

O que talvez não fique claro no primeiro texto (mas é totalmente elucidado no segundo) é, entretanto, outro ponto. Associou-se, primeiramente, a questão do poder à dimensão político-jurídica do território, destacando-se o fato de que ela consiste na mais difundida vertente desse conceito. Souza (2009) entende que existe uma razão para isso, o aspecto político seria o atributo primevo para a definição do conceito de território. Isso, realça o autor, não implica no fato de que seja o único. Dependendo da conjuntura analisada é possível que outras dimensões (como a econômica e a cultural) se destaquem, ou, ainda, que um conjunto de fatores se mostre tão decisivo quanto imiscuído. Nesse sentido, a ideia de um “território híbrido” levantada por Santos (2005) parece ser indiretamente retomada por Souza (2009):

[...] as razões e motivações para se conquistar ou defender um território podem ser fortemente ou até primariamente de cunho cultural ou econômico; é óbvio que não são, sempre, de ordem ‘estritamente’ política (ou ainda estratégico-militar). [...] Em meio a relações sociais complexas, uma *dimensão* pode aparecer, histórico-culturalmente, como a mais importante, o que não significa que ela seja a única relevante. Em cada caso concreto, ao se examinarem os fatores por trás de processos de territorialização, descobriremos, recuando no tempo e escavando o suficiente, um emaranhado de razões e motivações (SOUZA, 2009, p. 60, grifo do autor).

Entende-se a perspectiva do hibridismo como um direcionamento do conceito compatível com a visão sistêmica ora aplicada, pois o território, assim entendido, é capaz de estabelecer conexões entre diferentes aspectos da realidade, sem negligenciar o peso diferenciado que cada um desses aspectos pode adquirir de acordo com a conjuntura estudada. Como haverá ocasião para explicitar ao discutirem-se, na sequência, as potencialidades territoriais do PAA e PNAE em Pelotas. Esse entendimento, porém, não se elude da responsabilidade de realização de análises mais dirigidas a aspectos específicos do contexto empírico focalizado, tarefa indispensável quando se pretende analisar como o caráter específico de algumas dinâmicas acaba por condicionar sob todos os ângulos a organização dos territórios.

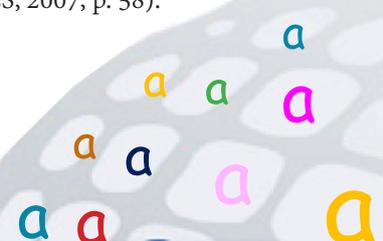
Fundamentadas no entendimento conceitual de território aqui advogado, as seções seguintes partem de um debate mais amplo sobre o desenvolvimento territorial e as ideias que cercam essa proposta. Na sequência, demonstram de que forma a concepção de território acima apresentada se insere em uma proposição de desenvolvimento para o rural condizente com as demandas e as potencialidades do campo contemporâneo e apresentam outras vias para o desenvolvimento não diretamente emanadas da atuação estatal.

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: AS POTENCIALIDADES TERRITORIAIS EM EVIDÊNCIA

A retomada do conceito de território nos últimos anos não se deu unicamente no meio acadêmico, esse conceito passou a constituir também termo de uso corrente nos discursos dos gestores públicos. Tal fato deve-se à compressão cada vez mais difundida de que a delimitação espacial propiciada pelo território consiste na área de abrangência ideal para a implementação de projetos de desenvolvimento dotados de operacionalidade e de possibilidades reais de transformação da realidade focalizada.

A partir da sobredita compreensão de território como um híbrido, o desenvolvimento territorial surge como uma possibilidade de combater a orientação exógena – por vezes implícita na ideia de desenvolvimento – de propor um conjunto de ações pautadas em valores e ideais avessos ou alheios às especificidades da localidade em questão. Dessa forma, o desenvolvimento territorial se propõe como uma alternativa ao modelo de desenvolvimento hegemônico até a década de 1970, que priorizava o crescimento econômico em detrimento dos aspectos sociais, culturais e ambientais:

No período da civilização industrial, o gênio inventivo ou inovador do homem foi canalizado de preferência para a criação técnica, demonstrado na sua extraordinária capacidade expansiva. Nesse quadro histórico, as antigas teorias do desenvolvimento em sua grande maioria se circunscrevem à lógica dos meios, tendendo a confundir-se com a explicação do sistema produtivo que emergiu com a civilização industrial. Os valores substantivos e subjetivos foram considerados de pouca importância ou mesmo meros epifenômenos (PIRES, 2007, p. 58).



Essa redução do desenvolvimento exclusivamente à criação ou aperfeiçoamento dos meios possíveis para o incremento produtivo revelam o intuito latente de esconder os interesses ideológicos que permeiam uma visão de desenvolvimento que favorece sistematicamente um segmento social historicamente hegemônico. Ou melhor, cabe enfatizar que o modelo de desenvolvimento produtivista é apenas o corolário de uma estratégia de engessamento de um estado de coisas que privilegia determinados grupos sociais em prejuízo de parcelas massivas da população, as quais são alijadas da apropriação dos excedentes gerados por esse modelo.

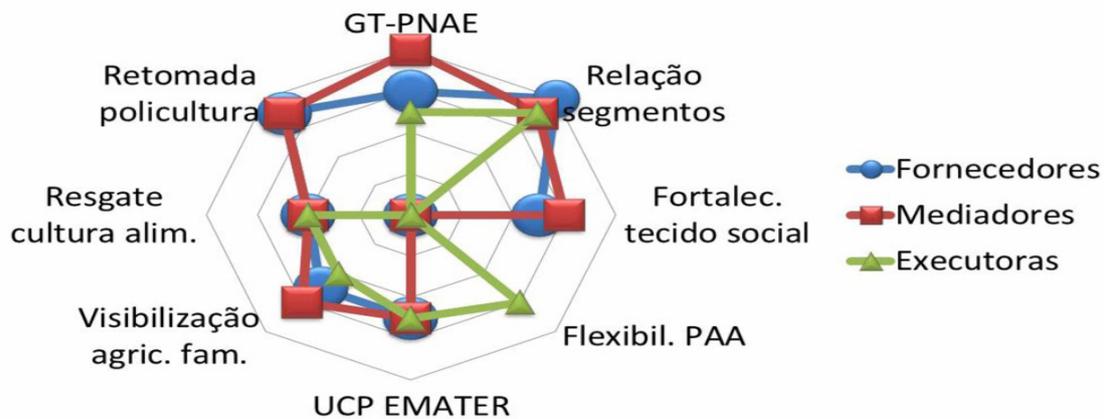
É em contraposição a essa dinâmica que o desenvolvimento territorial se apresenta como uma estratégia de desenvolvimento endógeno, isto é, embasada na valorização das identidades culturais e no fortalecimento das potencialidades localmente encontradas. Nesse sentido, Denardin e Sulzbach (2010) defendem a valorização de produtos com identidades locais construídas historicamente como uma via importante para a concretização do desenvolvimento endógeno em espaços rurais. O impacto do PAA e PNAE sobre a retomada de uma produção com identidade local no sistema agrário familiar de Pelotas é ainda bastante tímido, mas não desprezível. Uma vez que para uma das cooperativas fornecedoras dos programas a existência desses mercados foi determinante para que a organização realizasse investimentos para a produção de uma linha especializada em sucos de pêssego e pêssego em calda, produtos culturalmente representativos da tradição produtiva do sistema da agricultura familiar do município.

Conforme apontam Cazella, Bonnal e Maluf (2009), o desenvolvimento territorial busca valorizar as potencialidades locais a partir do seu aproveitamento para o fortalecimento do território e não com vistas à mera transferência de riquezas e recursos para a ampliação de economias de maior escala. Nesse sentido, o território guarda valores únicos e intransferíveis, que se expressam tanto em suas características físicas quanto nos aspectos sociais e culturais; constituindo uma unidade diversificada que articula riquezas naturais e sociais, oriundas de uma trajetória histórica irreproduzível em outro contexto. Portanto, os territórios demandam também projetos de desenvolvimento originais e adequados às suas características.

É com base nesse entendimento que a Figura 1 apresenta as potencialidades territoriais de atuação do PNAE e PAA em favor do desenvolvimento territorial do sistema agrário familiar de Pelotas, com base no critério de prioridade do índice de codificação ordem. Para a definição das posições de cada uma das séries de dados que compõem esse gráfico, levou-se em consideração, fundamentalmente, a ênfase dada pelos entrevistados e não algum critério quantitativo, como o número menções a determinado fator. Evidentemente, para que um elemento fosse inserido no gráfico foi necessário o seu reconhecimento por parte

significativa dos informantes dos grupos focalizados, o que implica a existência de uma base quantitativa de referências. Esse critério foi considerado, no entanto, exclusivamente para a inserção de um elemento no gráfico, o seu posicionamento na grade, de modo inverso, considera apenas a ênfase dada pelos entrevistados.

