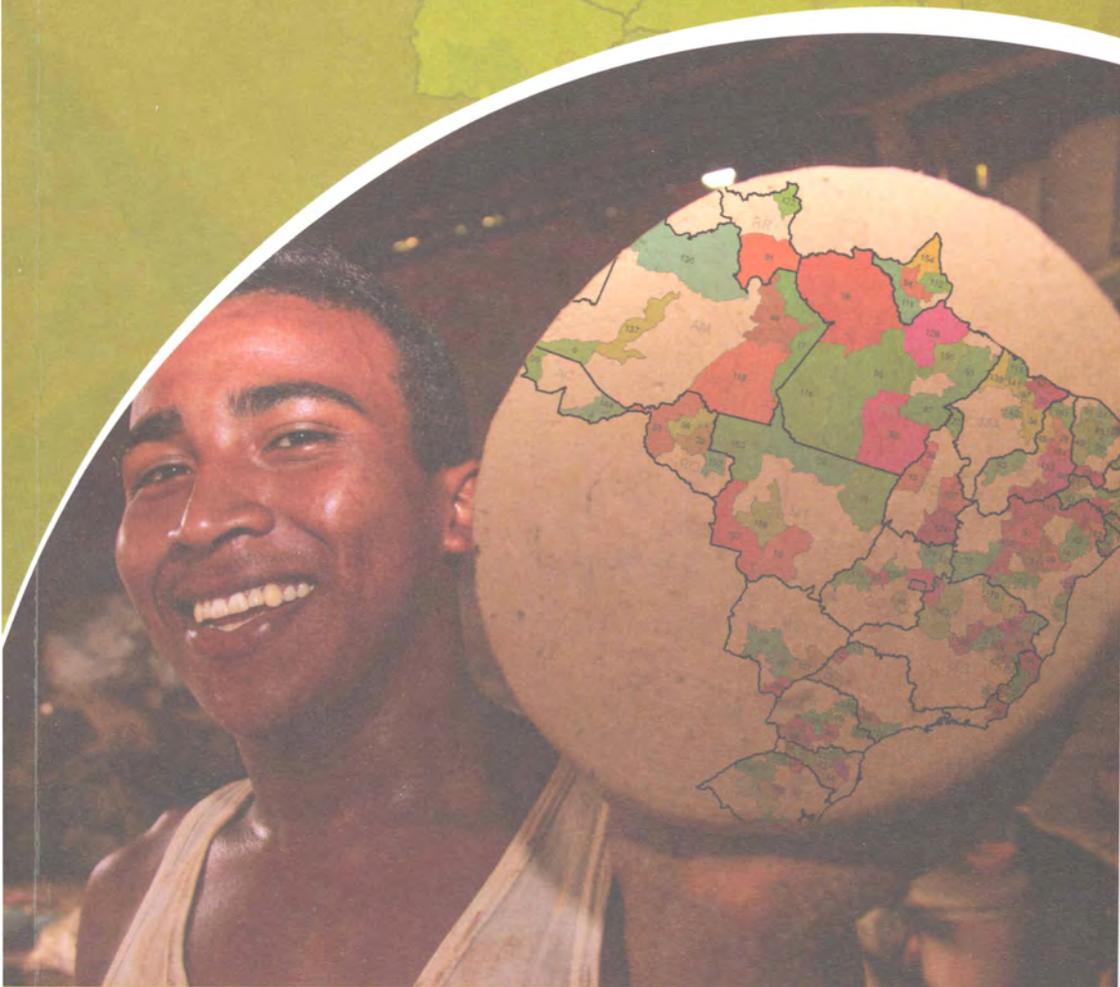


# *Territórios*

## *Políticas de Desenvolvimento*

### *Territorial Rural no Brasil*

#### *Avanços e Desafios*



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA)  
REPRESENTAÇÃO DO IICA NO BRASIL

SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

# Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil *Avanços e Desafios*

VOLUME 12

Organizadores da Série  
**Carlos Miranda e Breno Tiburcio**

Coordenação  
**Tania Bacelar de Araujo**

Autores  
**Arilson Favareto**  
**Fábio Pimentel de Oliveira**  
**Leonardo Guimarães Neto**  
**Osmil Galindo**  
**Rafael Echeverri**  
**Tania Bacelar de Araujo**  
**Valdeci Monteiro dos Santos**

Brasília - dezembro/2010

© Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). 2010

O IICA promove o uso justo deste material, pelo que se solicita sua respectiva citação

Esta publicação também está disponível em formato eletrônico (PDF) no *Website* institucional <http://www.iica.int>

Coordenação editorial: Carlos Miranda

Copidesque: Sergio Alli

Diagramação: Fabiane de Araújo Alves Barroso

Leiaute da capa: Fabiane de Araújo Alves Barroso

Foto da capa: Regina Santos/Arquivo IICA

Impressão digital: Ultra Digital

---

Favareto, Arilson

Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios / Arilson Favareto... [et.al] -- Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12) 220p., 15x23 cm.

ISBN 13: 978-92-9248-324-1

1. Desenvolvimento rural 2. Ordenação territorial 3. Políticas 4. Comunidades rurais 5. Desenvolvimento Sustentável 6. Brasil I. IICA II. Título

AGRIS  
E50

DEWEY  
307.1412

---

## APRESENTAÇÃO

Este livro, elaborado sob a coordenação da Professora Tania Bacelar de Araujo, com as valiosas contribuições de vários estudiosos da realidade rural e regional brasileira, é uma contribuição ao debate sobre esse tema tão recente no Brasil, o Desenvolvimento Territorial. Ele reúne visões e olhares complementares e por vezes um pouco distintos sobre esse acontecimento na vida pública brasileira desta década inicial do século XXI.

O livro tem por objetivo extrair da perspectiva teórica, metodológica e empírica as lições mais relevantes da experiência brasileira, buscando reforçar no futuro imediato os acertos nas práticas do planejamento dos territórios, além de corrigir falhas ou desvios que tenham ocorrido na trajetória recente.

Da perspectiva da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, mereceu prioridade a construção de um desenho institucional inovador cuja preocupação principal era a de criar instâncias em várias escalas (local, estadual e nacional) capazes de abrigar o diálogo entre o Governo e a sociedade civil, em especial os historicamente excluídos: representantes dos produtores familiares, assentados da reforma agrária e comunidades tradicionais.

O maior desafio foi – e continua sendo – a superação da visão setorial impregnada nos governos, bem como a construção de modelos eficazes de articulação das políticas públicas. Mobilizar a energia social latente e estimular melhoria significativa na vida dos que habitam numerosos territórios rurais do Brasil foi um objetivo que mobilizou a equipe da SDT e um balanço de seus resultados e das lições aprendidas estão apresentados neste livro, produzido por pesquisadores do tema.

