

# APREENDENDO DINÂMICAS TERRITORIAIS DE DESENVOLVIMENTO POR MEIO DA ANÁLISE ESCALAR: UM ESTUDO DO PROINF E DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO TERRITÓRIO RURAL ZONA SUL DO RIO GRANDE DO SUL

Grasping Development Territorial Dynamics through Scale Analysis: Proinf and Parliamentary Amendments study on Território Rural Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul

Aprehendiendo Dinámicas Territoriales de Desarrollo a través de la Análisis Escalar: un estudio de Proinf y Enmiendas parlamentarias en lo territorio rural Zona Sul do Rio Grande do Sul

Anelise Graciele Rambo<sup>i</sup>

*Universidade Federal da Fronteira Sul - Brasil*

Lillian Bastian<sup>ii</sup>

Evander Eloi Krone<sup>iii</sup>

Marcelo Antonio Conterato<sup>iv</sup>

Sergio Schneider<sup>v</sup>

*Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Brasil*

## RESUMO

O presente artigo procura evidenciar as múltiplas dinâmicas territoriais construídas a partir do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), por meio do Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf) e das Emendas Parlamentares no território rural Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul (TRZS). Parte-se da hipótese de que além da dinâmica territorial desencadeada no âmbito do Pronat, territorializada pela ação do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter), há uma miríade de atores que mobilizam diferentes escalas de ação de modo a atender suas demandas, interesses e necessidades. Ademais, considera-se que estas escalas, embora tenham dinâmicas e trajetórias distintas, pouco interagindo entre si, mostram-se complementares no atendimento das demandas territoriais. Defende-se, no entanto, que para que seja desencadeado um processo de desenvolvimento territorial rural sustentável, tal como preconizado pelo Pronat e pelo Programa Territórios da Cidadania (PTC), torna-se necessário maior concertação entre as dinâmicas escalares em questão.

**Palavras-chave:** análise escalar; Proinf; Emendas Parlamentares; desenvolvimento territorial.

## ABSTRACT

This article intends to highlight the multiple territorial dynamics constructed from Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) through the Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf) and Parliamentary Amendments within Território Rural Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul (TRZS). We started from the hypothesis that beyond territorial dynamics initiated under Pronat, territorialized by the Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter) action, there are a myriad of actors that mobilize different scales of action to attend their demands, interests and needs. Moreover, we are considered that these scales, although it has distinct dynamics and paths, little interacting each other, it demonstrate complementarities on attend the territorial demands. We argue, however, that to begin a sustainable rural territorial development process, as defended the Pronat and Programa Territórios da Cidadania (PTC), it becomes necessary to greater concerted between the scalar dynamics in question.

**Key words:** scalar analysis; Proinf; Parliamentary Amendments; territorial development.

## RESUMEN

En este artículo se pretende dar a conocer las múltiples dinámicas territoriales construidas por el Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) a través del Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf) y Enmiendas Parlamentarias en lo Território Rural Zona Rio Grande do Sul (TRZS). Partimos de la hipótesis de que más allá de las dinámicas territoriales desencadenadas bajo Pronat, territorializada por la acción de lo Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter), hay un gran número de actores que movilizan diferentes escalas de acción para satisfacer sus demandas, intereses y necesidades. Por otra parte, se considera que estas escalas, aunque tienen trayectorias y dinámicas diferentes, algunos que interactúan entre sí, aparecen complementaria en el tratamiento de las demandas territoriales. Se argumenta, sin embargo, que se desencadena un proceso de desarrollo territorial rural sostenible, como se propone en Pronat y lo Programa Territórios da Cidadania (PTC), se hace necesario una mayor concertación entre la dinámica escalares en cuestión.

**Palabras clave:** análisis escalar; Proinf; Enmiendas Parlamentarias; desarrollo territorial.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo foi instigado a partir dos primeiros resultados de uma pesquisa nacional que vem sendo desenvolvida desde 2010 em 37 territórios rurais do Brasil<sup>1</sup>. Esta iniciativa se propõe a articular institucionalmente e operacionalmente as Universidades, os Territórios Rurais (TRs) e a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) para o estabelecimento do Sistema de Gestão Estratégica (SGE) do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), estimulando o desenvolvimento dos processos de acompanhamento, avaliação e informação nos territórios por meio de Células de Acompanhamento e Informação (CAIs). Para tal, foram realizadas pesquisas in loco, com o objetivo de averiguar elementos que caracterizem (1) a Identidade Territorial, (2) a Gestão dos Colegiados Territoriais, (3) as Capacidades Institucionais, (4) o Índice de Condições de Vida (ICV)<sup>2</sup>, além da (5) avaliação de projetos concluídos do Pronaf Infraestrutura realizados no âmbito do Pronat, denominados doravante de projetos territoriais (PTs).

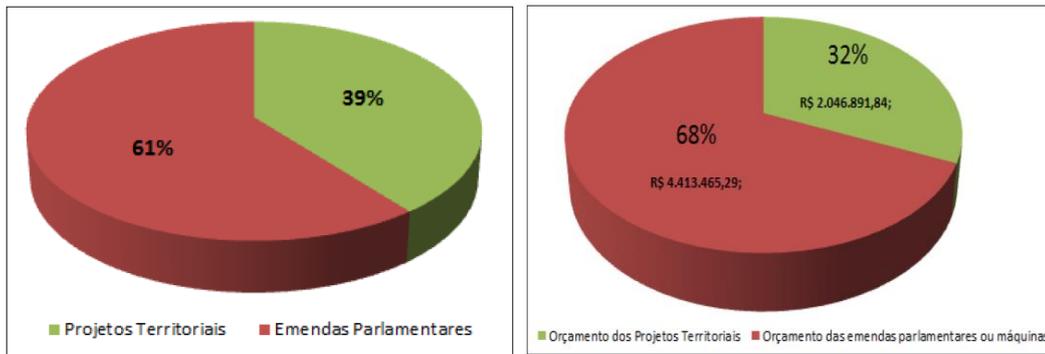
Ao se observar os projetos do Pronat Infraestrutura concluídos no território rural Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul (TRZS), de modo geral, observa-se efeitos positivos no dia a dia e mesmo sobre a qualidade de vida dos beneficiários. Em geral, os projetos territoriais vão ao encontro de estrangulamentos das cadeias produtivas levantadas pelos próprios beneficiários (agricultores, assentados, pescadores, quilombolas) ou suas organizações. Grande

parte dos projetos territoriais é proposta para atender a demandas específicas de cooperativas e/ou associações. Isso denota um aspecto positivo, uma vez que representa uma demanda social legitimada e organizada. No entanto, representa também o atendimento de demandas pontuais do território (RELATÓRIO ANALÍTICO, 2012).

Outra forma utilizada pelos atores territoriais para atender as suas demandas são as Emendas Parlamentares (EPs), que se caracterizam por serem projetos dos parlamentares do Congresso Nacional que destinam para entidades/municípios/estados recursos públicos repassados por meio de convênios ou congêneres (MOGNANI, 2008). No caso do TRZS foi verificado que estas emendas são mais numerosas do que os projetos territoriais do Proinf, conforme consta na figura 1.

De acordo com os gráficos (FIGURA 1), dos projetos do TRZS, 61% referiam-se a EPs enquanto que apenas 39% foram PTs implementados via discussões do Colegiado Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (Codeter). No que se refere aos recursos empregados, tem-se uma discrepância ainda maior: 68% dos recursos foram por meio das EPs e 32% referem-se aos PTs.

Importa lembrar que a perspectiva territorial do desenvolvimento rural sustentável proposta pelo Estado brasileiro envolve uma visão integradora de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas de intervenção. Desta forma, é proposto o desenvolvimento de soluções que contemplem combinações entre as diversas



**FIGURA 1:** Número de Projetos Territoriais e Emendas Parlamentares (à esquerda) e valores empregados nos Projetos Territoriais e Emendas (à direita).

Fonte: Relatório Analítico, 2012.

dimensões do desenvolvimento sustentável, quais sejam, econômica, sócio-cultural, político-institucional e ambiental (BRASIL, 2004).

Paralelo a isso, a visão de futuro apresentada pelo Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) do TRZS propõe promover o desenvolvimento em suas diferentes dimensões – ambiental, social, cultural e econômica – com preservação ambiental para o bem estar social das populações do território. Visualiza-se um futuro com o protagonismo da agricultura familiar, fortalecimento do associativismo e cooperativismo, ampliação da produção de alimentos limpos a partir da consolidação da agroecologia, com maior valor agregado e ampliação dos espaços de comercialização, com aumento de renda e vida digna no campo e na cidade (PTDRS Zona Sul, 2009).

Esses objetivos e visão de futuro expressos pelo Pronat e pelo PTDRS por um lado, e por outro, as distintas trajetórias e discrepâncias de recursos e número de projetos entre EPs e PTs estão instigando a realização da presente análise. Para tal, neste primeiro momento são apresentados dados e informações sobre a dinâmica e a trajetória dos PTs e das EPs para

num segundo momento, propor a análise escalar como uma metodologia capaz de analisar bem como subsidiar os estudos das dinâmicas territoriais do desenvolvimento rural.

As informações que compõem esta pesquisa foram obtidas em duas bases de dados. O levantamento sobre os PTs foi realizado por meio do Sistema de Gestão Estratégica (SGE) da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) onde constam registros sobre as ações territoriais para os territórios rurais. Já as informações acerca das EPs foram obtidas acessando a base Acompanhamento de Obras que está localizada no site eletrônico da Caixa Econômica Federal (CEF). Após o levantamento das informações e identificação de alguns dos atores envolvidos nos PTs e EPs e de como atuam, utilizou-se da análise escalar para expressar as trajetórias e hierarquias presentes na dinâmica territorial do desenvolvimento do TRZS.

Para tal, este artigo está estruturado em seis seções, além desta introdução. A segunda seção expõe como foi incorporada a perspectiva territorial no Estado brasileiro e quais são os resultados alcançados desde que o Estado

assumiu esta concepção. A terceira parte trata de uma sucinta descrição do TRZS. Nas seções que se encontram na sequência está introduzida a dinâmica de funcionamento dos PTs e das EPs bem como os dados específicos destas políticas para o TRZS. A sexta parte traz o referencial que embasa a análise escalar e aponta quais são as escalas envolvidas no PTs e EPs para o território. Por fim, apresentam-se breves considerações finais e indicações para a sequência da pesquisa.

### **A PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO ESTADO BRASILEIRO EXPRESSAS PELO PRONAT E PTC**

A partir da criação da Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT) em 2003, é implementado o Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) seguido do Programa Territórios da Cidadania (PTC) em 2008. Tanto a criação da SDT, quanto as políticas com denominação territorial refletem uma tendência internacional que atribui importância e protagonismo às escalas locais e às dinâmicas territoriais<sup>3</sup>.

Como aponta Guanzirolli (2006), do ponto de vista das políticas até os anos 1980, as intervenções foram sempre setoriais, dando conta parcialmente dos problemas e potencialidades das regiões e territórios. Vigoraram políticas de ordem nacional desvinculadas da diversidade econômica, social e política que poucas vezes se adaptavam aos contextos locais. Para compensar estas limitações tentou-se implementar grandes projetos integrados, que ao ficar sobrecarregados de programas e atividades

tornaram-se de difícil manejo. Houve certo desenvolvimento agrícola que não necessariamente implicou em desenvolvimento rural. A Revolução Verde que refletiu a incorporação de insumos modernos por um lado, por outro levou ao aprofundamento do processo de esvaziamento do campo, à desaparecimento de unidades familiares de produção.