Figura 1 – Grau de prioridade com que os grupos entrevistados avaliam as potencialidades territoriais promovidas pelo PAA e PNAE em Pelotas



Fonte: Organizado pelas autoras.

Este artigo constitui, originalmente, parte de um trabalho de pesquisa de maior escopo, no qual não somente as potencialidades territoriais descortinadas por PAA e PNAE ao desenvolvimento do sistema agrário familiar de Pelotas foram foco de análise do estudo, mas também as limitações territoriais enfrentadas por esses programas no município. A abordagem exclusiva das potencialidades neste trabalho não objetiva o apontamento de uma visão idílica do território, em que se negligencia o potencial para a divergência e o conflito nele presentes. Como haverá ocasião de demonstrar, não se pretende tratar o desenvolvimento territorial como uma panaceia capaz de resolver todos os problemas estruturais do rural brasileiro. A opção por tratar neste momento apenas das potencialidades territoriais tem como intuito, antes, enfatizar a viabilidade e a efetividade das proposições de desenvolvimento calcadas na centralidade do território.

A potencialidade resgate da cultura alimentar já foi acima abordada, sendo exemplificada, essencialmente, pelo início da produção de conservas e sucos de pêssego por uma das cooperativas fornecedoras do programa. Sobre a potencialidade GT-PNAE (Grupo de Trabalho sobre o PNAE Municipal) cabe uma nota inicial. OGT se reúne mensalmente para debater o funcionamento do PNAE Municipal, agrupando representantes das três cooperativas fornecedoras de Pelotas focalizadas pela pesquisa, da EMATER e das secretarias municipais de educação, de finanças e de desenvolvimento rural. Por razões de melhor encadeamento lógico e disposição sistêmica do conteúdo empírico-teórico do trabalho, o GT-PNAE, bem como a potencialidade fortalecimento do tecido social serão abordados em uma seção posterior.

Três das potencialidades apontadas pelos informantes apresentam entre si grande similaridade no que se refere ao dimensionamento das possibilidades de contribuição para o desenvolvimento territorial com que são compreendidas pelos três grupos entrevistados, são elas: a visibilização da agricultura familiar, a relação entre os segmentos envolvidos na operacionalização dos programas e o papel da Unidade de Cooperativismo de Pelotas (UCP) da EMATER.

A primeira diz respeito não somente ao reconhecimento por parte de escolas e da UFPel da existência de um segmento produtivo com capacidade de atendimento de suas demandas em termos de alimentos, mas, principalmente, à vitrine que esses novos canais de comercialização representam para o sistema agrário familiar. Para os grupos entrevistados, a partir da compra de produtos da agricultura familiar, abre-se uma via para o diálogo entre executoras e fornecedores que pode, intermediado pela atuação dos mediadores, estimular o desenvolvimento de ações que esclareçam os alunos das instituições compradoras sobre a importância da agricultura familiar e o papel que esse segmento pode ocupar em um projeto de desenvolvimento rural. Como indica este mediador, referindo-se inicialmente à situação do RE:

“Ali eu vejo que alguma coisa de hábitos alimentares já está sendo alterada, de dentro para fora, ela [UFPel] inclui isso porque os alunos cobram, são alunos de maior idade, de maior consciência, então eles querem. Nas escolas já é mais difícil, os alunos ainda não chegaram na fase de começar a pensar na sua própria alimentação. [...] é pena ainda que a gente não conseguiu que a discussão da alimentação escolar seja um ato pedagógico, é aí que nós temos que chegar. A gente sabe que é um alimento que não tem veneno, vem dos agricultores. A outra discussão que está dentro da alimentação é sobre o rural e urbano, que é segmentado, são setores distanciados. As escolas tem que conhecer os agricultores familiares, o seu trabalho; os agricultores têm que conhecer as escolas, suas estruturas, suas dificuldades [...]”

A relação entre os segmentos envolvidos é também apontada por todos os grupos como uma potencialidade territorial importante. É preciso esclarecer que aqui os informantes se referem às relações entabuladas entre fornecedores, mediadores e executoras, destacando que se trata de um relacionamento permeado por muitos problemas e dificuldades. Porém, de modo geral, o diálogo tem sido profícuo e conduzido a avanços importantes em várias questões. É, entretanto, no que reporta à relação entre as cooperativas aqui focalizadas (CAFSUL, COOPAMB e Sul Ecológica) que os grupos entrevistados mais enfatizam a existência de interações pautadas pela cooperação e pela colaboração mútua. O caráter dessa relação é, de certa forma, emblemático da proposta de desenvolvimento territorial aqui advogada e é importante retê-lo para uma oportuna retomada, no momento em que examinar-se as críticas comumente formuladas a essa proposta de desenvolvimento.

A última potencialidade sobre a qual há consenso acerca de sua acuidade entre as três classes de entrevistados consiste no papel da Unidade de Cooperativismo da EMATER. Criada em 2011 com o objetivo de fomentar o cooperativismo na região e prestar assistência técnica especialmente dirigida às cooperativas já constituídas, a atuação da UCP é vista pelos entrevistados como fundamental para os avanços já atingidos e para a existência de possibilidades concretas de ampliação da participação das cooperativas nos programas. É o que salienta este fornecedor: *“eles [UCP] foram bons articuladores no processo, vieram somar muito no processo e têm muita força na balança, eles têm peso, em qualquer município a EMATER tem peso.”*

Outra potencialidade destaca-se por apresentar uma compreensão coincidente quanto à sua primazia agora entre dois grupos de entrevistados, mediadores e fornecedores, trata-se da retomada da policultura. Claramente, as menções a essa potencialidade limitaram-se ao conteúdo das entrevistas com esses dois grupos por questões óbvias de abrangência do universo de observação de cada grupo de informantes. Mediadores e fornecedores entendem que a existência de mercados institucionais, que demandam uma produção variada, atua sobre a retomada da policultura no sistema agrário familiar do município, ao garantir a comercialização de produtos para os quais os agricultores não encontrariam escoamento no mercado convencional, como expõe este fornecedor:

“Um exemplo claro é a cenoura, a cenoura é um produto que quase não se produzia aqui na nossa colônia, porque ele não tinha uma aceitação no mercado por não ser tão bonito quanto uma cenoura que vinha de fora. E hoje, com essa venda para a merenda, nós temos produtores que nunca plantaram cenoura e hoje estão plantando cenoura, estão plantando beterraba, milho-doce é um produto também que antes não se plantava e hoje temos grande quantidade de produtores plantando milho-doce. Então, assim, variedades de produtos que não estavam mais em costume de se plantar passaram a ser plantadas. Por exemplo, bergamota, laranja, o pessoal estava começando a cortar a chácara porque não tinha para quem vender, hoje está acontecendo o inverso, estão comprando mudas e fazendo chácaras novas para vender para a cooperativa. Então os agricultores estão acreditando nesse mercado.”



Fornecedores e mediadores afirmam que a diversificação produtiva permite, naturalmente, um aumento do autoconsumo e uma melhora na qualidade da alimentação do grupo familiar. Esses mesmos grupos compreendem a retomada da policultura também como um resultado da redução da área plantada de tabaco no sistema agrário familiar a partir do abandono integral ou parcial desse cultivo por parte de agricultores que buscam inserir-se nos mercados institucionais. Há entre esses grupos um entendimento de que o papel dos mercados institucionais no estímulo a uma produção diversificada soma-se a uma conjuntura atual pouco favorável às indústrias fumageiras. Isso em razão da elevação do custo da mão de obra, do aumento de restrições legais quanto ao emprego de menores e das crescentes exigências ambientais.

Ao mesmo tempo, as consequências cada vez mais disseminadas para a saúde dos agricultores do tempo de trabalho dedicado e do contato com o tipo de insumos necessários para esse cultivo são outros fatores contributivos levantados pelos informantes. Tal processo é sentido pelas cooperativas, como sublinha este fornecedor: *“dois cooperados que eram plantadores de fumo vieram procurar a cooperativa para plantar hortifrúti, pensando em diminuir a plantação de fumo e aumentar a produção de hortaliças e estão com ideia de reduzir mais a plantação de fumo.”* Existe, principalmente por parte dos mediadores, a interpretação de que a permanência de uma família na produção de fumo decorre, em grande parte, da inexistência de alternativas econômicas a este cultivo, dada a atual retração dos mercados convencionais.