Além de agradecer aos autores, quero manifestar o profundo reconhecimento àqueles que escreveram, no cotidiano dos últimos oito anos, essas páginas recentes da experiência de desenvolvimento territorial no Brasil, com destaque para os milhares de atores sociais, membros dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Rural – Codeter. Esses homens e mulheres que representam mais de 12 mil organizações governamentais e não governamentais são protagonistas de uma inovadora experiência de gestão pública compartilhada nesse período do Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

O fato é que se colocou de pé uma ideia que mobilizou pessoas, conhecimentos, talentos, interesses, lugares e opiniões. Todos tão diversos e plurais que demonstram que ao menos um valor saiu amplamente fortalecido – a democracia.

**Humberto Oliveira**

Secretário de Desenvolvimento Territorial

## INTRODUÇÃO

No Brasil dos anos recentes, o desenvolvimento territorial vem ganhando espaço tanto no debate científico como nas políticas públicas, por razões de conjuntura nacional e por influência das discussões e experiências observadas em outros países, em especial nos da União Europeia.

Mudanças em curso nas décadas finais do século XX nos países do capitalismo avançado foram percebidas pelos formuladores de políticas públicas e estimularam uma reorientação na maneira de formulá-las. As políticas agrícolas de viés exclusivamente setorial começaram a perder terreno e as de corte mais holístico e de base territorial ganharam posição gradualmente. Um marco inegável foi a criação, em 1991, do *Programa Leader – Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais*, ainda hoje a principal referência de programa territorial de desenvolvimento rural, como destaca Arilson Favareto no capítulo inicial do presente livro.

As políticas de desenvolvimento territorial também encontraram espaço de afirmação, no Brasil, no bojo do novo momento vivido pelo país, a partir do processo de redemocratização e da tendência a ele associada de descentralização das políticas públicas, que teve como marco inicial a Constituição de 1988. A revalorização da esfera municipal e o estímulo gradual à participação da sociedade civil, em particular de agentes locais, reforçaram o avanço das políticas públicas territoriais.

Este livro tem como objeto de observação o trabalho realizado sob a coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Tem como finalidade a análise da experiência de políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil do Governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, nas áreas onde predominam a agricultura familiar, os assentamentos de reforma agrária e as comunidades rurais tradicionais. Com este objetivo foram desenvolvidos esforços no sentido não só de realizar estudos de casos sobre algumas experiências consideradas significativas, como de examinar um conjunto de antecedentes capazes de apresentar um contexto no qual essa experiência de planejamento territorial rural se inscreve. Para consecução desse objetivo, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial contou com o apoio decisivo do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA, que tem tido um papel relevante no estímulo ao debate sobre desenvolvimento territorial no Brasil, por meio da realização de seminários, estudos e pesquisas e sistematização de experiências sobre o tema.

A parte central da análise é a experiência brasileira de planejamento do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, a partir dos quais se pretende

identificar avanços obtidos e extrair lições relevantes que permitam aperfeiçoar os processos em curso e desenvolver novas iniciativas nessa direção.

O exame do caso brasileiro dos anos recentes é precedido pelo estudo da evolução de abordagens nacionais e internacionais que influenciaram o planejamento de territórios rurais em processo de consolidação. E é seguido pela identificação dos elementos que marcaram a experiência vivenciada no Brasil, pelas lições que podem ser retiradas e por sugestões para a sustentabilidade futura dessas políticas.

Cabe destacar que a experiência de desenvolvimento territorial rural aqui analisada se deu num momento da vida brasileira no qual o Governo retomou políticas nacionais, reduzidas na década anterior tanto em razão de intensa crise financeira do setor público – especialmente do Governo Central – como pela influência da onda neoliberal que ganhou força no Brasil desde o início dos anos 1990. A partir de 2003, as políticas sociais foram especialmente expandidas e impactaram positivamente na renda da população mais pobre do país. A pobreza extrema se reduziu significativamente, com impacto nas condições de vida dos que habitam o meio rural – um dos endereços preferenciais dos pobres no país. Programas como o de expansão da oferta de energia elétrica (Luz para Todos), que atingiu sobretudo as famílias rurais mais pobres, e investimentos infraestruturais como o que aumentou a oferta de água potável para domicílios rurais (com destaque para a construção de cisternas no semiárido do Nordeste) também contribuíram para melhorar as condições de habitabilidade no meio rural brasileiro.

Paralelamente, o Governo ampliou bastante os recursos destinados a agropecuária organizada em bases familiares (passando de um orçamento de R\$ 2,2 bilhões em 2002 para R\$ 16 bilhões no Plano de Safra de 2010/11). Criaram-se novos instrumentos de apoio a esse tipo de produtor, como o Seguro Safra e o Programa de Aquisição de Alimentos que estimulam a agropecuária familiar do Brasil, responsável por cerca de 40% do Valor da Produção Agropecuária brasileira e por 75% da ocupação total na agropecuária do país, segundo o IBGE.

Portanto, a experiência de desenvolvimento territorial rural implementada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA nos anos recentes ocorreu num contexto favorável para os produtores familiares, os assentados da reforma agrária, as comunidades tradicionais (quilombolas, indígenas), entre outros.

O exame da experiência brasileira é visto aqui, à luz do debate internacional e nacional sobre essa vertente de políticas públicas, daí o livro iniciar abordando, no Capítulo 1, a emergência do debate sobre o desenvolvimento territorial na experiência internacional, da chegada desse debate no Brasil e da experiência concreta no planejamento dos territórios rurais. Em sua parte final são apresentadas conclusões

que dizem respeito a propostas que têm como finalidade o aperfeiçoamento dessa forma de planejamento nos territórios rurais do país.

O segundo capítulo está voltado para a apresentação e análise dos antecedentes e da evolução recente do planejamento regional e territorial no Brasil. Parte de uma periodização que ajuda a entender as fases mais relevantes dessa experiência, com o exame do surgimento e consolidação do planejamento voltado para a redução das desigualdades regionais no âmbito do processo desenvolvimentista das décadas de 1950 até a de 1990. Examina, em seguida, as razões do seu declínio para prosseguir com a análise do surgimento de novas formas de abordagem de planejamento regional/territorial, inclusive a experiência do planejamento dos Territórios Rurais.

Segue a análise no terceiro e quarto capítulos – que constituem a parte central do estudo – que abordam a experiência de planejamento sustentável dos Territórios Rurais e dos Territórios da Cidadania. De início esta análise trata dos antecedentes institucionais do programa, do processo de construção e da consolidação desta política (Capítulo 3). Em seguida é realizada a análise do programa, tomando como referência quatro estudos de caso: o do Território do Nordeste Paraense (PA), o do Mato Grande (RN), o de Cantuquiriguaçu (PR) e o Território do Vale do Mucuri (MG). Nos quatro casos o estudo se detém no exame de cinco questões: (i) a identificação e formação do território, (ii) o seu planejamento, (iii) a implementação do plano de desenvolvimento do território, (iv) a gestão do plano ou sua institucionalidade e (v) a avaliação final da experiência do planejamento do desenvolvimento do território rural.