O desgaste da política agrícola de viés exclusivamente setorial é acentuado com o surgimento de experiências com características endógenas e de valorização das especificidades locais. Mendonça e Ortega (2005) enfatizam que a experiência da Terceira Itália, bem como o programa Ligações entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais (Leader), criado em 1991, tornaram-se referência paradigmática para a formulação e implantação de estratégias de desenvolvimento territorial em muitos lugares do mundo, uma vez que caracterizavam regiões que conseguiram encontrar respostas próprias e inovadoras de desenvolvimento, garantindo seu dinamismo econômico, mesmo num contexto de crise econômica mundial.

No Brasil, as pesquisas e ações internacionais influenciaram o ambiente acadêmico e político, incentivando a criação da SDT, do Pronat e do PTC. Três eixos estratégicos organizam as ações da SDT: (a) organização e o fortalecimento dos atores sociais, que procura desencadear um processo de incremento das redes sociais dos territórios, buscando maior autonomia e empoderamento das comunidades na gestão do desenvolvimento; (b) adoção de

princípios e práticas da gestão social para estimular a adoção de práticas de gestão social do desenvolvimento concretizando espaços de debate e concertação; (c) implementação e integração de políticas públicas para promover a convergência das mesmas e consequentemente a integração vertical (dos ambientes municipal, territorial, estadual e nacional) e horizontal (entre órgãos e/ou entidades distintas que atuam em um mesmo nível)<sup>4</sup> (BRASIL, 2005).

Conforme já mencionado, a perspectiva territorial do desenvolvimento rural sustentável envolve uma visão integradora de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas de intervenção. Para tal, no Pronat, o território é entendido enquanto um espaço físico, geograficamente definido, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais (ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições) e uma população com grupos sociais relativamente distintos onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. Por sua vez, o território rural seria aquele onde os critérios multidimensionais que o caracterizam, bem como os elementos mais marcantes que facilitam a coesão social, cultural e territorial, apresentam a predominância de elementos rurais<sup>5</sup> (BRASIL, 2003).

A seleção dos territórios rurais para ações do Pronat tem por base as microrregiões geográficas que apresentam densidade demográfica menor que 80 hab/km<sup>2</sup> e população média por município de até 50.000 habitantes, bem como a presença de agricultores

familiares, famílias assentadas e famílias de trabalhadores acampados (BRASIL, 2003).

A estrutura organizacional dos territórios rurais é sustentada pelo Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter). O Colegiado, antecedido pela Comissão de Implantação de Ações Territoriais (Ciat), representa um tipo de arranjo institucional, por meio do qual se pretende construir acordos em torno da implementação dos projetos de interesse do território, catalisando habilidades e competências dispersas num conjunto de organizações e agentes, públicos e privados, individuais e coletivos, e operar esses atributos colocando-os a serviço do território (BRASIL, 2005).

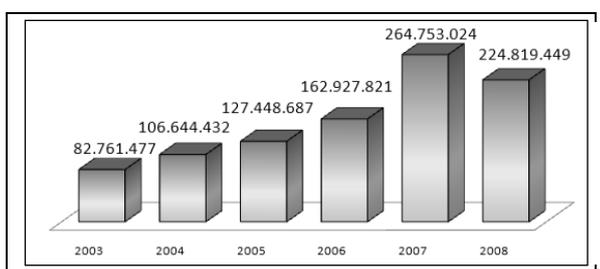
Os Colegiados devem ter, em sua composição, representantes das três esferas de governo e da sociedade, devendo haver paridade entre representantes do governo e sociedade civil bem como uma composição representativa, diversa e plural dos atores sociais relacionados ao desenvolvimento rural<sup>6</sup>. Ao Codeter cabe deliberar e propor ações para o desenvolvimento sustentável dos territórios, além de articular políticas públicas, realizar o planejamento das ações e definir os programas e projetos que devem compor o Plano Territorial de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PTDRS).

Quanto ao Pronat, Wesz Júnior e Leite (2010) sintetizam que, em 2003, as linhas de ação se baseavam em duas modalidades do Pronaf: (a) Infraestrutura e Serviços Municipais e (b) Capacitação dos Agricultores Familiares. Essas duas linhas deixaram de fazer parte do Pronaf e

passaram a compor o Pronat através das funções: Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais e Capacitação de Agentes de Desenvolvimento. Paralelamente, duas outras ações compõem o Pronat, mesmo não agregadas na sua matriz orçamentária: Assistência Financeira Mediante Emendas Parlamentares e o Projeto Dom Helder Câmara (PDHC) - Desenvolvimento Sustentável para os Assentamentos da Reforma Agrária no Semi-Árido do Nordeste.

Com base nos critérios estabelecidos pela SDT, há atualmente 242 territórios rurais identificados, sendo que 164 são apoiados pelo Pronat. Destes, 93 aprovaram seus planos e outros 71 estão em processo de elaboração e qualificação (BRASIL, 2010c).

Quanto ao volume de recursos contratados, é possível observar pela figura 2 que estes passaram de R\$ 82,7 milhões em 2003, para R\$ 264,7 milhões em 2007, o que corresponde a um crescimento de 272%. De 2007 a 2008 ocorreu uma queda no valor contratado de cerca de R\$ 40 milhões, vinculada à diminuição dos recursos oriundos das emendas parlamentares. Enquanto as demais linhas ampliaram o seu orçamento em 2008, as emendas territoriais apresentaram uma baixa de 50% se comparado ao ano anterior (WESZ JÚNIOR; LEITE, 2010).



**FIGURA 2:** Valor anual contratado pelo Pronat de 2003 a 2008(R\$).

Fonte: Wesz Júnior; Leite (2010).

Em decorrência do Pronat surge, em 2008, o Programa Territórios da Cidadania (PTC). Ele resulta da constatação de significativas desigualdades sócio-econômicas entre os próprios territórios rurais. Com o mesmo referencial conceitual do Pronat acerca do desenvolvimento territorial, a prioridade do PTC consiste em atender territórios que apresentam baixo acesso a serviços básicos, índices de estagnação na geração de renda, e carência de políticas integradas e sustentáveis para autonomia econômica. No PTC a ênfase recai sobre o combate à pobreza e conquista de cidadania.

Assim sendo, o objetivo maior do Territórios da Cidadania consiste na superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável<sup>7</sup>. A estrutura institucional do PTC é formada pelo Comitê Gestor Nacional (composto por 22 membros entre ministérios, secretarias e a Casa Civil), Comitês de Articulação Estadual e os Colegiados Territoriais. O Comitê tem por atribuição aprovar diretrizes, adotar medidas para execução do programa, avaliá-lo e definir novos territórios. A coordenação do Programa é realizada pelo MDA, sua articulação institucional pela Casa Civil, a questão orçamentária pelo Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) e o monitoramento pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (Nead) (WESZ JÚNIOR; LEITE, 2010).

Os Comitês de Articulação Estadual são consultivos e propositivos. Articulam órgãos

federais, estaduais e municipais. Visam apoiar a organização e mobilização dos Colegiados, fomentar a articulação e integração de políticas públicas nos territórios, acompanhar a execução do Programa e apresentar sugestões de novos territórios e novas ações.

Os Colegiados Territoriais estruturam-se em geral, a partir dos mesmos Colegiados do Pronat. No entanto, há três diferenças quanto aos objetivos, estrutura, abrangência e complexidade institucionais, quais sejam: (a) presença de um Comitê Gestor Nacional; (b) a subdivisão dos Colegiados em Comitês Temáticos (educação, cultura, saúde, etc.) uma vez que tratam de ações e políticas mais abrangentes que as temáticas vinculadas ao meio rural; (c) maiores esforços em estruturar a participação do Estado em suas três instâncias administrativas (federal, estadual e municipal).

A partir do conceito de território adotado pelo Pronat, o PTC acrescenta novos critérios de seleção dos Territórios de Cidadania, prevendo a implementação de territórios que já estivessem incorporados no Pronat, com presença de um por estado da federação em 2008 e dois em 2009<sup>8</sup>. Quanto aos recursos destinados ao PTC, Wesz Júnior e Leite (2010) apontam que, em 2008 o valor previsto para os 60 Territórios da Cidadania chegou a R\$ 12,8 bilhões, valor que alcançou quase R\$ 25 bilhões em 2009 com a entrada de mais 60 novos territórios. Em 2010 o montante de recursos ampliou-se para R\$ 26,8 bilhões. Houve portanto um crescimento de 109,8% de 2008 para 2010. As linhas com maior crescimento foram (a) organização sustentável da produção e saúde e (b) saneamento e acesso

à água, que aumentaram o valor previsto em 187,5% e 147,7%, respectivamente. O tema que teve uma ampliação mais reduzida nestes três anos foi o de Ações Fundiárias (27%), que apresentou inclusive uma redução de 20% nos valores absolutos de 2009 para 2010.

Por sua vez, para estimular o desenvolvimento dos processos de acompanhamento, avaliação e informação nos territórios, como mencionado acima, em 2010, foram constituídas as Células de Acompanhamento e Informação (CAIs) a fim de articular institucionalmente e operacionalmente as Universidades, os TRs e a SDT para o estabelecimento do Sistema de Gestão Estratégica (SGE). Os resultados dos trabalhos da CAI do TRZS instigaram as análises aqui expostas. A seguir é apresentada uma breve caracterização do referido território.

## **O TERRITÓRIO RURAL ZONA SUL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: BREVE CARACTERIZAÇÃO**

O Território Zona Sul do Rio Grande do Sul localiza-se no extremo sul do Brasil. Sua população total, no ano de 2010, correspondeu a 864.343 habitantes distribuídos em 25 municípios, conforme mapa abaixo. Deste total, 82,44% representa a população rural sendo a urbana de 17,56%. No que se refere à dinâmica populacional, observa-se considerável concentração em dois municípios, quais sejam, Pelotas e Rio Grande. Ambos concentram 60,8% da população do território. Pelotas possui 328.275 habitantes, e Rio Grande 197.228 habitantes.

O PIB do Território Zona Sul somou no ano de 2008, segundo o IBGE, cerca de R\$ 10.674.245,00, o que representou 8,7% no PIB estadual. Deste montante, o setor de serviços foi responsável por 59,8%, seguido pela indústria com 27% e agropecuária com 13,4%. Dos 25 municípios que compõem o território, 76% têm no setor de serviços a maior contribuição na constituição do PIB municipal. Em outros 16% se destacou o setor da agropecuária e em apenas 8% dos municípios, foi o setor da indústria que teve maior importância para a constituição do PIB (IBGE, 2011).

A trajetória histórica da Zona Sul leva à constituição de quatro categorias sociais: a primeira delas são os grandes proprietários remanescentes das sesmarias, que atualmente formam estâncias de produção pecuária ou realizam o cultivo de arroz irrigado, quando suas terras estão em áreas de várzea. A segunda categoria é formada por três subgrupos, embora todos eles sejam unidades familiares.

Os agricultores familiares, que se instalaram mediante processos de colonização com imigrantes pomeranos e franceses, os pecuaristas familiares, que ocupam a região conhecida como Escudo Sul-riograndense, os assentados dos programas de reforma agrária. A terceira categoria é formada pelos núcleos de remanescentes de quilombolas. O quarto grupo é formado pelos pescadores artesanais, que se situam em toda a região costeira da Laguna dos Patos e da Lagoa Mirim (PTDRS Zona Sul, 2009).