Os mediadores são também mais comedidos que os fornecedores em relação à redução da produção de fumo motivada pela possibilidade de comercialização para os mercados institucionais. Esse grupo entende que, mesmo que os efeitos dessa dinâmica já possam ser sentidos no cenário atual, a maior parte dos fumicultores que procura o mercado institucional não abandonou completamente a produção de tabaco, pois se trata de uma cadeia produtiva muito bem estruturada, que garante aos agricultores, de maneira segura e constante, bons rendimentos. Enquanto PNAE e PAA ainda apresentam muitos problemas e instabilidades que levam os agricultores a hesitar ante a possibilidade de abandonar completamente a produção de fumo e focar-se essencialmente nos mercados institucionais.

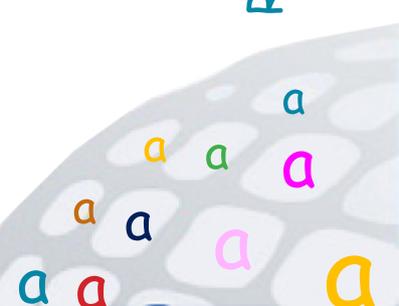
Por fim, resta apenas tratar da flexibilidade do PAA. Essa potencialidade é indicada pelas executoras tendo como base a formatação dos contratos do PAA do RE, que permite à UFPel uma margem de compra de até 25% mais ou menos do que o valor acordado contratualmente entre as partes envolvidas. Esse expediente é útil à universidade quando acontecem eventos na instituição que exigem uma maior oferta da alimentação no RE e demandam, com isso, a compra de produtos da agricultura familiar em um volume

não previsto anteriormente. Não houve qualquer menção por parte de fornecedores ou mediadores a uma redução no valor de compra da UFPel – salvo nos momentos de greves ou paralizações – inicialmente previsto ou à exigência de volumes incompatíveis com a capacidade de entrega das cooperativas.

Compete destacar, uma vez apresentada a maior parte das potencialidades territoriais dos programas para o desenvolvimento rural de Pelotas, que, embora o presente estudo, por razões operacionais da pesquisa, tenha abarcado em seu escopo apenas as cooperativas de agricultura familiar do município, a importância da ideia de operacionalidade das ações inclusa na proposta do desenvolvimento territorial não pode ser confundida com a associação dos territórios aos espaços de governança tradicionais, que garantem a gestão privilegiada dos municípios ou estados na aplicação dos projetos implementados. Já que “Para compreender os interesses, ações, relações e conflitos entre as instituições e os diferentes territórios, consideramos insuficiente a compreensão do território apenas como espaço de governança” (FERNANDES, 2009, p. 199).

Nesse sentido, ao se destacar a não necessidade de compatibilidade entre os territórios e a área administrada por prefeitos e governadores, convém que se analise brevemente como se configura a questão da definição da escala dos territórios. Cunha (2008) argumenta em favor da eleição de uma escala intermediária entre a local e a estadual. Para o autor, a definição da escala deve atentar para essa tentativa de estabelecimento de uma dimensão intermediária ao mesmo tempo em que também toma como critério de fixação o objetivo do programa de desenvolvimento a ser colocado em execução. Sem embargo da necessidade de respeitar as possibilidades objetivas de realização dos projetos de desenvolvimento territorial, é preciso que o fator determinante para o estabelecimento da escala seja antes a definição de limites que contemplem toda a diversidade da realidade territorial. Sem que as delimitações políticas do território se transformem em empecilhos concretos ao desenvolvimento territorial.

Partindo dessa compreensão, fica bastante claro que a delimitação da escala dos projetos de desenvolvimento territorial deve ser essencialmente balizada pelos arranjos socioeconômicos e culturais protagonizados pelos atores locais. A centralidade da participação da população local, entretanto, não minimiza a importância da intervenção dos gestores locais, como salienta Tartaruga (2008):



O desenvolvimento rural, com efeito, deveria ter como um de seus objetivos fundamentais o progresso humano (e social) das populações atingidas pelas ações, ou o enriquecimento do tecido social dos territórios; deve haver algum *fetichismo* que seja direcionado às pessoas. E esse progresso deve ser considerado na perspectiva de um processo ad *infinitem* de desenvolvimento, pois a sociedade e o espaço estão sempre em mudança. E, além disso, um processo diferenciado de desenvolvimento, isto é, adaptado a cada contexto histórico, econômico e social do território. Portanto, para cada território corresponderia um nível de participação: em um extremo, a um conjunto de organizações representativas bem estruturadas e ativas em determinado território corresponderia uma grande autonomia do associativismo perante os gestores; no outro extremo, a um território onde as organizações representativas fossem pouco estruturadas e atuantes, ou até mesmo inexistentes, os gestores teriam um papel mais influente e pedagógico. Em ambos os casos, os papéis do gestor e da população participante são os mesmos, o que muda para cada situação é o grau (ou nível) de poder (ou participação) em cada território. Os conhecimentos técnicos (e científicos) do gestor são imprescindíveis para a montagem e a execução das estratégias de desenvolvimento, por um lado, e é importante, também, o conhecimento do cotidiano da população participante, às vezes técnico, por outro lado (TARTARUGA, 2008, p. 155-156, grifos do autor).

A este ponto é oportuno enfatizar que o desenvolvimento territorial não consiste em uma receita para a emancipação de territórios oprimidos pela dominação político-econômica que se estrutura em planos de maior abrangência. Não existe um conjunto de passos sucessivos que, ao ser adotado, conduzirá à completa transformação da realidade local. O desenvolvimento territorial consiste apenas de uma linha diretriz que, com base nos pressupostos até aqui apresentados, pode se materializar efetivamente de formas muito diversas, todas elas, é claro, pautadas por pressupostos e objetivos comuns. Também é digno de nota que as concepções acerca do desenvolvimento territorial não são uma unanimidade, conforme se abordará na seção subsequente, muitas das críticas pós-desenvolvimentistas¹ realizadas à proposta do desenvolvimento na sua perspectiva fundamentalmente econômica e de dominação se estendem às proposições do desenvolvimento territorial.

Contudo, antes de avançar e partir para a análise de como se configura no espaço rural a proposta do desenvolvimento territorial, é necessário ainda apresentar uma das sobreditas propostas específicas de implementação do desenvolvimento territorial. A proposição eleita consiste nos Sistemas Locais de Desenvolvimento Territorial (SLoTs). Elaborado por Giuseppe Dematteis, o SLoT orienta-se pela ideia do desenvolvimento endógeno e inclusivo:

¹ Críticas a toda e qualquer proposta de desenvolvimento são protagonizadas por autores ligados ao pós-estruturalismo, mais nomeadamente à escola pós-desenvolvimentista. Esses autores argumentam que o desenvolvimento e o subdesenvolvimento são invenções ocidentais arbitrariamente apregoadas aos países do Norte e do Sul, dentre as principais obras pós-desenvolvimentistas destaca-se Escobar (2007) e Sachs (2010). Não cabe aqui uma análise particularizada das linhas de argumentação em que se pautam os autores pós-desenvolvimentistas. Porém, é preciso pontuar que a afirmação de que o desenvolvimento e o seu reverso foram criados enquanto estigmas, capazes de impor um estereótipo bastante negativo aos países periféricos é, evidentemente, inquestionável, mas a extrapolação dessa assertiva para a qual se dirigem as críticas pós-desenvolvimentistas é possivelmente temerária. Negar a existência de graus diversos de segurança material, de estabilidade econômica e de proteção social entre esses dois grupos de países é negar a desigualdade, é desconsiderar que existem dois padrões de vida drasticamente diversos e que a sustentação de um polo favorecido implica a privação do polo dominado. Mais que isso, é, como advertem Peet e Hartwick (2009), negar a possibilidade de formulação de alternativas que conduzam à superação ou minimização das brutais discrepâncias na distribuição da riqueza mundial e, principalmente, das suassérias decorrências para milhões de pessoas que vivem hoje sem as mínimas condições materiais de existência.