Finalmente, no último capítulo, é feita uma reflexão sobre o futuro das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil, que consiste na explicitação das lições para a sustentabilidade futura das políticas adotadas no desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. É realizado um esforço de identificação das marcas mais relevantes da experiência brasileira, em particular a explicitação das lições e dos avanços obtidos e, por fim, são apresentadas sugestões capazes de apoiar a sustentabilidade futura das políticas voltadas para os territórios rurais.

**Leonardo Guimarães**  
**Tania Bacelar**

## RESUMO

O livro “Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: avanços e desafios” é o 12º volume da Série de Desenvolvimento Rural Sustentável, editada e publicada pelo IICA/Fórum DRS. A parte central da obra é a experiência brasileira, a partir da qual se pretende identificar os avanços obtidos e extrair lições para aperfeiçoar os processos em curso. A publicação se compõe de cinco capítulos. No primeiro é feito um exame da experiência brasileira à luz do debate internacional e nacional sobre essa vertente das políticas territoriais. O segundo está voltado para a apresentação e análise dos antecedentes e evolução recente do planejamento regional e territorial no Brasil. Segue-se no terceiro e quarto capítulos, uma abordagem sobre a experiência das ações de planejamento sustentável dos Territórios Rurais e dos “Territórios da Cidadania” no período do Governo Luiz Inácio Lula d Silva. Finalmente, no último capítulo, é realizada uma reflexão sobre o futuro das políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil, explicitando as lições aprendidas e sugestões para sua sustentabilidade futura.

Palavras-Chave: Desenvolvimento Territorial, Desenvolvimento Regional, Políticas Públicas.

## RESUMEN

El libro "Políticas de desarrollo territorial rural en Brasil: avances y desafíos" es el 12º volumen de la Serie de Desarrollo Rural Sostenible, editado y publicado por el IICA/ Fórum DRS. La parte central de la obra es la experiencia brasileña, a partir de la cual se pretende identificar los avances obtenidos y extraer lecciones para perfeccionar los procesos en curso. La publicación está compuesta por cinco capítulos. En el primero es hecho un examen de la experiencia brasileña a la luz del debate internacional y nacional sobre esa vertiente de las políticas territoriales. El segundo está direccionado para la presentación y análisis de los antecedentes y evolución reciente de la planificación regional y territorial en Brasil. Se sigue en el tercero y cuarto capítulos, un abordaje sobre la experiencia de las acciones de planificación sustentable de los territorios rurales y de los "Territorios de la Ciudadanía" en el periodo del Gobierno Luiz Inácio Lula da Silva. Por fin, en el último capítulo, es realizada una reflexión sobre el futuro de las políticas públicas de desarrollo territorial en Brasil, explicitando las lecciones aprendidas y sugerencias para su sostenibilidad futura.

Palabras-Clave: Desarrollo Territorial, Desarrollo Regional, Políticas Públicas.

## ABSTRACT

The book "Politics of rural territorial development in Brazil: Progress and Challenges" is the 12th volume of the Sustainable Rural Development Series, edited and published by IICA/Forum DRS. The central part of the work is the Brazilian experience, from which, it aims to identify achievements and draw lessons for improving existing processes. The publication consists of five chapters. The first is an examination of the Brazilian experience in light of national and international debate about the territorial policies aspect. The second is dedicated to the presentation and analysis of recent history and development of regional and territorial planning in Brazil. Following in the third and fourth chapters, a discussion about the experience of sustainable development of rural areas planning and "Citizenship Territories" during the government of Luiz Inácio Lula da Silva. Finally, in the last chapter, is provided a reflection about the future of public policies on territorial development in Brazil, highlighting the lessons learned and suggestions for future sustainability.

Keywords: Territorial Development, Regional Development, Public Policy.

## SUMÁRIO

### CAPÍTULO 1 - TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS DOS ESTUDOS E POLÍTICAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

(Arlson Favareto) .....	15
Introdução .....	15
1. A emergência do debate sobre desenvolvimento territorial na experiência internacional.....	16
1.1 Lições dos programas de pesquisa .....	20
1.1.1 A industrialização difusa.....	20
1.1.2 <i>Dynamics of rural areas – The DORA Project</i> .....	21
1.1.3 Projeto Ruremplo.....	23
1.2 Lições das experiências de indução ao desenvolvimento rural.....	23
1.2.1 O programa Leader .....	23
1.3 A emergência da abordagem territorial e seus significados.....	25
2. A recepção do debate sobre desenvolvimento territorial no Brasil.....	26
3. Uma década de experimentações no Brasil .....	31
4. A título de conclusão.....	36
4.1 Um pacto pela paridade entre as regiões rurais e urbanas no Brasil.....	36
4.2 Uma Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável.....	37
4.3 Uma Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável.....	38
4.4 Reformar as organizações, os serviços e as formas de incentivo para o desenvolvimento rural sustentável.....	39
Bibliografia.....	41

### CAPÍTULO 2 - ANTECEDENTES E EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL

(Leonardo Guimarães) .....	47
Introdução .....	47

1. Antecedentes do Planejamento Territorial e Periodização .....	48
2. Desenvolvimentismo e Regiões: o Planejamento Macrorregional e a Suframa .....	52
3. Declínio e Crise do Planejamento Macrorregional.....	57
4. O Surgimento de Novas Abordagens de Planejamento Territorial.....	62
4.1 Desenvolvimento sustentável.....	63
4.2 Arranjos produtivos locais.....	65
4.3 Política Nacional de Desenvolvimento Regional.....	66
4.4 Desenvolvimento dos territórios rurais .....	68
5. Os Desafios das novas abordagens .....	71
5.1 Institucionalização do planejamento regional ou territorial.....	73
5.2 Superação do localismo.....	74
5.3 Adoção de metodologias que permitam integrar visão geral e local.....	76
Bibliografia .....	78

## CAPÍTULO 3 - EMERGÊNCIA E EVOLUÇÃO DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS TERRITÓRIOS RURAIS E NOS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

(Rafael Echeverri) .....	81
Introdução .....	81
1. Antecedentes da construção da política .....	83
1.1 Status ministerial dos assuntos agrários e da agricultura familiar.....	83
1.2 O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, antecedentes de uma política de longo alcance .....	84
1.2.1 Colegiados na liderança da política pública .....	85
1.2.2 Colegiados municipais para institucionalizar a participação.....	86
2. Processo de construção do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais .....	87
2.1 O Território como foco da política.....	87
2.2 Uma Secretaria para o Desenvolvimento Territorial.....	88
2.3 A mudança de foco: dos agricultores ao território .....	89