A Zona Sul do Rio Grande do Sul constituiu-se em um território rural desde o início do

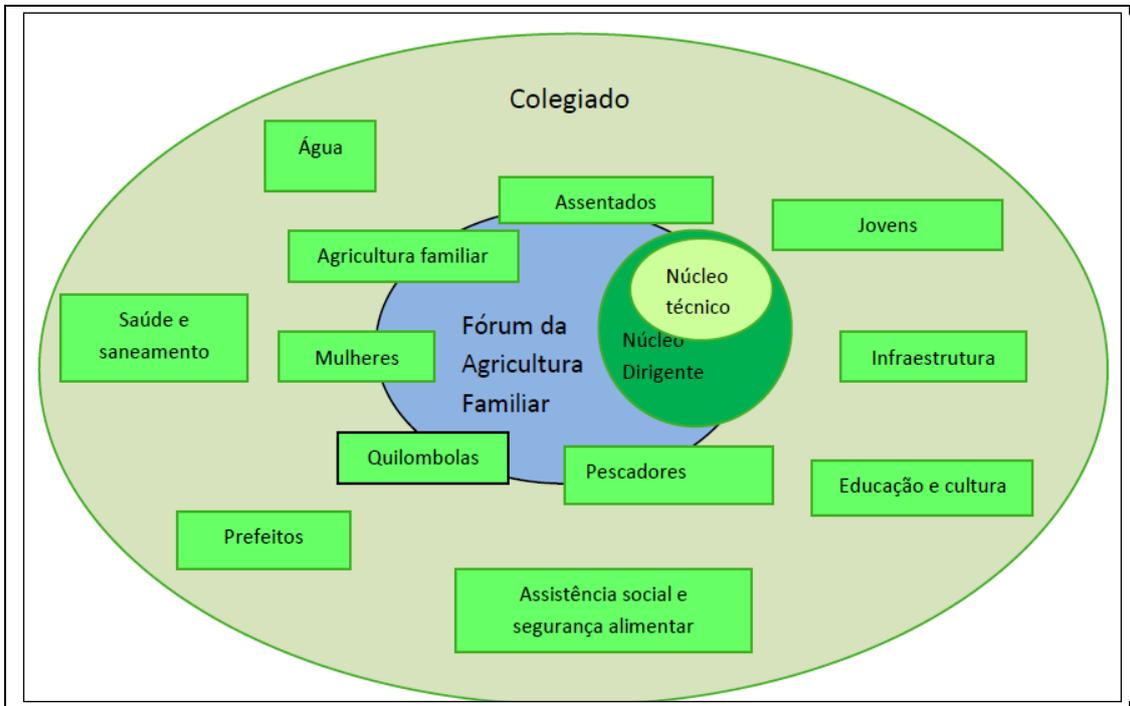
Pronat, passando a integrar também o PTC em 2008, tendo publicado seu PTDRS no ano de 2009. Importante ressaltar que o TRZS está ancorado em uma institucionalidade anterior, qual seja, o Fórum da Agricultura Familiar que se reúne mensalmente para discutir questões relativas ao desenvolvimento rural da região. Assim, as atividades do Codeter somam-se à agenda do Fórum. Na figura 3 está representada a composição do Codeter, destacando o núcleo dirigente, o núcleo técnico, o Fórum e as câmaras temáticas (na cor verde).

#### **APOIO A PROJETOS DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS EM TERRITÓRIOS RURAIS - PROINF**

O Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf) é uma ação do governo federal coordenada pela SDT/MDA. O Proinf tem como finalidade financiar projetos destinados e definidos no PTDRS dos territórios rurais.

A ação aporta recursos provindos do Orçamento Geral da União (OGU) para as iniciativas de municípios, consórcios públicos, Estados e União voltados a projetos destinados a agricultores familiares localizados nos territórios rurais, tendo como base os projetos demandados e considerados prioritários pelos PTDRS.

Os recursos destinados pelo Proinf visam gerar resultados para o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, focando principalmente em ações que potencializem a identidade territorial, a gestão social e a força da agricultura familiar.



**FIGURA 3** – Representação do Colegiado Territorial Zona Sul do Estado do RS.  
Fonte: elaborado com base em dados do PTDRS (2009).

Os atores considerados beneficiários do Proinf são os agricultores e agricultoras familiares conforme definidos na Lei 11.326 de 24/07/2006 e Decreto/PR 6.040 de 7/02/2007. Podem propor projetos, prefeituras municipais, consórcios públicos, órgãos públicos estaduais e federais. O Proinf abrange todas as unidades da federação, contudo são considerados prioritários os municípios integrantes dos territórios rurais.

Para viabilizar o financiamento de novos projetos pelo Proinf é necessário que os contratos de obras firmados até 2010, no âmbito do território pelo Proinf, estejam concluídos ou em andamento. Além disso, os projetos já finalizados devem estar em funcionamento. As propostas devem também contemplar a totalidade da obra para o seu devido funcionamento e não apenas uma parte (PROINF, 2012).

Cabe destacar que o Proinf por meio da SDT/MDA financia apenas projetos via entes públicos, ainda que a gestão do empreendimento possa se fazer de forma compartilhada com os beneficiários do projeto. Contudo, a manutenção, conservação e posse dos bens é de responsabilidade do proponente.

Desta forma, para aprovação da proposta é preciso que o objeto de financiamento seja de caráter de interesse público. É necessário ainda que a aplicação do recurso se dê em patrimônio público, o que significa dizer que o investimento deve ocorrer em uma área de propriedade do poder público, sendo vedada sua aplicação em área da iniciativa privada.

Os projetos financiados pelo Proinf compõem as seguintes áreas: (i) estruturação produtiva, como bancos de sementes e centrais de comercialização e escoamento de produção; (ii) beneficiamento, como obras de beneficiamento de produtos agropecuários; (iii)

comercialização, atuando na implementação de feiras e mercados públicos, bem como no apoio ao acesso dos mercados institucionais; (iv) infraestrutura social, como o desenvolvimento de projetos educacionais, culturais ou sociais; (v) estruturação de serviços de apoio, como a estruturação de serviços de ATER, de inspeção sanitária, o Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa) e (vi) segurança hídrica, como o financiamento de tecnologias de captação e armazenamento de água (PROINF, 2012).

As propostas para serem financiadas passam por diversas instâncias desde o território até a sua chegada e aprovação pela SDT. O Codeter é uma das instâncias pela qual os projetos devem passar para serem aprovados. É este o espaço privilegiado de negociação, articulação e decisão sobre as propostas prioritárias a serem enviadas e submetidas ao Proinf. Segundo o Manual do Proinf (2012) é neste espaço que deve ser garantida a qualidade técnica das propostas e a consonância com a visão de desenvolvimento de cada território, expressa no PTDRS, bem como com as programações de investimentos estaduais, federais e municipais, principalmente em obras de infraestrutura a serem realizadas dentro ou fora do território, mas que venham a impactar no desenvolvimento.

Desta forma, compete ao Colegiado Territorial divulgar amplamente às entidades e organizações do território sobre os procedimentos necessários para a elaboração de propostas, bem como manter um diálogo aberto com a Delegacia Federal do Desenvolvimento

Agrário, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (DFDA) e com o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural (CEDR) no sentido de indicar as propostas prioritárias.

No nível do território cabe às entidades proponentes se adequarem aos requisitos para a aprovação das propostas. Já à DFDA compete auxiliar e orientar na articulação e acompanhamento da execução dos projetos financiados pelo Proinf. Em nível estadual, o CEDRS deve assessorar a elaboração das propostas técnicas, bem como após receber as propostas técnicas enviadas pela DFDA, analisá-las e emitir parecer de recomendação ou não, considerando as suas implicações para com as estratégias de desenvolvimento rural sustentável estabelecidas no estado.

A SDT fica responsável por emitir o parecer técnico conclusivo aprovando, reprovando ou recomendando adequações às propostas técnicas recebidas. Compete também a SDT encaminhar os projetos aprovados, após empenhados, ao agente financeiro para a contratação. Para a elaboração da proposta técnica, a SDT recomenda o levantamento de uma série de dados oficiais e estudos já realizados como: PTDRS, Plano Safra Territorial (PST), Plano Territorial de Cadeia Produtiva (PTCP), Plano de Negócios (PNE), Estudo de Potencialidade Econômica (EPE), Planos de Providências.

Além disso, devem compor a proposta técnica, a aprovação da indicação pelo plenário do Codeter, devidamente comprovada pela ata e pareceres favoráveis da DFDA e CEDRS. É requisito também que a proposta esteja

vinculada aos eixos temáticos do PTDRS. São considerados prioritários os projetos que contemplem o aumento da participação social dos atores sociais envolvidos nos projetos, bem como aqueles que permitam a integração com ações e programas federais como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Plano Brasil Sem Miséria.

## OS PROJETOS TERRITORIAIS FINANCIADOS PELO PROINF NO TERRITÓRIO RURAL ZONA SUL

Os dados disponíveis no SGE apontam que no TRZS, no período entre 2003 e 2011, foram contemplados com recursos do Proinf, 21

municípios dos 25 que compõem o território. Neste período, o montante de recursos investidos (MDA e contrapartida do proponente) alcançou o valor de R\$ 16.314.443,60. Durante este período, 78 projetos foram aprovados, sendo 56 concluídos. Outros 6 projetos encontram-se em execução, 15 projetos ainda não foram iniciados e apenas um projeto encontra-se em situação de atraso (TABELA 1).

Cabe ressaltar que se destaca nesse escopo o município de São Lourenço do Sul com 14 propostas aprovadas, sendo que somente este município captou cerca de 25% do recursos do Proinf destinados ao território. Outros municípios que se destacam são Canguçu, com

Ano	CONCLUÍDA		EM EXECUÇÃO		ADIANTADA		NÃO INICIADA		ATRASADA		PARALISADA		TOTAL	
	Nº de Proj.	Total MDA (R\$)	Nº de Proj.	Total MDA (R\$)	Nº de Proj.	Total MDA (R\$)	Nº de Proj.	Total MDA (R\$)	Nº de Proj.	Total MDA (R\$)	Nº de Proj.	Total MDA (R\$)	Nº de Proj.	Total MDA (R\$)
2003	1	90.000,00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	90.000,00
2004	6	482.774,90	2	238.224,00	0	0	0	0	0	0	0	0	8	720.998,90
2005	5	1.413.352,00	0	0	0	0	1	58.400,00	0	0	0	0	6	1.471.752,00
2006	6	1.033.440,00	1	38.000,00	0	0	3	127.400,00	1	165.020,00	0	0	11	1.363.860,00
2007	10	1.658.240,00	0	0	0	0	1	91.400,00	0	0	0	0	11	1.749.640,00
2008	9	1.121.400,00	0	0	0	0	2	406.364,00	0	0	0	0	11	1.527.764,00
2009	7	1.493.365,00	3	450.453,00	0	0	1	119.604,00	0	0	0	0	11	2.063.422,00
2010	8	1.044.079,00	0	0	0	0	1	101.850,00	0	0	0	0	9	1.145.929,00
2011	4	1.192.900,00	0	0	0	0	6	1.760.000,00	0	0	0	0	10	2.952.900,00
<b>Total</b>	<b>56</b>	<b>9.529.550,90</b>	<b>6</b>	<b>726.677,00</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>15</b>	<b>2.665.018,00</b>	<b>1</b>	<b>165.020,00</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>78</b>	<b>13.086.265,90</b>

TABELA 1 – Projetos do Proinf – TRZS/RS.

Fonte: SIT/SGE, 2013. Organização própria.