Antes de tudo, a *identidade* do *SloT* é definida não somente com relação ao sentido de pertencimento e à memória do passado, mas também, e sobretudo, em termos de *organização do sistema*, isto é, como coesão para o planejamento do futuro. Cada *SloT*, pelo fato de ter uma *organização* específica e um *domínio cognitivo* próprio, é reconhecido como sede de elaboração (também conflitual) de *racionalidades locais* que se explicam através de princípios e regras específicas de uso e de organização do território. Como consequência, para cada *SloT* se atribui uma capacidade (mais ou menos explícita) de *auto-representação* e de *auto-projeção*; capacidade que interage com aquelas análogas do nível global nas formas de cooperação, de conflito e de negociação (DEMATTEIS, 2008, p. 37, grifos do autor).

É importante realçar que a proposta do *SloT* não se pauta por uma ideia de homogeneidade interna, o que seria extremamente contrastante com o entendimento de território híbrido, enquanto uma trama de fatores e interesses amiúde conflitantes, apresentada anteriormente. O *SloT* não existe previamente à formulação de projetos para o seu delineamento, o que também não implica na arbitrariedade dos gestores públicos quando da sua organização. Isso porque mesmo não existindo espontaneamente, como uma estrutura organizada, os *SloTs* já se esboçam inicialmente como sinais que indicam a potencialidade de mobilização de arranjos interpessoais ou o reconhecimento da população local sobre as possibilidades reais de reorganização do território a partir de suas riquezas naturais (DEMATTEIS, 2008).

Os traços indicativos do potencial contido em um *SloT* ainda não organizado institucionalmente podem se apresentar de formas muito diversas, pois não se trata da ideia de uniformidade interna, mas sim da tentativa de articulação de estruturas sociais, naturais, econômicas, culturais e de organização coletiva com vistas ao desenvolvimento socialmente equitativo, ambientalmente sustentado, economicamente viável, culturalmente inclusivo e politicamente integrador do território em questão.

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL: UM CAMINHO PARA A REORGANIZAÇÃO DOS ESPAÇOS RURAIS

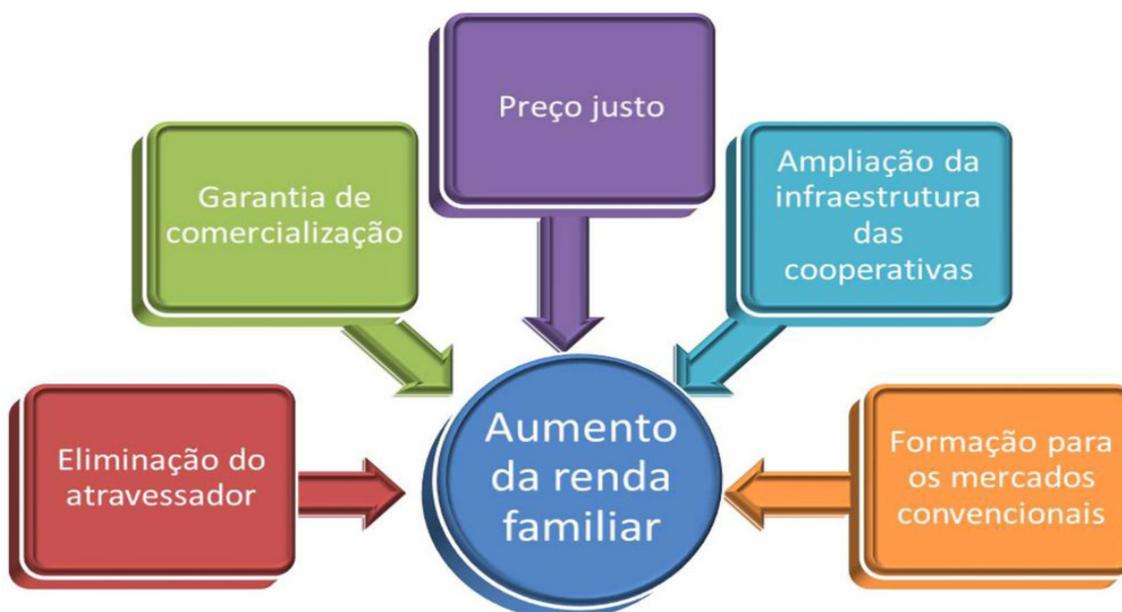
O desenvolvimento territorial rural (DTR) caracteriza-se pelos mesmos pressupostos e objetivos que permeiam o desenvolvimento territorial em geral, com a particularidade de considerar, quando de sua formulação e implementação, as peculiaridades dos espaços rurais. A lógica que orienta o DTR difere bastante do modelo de desenvolvimento produtivista já clássico no capitalismo, que busca aplicar a mesma dinâmica economicista ainda hegemônica no urbano ao rural. Conforme adverte Paulino (2010), existe nessa proposta um ideal implícito que atine à tradicional visão marxista de que o desenvolvimento do campo obedecerá às mesmas características do desenvolvimento industrial, elidindo a importância e mesmo a necessidade de formas de vida relativamente autônomas, como a agricultura familiar. Nesse sentido, tende-se a concordar com Cleps Junior (2010), quando este afirma que

O aprofundamento do processo de desenvolvimento econômico capitalista levou à crescente interdependência da agricultura com os diferentes ramos industriais. Nesse sentido, o próprio processo de desenvolvimento tem justificado o crescente reconhecimento da importância de uma análise intersetorial no tratamento de questões relacionadas às mudanças na agricultura, porém o rural é necessariamente territorial, e não setorial. Essa tem sido a principal visão de alguns estudiosos e está incorporada parcialmente nos programas dos órgãos governamentais no Brasil (CLEPS JUNIOR, 2010, p. 42).

Isto posto, cabe agora que se analise como se apresenta e se concretiza a proposta do desenvolvimento territorial rural. O primeiro ponto já se tornou claro até o presente momento, o DTR não se restringe à ampliação da produtividade da agricultura, a qual pode ser atingida por meio dele, bem como pode também ser um dos seus objetivos, mas, em hipótese alguma, será o objetivo exclusivo ou primordial. É baseada nessa compreensão que a Figura 2 apresenta a análise da renda familiar por meio do índice de codificação ordem, considerado a partir da relação de consequência estabelecida por fornecedores e mediadores entre uma série de fatores e o aumento dos rendimentos dos agricultores a partir da ação dos programas investigados.

Na análise da renda familiar não se difere ou estabelece relação comparativa entre o posicionamento de fornecedores e mediadores, dado que os dois grupos apresentam compreensões consoantes. Apesar de nem todos os fatores contributivos para o aumento da renda familiar terem sido indicados pelos dois grupos, entende-se que a discriminação individual de seus apontamentos acabaria por fracionar a relação causal que, sob o prisma sistêmico adotado, consiste no aspecto fundamental depreendido da análise dessa categoria.

Figura2 – Fatores que influem diretamente no aumento da categoria renda familiar no entendimento de fornecedores e mediadores do PAA e PNAE em Pelotas



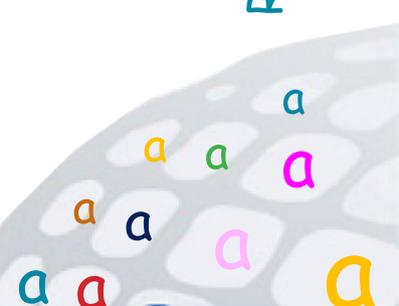
Fonte: Organizado pelas autoras.

A garantia de compra da produção dos agricultores, primeiramente, foi indicada como um fator fundamental para o aumento da renda familiar, pois contribui para o planejamento financeiro das famílias de agricultores, ao assegurar a obtenção de rendimentos regulares. Essa garantia conduz ainda a um aspecto unanimemente referido pelos mediadores e fornecedores entrevistados: o aumento da produção, visto que a segurança quanto à comercialização estimula o investimento produtivo, que, por sua vez, é possibilitado materialmente pelo aumento da renda familiar. Trata-se de uma circularidade virtuosa – e não viciosa – como defende Morin (1980), em que as relações causais são mutuamente dependentes e não linearmente redutoras e, por isso mesmo, mutiladoras dos nexos conjuntivos que caracterizam a realidade.

A eliminação do atravessador, permitida pelo caráter de canal direto de comercialização que assumem PAA e PNAE também contribui para o aumento da renda familiar, ao ampliar o valor apropriado pelo agricultor a partir da venda de sua produção. Já quanto à questão dos preços, apontada como um fator importante por mediadores e fornecedores, estes salientam que os preços ainda precisam ser atualizados, havendo a compreensão de que os valores de aquisição dos produtos pagos pelo PAA se mostram mais elevados em relação aos do PNAE Municipal e Estadual. De modo geral, no entanto, há um entendimento de que os preços pagos pelos programas se mostram mais justos para com os agricultores do que aqueles oferecidos pelos mercados convencionais.