2.4 Diretrizes e critérios da estratégia territorial.....	90
2.5 Áreas de resultado como orientadoras da gestão da política pública.....	91
2.6 Delimitação dos territórios, do conceito à ação.....	93
2.7 A construção dos Colegiados Territoriais em Rede.....	94
2.8 Suporte técnico no campo: a criação do processo territorial.....	96
2.9 A Gestão Social e o papel dos planos territoriais.....	97
2.10 A informação como suporte técnico da ação.....	98
2.11 Mobilização e participação política dos territórios.....	99
2.13 As Células Territoriais e o papel das Universidades.....	103
3. Consolidação da política.....	104
3.1 Territórios da Cidadania.....	104
3.2 A natureza complementar dos Territórios de Identidade e Cidadania.....	106
3.3 A gestão articulada federal e estadual.....	107
3.4 A Academia acompanha a construção conceitual, metodológica e de avaliação.....	108
3.5 Fórum de Desenvolvimento Rural.....	110
3.6 Gestão territorial brasileira como referência internacional.....	111
3.7 Liderança e apoio político.....	111
Bibliografia.....	113

## CAPÍTULO 4 - O PROGRAMA FACE ÀS DINÂMICAS TERRITORIAIS NO BRASIL: ANÁLISE DE QUATRO ESTUDOS DE CASO

(Osmil Galindo, Fabio Oliveira , Valdeci Monteiro dos Santos).....	115
Introdução.....	115
1. Território do Nordeste Paraense – PA.....	116
1.1 Identificação e Formação do Território.....	116
1.2 O Planejamento do Território.....	119
1.3 Implementação do Plano de Desenvolvimento do Território.....	124
1.4 Gestão do Plano – A Institucionalidade.....	128

1.5 Avaliação .....	131
2. Território do Mato Grande – RN .....	137
2.1 Identificação e Formação do Território.....	138
2.2 O Planejamento do Território .....	142
2.3 Implementação do Plano de Desenvolvimento do Território .....	146
2.4 Gestão do Plano – A Institucionalidade.....	152
2.5 Avaliação final .....	154
3. Território de Cantuquiriguaçu – PR.....	160
3.1 Identificação e Formação do Território.....	160
3.2 O Planejamento do Território .....	162
3.3 Implementação do Plano de Desenvolvimento do Território .....	166
3.4 Gestão do Plano – A institucionalidade.....	169
3.5 Avaliação Final.....	172
4. Território do Vale do Mucuri – MG.....	176
4.1 Identificação e Formação do Território.....	177
4.2 O Planejamento do Território .....	179
4.3 Implementação do Plano de Desenvolvimento do Território .....	185
4.4 Gestão do Plano – A institucionalidade.....	187
4.5 Avaliação Final.....	191
Bibliografia .....	194

## CAPÍTULO 5 - PENSANDO O FUTURO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL

(Tania Bacelar Araujo) .....	197
Introdução .....	197
1. As marcas da experiência brasileira.....	200
1.1 A marca do ambiente de redemocratização .....	200
1.2 Marcas da crise do Estado e do neoliberalismo.....	202
1.3 Marcas da ampliação e reorientação de Políticas Nacionais no Governo Lula .....	203

2. As lições aprendidas.....	204
2.1 O setorial “camisa de força” difícil de superar na construção do desenvolvimento territorial.....	204
2.2 O processo de delimitação dos Territórios é muito importante.....	206
2.3 A cooperação não nega o conflito.....	206
2.4 As políticas territoriais lidam bem com a diversidade regional e com a multifuncionalidade do mundo rural.....	207
2.5 A parceria com os governos estaduais revelou-se elemento fundamental.....	208
2.6 A herança do patrimonialismo deve ser considerada como problema relevante.....	209
2.7 A institucionalidade é variável estratégica.....	210
3. Sugestões para a sustentabilidades futura desse tipo de política.....	212
3.1 Insistir na abordagem territorial e na valorização das regiões rurais.....	212
3.2 Aperfeiçoar os sistemas de governança e os modelos de participação.....	213
3.3 Fortalecer as relações com Universidades e outras instituições de promoção do desenvolvimento rural.....	215
3.4 Rever o modelo atual de financiamento.....	216
Bibliografia.....	217

## CAPÍTULO 1

# TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS DOS ESTUDOS E POLÍTICAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

**Arilson Favareto**

■ Professor da Universidade do ABC

### Introdução

Já se passaram mais de trinta anos desde a publicação do estudo seminal de Arnaldo Bagnasco, de 1977, sobre a problemática territorial do desenvolvimento italiano, obra que representa um marco na associação da ideia de território à ideia de desenvolvimento na **literatura científica**. A ele se seguiram vários outros, numa vertente italiana com os estudos de Brusco (1996), Becatini & Rulani (1995); numa vertente francófona com os trabalhos de Pecqueur (2000), Benko & Lipietz (1992; 2000); e num viés um pouco diferente, mas também influente, numa vertente anglo-americana, com os vários trabalhos sobre *clusters* e sistemas produtivos locais. Nas vertentes latino-americana e hispânica, vários trabalhos também se constituíram em referências importantes como aqueles publicados por Berdegue & Schejtman (2003), Veiga (2001), Correa & Sumpsi (2001), Yruela (2000), Abramovay (2003).

Já se vão quase vinte anos desde que esta literatura passou a inspirar a **literatura normativa**, se tomarmos como referência os tão citados estudos da OCDE (1993; 1995) do início dos anos 1990 e outros que o seguiram, publicados pelo Banco Mundial (1997; 2001), FAO (2004) e Cepal (2003). Já são quinze anos desde a tradução desse ideal normativo em experimentações no campo das políticas, tomando como referência a iniciativa mais conhecida: o programa Leader, analisado em artigos importantes por autores como Saraceno (1996, 1997) e Ray (2001).

Finalmente, faz algo em torno de dez anos desde que essas experimentações começaram a ser postas em prática por meio de **instituições e políticas** em países da América Latina tais quais México e Brasil, como mostram os trabalhos de Del Toro (2004), Favareto (2007), Léonard et al. (2010), entre outros.

A referência a esses autores e obras nem de longe sintetiza o rico e vasto painel de estudos dedicados ao tema em questão; são citados aqui apenas para evidenciar como há, em torno dele, uma vasta literatura, na qual é fundamental separar: o normativo do conhecimento positivo sobre os processos que podem levar a esse ideal

normativo; o desenvolvimento territorial como um dever ser; e o desenvolvimento territorial como processo histórico de diferenciação dos territórios numa determinada direção. Os últimos trinta anos de literatura e experimentações fornecem um rico arsenal de estudos e documentos que podem e devem ser objeto de análise, visando não só tornar este painel acessível a um público mais amplo, formado por estudiosos e gestores de políticas, como, principalmente, para extrair disso um balanço sobre os esforços até aqui empreendidos.