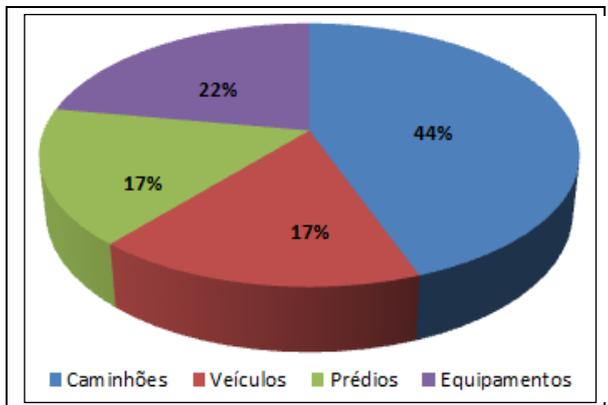
sete projetos aprovados, bem como Santa Vitória do Palmar, Piratini e Candiota, cada um, com seis projetos financiados pelo Proinf. Se somados os recursos destinados a estes cinco municípios, podemos perceber que cerca de 53% dos recursos do Proinf ficaram concentrados nos referidos municípios, enquanto, por outro lado, municípios como Amaral Ferrador, Chuí, Arroio do Padre e Rio Grande não tiveram propostas contempladas (SGE, 2013).

Por sua vez, pela pesquisa realizada no ano de 2011 e que abarcou os projetos do Proinf concluídos até aquele momento no TRZS, foi possível verificar que a maioria busca a aquisição de veículos (de passeio ou utilitários) e caminhões, conforme figura 4.

Dos 13 projetos territoriais concluídos, 61% correspondem a veículos e caminhões (17% e 44% respectivamente); 17% correspondem a prédios – destinados a capacitação/treinamento

ou comercialização de produtos – e outros 22% a equipamentos.

Esta constatação faz refletir sobre qual a contribuição de tais projetos para o desenvolvimento territorial rural sustentável tal como preconizado pelo Pronat. Como já apontado anteriormente e em outros trabalhos (RAMBO, 2011), o objetivo geral desta política pública consiste em promover e apoiar as iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável nos níveis de qualidade de vida da população rural.



**FIGURA 4** – Projetos territoriais concluídos em 2011: veículos, caminhões, prédios e equipamentos. Fonte: Pesquisa de campo, CAI Zona Sul, 2011.

O Pronat pretende promover e apoiar: (1) o fortalecimento das redes sociais de cooperação dos territórios rurais; (2) o planejamento e o fortalecimento da gestão social dos territórios; (3) iniciativas territoriais que contribuam para a dinamização e diversificação das economias territoriais; (4) a articulação de políticas públicas, com vistas à redução das desigualdades sociais e regionais e a geração de riquezas com equidade social (BRASIL, 2004).

Nesse sentido, a dúvida que se coloca é, em que medida os recursos relativamente limitados,

destinados ao Pronat e sua aplicação em ações pontuais como aquisição de veículos, é capaz de promover o desenvolvimento rural sustentável. Por outro lado, têm-se as EPs, cujos recursos destinados são em maior quantidade e, em torno das quais não há um processo de discussão e concertação como ocorre no caso do Pronat.

## EMENDAS PARLAMENTARES FRENTE ÀS DINÂMICAS TERRITORIAIS

A federação brasileira é composta por um sistema de três níveis (triplo federalismo), pois incorpora os municípios e os estados como entes da federação. A União detém a maior proporção de competências exclusivas. Os estados e municípios são impedidos pela legislação federal de realizar inúmeras ações. Há pouco espaço de manobra para os estados delegarem competências, formularem políticas públicas e incluírem novas determinações sobre recursos, por exemplo. A forma como isto deve ocorrer está especificada na Constituição Federal (SOUZA, 2005).

A Constituição Federal de 1988 também determinou que o Orçamento Federal é regulamentado por três instrumentos que moderam o planejamento e a alocação de recursos federais. No Plano Plurianual (PPA) constam as diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e delas decorrentes para um período de quatro anos. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) orienta a elaboração do orçamento anual. Já a Lei Orçamentária Anual (LOA) é o documento elaborado anualmente

que detalha onde irão ocorrer os investimentos do orçamento da União (SANTANA, 2011).

O Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) é enviado pelo Executivo à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional até o final de agosto. O passo a passo para a aprovação do orçamento prevê leitura pelo Senado e realização de audiências públicas. Após, durante duas semanas, há a apresentação de emendas à receita que, basicamente, se constitui como um processo de novos cálculos acerca dos valores previstos de arrecadação. Posteriormente, durante cinco dias, há a possibilidade dos parlamentares apresentarem emendas ao orçamento. As emendas orçamentárias são a principal oportunidade que o Congresso Nacional tem para alterar o PLOA.

Estas alterações são votadas pela CMO e abre-se nova possibilidade de emendamentos. A versão da PLOA então é avaliada novamente pela CMO que emite parecer a ser votado pelo Congresso e, após a votação final, a proposta é encaminhada ao Executivo. O Presidente da República é quem sanciona a LOA aceitando ou não as alterações sugeridas pelos parlamentares (SANTANA, 2011; PEREIRA; RENNÓ, 2013).

Segundo Baptista et al (2012), as emendas ao orçamento tem intuito de proporcionar maior equilíbrio entre os poderes Legislativo e Executivo. Inserindo o Congresso nas discussões sobre planejamento do orçamento e descentralizando “voluntariamente recursos e instâncias locais com maior proximidade das demandas sociais” (SODRÉ; ALVES, 2010, p. 6).

Além disso, com a participação dos parlamentares nas estimativas de custos da União, ocorre entrada de demandas locais e regionais no orçamento federal contribuindo para melhoria na representação democrática na medida em que podem refletir os interesses dos eleitores.

A apresentação de demandas por prefeitos, governadores e entidades aos deputados e senadores começa a ocorrer quando se aproxima o período de definição do orçamento, podendo ser atendidas por meio das emendas (SANTANA, 2011). As emendas podem ser uma forma de retribuição dos eleitos aos seus apoiadores mais próximos e contribuir para a diminuição de desigualdades estaduais e municipais. Ao mesmo tempo, pode-se dizer que estas transferências particularizam o benefício e compartilham os custos (pork barrel). Há ainda algumas interpretações que associam os investimentos com interesses clientelistas (PEREIRA; RENNÓ, 2013).

As emendas podem ser individuais ou de grupos de parlamentares. Emendas individuais são apresentadas por qualquer parlamentar detentor do mandato ou por relatores da CMO. As emendas coletivas derivam do consenso de parlamentares reunidos em comissões permanentes<sup>9</sup> orientadas por temas específicos. Estas são as emendas de comissão. Já as emendas de bancadas são de parlamentares da mesma unidade da federação (MOGNATTI, 2008). Durante seu mandato, cada parlamentar pode apresentar até 25 emendas individuais com valor máximo definido. O valor máximo é o mesmo para todos os legisladores. Já para as

emendas de comissões ou de bancadas não há limite de valor, mas é necessário observar o número de emendas e outras condições determinadas pela Resolução nº 1 de 2006 – do Congresso Nacional (BRASIL, 2012).

A título de exemplo, conforme o Manual de Emendas para 2013 (BRASIL, 2012), a bancada do Rio Grande do Sul tem um total de 20 emendas para o referido ano. As comissões da Câmara de Deputados têm um total de 148 emendas e os grupos temáticos do Senado Federal podem formular 90 destas ações.

Os recursos podem ser destinados a entidades públicas, privadas e públicas e privadas. Para o caso de transferência para entidades privadas é obrigatório identificar o beneficiário. Ademais, no momento de inserir uma emenda é necessário atender alguns requisitos definidos pela Constituição Federal e se encaixar nas funcionais programáticas definidas pelo PPA e LDO expostas no Manual de Emendas. Com isso, o objeto das emendas está em acordo com as políticas traçadas pelo Executivo e tem mais possibilidade de ser aprovado.

Destaca-se que a aprovação das emendas na LOA não é uma garantia de que as mesmas serão executadas e que irão passar pelo processo burocrático até a liberação para pagamento ao fornecedor. Após atenderem os parâmetros para serem incluídas na lei, é necessário conferir se os entes agraciados atendem as exigências e requisitos para receberem os recursos. A condição de recebedor se afirma através de inúmeros critérios, tais como: atender ao disposto da Lei de Responsabilidade Fiscal e na

LDO relativo ao ano da formalização do convênio e uso dos recursos, apresentar plano de trabalho e contrapartida, estar adimplente com tributos, empréstimos e financiamentos com a União (SANTANA, 2011; PEREIRA; RENNÓ, 2013).

Entretanto, mesmo os entes atendendo a todos os critérios que os tornam aptos a receber os recursos parlamentares, há outra questão decisiva para a implementação. Os entes não serão contemplados com os recursos das emendas se o Executivo decidir não executá-las. Nesse sentido, destaca Santana (2011), o orçamento é autorizativo e não impositivo. A necessidade de contenção de despesas faz o governo contingenciar gastos. O controle da execução ou não das emendas ocorre por meio de decretos de contingenciamento do Executivo, que reprogramam o Orçamento com principal finalidade de permitir superávit primário e garantir o equilíbrio das contas públicas. A reconfiguração dos gastos públicos através do contingenciamento provoca novas discussões entre os poderes Executivo e Legislativo sobre a liberação dos recursos emendados. Neste estágio, alguns prefeitos pressionam ministros e funcionários para que ocorra a liquidação dos recursos que os contemplarão (PEREIRA; RENNÓ, 2013; PIRES JÚNIOR, 2005).

As emendas coletivas e de relatores tem prioridade sobre as individuais em termos de execução e de recursos. Do total de recursos que podem ser emendados, para as emendas individuais, são destinados aproximadamente 15% do valor (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005). Em contraposição, Pereira e Orellana (2009)

destacam que é mais fácil para o governo compor e sustentar maiorias quando executa emendas individuais. As emendas coletivas não têm um único autor e, na maioria das propostas, não está especificado quem são seus formuladores. Por isso, ao pagá-las não fica claro quem são os legisladores favorecidos. E ainda, a liquidação destas emendas pode acarretar que grupos de interesse do Legislativo cooperem entre si ao invés de apoiarem o Executivo.

Nesse cenário, é possível que parlamentares não tenham nenhuma de suas emendas executadas. Em contraposição outros tem todas atendidas. De 1996 a 2001, os parlamentares de base aliada ao governo foram os que tiveram maior proporção de propostas executadas. Assim como, os municípios que tem governos de mesmo partido do presidente ou de sua base aliada são os que recebem maior proporção de emendas. Independente de ter ou não emendas executadas, de modo geral, ocorre apoio aos projetos do governo por parte dos parlamentares. A votação no Congresso segue a orientação partidária. Os senadores e deputados seguem a orientação de seus líderes de partidos que negociam com o governo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005).

Segundo Pereira e Rennó (2013), sobre os efeitos das emendas parlamentares paira uma visão do senso comum que as classificam como ineficientes, clientelistas e corruptas. De fato, houve alguns escândalos que contribuíram para isto, como por exemplo, o escândalo da máfia das ambulâncias, de 2006, em que parlamentares usaram os recursos das emendas

de maneira indevida e em favor próprio. Este caso, assim como outros já descobertos, está associado com a forma como as emendas são conduzidas pelo poder público. “O destino das emendas é um ponto frágil do modelo orçamentário, o que se agrava num cenário de pouca transparência e de ausência de controle mais efetivo sobre os recursos, seja na apresentação e aprovação do orçamento, seja no momento de sua execução” (BAPTISTA et al, 2012, p. 3). Embora uma estrutura diferenciada, transparente e mais rigorosa de execução da política dificultaria a ocorrência de ilegalidades, a falta da mesma não justifica o uso indevido dos recursos.