Quanto a estes, a utilização dos mercados institucionais como vias formativas para que as cooperativas possam também inserir-se nos canais de comercialização convencionais é uma perspectiva muito presente para os mediadores. Existe claramente delineado o intuito de fazer do PAA e PNAE dispositivos para o fortalecimento e instrumentalização das cooperativas, permitindo-lhes maior estabilidade para o ingresso nos mercados convencionais. Porém, esta é também já uma situação concreta, observada através da inserção no comércio varejista por parte da Sul Ecológica e da comercialização para redes de super e hipermercados de Pelotas e Rio Grande pela COOPAMB.

A ampliação da infraestrutura física das cooperativas também foi apontada por fornecedores e mediadores como um elemento influente sobre o aumento da renda familiar dos agricultores. Nesse fator os entrevistados consideram tanto a existência de projetos de construção de novas sedes (caso da CAFSUL e da Sul Ecológica) quanto a incorporação de novas técnicas produtivas para a transformação agroindustrial dos produtos, como exemplificado pela análise da potencialidade resgate da cultura alimentar.



É preciso salientar, também, que o fato de uma categoria de ordem econômica, como a renda familiar, ter sido indicada na Figura 2 enquanto uma decorrência objetiva de uma série de fatores não tenciona a sua associação a um processo de natureza finalística ou com conclusão em si mesmo. De modo inverso, como já indicado, entende-se o crescimento econômico em uma perspectiva de abrangência bastante restrita, como sustentado por Leite e Ávila (2008):

[...] el crecimiento económico (considerado aquí como el aumento de la producción o de la renta o de ambas cosas y, por consiguiente, de empleo) no garantiza necesariamente [...] el desarrollo (económico, social, sostenible etc.), aun cuando, para que ayude al desarrollo, es necesario cierto grado de crecimiento (LEITE; ÁVILA, 2008, p. 314).

Isso significa tomar o aumento da renda familiar como uma necessidade instrumental do DTR, capaz de retroalimentá-lo sob o ângulo de uma circularidade virtuosa, mas não implica, de modo algum, em defender a sua suficiência para o alcance dos objetivos do desenvolvimento territorial rural. Desse modo, a proposta aqui apresentada extrapola a exploração das potencialidades naturais e locacionais dos territórios rurais – apesar de não prescindir delas –, radicando, sobretudo, na busca pela mobilização de interesses comuns aglutinados em favor da valorização do território enquanto espaço potencial para o desenvolvimento local de forma equânime.

Abramovay (2003) entende que a proposição do DTR se alicerça sobre dois pressupostos básicos: a existência de redes cooperativas institucionalizadas ou não, articuladas com o intuito do alcance de bens coletivos, dito de outro modo, o reconhecimento da importância do tecido territorial; e o conceito de capital social, o qual o autor assim define:

A noção de capital social permite ver que os indivíduos não agem independentemente, que seus objetivos não são estabelecidos de maneira isolada e seu comportamento nem sempre é estritamente egoísta. Neste sentido, as estruturas sociais devem ser vistas como recursos, como um ativo de capital de que os indivíduos podem dispor. [...] O capital social, neste sentido, é produtivo, já que ele torna possível que se alcancem objetivos que não seriam atingidos na sua ausência. Quando, por exemplo, agricultores formam um fundo de aval que lhes permite acesso a recursos bancários que, individualmente lhes seriam negados, as relações de confiança entre eles e com os próprios bancos podem ser consideradas como um ativo social capaz de propiciar geração de renda (ABRAMOVAY, 2003, p. 86).

Essa definição permite depreender que o capital social refere-se às relações de sociabilidade características da organização produtiva da agricultura familiar, em que laços de reciprocidade pautam um cotidiano compartilhado por comunidades locais. Não se trata, porém, de um conjunto de relações sociais idealizadas, que desconsideram o potencial para o conflito presente nos territórios a partir da multiplicidade de interesses, valores e

percepções que caracterizam a sua composição social. Mas, sim, de mobilizar os agentes sociais para que construam ou fortaleçam instituições locais voltadas para a articulação de projetos que podem exprimir dissonâncias internas, pois não se trata da formulação de um grande plano coletivo homogeneizado dentro do qual os pleitos individuais devem se encaixar, e sim de coordenar os interesses particulares com o intento de demonstrar que estespartem, em larga medida, de demandas sociais similares.

Trata-se de estimular a cooperação, de admitir que a mobilização coletivamente articulada pode ser mais profícua do que o criticismo extremado, que esbarra sempre no ceticismo paralisante. Como adverte Moraes (2006, p. 43), referindo-se ao lema de todos os “pós”: “eu sei e não posso fazer nada, pois sei que saber o que fazer é errar” e como reconhece este fornecedor, ao abordar a potencialidade de PAA e PNAE de agir pelo desenvolvimento rural:

“A relação entre as cooperativas também é muito boa e está fazendo com que isso aconteça [PNAE, PAA], uma cooperativa não quer tirar o mercado da outra, as cooperativas querem se complementar. Se surpreenderam muito com isso, com essa relação de cooperação, o trabalho entre as cooperativas surpreendeu muito os setores [da prefeitura]. Todos achavam que seria uma relação muito competitiva, que cada cooperativa iria querer se ‘adonar’ do mercado, mas não aconteceu. [...] Eu volto a dizer: a gente [as cooperativas] não é competitivo entre si, não, cada uma só vem a somar.”

Contudo, compete advertir que não existe consenso no que concerne ao desenvolvimento territorial e ao DTR e, por isso, é oportuno pontuar as críticas pós-desenvolvimentistas, agora dirigidas especificamente a essas formas de desenvolvimento. Uma visão divergente da exposta até aqui é encontrada em Montenegro Gómez (2007a), quando o autor aponta para o fato de que a construção de uma identidade territorial poderia levar à conformação de uma pretensa uniformidade de interesses, o que negligenciaria e, mesmo, atuaria aplacando os conflitos imanentes ao território.

Esse contexto conduziria a uma situação em que se faria *tabula rasa* das idiosincrasias e, principalmente, das disputas assimétricas que se estabelecem entre indivíduos com diferentes posições socioeconômicas. O autor destaca que apesar do capitalismo se reproduzir igualmente na presença ou na ausência do conflito, a primeira possibilidade se apresenta certamente a como a mais favorável, uma vez que seria possível “esterilizar os conflitos que possam questionar a legitimidade e a absurda lógica capitalista. O território do desenvolvimento territorial está cortado à medida das necessidades de controle social e reprodução capitalista” (MONTENEGRO GÓMEZ, 2007b, p. 51).



Como se buscou enfatizar até aqui, este estudo não partilha de tal compreensão. Entende-se que o DTR não objetiva a pasteurização social como estratégia de alienação da população residente em um dado território. Objetiva, de modo inverso, a mobilização social contra processos espoliativos que, embora reproduzidos territorialmente, não são daí emanados, mas sim de escalas com maior abrangência, sendo protagonizados por atores com amplas possibilidades de pressão junto ao Estado. Contra essas dinâmicas capitalistas de amplitude nacional e global, a relativa coesão territorial atua como uma tentativa de resposta insubordinada e emancipatória e não como um mecanismo de planificação para a reprodução da lógica capitalista.

Foi essa a compreensão de mediadores e fornecedores ao assinalar o fortalecimento do tecido social do sistema agrário familiar de Pelotas como uma potencialidade territorial importante para o desenvolvimento rural e é nessa mesma direção que aponta atuação do GT-PNAE. Apensar as reivindicações, concatenar as ações e articular interesses que, em grande parte, apresentam consonâncias não significa ocultar as divergências ou dissimular o enfretamento, mas sim enxergar o potencial de cooperação presente além desse mesmo enfretamento. Significa, finalmente, acreditar no diálogo, como bem esclarece este fornecedor:

“Eu acho que as cooperativas, junto com as instituições de apoio – EMATER, GT –, todas essas instituições estão em um processo de construção e de aprimoramento muito grande e muito bom e de uma ajuda mútua, defende a cooperativa, defende os alunos que vão receber essa alimentação. Se existe problemas? Existem, mas são resolvidos ou se tenta resolver através dessas instituições, desses encontros que a gente tem.”