Considerando o contexto aqui brevemente esboçado, o objetivo das próximas páginas se desdobra em dois intuitos principais: sistematizar e analisar o debate sobre desenvolvimento territorial no contexto internacional, seus avanços teóricos, conceituais e operacionais; e apresentar os avanços ocorridos e sua influência no Brasil.

Para tal, o texto se organiza em três seções precedidas desta introdução e finaliza com uma rápida conclusão. A primeira seção retoma a emergência do debate sobre desenvolvimento territorial na Europa, analisando os processos históricos e sociais que levaram à associação das ideias de território e desenvolvimento e, em seguida, apresentando a forma pela qual esse debate ganha contornos normativos, de modo a influenciar diretrizes e experiências de políticas para o desenvolvimento de regiões rurais. A segunda seção aborda a recepção da discussão sobre desenvolvimento territorial no Brasil. A terceira e última seção do artigo descreve a evolução das tentativas de se pôr em prática a abordagem territorial do desenvolvimento rural ao longo da primeira década deste século traçando em seguida um balanço sobre os avanços e os impasses a superar<sup>1</sup>.

## **1. A emergência do debate sobre desenvolvimento territorial na experiência internacional**

Na década de 1970 do século XX, pela primeira vez desde a Revolução Industrial, a taxa de urbanização dos países do capitalismo avançado fica estagnada. Passa-se a falar até em urbanização dos campos, que poderia significar tanto uma contradição em termos quanto o sinal de dissolução de uma oposição. Os processos sociais que levam à diminuição da distância entre os dois espaços estão na raiz de uma interrogação formulada por Paul Bairoch (1992): trata-se de uma nova etapa? Isto é, fenômenos antes concernentes à urbanização atingem um outro universo sem, no entanto, fagocitá-lo? Ou esse processo sinaliza uma homogeneização entre os dois polos forte o suficiente para apagar suas distinções substantivas?

---

<sup>1</sup> Partes deste artigo retomam trabalhos anteriores do autor, principalmente aqueles publicados em Favareto (2007; 2009).

Essas questões permearam debates estabelecidos desde a década de 1950, mas mais aprofundadas a partir dos anos 1970 na Europa. Uma boa síntese pode ser encontrada num emblemático número da revista *Études Rurales*, organizado por Georges Duby, que trazia o título *L'urbanisation des campagnes*. Reunindo textos de alguns dos mais influentes pesquisadores franceses da época, a publicação trazia vários artigos que atestavam e analisavam as características e implicações do fenômeno de diluição das assimetrias entre o urbano e o rural na Europa, e em particular na França. O texto de Julliard (1973), por exemplo, já apresentava uma tipologia mais complexa, com uma abertura para diferentes composições entre cidades e campos: cidades rentistas do solo numa relação de parasitagem com o meio rural; cidades que cresceram sem laços orgânicos com o meio rural, envolvendo-o, mas esterelizando-o em vez de fecundá-lo; cidades que associaram sem ruptura o campo a seu próprio desenvolvimento. O que é quase consensual desde então é que as transformações econômicas, o processo de modernização da produção e a crescente integração dos mercados levaram ao fim de um tipo específico de ruralidade, aquela que já foi chamada por Mendras de “sociedades camponesas”.

Três fatos importantes desempenharam papel-chave nesta nova situação. Primeiro, o compromisso institucional criado historicamente em torno da garantia da paridade econômica e social entre a agricultura e os demais setores, muito bem retratada em Jollivet & Gervais (1976). Possibilitou-se assim a aproximação das condições de vida em ambos os espaços, contribuindo tanto para a vitalidade econômica do meio rural como para regular o impulso ao êxodo, tão forte até então. Segundo, em parte motivado pelo supracitado, o padrão de crescimento demográfico que passou a vigorar não apontou mais para o esvaziamento, mas para a atração populacional aos campos, inicialmente pelo dinamismo gerado com a equalização das rendas; já num segundo momento, pelo avanço da infraestrutura e das possibilidades de comunicação com novos habitantes, sobretudo profissionais liberais e idosos em busca de amenidades e lazer. Terceiro, a descentralização econômica e política que propiciou tanto o surgimento de novas oportunidades de trabalho como a viabilização de equipamentos sociais adequados a uma população com exigência crescente, esses últimos destacados por Kayser (1990; 1993).

São evidências empíricas que, sem dúvida, permitem responder positivamente à pergunta de Bairoch: os tempos atuais representam um novo momento, uma nova etapa. Essa condição muda a estrutura e a dinâmica das relações entre os campos e as cidades. A primazia marcante das atividades primárias – agricultura, pecuária, mineração, silvicultura – dá espaço a uma maior diversificação, com uma crescente heterogeneização das economias rurais, em que se destaca o crescimento cada vez maior do setor de serviços. Com isso, mudam as vantagens comparativas do rural nas possibilidades de captação das rendas urbanas. A localização, fertilidade, e o preço da terra passam a dividir importância com a acessibilidade, a paisagem. Da mesma

forma, a composição do perfil populacional e as tendências demográficas típicas do período anterior são substituídas por um forte arrefecimento, ou mesmo uma inversão, nos fluxos demográficos. São outros agentes, novas variáveis introduzidas ou tornadas mais relevantes, novos interesses, uma nova estrutura de oposições e identidades que sustentam a especificidade dessa nova configuração da relação rural-urbano. Completando, há mudanças também no ambiente institucional que orienta a regulação das formas de uso social dos recursos naturais. Se é verdade que na Antiguidade já havia leis e sanções que davam os parâmetros para as formas de apropriação da natureza, o que ocorre agora é uma mudança também nesse domínio: o acesso à terra, a gestão de bacias hidrográficas, a conservação de florestas e rios e a valorização da paisagem e da biodiversidade passam a ser novos parâmetros incorporados aos anteriores. O que é novo, além da extensão de domínios regulados cada vez mais por instituições formais, é a forma como isso se dá: menos orientada por decisões de comando e controle e mais por compromissos institucionais.

Tais mudanças, que estavam em curso no último quarto do século XX nos países do capitalismo avançado, foram rapidamente percebidas pelo mundo dos planejadores de políticas. O desgaste da política agrícola de viés exclusivamente setorial começa a surgir em meados dos anos 1980 e abre espaço para uma série de reformas e debates sobre *O futuro do mundo rural*, não por acaso título do Comunicado da Comissão Européia ao Parlamento, em 1988<sup>2</sup>. Um marco relevante foi a criação do programa Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais (Leader), em 1991, ainda hoje a principal referência de programa territorial de desenvolvimento rural. Entretanto as melhores sínteses da percepção dos organismos de planejamento sobre tais mudanças foram expressas em dois momentos, no meio da década de 1990: a conhecida *Declaração de Cork*, que saiu da conferência *A Europa Rural – Perspectivas de Futuro* e o workshop *Post-Industrial Rural Development: The Role of Natural Resources and the Environment*, cujos resultados foram publicados pelo *North Central Regional Center for Rural Development*, da Universidade de Iowa.