Outro fator que pode contribuir para a ocorrência de improbidades no uso das emendas parlamentares se refere ao mérito das propostas. O quanto elas irão contribuir para eliminar necessidades básicas dos estados e municípios, é algo não é discutido pela CMO e relatores de propostas, uma vez que não há viabilidade para executarem tal tarefa. Neste sentido, Pereira e Rennó (2013), buscaram identificar se os municípios contemplados com emendas foram ou não, selecionados mediante algum critério. Para isso, analisaram todos os municípios brasileiros, entre 1998 e 2010. Os autores chegaram à conclusão que os principais determinantes na alocação das emendas são políticos e, de maneira secundária, consta à necessidade dos municípios em receber as emendas. Santana (2011) chegou a resultados similares na identificação dos fatores locais que atraem a alocação de recursos via emendas individuais e destaca que há interação entre os

determinantes relacionados com alianças políticas partidárias estabelecidas e com as características socioeconômicas dos municípios.

Outra conclusão de Pereira e Rennó (2013) remete as alterações que estas emendas provocam na qualidade de vida dos habitantes dos municípios. Os autores verificaram que se relacionam principalmente com quedas nos números referentes à mortalidade infantil, aumento do emprego e salários formais. Além de melhoras nos índices de óbitos por doenças infecciosas, analfabetismo, distorção idade/série, mortalidade e homicídios, indicando, portanto, que as emendas conseguem reduzir a desigualdade socioeconômica. Entretanto, estes impactos positivos são percebidos com mais intensidade após alguns anos da implementação destes recursos.

Pôde-se observar que as emendas parlamentares são transferências intergovernamentais que tem implicações territoriais em escalas locais, mostrando trajetórias e resultados controversos. Além de apresentarem caráter extraordinário, uma vez que não são contínuas e sua transferência ocorre de modo direto através de convênios, por um lado, tendem a atender aos anseios de reeleição dos parlamentares e recompensar suas bases mas, por outro lado, contemplam os entes federativos com demandas sociais e técnicas, que não dispõem de recursos financeiros suficientes para aplicação em seus aparelhos públicos, contribuindo para a diminuição das desigualdades.

## EMENDAS PARLAMENTARES NO TERRITÓRIO RURAL ZONA SUL

A identificação das emendas por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) bem como do Plano Plurianual (PPA) fica prejudicada em função de haver uma aglutinação de emendas, tornando neste caso, impossível a visualização de quem foi seu formulador bem como, seus objetivos (MOGNATTI, 2008). Uma forma de pesquisar as EPs é através do site eletrônico da Caixa Econômica Federal<sup>10</sup> na aba "Governo" e sub-aba "Repasses do OGU" no link "Acompanhamento de Obras". Neste link é possível inserir o nome dos municípios e fazer uma busca por distintos programas de repasse de recursos da União.

Dentre estes programas existem pelo menos dois, um vinculado ao Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e outro ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) nos quais foi identificada a existência de recursos de emendas parlamentares. Vinculado ao MAPA está o Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário (Prodesa). Os projetos do Prodesa são gerenciados pelo Governo, selecionados pelo Mapa e formam um conjunto de ações que apoiam estados, Distrito Federal, municípios e entidades públicas e privadas nas atividades de fomento ao setor agropecuário<sup>11</sup>.

Ao MDA, pelos dados levantados acerca do TRZS, estão vinculados pelo menos três programas que se utilizam de emendas parlamentares: (i) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

(Pronaf), (ii) Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) e (iii) Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares (Pronater). As emendas parlamentares que passam por estes programas são identificadas na modalidade Assistência Financeira mediante Emendas Parlamentares (Afem).

Conforme documentos oficiais, (Diretrizes e Procedimentos Operacionais – Módulos Custeio e Investimento<sup>12</sup>), esta modalidade comporta diversos programas no âmbito do MDA, devendo observar seus respectivos objetivos e diretrizes operacionais, inclusive no tocante às instâncias homologatórias, conforme seleção previamente oficializada pelo Gestor, sendo que os recursos originam-se de emendas parlamentares ao OGU.

Ao se observar as tabelas geradas através da consulta por municípios do TRZS é possível verificar o número de contratos, a situação da obra, o ano de contratação, o valor financiado bem como o programa de repasse do OGU que a financiou. É desta forma que é possível obter o número aproximado de emendas parlamentares destinadas ao território por meio do Prodesa e Afem (TABELA 2).

A partir dos dados acessados<sup>13</sup>, observa-se que todos os municípios do TRZS tiveram mais acessos a emendas por meio do Prodesa. Destaca-se Canguçu com 43 projetos financiados e Piratini com 20. Os municípios que mais tiveram acessos ao MDA-Afem foram Cristal, Canguçu, Piratini e São Lourenço do Sul,

entretanto, o número de acessos não passa de seis projetos.

Foram 12 os municípios do TRZS em que nenhum projeto foi aprovado nos programas Afem e apenas um caso para o programa Prodesa (Arroio do Padre). O número de projetos vinculados ao Prodesa também é em muito superior: são 261 (90% dos projetos das emendas) vinculados ao Prodesa e 28 (10%) vinculados ao Afem. Isso levanta a hipótese de que o Prodesa é mais acessado justamente pelo fato de o Mapa ser um ministério com maior volume de recursos financeiros em relação especialmente ao MDA.

Já em termos de montante de recursos, a diferença percentual entre Prodesa e Afem diminui na medida em que se observa um avanço do segundo para 15%, o que indica que em média as emendas deste programa são mais vultuosas financeiramente.

Muito além deste paralelo entre emendas provenientes do MDA ou Mapa, importa destacar como se dão as dinâmicas dos PTs e das EPs no âmbito do TRZS e em que medida estas práticas contribuem para atingir os objetivos do Pronat, PTC e do PTDRS. Diante disso, propõe-se um estudo com base na abordagem escalar, cujos referenciais vem apresentados a seguir:

## **ABORDAGEM ESCALAR PARA A ANÁLISE DAS MÚLTIPLAS DINÂMICAS TERRITORIAIS**

Ao tratar da análise escalar<sup>14</sup>, é importante primeiramente, esclarecer a diferença entre a escala cartográfica e a geográfica, sendo que a última importa a este estudo. A escala

cartográfica se refere a um instrumento da Geografia e representa o espaço como forma geométrica. É um instrumento que auxilia as necessidades empíricas da escala geográfica.

Esta, por sua vez, trata de representar as relações que as sociedades mantêm com as formas geométricas (RACINE; RAFFESTIN; RUFFY, 1993).

Projetos MDA/AFEN e MAPA/Prodesa do Território Zona Sul (RS) - de 2003 a 2012						
Programas Municípios	MDA/Afem		MAPA/Prodesa		MDA/Afem e MAPA/Prodesa	
	Contratos	Recursos	Contratos	Recursos	Contratos	Recursos
Aceguá	1	163.343,27	6	1.198.550,84	7	1.361.894,11
Amaral Ferrador	1	33.543,40	10	1.466.101,28	11	1.499.644,68
Arroio do Padre	0	-	0		0	-
Arroio Grande	2	858.796,06	8	967.154,03	10	1.825.950,09
Candiota	0	-	6	1.116.316,84	6	1.116.316,84
Canguçu	3	493.722,22	43	8.499.063,27	46	8.992.785,49
Capão do Leão	0	-	7	428.500,17	7	428.500,17
Cerrito	0	-	11	1.590.776,43	11	1.590.776,43
Chuí	0	-	4	350.543,99	4	350.543,99
Cristal	3	230.800,86	11	1.441.676,58	14	1.672.477,44
Herval	0	-	16	2.213.636,64	16	2.213.636,64
Hulha Negra	2	262.155,37	9	1.504.280,05	11	1.766.435,42
Jaguarão	0	-	8	663.303,03	8	663.303,03
Morro Redondo	0	-	10	803.282,92	10	803.282,92
Pedras Altas	2	519.359,00	9	794.011,20	11	1.313.370,20
Pedro Osório	0	-	3	566.590,49	3	566.590,49
Pelotas	1	95.812,41	3	370.134,47	4	465.946,88
Pinheiro Machado	1	241.026,66	14	1.697.671,19	15	1.938.697,85
Piratini	3	478.418,65	20	2.247.082,21	23	2.725.500,86
Rio Grande	0	-	6	411.661,02	6	411.661,02
Santa Vitória do Palmar	2	946.466,27	12	1.689.504,50	14	2.635.970,77
Santana da Boa Vista	0	-	7	760.577,59	7	760.577,59
São José do Norte	0	-	12	1.022.795,18	12	1.022.795,18
São Lourenço do Sul	6	1.783.215,36	16	2.232.062,76	22	4.015.278,12
Turuçu	1	44.365,12	10	1.360.655,39	11	1.405.020,51
<b>Total TRZS/RS</b>	<b>28</b>	<b>6.151.024,65</b>	<b>261</b>	<b>35.395.932,07</b>	<b>289</b>	<b>41.546.956,72</b>

TABELA 2: Projetos MDA/AFEN e MAPA/Prodesa do Território Zona Sul (RS) - 2003 a 2012

Fonte: Caixa Econômica Federal (CEF), 2012.

Brenner (2001) ressalta que os processos de estruturação escalar constituem geografias e coreografias de poder social. Reportando-se a Swyngedouw (1997, p.141) conclui que “[...] a contínua reorganização e reestruturação das

escalas espaciais é uma parte integrante das estratégias sociais e das lutas pelo controle e empoderamento”.

Born e Purcell (2006) destacam que há três aspectos inerentes à análise escalar, quais sejam:

(a) a escala é uma construção social, portanto, uma estratégia; (b) é simultaneamente fluida e fixa e, por fim, (c) é relacional.

A questão da escala geográfica vem ganhando espaço desde os anos 1980 e 1990 quando a concepção de escala fixa, rígida, perde força para uma concepção mais relacional.

Neste sentido, Brenner (2001) compreende a escala geográfica é uma dimensão dos processos sócio-espaciais. No estudo em questão, o processo sócio-espacial a ser analisado se refere ao recorte espacial decorrente do acesso ao Proinf e às Emendas Parlamentares, os atores envolvidos nestes processos, bem como os reflexos que a implementação dos projetos gera sobre o desenvolvimento rural sustentável.

Existem, de acordo com o autor, múltiplas formas e padrões de estruturação escalar, sem contar que as escalas envolvem relações dentro de hierarquias aninhadas e redes interescares dispersas. O significado, função, história e dinâmica de qualquer escala geográfica só pode ser entendida, relacionalmente, nas suas ligações para cima, para baixo e lateralmente a outras escalas geográficas (BRENNER, 2001). O desafio consiste em identificar tais ligações e os reflexos destas sobre o uso do espaço e sobre o desenvolvimento.

Brenner (2001) aborda ainda uma série de pontos que devem ser considerados na investigação das dinâmicas escalares. Estas são constituídas e continuamente retrabalhadas através de estruturas básicas coletivas de ação social, continuamente reproduzidas, modificadas e transformadas coletivamente, por hábitos diários, rotinas, práticas, negociações,

experimentos, conflitos e lutas. Nesse sentido, importa verificar em cada caso (PTs e EPs) de quais estruturas coletivas a sociedade civil se vale (se houver esta mobilização) para acessar recursos e implementar as ações demandadas.

Por sua vez, a diferenciação escalar de processos sociais ocorre em articulação direta com outras formas de estruturação sócio-espacial, que continuamente moldam e transformam as geografias dos processos sociais (BRENNER, 2001). Cabe assim, investigar quais estruturas sócio-espaciais as coletividades tem acessado para implementar ações que consideram importantes ao desenvolvimento rural e quais geografias tem resultado destes acessos.