Torna-se apropriado tomar emprestadas as palavras de Tartaruga (2008) e finalizar retomando brevemente o que se pretendeu explorar nesta seção:

Em suma, o quadro referencial para o desenvolvimento territorial rural exposto neste texto é formado pela superação da rigidez setorial, do estritamente agrícola, nos espaços rurais; pela importância da participação da população nas ações; pela consideração da ‘espacialidade’, da territorialidade, desse processo que não pode perder de vista seu objetivo principal, a apropriação dos territórios pelas populações; e pela relação desses territórios com o ‘exterior’ (TARTARUGA, 2008, p. 157).

Neste artigo não se pretende esgotar a amplitude temática no que atine aos aspectos teóricos e de aplicação metodológica das propostas de desenvolvimento territorial em geral e no espaço rural. Tenciona-se apenas o delineamento de um esboço do caminho teórico percorrido pela adoção das concepções de desenvolvimento aqui defendidas. Buscando-se apresentá-las como uma alternativa aos problemas sociais, econômicos, ambientais, culturais e de organização coletiva presentes na contemporaneidade e, em especial, no espaço rural.

AÇÕES LOCAIS: POTENCIALIDADES, DIÁLOGO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS E ESPAÇOS INSTITUCIONAIS

Em consonância com o apontado no início deste artigo, entende-se que a aplicação estatal de um determinado modelo de desenvolvimento sobre a agricultura e sobre a configuração dos espaços rurais não constitui o único meio de efetivação de ações ou iniciativas voltadas para o desenvolvimento rural. Entretanto, as políticas públicas podem propiciar, estimular ou favorecer a mobilização dos laços de sociabilidade da agricultura familiar com vistas à manutenção da reprodução destes e à sua articulação para garantir que um dos elementos centrais do desenvolvimento rural, a participação popular, seja garantido. Trata-se do caso do GT-PNAE² de Pelotas, que, embora não o tenha sido de forma direta, foi uma instância de organização social fomentada pela necessidade de operacionalizar no município o funcionamento do PNAE Municipal.

Como a Figura 1 previamente indicou, ao destacar o GT como uma potencialidade territorial, os três grupos de informantes enxergam esse fórum como um instrumento indispensável para a ampliação do volume de compras de produtos da agricultura familiar pelas escolas municipais de Pelotas. Isso porque o GT-PNAE permite um canal de diálogo constantemente aberto entre todos os segmentos envolvidos na operacionalização dos programas. Diálogo que inexistente fora do âmbito do grupo de trabalho, como coloca este mediador, ao ser questionado sobre a existência de articulações entre a pasta da educação e a de desenvolvimento rural da administração municipal:

“Não existe, nem com a secretaria de finanças. É uma relação esporádica, então essa é uma forma de diálogo permanente e de se priorizar alguma coisa por meio do GT. Senão a gente sabe que no dia-a-dia as demandas são muito grandes: saúde, assistência social, são várias demandas que chegam juntas, de produtos, de mercadorias que precisam ser compradas. [...] Por isso hoje eu não consigo nem imaginar como fazer isso [operacionalizar o PNAE Municipal] se não existe um grupo de trabalho por trás dessa organização. Porque o grupo de trabalho vai chamando as pessoas, vai chamando cada segmento: olha, em que pé nós estamos? E aí tem-se aquela reunião mensal cobrando, cobrando no bom sentido, para fazer cumprir as metas que foram pactuadas entre as pessoas.”

O GT representa, assim, um espaço em que problemas são colocados, alternativas são debatidas e em que a logística de funcionamento do PNAE Municipal é pensada coletivamente. Evidentemente, o GT comporta problemas internos e insucessos, como a dificuldade de compatibilizar o tempo de tramitação das chamadas públicas com o calendário agrícola, o controle sobre os pagamentos e a não conversão de todos os pontos debatidos em propostas práticas efetivamente concretizadas. Contudo, a consonância

² Ainda que não dirigido para o PAA do RE da UFPel, a atuação do GT-PNAE também apresenta reflexos sobre aquele programa e sobre o PNAE Estadual, uma vez que, com exceção das executoras, os demais grupos que compõem esse fórum também estão envolvidos na operacionalização do PAA e do PNAE Estadual.

entre os grupos de informantes sobre seu caráter profícuo é, por si mesma, um indicador da importância de canais de diálogo dessa natureza e do potencial de articulação social que tais espaços possuem.

Alves (2008) compreende que essas iniciativas locais advêm de uma tentativa de preservar as distinções do modo de vida que caracteriza a agricultura familiar e, ao mesmo tempo, abrir possibilidades de inclusão dos agricultores familiares na cena política e nos processos de decisão que os envolvem e afetam diretamente. Para o autor, as iniciativas locais emanadas da agricultura familiar representam uma busca pelo rompimento do *status quo* consolidado historicamente através do preterimento da agricultura familiar no processo de formulação de políticas públicas para a agricultura no Brasil.

Antes de prosseguir, porém, cabe uma pequena nota, na seção anterior apresentou-se o capital social como um constituinte importante do DTR, já nesta seção opta-se por não abordá-lo diretamente. Tal posicionamento deve-se ao fato de compartilhar-se da posição de Sabourin (2009b) sobre o patente caráter ideológico da tentativa de explicar o desenvolvimento e o subdesenvolvimento por meio da presença ou não de capital social, como exemplifica Portes (1998)

As a property of communities and nations rather than individuals, social capital is simultaneously a cause and an effect. It leads to positive outcomes, such as economic development and less crime, and its existence is inferred from the same outcomes. Cities that are well governed and moving ahead economically do so because they have high social capital; poorer cities lack in this civic virtue (PORTES, 1998, p. 19).

A perspectiva de capital social exposta anteriormente – e que parece oportuno reafirmar-se aqui – partilha do entendimento de Favareto e Demarco (2009) sobre o capital social consistir em uma tessitura de relações relativamente perduráveis que podem ser mobilizadas com diversas finalidades. Isto é, nessa compreensão o capital social é um elemento presente em todos os territórios, não havendo qualquer propósito em dedicar pesquisas inteiras para verificar a existência ou não de capital social em um determinado território. O campo de possibilidades aberto pelo capital social tanto para investigações teóricas quanto para a implementação de políticas públicas consiste, respectivamente, na identificação do sentido em que essas redes de relações são mobilizadas pelos atores locais e na tentativa de articular e impulsionar esse conjunto de relações em uma direção coincidente com as propostas de desenvolvimento a serem implementadas no território.

Dessa forma, não se entende o fortalecimento do tecido territorial propiciado por PAA e PNAE em Pelotas como um predicado natural do sistema agrário familiar do município ensejado pela existência de uma maior ‘riqueza’ em termos de capital social na

organização da agricultura familiar local. Mas sim como um potencial latente, presente no sistema da agricultura familiar de Pelotas na mesma proporção que em outros territórios, com a particularidade de ter sido potencializado no município pela mobilização dos atores locais, a partir da compreensão de que a operacionalização do PNAE Municipal requereria o diálogo compartilhado entre todos os segmentos envolvidos.

Isto posto, uma interessante proposição de preservação dos laços de reciprocidade da agricultura familiar e de estímulo ao desenvolvimento rural encontra-se no conceito de reciprocidade e na proposta de uso desse conceito defendida por Eric Sabourin (1999, 2009a, 2009b, 2012). De acordo com Sabourin (2012), a reciprocidade consiste em uma forma de solidariedade, de interdependência e colaboração mútua, uma definição conceitual muito próxima do caráter das relações entabuladas entre as três cooperativas de agricultura familiar do município. Trata-se de uma ação reflexiva e subjetiva entre indivíduos e não de uma barganha de bens ou peças, como acontece no caso da troca. Na visão do autor

Necessitamos da noção e do princípio de reciprocidade, precisamente para caracterizar relações e prestações que não impliquem a noção de cálculo ou que não privilegiem apenas a satisfação de interesses materiais privados que correspondem bem ao espírito do princípio de troca (SABOURIN, 2012, p. 56).

Para esse autor, a reciprocidade é um componente intrínseco da organização que permeia a agricultura familiar e estaria presente nos laços de proximidade entre famílias de agricultores e nas prestações de ajuda mútua compartilhadas entre elas. O processo de integração ao mercado da agricultura familiar contribuiu para que novas lógicas e valores embasados na regulação da troca monetária se instituíssem no interior desse segmento, essas lógicas, porém, não solaparam completamente a manutenção das práticas de reciprocidade. Ainda que a integração ao mercado tenha deposto contrariamente à manutenção da reciprocidade, esta não é inconciliável com a dimensão econômica, de modo inverso, a reciprocidade gera um processo de redistribuição econômica que possui motivação social.