Veiga (2004) resume o conteúdo desses dois momentos no quadro a seguir, qualificando-o como uma espécie de consenso básico sobre a ruralidade avançada.

---

2 Sobre os impasses e direções da reforma da Política Agrícola Comum, ver Abramovay (2003-b).

## Quadro 1

### Consenso básico, de meados da década de 1990, sobre a ruralidade avançada

- a. As zonas rurais, que englobam os locais de residência de um quarto da população europeia e de mais de um quinto da americana, além de mais de 80% dos dois territórios, caracterizam-se por tecidos culturais, econômicos e sociais singulares: um extraordinário mosaico de atividades e uma grande variedade de paisagens (florestas e terras agrícolas, sítios naturais incólumes, aldeias e pequenas cidades, centros regionais, pequenas indústrias, etc.).
- b. As zonas rurais, bem como seus habitantes, constituem uma riqueza autêntica para suas regiões e países e podem ser bem competitivas.
- c. As maiores partes dos espaços rurais europeus e norte-americanos são constituídas por terras agrícolas e florestas que influenciam fortemente o caráter das paisagens.
- d. Dado que a agricultura certamente permanecerá como importantíssima interface entre sociedade e ambiente, os agricultores deverão cada vez mais desempenhar funções de gestores de muitos dos recursos naturais dos territórios rurais.
- e. Mas a agricultura e as florestas deixaram de desempenhar papel predominante nas economias nacionais. Com o declínio de seus pesos econômicos relativos, o desenvolvimento rural mais do que nunca deve envolver todos os setores socioeconômicos das zonas rurais.
- f. Como os cidadãos europeus e norte-americanos dão cada vez mais importância à qualidade de vida em geral, e em particular a questões relativas à saúde, segurança, desenvolvimento pessoal e lazer, as regiões rurais ocuparão posições privilegiadas para satisfazer tais interesses e oferecer amplas possibilidades dum desenvolvimento moderno e de qualidade.
- g. As políticas agrícolas deverão se adaptar às novas realidades e desafios colocados, tanto pelos desejos e preferências dos consumidores quanto pela evolução do comércio internacional; em especial uma adaptação que impulse a transição de um regime de sustentação de preços para um de apoios diretos.

- h. Os subsídios estabelecidos pelas respectivas políticas agrícolas serão crescentemente contestados. Já é ampla a aceitação de que apoios financeiros públicos devam ser cada vez mais condicionados a uma adequação na gestão dos recursos naturais e à manutenção e reforço da biodiversidade e das paisagens culturais.
- i. As reformas das políticas agrícolas da primeira metade da década de 1990 conservaram inconsistências, duplicações e alta complexidade jurídica, apesar de inegáveis avanços em termos de transparência e eficácia.
- j. Torna-se absolutamente necessário promover a capacidade local de desenvolvimento sustentável nas zonas rurais e, nomeadamente, iniciativas privadas e comunitárias bem integradas a mercados globais.

Reproduzido de Veiga (2004)

Observa-se, portanto, que o consenso sobre a ruralidade avançada combina elementos relativos tanto à visão agrícola e produtivista como à visão territorial do desenvolvimento rural. A partir dele foram realizadas várias pesquisas visando delinear a manifestação dessas tendências e sua ocorrência desigual, verificada no estudo de realidades concretas.

## **1.1 Lições dos programas de pesquisa**

### **1.1.1 A industrialização difusa**

Uma explicação com decisiva influência sobre o desenho de programas e projetos pode ser encontrada nos estudos sociológicos e econômicos que têm enfatizado o papel dos sistemas produtivos locais na geração de um certo tipo de empreendedorismo. O marco é o estudo do sociólogo italiano Arnaldo Bagnasco, *Tre italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, de 1977. Nesse livro, já clássico, o autor procura explicar por que, naquele momento, as regiões que apresentavam indícios de dinamismo não eram nem o sul do país, cujos problemas históricos se materializam naquilo que Gramsci chamou de “questão meridional”, nem o norte, fortemente industrializado, mas a região central do país. A principal contribuição dos estudos originários dessa terceira vertente está em chamar a atenção para as características morfológicas de determinados territórios e sua importância no estabelecimento da dinâmica econômica local. O centro do argumento está em que, no caso italiano, constatou-se uma forte relação entre a distribuição espacial da chamada “economia difusa”, marcadamente um grande número de pequenas e médias empresas, associadas com a existência de uma forte base familiar entre as unidades de produção agrícola, com um determinado padrão de urbanização que

evitava uma fratura cidade-campo. A esse argumento se seguiram vários outros, de sociólogos, economistas e geógrafos, que analisam a formação dos chamados distritos industriais<sup>3</sup>. Brusco (1996), particularmente, enfatiza como essas condições estruturais se transformam num ambiente que associa competição à colaboração, conflito à participação e conhecimento local e prático ao conhecimento científico.

Mas essas mesmas características, enaltecidas nos estudos acima citados, tornaram-se advertências quando os estudos sobre a realidade italiana passaram a servir de inspiração para tentativas de dinamização de regiões estagnadas. Com razão, Garofoli (1997) destaca que as condições existentes no caso da Terceira Itália não se encontravam em qualquer lugar e que são de difícil reprodutibilidade. E, paralelamente, outros programas de pesquisa (Maillat, 1995), estimulados pelo mesmo tipo de questão, mostraram que ambientes inovadores podem ser encontrados nas mais distintas configurações produtivas. Qual é, então, a chave do sucesso?

Infelizmente os estudos de Maillat e outros que o acompanharam (Becattini & Rullani, 1995; Sforzi, 1996) descrevem bem as mudanças em curso e o tipo de arranjo por detrás delas, mas pouco se sabe sobre o que é capaz de gerar um novo modo de produção e de organização das forças locais<sup>4</sup>. O que é comum a todos esses estudos é a importância conferida ao enraizamento da atividade econômica no conjunto de relações que conforma os territórios em que elas se inserem; uma associação que encontrou sua melhor expressão na conjugação capital social e territórios (Abramovay, 2000).

Apesar dos impasses e das nuances, nas diferentes vertentes que estudam esse fenômeno há duas ideias principais: uma enfatiza os efeitos de proximidade e o que eles trazem em termos de cooperação e aprendizagem, condições para gerar uma base endógena capaz de resultar em inovação e coesão entre agente; a outra foca a diversificação e desconcentração do tecido social local e as interdependências entre características das estruturas sociais e o tipo de interações nelas existentes.