Sendo assim, a escala não pode ser adequadamente interpretada enquanto um sistema de containers territoriais definida por um tamanho geográfico absoluto, ou por uma malha, nas palavras de Raffestin (1993). Cada escala geográfica é constituída através de sua posição na evolução histórica dentro de uma estrutura relacional mais ampla de processos sócio-espaciais, relações e interdependências “esparsas” verticalmente e “dispersas” horizontalmente. Brenner (2001) enfatiza que as hierarquias escalares constituem mosaicos sobrepostos de formas desiguais e com geometrias escalares densamente interligadas.

Nos estudos sobre o desenvolvimento rural importa reconhecer estes mosaicos para que seja possível identificar os atores do desenvolvimento paralelo às trajetórias que estes constroem, sobretudo, pelo fato de aos PTs e as EPs, a priori, representarem distintos

mosaicos e trajetórias. Isso se torna pertinente para orientar ações, intervenções e políticas públicas de desenvolvimento.

Os processos de estruturação escalar geram ainda efeitos causais contextualmente específicos. Se a estruturação escalar de determinado processo social gera ou não resultados empíricos sociologicamente ou politicamente significativos, é uma questão empírica que só pode ser compreendida por meio de pesquisas de contextos específicos. Estes processos podem ser cristalizados em escalas fixas, na medida em que interagem intensamente e continuamente com outros processos para a produção de estruturas de organização hierarquicamente aninhadas. Neste contexto, as instituições do Estado têm desempenhado um papel significativo na demarcação, reprodução, modificação, destruição e criação das principais hierarquias escalares nas quais a vida cotidiana foi configurada na sociedade capitalista (BRENNER, 2001). O papel do Estado se evidencia tanto no caso das emendas parlamentares quanto no caso do Pronat, criando inclusive novas hierarquias, inicialmente, mais visíveis no segundo caso. No caso das ações a serem analisadas convém verificar a dinâmica destas hierarquias e como são apropriadas pelas estruturas coletivas da sociedade civil.

Fischer (2002) ao focar sua discussão na questão dos poderes locais e nas diferentes escalas do desenvolvimento, enfatiza que estes poderes remetem a relações de força por meio das quais se processam alianças e conflitos entre

os atores, bem como a formação de identidades e práticas de gestão. Múltiplas escalas estão presentes em projetos de pequeno porte, onde os atores sociais se envolvem em relações com diversos níveis de governo, comunidades, agentes financeiros locais, nacionais e internacionais (FISCHER, 2002).

Purcell e Brown (2005) e Born e Purcell (2006) tratam de uma importante questão ao mencionarem que é preciso ter cautela ao preconizar soluções locais, e chamam atenção sobre a armadilha local. Ressaltam que não há uma escala adequada, ideal ao desenvolvimento, nem local, nem regional, nacional ou mesmo global. O alcance dos objetivos a que os processos de desenvolvimento se propõem, estão relacionados ao poder dos atores sobre o território, e isto se dá em diferentes escalas. Quanto a isso, Brandão (2007, p.183) também alerta para a visão altamente consensuada de que só resta “a opção de políticas de desenvolvimento de natureza ‘monoescalar’ isto é, só tendo o local como ponto de partida (ou de chegada?), comunitário, solidário, em ambiente de alta sinergia associativa do seu ‘capital social’”.

Cox (1998) traz importantes elementos para as análises escalares. Apontou que a escala é um conceito central no discurso político e acrescentou dois pontos importantes aos debates: o primeiro ressalta a distinção entre os espaços de dependência e os espaços de engajamento. O segundo destaca a pertinência de não entender as escalas como unidades de área, mas como redes de interação, o que leva o

autor a tratar do jumping scales, ou salto de escalas. Nos casos que se propõem analisar no âmbito do Pronat, torna-se pertinente identificar quais os espaços de dependência e os espaços de engajamento para que seja possível reconhecer as assimetrias e mesmos as disputas de poder no território. Esta informação torna-se pertinente, pois pode orientar políticas públicas no sentido de fortalecer aqueles atores ou grupos mais vulneráveis dentro do território.

Para Jones (1998) a distinção entre os espaços de dependência e de engajamento é importante porque aponta para a variedade de formas escalares que podem ser construídas. Sublinha que, como uma representação, a escala pode estar implicada na promoção de relações particulares de poder e de espaço em vantagem de alguns grupos sociais, mas em desvantagem de outros. Por sua vez, Judd (1998) lembra que as relações de poder oriundas do Estado podem limitar a flexibilidade de resistência tal como considerado por Cox (1998). O autor defende a ideia de que o Estado, ao construir escalas ou mesmo ao falhar em efetivá-las, tem o poder de limitar os atores políticos a concretizar suas próprias escalas de engajamento.

Morrill (1999), em seus estudos, trata de como diferentes escalas jurisdicionais são aproveitadas por interesses e propósitos próprios. Martin (1999), a partir do artigo de Morrill (1999) defende a visão de que as relações escalares devem considerar mais atentamente os múltiplos interesses e identidades sociais, ou os múltiplos atores em cada escala relacionada à cadeia de tomada de decisão, não se restringindo apenas aos níveis de governo. O

foco das análises, para Martin (1999), deve voltar-se para além de uma análise da autoridade do governo de diferentes jurisdições, que são escalas mais fixas. A análise escalar deve abarcar um exame de lutas e negociações entre todos os atores sociais envolvidos no processo de tomada de decisão. Sendo assim, analisar as lutas e negociações que ocorrem entre as dinâmicas dos PTs e das EPs e mesmo as dinâmicas dentro de cada uma destas práticas territoriais, torna-se importante para ampliar a compreensão acerca do funcionamento do território, o que implica em reconhecer os atores, suas lógicas e interesses, as demandas, limitações e potencialidades de cada território.

Isso assume fundamental importância para a formulação de políticas públicas, sobretudo ao considerar que a política territorial do Estado brasileiro envolve uma visão integradora de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas de intervenção, propondo o desenvolvimento de soluções que contemplem combinações entre as diversas dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, sócio-cultural, político-institucional e ambiental. Propor políticas para os territórios, sem conhecer seus conflitos e as hierarquias escalares que se constituem, pode implicar em políticas públicas pouco adequadas às realidades locais, ou mesmo inexecutáveis em meio a disputas e assimetrias de poder. Nisto reside à importância da análise escalar nos estudos sobre as dinâmicas territoriais do desenvolvimento rural sustentável. Brandão (2007) corrobora esta afirmação ao mencionar

que as políticas de desenvolvimento precisam agir sobre a totalidade do tecido sócio-produtivo, pensar o conjunto territorial como um todo sistêmico, promovendo ações concertadas no espaço geográfico, buscando reduzir disparidades interregionais, combatendo o fosso entre as regiões e ampliando a autodeterminação da comunidade. Esse processo deve ser promovido simultaneamente em várias dimensões (produtiva, social, tecnológica) e em várias escalas espaciais (local, regional, nacional, global, etc.).

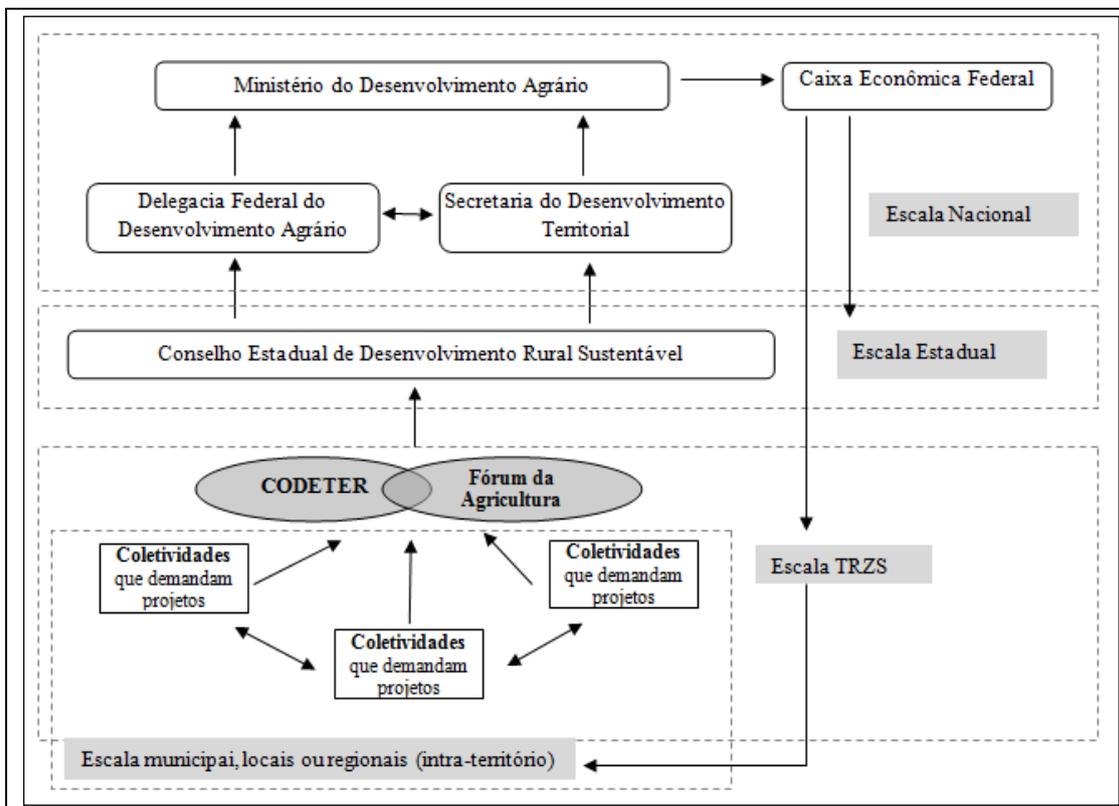
## **PROJETOS TERRITORIAIS, EMENDAS PARLAMENTARES E SUAS DINÂMICAS ESCALARES NO TERRITÓRIO RURAL ZONA SUL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Os dados sobre PTs e EPs apresentados anteriormente mostram-se instigantes, pois ao se observar a forma de funcionamento do Proinf e das EPs, junto aos contratos concluídos destas políticas ao longo de 10 anos, visualiza-se parte da dinâmica e das trajetórias do desenvolvimento rural mais usuais no TRZS.