Isso implica em uma dinamização econômica que extrapola a prática do autoconsumo, sendomormente direcionada para a busca pela realização de excedentes (SABOURIN, 1999). Compreende-se que a dinâmica relacional estabelecida entre as cooperativas do município para a condução do PNAE Municipal, um programa inserido dentro de uma lógica de troca monetária, consiste em um exemplo palpável da dinâmica condicionada e mutuamente integrada entre apropriação econômica e reciprocidade a que se refere o autor.

De forma mais ampla, é possível afirmar que a proposta desse autor não se orienta para a promoção exclusiva da lógica da reciprocidade, ignorando o sistema majoritariamente



vigorante de relações de troca de acordo com a lógica capitalista. Mas, sim, em uma proposição voltada para a conciliação de ambos os sistemas com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento territorial rural. É com esse entendimento, pautado pela conciliação de diferentes lógicas, que Sabourin (2012) propõe a articulação em um mesmo território de troca e reciprocidade por meio da mediação das políticas públicas. Assim, se delinearíamos um projeto de desenvolvimento territorial que preservaria a reciprocidade no interior das comunidades de agricultores familiares, porém externamente estaria aberto aos mercados e às relações capitalistas.

Para o autor, mais do que possível, esse complexo sistema mediado pelo Estado já se encontra em vigência através de algumas políticas públicas (como o PAA), do apoio estatal aos dispositivos coletivos e dos contratos entre atores de um projeto multifuncional alicerçado nas peculiaridades territoriais. No que se refere ao primeiro, Sabourin (2012) entende que, ao utilizar a agricultura familiar como fornecedora das compras públicas ou dos chamados mercados institucionais, o PAA cria uma interface entre os sistemas de reciprocidade e de troca, incorporando a justiça social em um sistema regulado pelo livre mercado. Restringindo, de tal modo, a competição capitalista por meio da criação de mercados protegidos politicamente pelo Estado. Entende-se que a mediação realizada pelo GT-PNAE em Pelotas representa, senão já outro exemplo concreto dessa primeira possibilidade elencada pelo autor, seguramente, pelo menos, uma via potencial para isso.

No que respeita ao segundo, o mesmo autor compreende o apoio estatal a dispositivos coletivos como organizações de agricultores, a exemplo da Universidade Camponesa ou de escolas familiares agrícolas. Ou, ainda, iniciativas coletivas de difusão de inovação, como os grupos de agricultores experimentadores, as quais podem conduzir à interconexão entre intercâmbio monetário e reciprocidade. Isso se daria da seguinte forma:

Essas contribuições para bens comuns ou bens públicos são assumidas pelos agricultores por necessidade; entretanto, além do apoio à produção, elas garantem outras funções de interesse coletivo: preservação da floresta, da biodiversidade, da água, segurança alimentar e produção de referências técnicas. Essas prestações, não diretamente produtivas, dependem geralmente de estruturas e de regras sociais de proximidade e de reciprocidade construídas no tempo. Recuperar as funções de interesse coletivo significa, portanto, contribuir também para preservar ou modernizar as relações socioeconômicas (ajuda mútua, gestão partilhada de recursos) e os valores humanos éticos que elas produzem. Esses valores de confiança, equidade, justiça e responsabilidade não são dados culturalmente ou socialmente. Sua manutenção e sua reprodução passam pelo reconhecimento do nome, do saber e do gesto dos atores locais, camponeses, artesões e pescadores (SABOURIN, 2012, p. 75).

Por último, um projeto multidimensional de desenvolvimento territorial pode incitar uma relação de interdependência entre troca e reciprocidade em que ambas as lógicas se mostram maleáveis a concessões. É o que ocorre com a venda de produtos com selo personalizado, através da garantida reprodução de tradições locais e também da criação de um diferencial para o produto localmente produzindo, favorecendo a sua comercialização. De modo geral, a proposta de Sauborin pode ser sinteticamente depreendida por meio das palavras de Radomsky (2009):

Dentre as inúmeras formas que têm assumido os processos de desenvolvimento rural no Brasil contemporâneo, algumas se distinguem pela maneira como os atores sociais se vinculam e interagem. Protagonistas destes processos, suas iniciativas conjugam princípios usualmente nomeados de 'tradicionais', tais como o reforço dos laços de reciprocidade e proximidade nas comunidades rurais, com relações tipicamente capitalistas nos mercados de trabalho e de produtos. Isto significa que, malgrado o fenômeno da mercantilização das práticas econômicas e das relações sociais, ocasionado por processos tais como a modernização da agricultura, a externalização dos processos produtivos e o crescimento das formas de trabalho assalariadas no meio rural, agricultores de certas regiões têm realizado estratégias de reprodução social que se fundamentam em relações não-mercantis (RADOMSKY, 2009, p. 107).

Deve-se destacar que a compreensão de que o DTR também pode originar-se a partir de ações não diretamente articuladas pelo poder público não sinaliza em direção a um entendimento que exima o Estado do cumprimento de suas funções sociais. O que se pretende é apenas demonstrar a importância e a viabilidade da organização social como um motor para o desenvolvimento territorial rural. Motor que pode e deve ser aproveitado e potencializado pelas políticas públicas, como o fazem atualmente em Pelotas os mercados institucionais, ao propiciarem – ainda que não diretamente – a formação do GT-PNAE.

CONCLUSÃO

De modo geral, após a análise do contexto teórico-empírico delineado, é preciso destacar alguns apontamentos conclusivos. Primeiro, a tendência sutil entre os mediadores a enxergar a ação do PAA e PNAE de forma levemente mais positiva que os fornecedores, percebendo nos programas um conjunto de potencialidades ligeiramente mais contundentes de atuação em prol do desenvolvimento rural do que os fornecedores. Essa perspectiva possivelmente deriva-se da escala mais abrangente com que os mediadores observam os programas, em razão de sua maior proximidade com as entidades executoras e da possibilidade de verificação de impactos do PAA e PNAE também sobre as instituições de ensino.



Segundo, o aspecto central das potencialidades territoriais destacadas pelos informantes: a coesão social estimulada pelos programas no interior do grupo dos fornecedores e também entre os três segmentos envolvidos na operacionalização dos programas. Nesse cenário, a atuação do GT-PNAE desempenha um papel fundamental de articular e fazer convergir as demandas particulares em um fórum comum. A cooperação entre diferentes segmentos em prol do alcance de objetivos comuns (desenvolvimento pleno de todas as potencialidades dos programas) ou a mobilização coordenada de objetivos particulares (fortalecimento da agricultura familiar, dinamização do espaço rural) são linhas diretrizes da ação do GT-PNAE que exemplificam a importância desse fórum para a utilização mais efetiva dos mercados institucionais como mecanismos de promoção do DTR.

As alternativas para o melhor aproveitamento do PNAE e PAA como instrumentos de promoção do DTR passam, necessariamente, pela maximização das potencialidades territorialmente identificadas e pelo seu emprego como ferramentas de superação das limitações territoriais seguramente enfrentadas. O que é exemplificado pelo contexto profícuo descortinado pelo fortalecimento do tecido social no sistema agrário familiar de Pelotas. Entretanto, outras questões também demandam maior atenção, como a imprescindibilidade de políticas voltadas para fortalecer, desde a base, questões que os mercados institucionais apenas podem tangenciar, como as estruturais discrepâncias sociais e econômicas que pautam o rural brasileiro.

Em outras palavras, a afirmação da importância do PAA e PNAE para o DTR do sistema agrário familiar de Pelotas não implica, de forma alguma, a negação da necessidade e, mesmo, da premência de formulação de políticas públicas que contemplem também outras demandas dos territórios rurais. Isso significa dizer que é preciso a mobilização coletiva dos atores envolvidos para o aproveitamento das potencialidades territoriais, mas também a ação estatal no sentido de permitir maior flexibilidade aos programas e prover um conjunto de políticas públicas capaz de fomentar o DTR de forma estrutural, permitindo que os mercados institucionais possam realmente estimular processos já especificamente impulsionados por programas mais dirigidos. Visto que, como a discussão teórica encetada pôde demonstrar, de fato, PAA e PNAE, sozinhos, são absolutamente insuficientes para o desenvolvimento territorial rural. Há nessa afirmação tanto um reconhecimento quanto uma crítica, o primeiro é uma afirmação da operacionalidade do desenvolvimento, a segunda é tanto a aceitação de suas limitações quanto a determinação para superá-las.