### **1.1.2 Dynamics of rural areas – The DORA Project**

Um dos mais interessantes programas de pesquisa sobre desenvolvimento rural reúne os estudos feitos pelo *The Arkleton Centre for Rural Development Research*, da Universidade de Aberdeen, Reino Unido, sobre a diferenciação da performance econômica em áreas rurais europeias – o *DORA Project: Dynamics of rural areas* -, cujos resultados foram sintetizados em Bryden & Hart (2001). Os pesquisadores

---

**3** Uma boa análise da trajetória desses estudos pode ser encontrada em Veiga (1999). Duas importantes coletâneas reúnem boa parte dos mais importantes teóricos que têm produzido sobre o tema dos distritos industriais e dos sistemas produtivos locais nas três vertentes disciplinares apontadas: Benko & Lipietz (1992; 2000).

**4** Ver a respeito a excelente crítica de Martin & Sunley (2001) a Porter.

procuraram considerar a ocorrência dos “*soft factors*”, por eles chamados também de “fatores não tangíveis”, em combinação com a ocorrência de “*hard factors*”, ou “fatores tangíveis”.

No rol dos “fatores tangíveis” foram incluídos: recursos naturais (terra), recursos humanos (trabalho), infraestrutura (tecnologia), investimento (capital), e estruturas econômicas. Entre os “fatores não tangíveis” estavam: performance de Mercado, performance institucional, redes, comunidade e qualidade de vida (Bryden et al, 2001). Esse *tableau* de fatores foi transformado em uma série de indicadores postos à prova por equipes de pesquisadores em oito regiões de quatro diferentes países europeus – Suécia, Alemanha, Escócia e Grécia.

Três são os principais méritos desse programa. Primeiro, procurou-se superar a dicotomia entre estudos quantitativos e qualitativos, buscando uma análise combinada dos dois métodos; segundo, a pesquisa apoiou-se num procedimento comparativo que envolveu duas realidades do mesmo país e, junto, o contraste analítico com a realidade entre países distintos; terceiro, foram contempladas no rol de indicadores dimensões até então operadas apenas isoladamente em estudos específicos, o que permitiu um balanço da efetividade de cada uma delas.

A principal hipótese do estudo foi confirmada pelas análises de campo: certamente fatores como a distância influenciam, mas as causas da performance diferenciada das economias rurais vão além dos fatores objetivos enfatizados tanto pelas análises clássicas quanto pelas teorias baseadas no fenômeno de localização. Mesmo regiões pouco privilegiadas em termos de densidade populacional e localização tiveram desempenho acima das previsões na geração de emprego. Isto ocorreu, por exemplo, nas ilhas Orkney, na Escócia, ou na grega Korinthia.

Viu-se, assim, que a incidência das variáveis individuais diz muito pouco sobre o conjunto das situações, sendo necessária a sua análise combinada com outras. Nisto os componentes ligados à dimensão cultural mostraram forte influência, por exemplo, quando associados a qualidades empreendedoras ou à capacidade de adaptação a mudanças e contingências externas. O estudo pôde ainda identificar que esses componentes culturais estão muitas vezes enraizados em quadros de referências de formação muito longa.

O estudo também mostrou que, mais importante que os aspectos físicos, é a busca de aproveitamento dos fatores não reprodutíveis de um determinado território, como produtos e marcas típicas ou bens culturais. As redes, fator tão enfatizado em boa parte da literatura, foram tratadas como algo ambíguo no âmbito desse projeto: muitas vezes são elas que bloqueiam o acesso dos agentes locais a formas mais promissoras de inserção, o que contribui para a estagnação ou a dependência.

### 1.1.3 Projeto Ruremplo

Diante de tantas perspectivas explicativas concorrendo, sentia-se a falta de um teste de conjunto das hipóteses apresentadas em cada uma. Foi justamente o que foi realizado pelo projeto Ruremplo (Terluin, 2003; Terluin & Post, 2003). Dez variáveis relativas a sete diferentes corpos teóricos foram testadas em dezoito regiões rurais. O resultado final mostrou maior aderência empírica das hipóteses contidas nos trabalhos de Bryden, do DORA Project, na chamada *community-led theory*, e na abordagem que mescla um enfoque endógeno e exógeno. O núcleo comum das três teorias reside na articulação entre determinadas características do tecido social e econômico dos territórios em questão, bem como o tipo e a qualidade das relações estabelecidas com o espaço extralocal. No outro extremo, as teorias mais ancoradas em fatores tais quais localização, disponibilidade de infraestrutura, PIB per capita ou nível de investimentos mostraram-se de menor poder explicativo.

Qual a repercussão das conclusões apontadas nessas pesquisas nas tentativas de indução do desenvolvimento rural por meio de políticas como o Leader, na União Europeia<sup>5</sup>?

## 1.2 Lições das experiências de indução ao desenvolvimento rural

### 1.2.1 O programa Leader

O programa Leader – Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais – surge em 1991, como Iniciativa Comunitária da União Europeia, nos marcos de um amplo processo de discussão sobre as formas de planejamento de políticas no continente, em crescente preocupação com as discrepâncias entre regiões. Sua marca inovadora foi, em primeiro lugar, seu viés territorial, em oposição ao caráter marcadamente setorial dos investimentos tradicionalmente destinados às áreas rurais; em segundo, pelo tipo de estratégia proposta para a promoção do desenvolvimento rural, com ações do tipo *bottom-up*, baseadas no princípio da parceria, de caráter multisetorial e integradas. Essa estratégia, baseada no conceito da competitividade territorial, envolve: a estruturação dos recursos do território de forma coerente; o envolvimento de diversos atores e instituições; a integração entre setores empresariais em uma dinâmica de inovações; e a cooperação com outras áreas e políticas nos vários níveis de governo. De acordo com os termos do programa, a competitividade territorial é alcançada por meio da elaboração de projetos de desenvolvimento que compoitem uma visão de futuro, formas de

<sup>5</sup> Atualmente um importantíssimo programa de pesquisas vem sendo desenvolvido em onze países da América Latina: o Programa Dinâmicas Territoriais Rurais, conduzido pelo Rimisp ([www.rimisp.org/dtr](http://www.rimisp.org/dtr)). Seus resultados parciais não são aqui apresentados, pois optou-se por apresentar os estudos que influenciaram a moldagem das políticas na União Europeia, e também porque os textos de síntese ainda não estão disponíveis ao público. Mas o leitor encontrará no site do Rimisp vários documentos preliminares e alguns estudos de caso já concluídos.

coordenação dos atores e a constituição de um grupo de ação local (Beduschi & Abramovay, 2004).