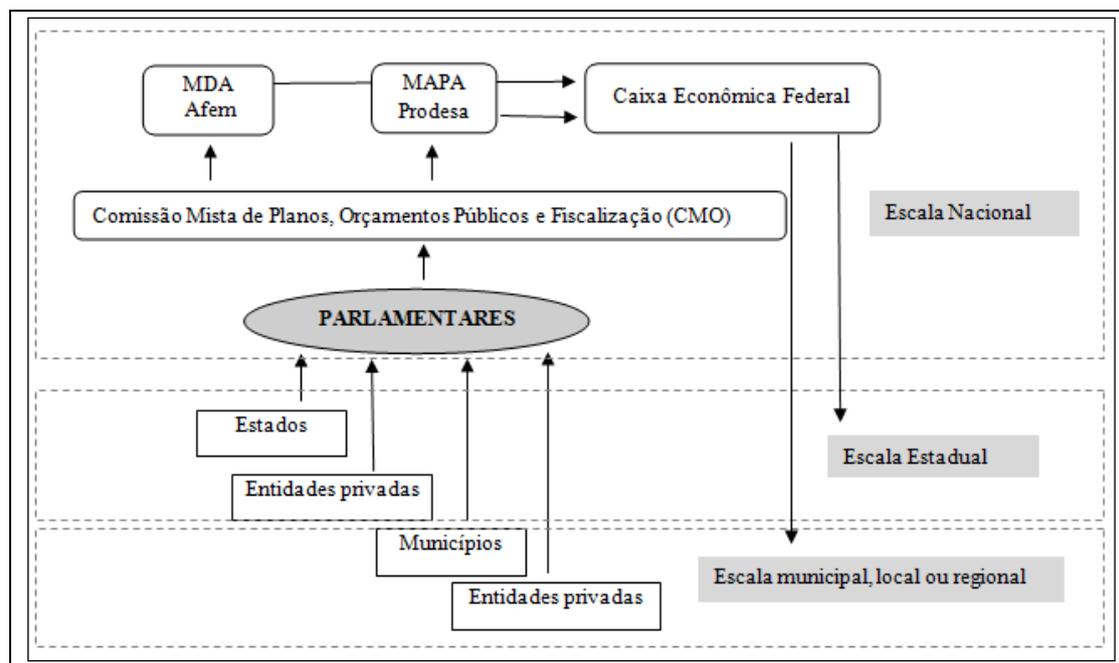
Fica claro que as EPs são de maior expressividade em termos de contratos, recursos e número de municípios que as acessaram. O fato das EPs deterem dotação orçamentária maior do que as ações do Proinf na escala nacional, contribui para tal situação. Entretanto, isto mostra uma realidade paradoxal na medida em que se cria, por um lado, uma política territorial que preza pela integração de espaços, concertação entre atores sociais, mercados e políticas públicas e a combinação entre as

dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, sócio-cultural, político-institucional e ambiental e, por outro lado, o mecanismo das EPs, demanda poucos momentos e instrumentos de concertação entre os atores locais e demais escalas. Estas duas formas de acesso a recursos públicos demonstram distintos padrões de estruturação escalar (BRENNER, 2001) evidenciando construções sociais e trajetórias sócio-espaciais diferenciadas, conforme ilustram as figuras 5 e 6. Por sua vez, as trajetórias dos PTs e das EPs dão origem a um mosaico escalar paralelo e complementar ao mesmo tempo, na medida em que as emendas, por vezes, são acessadas quando o Proinf não dá conta de atender as necessidades dos atores locais.

Quanto aos atores envolvidos em torno dos contratos do Proinf e EPs, no caso do primeiro, as propostas são apresentadas para o Colegiado Territorial que delibera quais serão contempladas. No caso do TRZS, as propostas selecionadas podem ser ajustadas para se adequarem ao montante de recursos que, com antecedência à aprovação das propostas, tornam-se conhecidos dos proponentes e do Colegiado. Nesta etapa inicial, são muitos os atores envolvidos e frequentemente várias discussões são empregadas entre eles até a escolha das propostas a serem contempladas. No caso dos PTs, há uma formação de identidades e práticas de gestão (FISCHER, 2002) no âmbito desta escala. A figura 5 busca retratar, embora muito sinteticamente, o mosaico escalar decorrente dos projetos do Proinf.



**FIGURA 5** – Escalas envolvidas nos projetos territoriais por meio do Proinf.  
 Fonte: organização própria.



**FIGURA 6** – Escalas envolvidas nas Emendas Parlamentares (Eps).  
 Fonte: organização própria.

Como enfatiza Brenner (2001) a estruturação escalar de determinado processo social gera resultados empíricos que só podem ser compreendidos por meio de pesquisas de contextos específicos. Sendo assim, há uma

grande riqueza, sobretudo nas escalas locais apontadas na figura 5, que demandam pesquisas in loco. Nestas escalas reside a raiz do empoderamento destes atores, que é potencializado ou limitado pelas demais

estruturas escalares, sobretudo peças ações do Estado (BRENNER, 2001).

No caso das EPs, os parlamentares do Congresso Nacional e do Senado Federal inserem suas propostas de emendas ao Orçamento. Estas propostas de emendas são encaminhadas à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) que executa uma série de atividades com intuito de avaliar, reorganizar e aprovar. Após a aprovação do Orçamento, o governo federal (concedente) realiza convênio ou congênere com o convenente, que pode ser governo estadual, municipal ou ainda um ente privado. A partir da realização do convênio ou congênere executa-se a programação da emenda.

Os recursos financeiros que vão custear o objeto da emenda são depositados na instituição bancária (Caixa Econômica Federal) que os repassa para o convenente que é responsável por tomar as providências para a concretização do objeto pactuado (MOGNATTI, 2008).

O processo das EPs envolve menos atores, uma vez que os parlamentares destinam suas emendas para entidades/municípios/estados pelos quais tem alguma afinidade. Os arranjos entre atores são menos concertados e consequentemente as interações sociais ocorrem em menor proporção. Diante disto, a trajetória dos projetos via EPs parece ir de encontro ao que vem sendo construído pelo Pronat, com base na perspectiva territorial do desenvolvimento rural sustentável, de acordo com a figura 6.

Apesar do Proinf ter esta característica de discussão e concertação em torno do

desenvolvimento é necessário salientar que pelos recursos destinados aos territórios serem exíguos, os atores podem e são instigados a buscar outras formas de auxílio financeiro, dentre elas as EPs. Como já mencionado, isto, no entanto, desvaloriza o processo de concertação para a deliberação das propostas. Processo este que, a priori, promove o desenvolvimento na medida em que coloca em discussão conjunta problemas, dificuldades, potencialidades e necessidades dos atores e municípios dos territórios.

Observa-se que a busca por recursos para o atendimento das demandas territoriais envolve relações de força, disputas, alianças entre os atores (FISCHER, 2002), seja pelos recursos do Proinf, que são escassos como observado acima, seja por recursos das EPs, que, não raro, implicam na promoção de relações particulares de poder e de espaço em vantagem de determinados grupos sociais, tal como aponta Jones (1998) ao teorizar sobre as dinâmicas escalares e Pereira e Rennó (2013), Santana (2011) e Pires Júnior (2005) ao realizarem estudos sobre as EPs.

No entanto, para aprofundar estas questões e compreender a trajetória e os reflexos destes projetos sobre o território, novas pesquisas deverão ser realizadas, de modo que seja possível aprofundar a análise escalar identificando questões imperceptíveis em uma análise mais superficial e com base em dados secundários.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na verificação das distintas realidades observadas a partir dos Projetos

Territoriais implementados pelo Pronat via Proinf e das Emendas Parlamentares no TRZS, propõe-se aprofundar os estudos sobre estas dinâmicas, valendo-se da metodologia escalar.

A partir desta metodologia, é possível reconhecer como os atores se mobilizam e quais estratégias e trajetórias empregam para atender a estas demandas. Deste modo, podem evidenciar-se relações simétricas e assimétricas de poder, inerentes às dinâmicas territoriais, mas que muitas vezes passam despercebidas nos estudos sobre desenvolvimento territorial rural. Esta é uma questão que merece aprofundamento teórico e empírico, pois toda e qualquer ação de cunho territorial não pode prescindir do reconhecimento das estratégias adotadas pelos atores territoriais para construir e institucionalizar suas demandas e em que medida isso pode ser captado pela política pública.

Embora os PTs e as EPs apresentem dinâmicas e trajetórias distintas, pouco interagindo entre si, mostram-se complementares em alguma medida no atendimento das demandas territoriais. Verifica-se, no entanto, que para o desencadeamento de um processo de desenvolvimento territorial rural sustentável, tal como preconizado pelo Pronat, pelo PTC e pelo PTDRS, torna-se necessária uma maior concertação entre as dinâmicas dos PTs e EPs e demais políticas públicas incidentes no território.

Ademais, a análise escalar assume relevância, uma vez que o território vem sendo entendido como um regulador automático de relações, como dotado da propriedade de

sintetizar e encarnar projetos sociais e políticos. Personifica-se o território, ao preconizar que o mesmo tem poder de decisão, desde que dotado do adequado grau de densidade institucional e comunitária. À ação pública caberia apenas animá-lo e sensibilizá-lo, construindo confiança e consensos duradouros. Tais consensos surgem como pressupostos e não como propósito a ser construído (BRANDÃO, 2004). A análise escalar pode auxiliar neste sentido, na medida em que passam a ser identificados os atores, os recursos mobilizados, as tramas que permeiam e dão dinamicidade às práticas territoriais (PTs ou EPs), evitando a personificação do território bem como da escala local.

Se conforme Brandão (2004, p.73), cabe ao poder público chamar para si a tarefa de organizar e coordenar o sistema socioeconômico e decisório regional, ativar e mobilizar instrumentos, normas e convenções que se localizam em variados âmbitos, em níveis de ação governamentais, em variadas dimensões escalares, hierarquizar opções, dar organicidade a ações dispersas e orientar decisões ao longo do tempo, compete aos pesquisadores, em especial aos geógrafos, desvendar e compreender as densas tramas e mosaicos escalares que configuram as dinâmicas sócio-espaciais, de modo a orientar a ação pública para um uso mais sustentável dos territórios e para a melhoria da qualidade de vida dos atores. Estudos in loco são fundamentais neste desafio, pois por meio destes torna-se possível reconhecer como os atores se articulam e mobilizam recursos, como superam ou contornam conflitos para alcançar seus

interesses, atender suas demandas e necessidades.

## NOTAS

<sup>i</sup> Geógrafa; Doutora em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Professora de Geografia da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS, campus Chapecó).

E-mail: [ane\\_rambo@yahoo.com.br](mailto:ane_rambo@yahoo.com.br)

<sup>ii</sup> Bacharel em Desenvolvimento Rural e Gestão Agroindustrial pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS); Mestre em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Técnica da Célula de Acompanhamento e Informação do território Zona Sul.

E-mail: [lillianbstn@hotmail.com](mailto:lillianbstn@hotmail.com)

<sup>iii</sup> Bacharel em Desenvolvimento Rural e Gestão Agroindustrial pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS); Mestre em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

E-mail: [evanderkrone@gmail.com](mailto:evanderkrone@gmail.com)

<sup>iv</sup> Geógrafo; Doutor em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Email: [marcelocont@yahoo.com.br](mailto:marcelocont@yahoo.com.br)

<sup>v</sup> Sociólogo; Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

(UFRGS); Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

E-mail: [schneide@ufrgs.br](mailto:schneide@ufrgs.br).

<sup>1</sup> Edital MDA/SDT/CNPq - Gestão de Territórios Rurais N.º. 05/2009. Os autores agradecem o apoio do CNPq bem como da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário pelo apoio financeiro e institucional para viabilizar esta pesquisa.

<sup>2</sup> A esse respeito ver RAMBO, A. G.; CONTERATO, M.; SCHNEIDER, S.; RE, M. F.; GOMES, C. A. Território e Desenvolvimento na Escala Humana: condições de vida e gestão territorial no Sul do Rio Grande do Sul. In: 50º Congresso da Sober, 2012, Vitória. Anais do 50º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia Administração e Sociologia Rural. Vitória, 2012.

<sup>3</sup> Para mais detalhes ver Rambo (2011).

<sup>4</sup> Duas linhas de trabalho orientam as ações da SDT, quais sejam: (a) implementação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais e (b) fortalecimento da Rede Nacional de Órgãos Colegiados (Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável) e instâncias de gestão do desenvolvimento territorial. O próprio Programa propõe estratégias de incentivo a entidades gestoras e aos atores envolvidos no processo de desenvolvimento (BRASIL, 2004).

<sup>5</sup> A esta perspectiva está subjacente a ideia de Territórios de Identidade, ou seja, um território enquanto espaço físico construído historicamente e, por conseguinte, portador de uma identidade, baseada em alguma especificidade, seja cultural, econômica ou ambiental (ECHEVERRI, 2010).

<sup>6</sup> A estrutura do Colegiado é composta pelo (a) Plenário - nível deliberativo máximo; (b) Núcleo Dirigente - nível decisório gerencial; (c) Núcleo Técnico - nível operacional; (d) Câmaras Temáticas ou Comitês Setoriais.