Por fim, compete apenas destacar que a linha teórica aqui advogada não se omite de uma crítica às ideias e proposições que cercam o desenvolvimento, sob a condição dessas críticas efetivamente conduzirem a alternativas proposicionais que não objetivem celebrar

a desigualdade como diversidade. A crítica ao desenvolvimento permitiu a superação de modelos excludentes, agora é preciso ir além dessa crítica. O DTR é um caminho para isso, caminho no qual PAA e PNAE são vias de acesso que podem encurtar distâncias, mas, para isso, é preciso que haja um itinerário claramente definido, dentro do qual cada contexto territorial construirá suas próprias trilhas.

REFERÊNCIAS

1. ABRAMOVAY, Ricardo. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. In: ABRAMOVAY, Ricardo. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. p. 83-100.
2. ALVES, Adilson Francelino. Conhecimentos Convencionais e Sustentáveis: uma visão de redes interconectadas. In: ALVES, Adilson Francelino; CORRIJO, Beatriz Rodrigues; CANDIOTTO, Luciano Zanetti Pessoa (Orgs.). **Desenvolvimento territorial e agroecologia**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p. 63-80.
3. ANTAS JR., Ricardo Mendes. A emergência dos atores hegemônicos corporativos e a partição da regulação do território. In: ANTAS JR., Ricardo Mendes. **Território e regulação: o espaço geográfico fonte material e não-formal do direito**. São Paulo: Associação Editorial Humanitas: Fapesp, 2005. p. 160-203.
4. BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
5. BERTALANFFY, Ludwig Von. **Teoria Geral dos Sistemas**. 2. ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 1975.
6. CAZELLA, Ademir, Antonio; BONNAL, Philippe; MALUF, Renato Sérgio Jamil (Orgs.). **Agricultura Familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial do Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.
7. CLEPS JUNIOR, João. Questão Agrária, Estado e Territórios em Disputa. In: SAQUET, Marcos Aurélio, SANTOS, Roseli Alves dos. (Orgs.). **Geografia Agrária, território e desenvolvimento**. São Paulo: Expressão Popular, 2010. p. 35-54.
8. CUNHA, Luiz Alexandre Gonçalves. Desenvolvimento territorial: algumas reflexões teórico-conceituais derivadas de estudo monográfico. In: ALVES, Adilson Francelino; CORRIJO, Beatriz Rodrigues; CANDIOTTO, Luciano Zanetti Pessoa (Orgs.). **Desenvolvimento territorial e agroecologia**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p. 47-61.
9. DEMATTEIS, Giuseppe. Sistema Local Territorial (SLOT): um instrumento para representar, ler e transformar o território. In: ALVES, Adilson Francelino; CORRIJO, Beatriz Rodrigues; CANDIOTTO, Luciano Zanetti Pessoa (Orgs.). **Desenvolvimento territorial e agroecologia**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p. 33-46.
10. ESCOBAR, Arturo. **La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo**. Caracas, Venezuela: Fundación Editorial el perro y la rana, 2007.

11. FAVARETO, Arilson; DEMARCO, Diogo. Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma avaliação dos CMDR em cinco Estados brasileiros. In: SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Orgs.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 121-145.
12. FERNANDES, Bernardo Mançano. Sobre a tipologia de territórios. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério. (Orgs.). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 197-215.
13. GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1987.
14. HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
15. LEITE, Sergio Pereira; ÁVILA, Rodrigo Vieira de. El sentido de la reforma agraria en los procesos de desarrollo: por una crítica a los límites de la visión económico-reduccionista y al modelo de modernización agrícola. In: FERNANDES, Bernardo Mançano (Org.). **Campesinato e agronegócio na América Latina: a questão agrária atual**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p. 303-323.
16. MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. **História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.
17. MEDEIROS, Rosa Maria Vieira. Território, espaço de identidade. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério. (Orgs.). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 217-227.
18. MONTENEGRO GÓMEZ, Jorge Ramon. A ancoragem institucional do desenvolvimento territorial rural na América Latina. In: ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS, 2., 2007, Rio de Janeiro, **Anais...** Rio de Janeiro: UFRJ, 2007a. p. 1-17.
19. MONTENEGRO GÓMEZ, Jorge Ramon. Desenvolvimento em (des) construção: provocações e questões sobre desenvolvimento e geografia. In: FERNANDES, Bernardo Mançano; MARQUES, Marta Inez Medeiros; SUZUKI, Júlio César (Orgs.). **Geografia Agrária: teoria e poder**. São Paulo: Expressão Popular, 2007b. p. 39-54.
20. MORAES, Antonio Carlos Robert. Na trilha do purgatório: política e modernidade na geografia brasileira contemporânea. In: SILVA, José Borzacchiello da; LIMA, Luiz Cruz; DANTAS, Eustóquio Wanderley Correia. (Orgs.). **Panorama da geografia brasileira II**. São Paulo: Annablume, 2006. p. 39-46.
21. MORIN, Edgar. **O Método I: a natureza da natureza**. 2. ed. Portugal: Publicações Europa-América, 1980.
22. PAULINO, Eliane Tomiasi. Políticas territoriais e questão agrária: da teoria à intervenção. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SANTOS, Roseli Alves dos (Orgs.). **Geografia agrária, território e desenvolvimento**. São Paulo: Expressão Popular, 2010. p. 107-129.
23. PIRES, Elson Luciano Silva. As lógicas espaciais e territoriais do desenvolvimento: delineamento preliminar dos aspectos históricos, teóricos e metodológicos. In: FERNANDES, Bernardo Mançano; MARQUES, Marta Inez Medeiros; SUZUKI, Júlio César (Orgs.). **Geografia Agrária: teoria e poder**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 55-82.

24. PORTES, Alejandro. Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. **Annual Review of Sociology**, Palo Alto, v. 24, p. 1-24, Aug. 1998.
25. RADOMSKY, Guilherme Waterloo. Reciprocidade, redes sociais e desenvolvimento rural. In: SCHNEIDER, Sergio (Org.). **A diversidade da agricultura familiar**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 107-136.
26. SABOURIN, Eric. **Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009a.
27. SABOURIN, Eric. Práticas de reciprocidade e economia de dádiva em comunidades rurais do Nordeste brasileiro. **Raízes**, Campina Grande, ano XVIII, n. 20, p. 41-49, nov. 1999.
28. SABOURIN, Eric. Práticas sociais, políticas públicas e valores humanos. In: SCHNEIDER, Sergio (Org.). **A diversidade da agricultura familiar**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009b. p. 219-243.
29. SABOURIN, Eric. Reciprocidade e análise de políticas públicas rurais no Brasil. **Ruris**, Campinas, v. 6, n. 2, p. 53-90, set. 2012.
30. SACHS, Wolfgang (Ed.). **The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power**. 2nd. ed. London: Zed Books, 2010.
31. SANTOS, Milton. O retorno do território. **Observatorio Social de América Latina**, Buenos Aires, ano 6, n. 16, p. 251-261, jun. 2005.
32. SAQUET, Marcos Aurélio. Por uma abordagem territorial. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério. (Orgs.). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 73-94.
33. SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério. Território, territorialidade e desenvolvimento: diferentes perspectivas no nível internacional e no Brasil. In: ALVES, Adilson Francelino; CORRIJO, Beatriz Rodrigues; CANDIOTTO, Luciano Zanetti Pessoa (Orgs.). **Desenvolvimento territorial e agroecologia**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p. 15-31.
34. SILVA NETO, Benedito; BASSO David (Orgs.). **Sistemas agrários do Rio Grande do Sul: análise e recomendações de políticas**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005.
35. SOUZA, Marcelo José Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. **Geografia: conceitos e temas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 77-116.
36. SOUZA, Marcelo José Lopes de. Território da divergência e (da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério (Orgs.). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 57-72.
37. SUERTEGARAY, Dirce Maria Antunes. Espaço geográfico uno e múltiplo. **Scripta Nova**, Barcelona, v. 5, n. 93, p. 1-10, jul. 2001.

38. TARTARUGA, Iván Geraldo Peyré. Território e participação: apontamentos para o desenvolvimento territorial rural no Brasil. In: HEIDRICH, Álvaro Luiz et al. (Orgs.). **A emergência da multiterritorialidade: a resignificação da relação do humano com o espaço**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. p. 145-159.
39. TRICHES, Rozane Marcia; SCHNEIDER, Sergio. Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 933-945, 2010.

ARTIGO RECEBIDO EM MAIO DE 2016

ARTIGO APROVADO EM SETEMBRO DE 2016