<sup>7</sup> Especificamente propõe (a) a inclusão produtiva das populações pobres dos territórios; (b) planejamento e integração de políticas públicas; (c) universalização dos programas básicos de cidadania; e (d) ampliação da participação social (BRASIL, 2011d).

<sup>8</sup> Os critérios mencionados são: (a) menor Índice do Desenvolvimento Humano (IDH); (b) maior concentração de agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária; (c) maior concentração de quilombolas e indígenas; (d) maior número de beneficiários de programas federais de transferência de renda; (e) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; (f) maior organização social; (g) menor Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) (WESZ JÚNIOR; LEITE, 2010). O PTC iniciou com a indicação de 60 territórios passando, posteriormente a 120.

<sup>9</sup> Órgãos técnicos do Congresso Nacional que discutem as matérias afetas às suas áreas temáticas. A Câmara dos Deputados possui vinte comissões permanentes e o Senado Federal dez. Adicionalmente, em termos orçamentários, em ambas as Casas, as Mesas Diretoras assumem caráter de comissão, podendo apresentar emendas de interesse das respectivas instituições (MOGNATTI, 2008).

<sup>10</sup> Ver <<http://caixa.gov.br/>>.

<sup>11</sup> A esse respeito ver: <[http://www1.caixa.gov.br/gov/gov\\_social/municipal/assistencia\\_tecnica/produtos/repases/prodesa/index.asp](http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/assistencia_tecnica/produtos/repases/prodesa/index.asp)> Acesso em 21/out/2013.

<sup>12</sup> Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/arquivos/view/contratos-de-repasse/Diretrizes-Operacionais-Modulo-Investimento.pdf>> e <<http://www.mda.gov.br/portal/arquivos/view/contratos-de-repasse/Diretrizes-Operacionais-Modulo-Custeio.pdf>>. Acesso em 21/out/2013.

<sup>13</sup> Este número pode ser maior uma vez que a base de dados Acompanhamento de Obras da CEF não permitiu acessar o número total de contratos que foi firmado com os municípios de Candiota, Morro Redondo, Jaguarão, Rio Grande, São Lourenço do Sul, Capão do Leão, Santana da Boa Vista e São José do Norte. Devido a esta falha, considera-se que o número destes projetos seja uma aproximação do total

de emendas que foram destinadas para este território por meio do Prodesa e dos MDA-Afem.

<sup>14</sup> Na mesma perspectiva, outra análise com base na abordagem escalar pode ser encontrada em Rambo e Filippi (2012).

## REFERÊNCIAS

BAPTISTA, Tatiana; MACHADO, Cristiani; LIMA, Luciana; GARCIA, Márcia; ANDRADE, Carla; GERASSI, Camila. As emendas parlamentares no orçamento federal da saúde. *Caderno de Saúde Pública*, n. 28, v. 12, p. 2267-2279, 2012.

BORN, Branden; PURCELL Mark. Avoiding the local trap scale and food systems in planning research. *Journal of Planning Education and Research*, v. 26, p.195-207, 2006.

BRANDÃO, Carlos. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Unicamp, 2007.

\_\_\_\_\_. Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 107, p.57-76, 2004.

BRASIL. Congresso Nacional. *Manual de emendas orçamento da União para 2013*. Brasília: 2012. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2013/emen das/manual\\_emendas.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2013/emen das/manual_emendas.pdf)>. Acesso em: 19 fev. 2013.

BRASIL. Governo Federal. *Portal da Cidadania*. 2011d. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/>>. Acesso em 10 jul. 2011.

BRASIL. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. *Balço do Pronat marca a semana da agricultura familiar*. Brasília: 2010c. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/portal/sdt/noticias/item?item\\_id=6191471](http://www.mda.gov.br/portal/sdt/noticias/item?item_id=6191471)>. Acesso em 08 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. *Referências para a gestão social de territórios rurais*. Documento Institucional N° 3. Brasília: MDA/SDTMDA/SDT, 2005. (Documento Institucional N° 3).

\_\_\_\_\_. *Referências para o apoio ao desenvolvimento territorial*. Brasília: MDA/SDT, 2004, 33p. Disponível em: <<http://www.facesdobrasil.org.br/.../239-programa-nacional-de-desenvolvimento-...>>. Acesso em: 14 jun./ 2011.

\_\_\_\_\_. *Referências para o desenvolvimento territorial sustentável*. Brasília: IICA/Condraf/MDA/NEAD, 2003.

BRENNER, Neil. The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration. *Progress in Human Geography*, v. 25, n. 4, p. 591-614, 2001.

CASTRO, Iná Elias de. *Geografia e política: território, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CEF. Caixa Econômica Federal. *Prodesa: projetos de apoio ao desenvolvimento do setor agropecuário*. Brasília: 2012. Disponível em: <[http://www.caixa.gov.br/gov/gov\\_social/feral/lista\\_completa\\_programas/prodesa.asp](http://www.caixa.gov.br/gov/gov_social/feral/lista_completa_programas/prodesa.asp)>. Acesso em: 24 out. 2012.

CEF. Caixa Econômica Federal. *Acompanhamento de todas as obras*. Base de dados. Brasília: 2012. Disponível em: <[https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurbn/acompanhamento/ac\\_publico/sistema/asp/ptei\\_filtro.asp?Id=2&hdd\\_operacao= TODOS](https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurbn/acompanhamento/ac_publico/sistema/asp/ptei_filtro.asp?Id=2&hdd_operacao= TODOS)>. Acesso em: 24 out. 2012.

COX, Kevin R. *Spaces of globalization: reasserting the power of the local*. New York: The Guilford Press, 1998.

FAVARETO, Arilson da S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural: mudança institucional ou “inovação por adição”? *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 24, n. 68, p.299-319, 2010.

FISCHER, Tânia. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: introdução a uma agenda. In: \_\_\_\_\_ (org). *Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação*. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

GUANZIROLI, Carlos E. *Experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil*. Niterói: UFF, 2006. (Textos para Discussão). Disponível em: <[http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF\\_TD188.pdf](http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD188.pdf)>. Acesso em: 26 maio 2010.

IBGE. *IBGE Cidades*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>> Acesso em: set/2011.

JONES, Katherine T. Scale as epistemology. *Political Geography*, v. 17, n. 1, p.25-28, 1998.

JUDD, Denis R. The case of the missing scales: a commentary of Cox. *Political Geography*, v. 17, n. 1, p.29-34, 1998.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n4/28478.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2013.

MARTIN, Deborah G. Transcending the fixity of jurisdictional scale. *Political Geography*, v. 18, p. 33-38, 1999.

MENDONÇA, Nilton; ORTEGA, Antonio C. Estratégias de desenvolvimento territorial rural: governo FHC X governo Lula. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 10, maio 2005, Campinas, *Anais...*, Campinas: 2005. Disponível em:<<http://www.sep.org.br/artigo/xcongresso107.pdf>>. Acesso em out/2010.

MOGNATTI, Marcos C. F. Transparência e controle na execução das emendas parlamentares ao orçamento da união. Dissertação (Especialização em Orçamento Público) - Universidade do Legislativo Brasileiro, Brasília, 2008. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/7265>>. Acesso em: 24 out. 2012.

MORRILL, Richard. Inequalities of power, costs and benefits across geographic scales: the future uses of Hanford reservation. *Political Geography*, v. 18, p.1-23, 1999.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. *Emendas Orçamentárias e Inclusão Dissipativa nos*

*Municípios Brasileiros*. Disponível em: <<http://ebape.fgv.br/sites/ebape.fgv.br/files/Emendas%20Or%C3%A7ament%C3%A1rias%20e%20Inclus%C3%A3o%20Dissipativa%20180513.pdf>>. Acesso em 12 jul. 2013.

\_\_\_\_\_; ORELLANA, Salomon. Hybrid Political Institutions and Governability: the budgetary process in Brazil. *Journal of Politics in Latino America*, v. 3, p. 57-79, 2009. Disponível em: <<http://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jpla/article/view/112>>. Acesso em: 12 jun. 2013.

PIRES JÚNIOR, José A. M. *A Realização Orçamentária e Financeira de Emendas Orçamentárias e o seu Controle pelo Executivo por meio da (In)Fidelidade Parlamentar*. Brasília: ESAF, 2005. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/XPremio/sistemas/1tosiXPTN/resumo.htm](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XPremio/sistemas/1tosiXPTN/resumo.htm)>. Acesso em: 11 jun. 2013.

PROINF. *Manual operacional do Proinf 2012: ação orçamentária de apoio a projetos de infraestrutura e serviços em territórios rurais*. Brasília: MDA, 2012. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/portal/arquivos/view/Manual\\_PROINF\\_2012.pdf](http://www.mda.gov.br/portal/arquivos/view/Manual_PROINF_2012.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2012.

PTDRS. Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. *Território da Cidadania Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul*. Pelotas: Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor, 2009. 68 p.

PURCELL, Mark; BROWN J. Christopher. Against the local trap: scale and the study of environment and development. *Progress in Development Studies*, v. 5, n. 4, p. 279-297, 2005.

RACINE, J.B.; RAFFESTIN, C.; RUFFY, V. Escala e ação: contribuições para uma interpretação de mecanismo de escala prática da geografia. *Revista Brasileira de Geografia*, v. 45, n. 1, p.123-135, jan./mar., 1983.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

RAMBO, A. G. *Análise escalar das dinâmicas territoriais de desenvolvimento e as contribuições da Nova Sociologia Econômica e Nova Economia Institucional: um estudo de experiências no*

noroeste gaúcho. Tese. (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – UFRGS, Porto Alegre, 2011.

/download?file\_guid=1425>. Acesso em: 11 jun. 2011. ilio Goeldi e EMBRAPA, Belém, 2010. 164 f.

RAMBO, A.G.; FILIPPI, E.E. A abordagem territorial e escalar nos estudos sobre o desenvolvimento rural: uma proposta teórico-metodológica. *Ambiência*, v.8, Ed. Especial – 1, p.699-719, 2012.

SANTANA, Vitor Leal. *Atraindo o pork: que fatores explicam as emendas orçamentárias no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8702/1/2011\\_VitorLealSantana.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8702/1/2011_VitorLealSantana.pdf)>. Acesso em: 12 jul. 2013.

SCHNEIDER, Sergio; CONTERATO, Marcelo; RAMBO, Anelise G.; WAQUIL, Paulo.; BLUME, Roni; SPECHT, Suzimary; OLIVEIRA, Carlos. D.; BASTIAN, Lillian; ALDRIGUI, Carla; RE, Mégui; KRONE, Evander; FARIAS, Guilherme S. *Relatório Analítico Célula de Acompanhamento e Informação Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul*. 2012. (Relatório de pesquisa).

SGE, Sistema de Gestão Estratégia. *Listagem de Projetos*. Brasília: MDA, 2012. Disponível em: <<http://sge.mda.gov.br/sge/index.html>>. Acesso em: 18 nov. 2012.

SODRÉ, Antonio; ALVES, Maria. Relação entre emendas parlamentares e corrupção no Brasil: estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria Geral da União. *Rac*, v. 14, n. 3, p. 414-433, 2010.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil Pós-1988. *Revista Sociologia Política*, v. 24, p. 105-121, 2005.

SWYNGEDOUW, Eric: Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale. In COX, Kevin (ed.). *Spaces of globalization*. New York: Guilford Press, 1997. p. 137-166.

WESZ JÚNIOR, Valdemar J.; LEITE, Sergio P. *Financiamento da política de financiamento territorial*. Relatório final. IICA/OPPA: 2010. Disponível em: <<http://www.concope.gob.ec/redif/action/file>