Em sua primeira fase, de 1991 a 1994, o programa apoiou 217 projetos territoriais, número que saltou para mil na fase seguinte, de 1994 a 1999. Os projetos recebem apoio de acordo com mérito, não havendo uma pré-seleção, como estímulo à competição entre territórios e à mobilização de energias e talentos pela busca por recursos. Duas características essenciais têm sido, assim, valorizadas pelo Leader: a concepção de que o desenvolvimento rural pode ser alcançado por planejamento e execução de projetos; e a importância de que isto aconteça com enfoque participativo.

As primeiras lições sobre essa iniciativa, de tônica muito positiva, demonstraram que a introdução do conceito de projeto territorial possibilita ir-se além da definição setorial, que o declínio pode ser revertido se a articulação territorial encontrar novos caminhos e que o enfoque territorial tem estimulado a criatividade e uso dos conhecimentos locais. Mas o sucesso ou insucesso desse intento é atribuído apenas à maneira como são combinadas as expectativas dos atores sociais. Há, portanto, um forte viés interacionista na estratégia preconizada, como se bastasse colocar os agentes em contato, criando espaços e formas de apoio a tal articulação. Daí seriam criadas oportunidades e ligações dinâmicas capazes de melhorar a performance do território. O projeto de desenvolvimento territorial surge como consequência do alinhamento de interesses.

Estudos mais recentes (Ray, 2001; Coelho et al 2005) têm chamado a atenção para uma espécie de "*dark side*" desses processos de indução ao desenvolvimento territorial. A lógica de seleção de projetos tende a reforçar as diferenças, à medida que os territórios já dotados de maior capacidade tendem a reunir melhores condições de proposição e, portanto, a angariar o apoio oferecido pelo programa. Além disso, a maneira como se dá a elaboração desses projetos de desenvolvimento e a própria articulação dos grupos locais têm de partir da base de recursos disponíveis. Um dos problemas para a dinamização de economias rurais é, muitas vezes, justamente a escassez dos recursos com os quais se pode contar para tais iniciativas.

Essas críticas revelam uma lacuna teórica na associação entre participação e desenvolvimento. Se por um lado há fortes evidências de que a participação contribui para a eficiência da aplicação de recursos em políticas sociais, por exemplo, onde há um público-alvo e um foco específico, no caso das ações de desenvolvimento essa condição se revela muito mais complexa, pois são muitos os segmentos envolvidos e os interesses em conflito. E nesse caso os processos participativos podem aumentar o poder de veto, mas não necessariamente aumentar a coesão entre agentes locais<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Este argumento é desenvolvido em Coelho et al. (2005).

### 1.3 A emergência da abordagem territorial e seus significados

Esta seção revela uma situação paradoxal. Não há dúvida de que, para o estudo dos fenômenos do desenvolvimento rural, uma abordagem territorial é imprescindível; percebe-se pela definição dos conteúdos relativos à nova etapa do desenvolvimento rural; pelas tendências verificadas na ruralidade do capitalismo avançado; pelas categorias cognitivas que vêm sendo criadas pela sociedade, tanto para compreender como para induzir a performance dessas áreas. Porém, apesar da profusão de estudos com esse enfoque, não há propriamente uma *teoria do desenvolvimento territorial*: Midmore (1999) constrói uma abordagem que envolve globalização, internacionalização, territorialização; Cecchi (2002) enfatiza os sistemas locais como instrumento de análise e de inserção da economia rural no conjunto da economia global; Ray (2002) trabalha com a abordagem territorial inspirada em componentes das teorias bourdieusiana (formas de capital) e neomarxista (teoria dos modos de produção).

Há portanto uma *abordagem territorial* expressa, sobretudo, no tratamento de um nível específico da realidade e na operacionalização de algumas instâncias empíricas fundamentais. A diferença no tom da introdução e conclusão dos dois volumes de coletâneas organizadas por Benko & Lipietz (1992; 2000) bem demonstram essa dificuldade. Enquanto o primeiro volume, do início dos anos 1990, é marcado pelo entusiasmo com as possibilidades abertas por estudos territoriais que viriam a ser referência obrigatória nos anos seguintes, no segundo volume a tônica recai sobre a dificuldade em transformar essas evidências em lições que expliquem as condições que fizeram com que experiências positivas enaltecidas em determinados estudos pudessem ali ocorrer.

Além do reconhecimento das novas dinâmicas subjacentes à emergência da abordagem territorial, destacadas pelos programas de pesquisa apresentados páginas atrás, é preciso reconhecer que isto acontece num contexto histórico também marcado por uma crise e um realinhamento dos instrumentos tradicionais de promoção do desenvolvimento. A descentralização das políticas e também da atividade industrial, associada à redução e ao redirecionamento da intervenção estatal, contribuíram para que, particularmente em meados das décadas de 1980 e 1990, se instituisse um padrão em que, em lugar dos investimentos diretos e de corte setorial, caberia ao Estado proporcionar condições e um ambiente a partir do qual os agentes privados pudessem, eles mesmos, fazer a alocação, supostamente mais eficiente, dos recursos humanos e materiais. Aqueles processos sociais e econômicos de corte eminentemente territorial e esse novo padrão são, em síntese, as principais razões de emergência e consolidação dessa nova abordagem territorial.

## 2. A recepção do debate sobre desenvolvimento territorial no Brasil

Nesta seção pretende-se reconstituir a maneira com que se deu a recepção do debate sobre desenvolvimento territorial no Brasil. De forma similar ao que se fez para a experiência europeia, o intuito aqui é analisar inicialmente quais foram os processos históricos e sociais que fizeram com que a ideia de desenvolvimento territorial permeasse o ambiente acadêmico e político e como ela se traduziu em indicações para o desenho de instituições e políticas na virada dos anos 1990 para a década passada. Há aqui duas vertentes: os estudos que analisaram os processos de mudança no meio rural brasileiro e os que analisaram as políticas públicas para o desenvolvimento rural no Brasil dos anos 1990. Da confluência dessas duas vertentes surgem os consensos (sempre parciais e provisórios) em torno da ideia de desenvolvimento territorial.

O livro de Ricardo Abramovay, *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*, lançado em 1992; juntamente com o publicado no ano anterior por José Eli da Veiga, *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*; e com os dois volumes da comparação internacional organizada por Hugues Lamarche, *A agricultura familiar*, da qual participaram quatro equipes de pesquisa, uma delas composta pelos pesquisadores brasileiros Nazareth Wanderley, Fernando Lourenço, Anita Brumer, Ghislaine Duque; formaram uma espécie de literatura obrigatória no âmbito dos estudos rurais e serviram para afirmar a relevância da noção de **agricultura familiar** para o vocabulário acadêmico brasileiro<sup>7</sup>.

Com os livros de Abramovay e Veiga, via-se como a configuração da moderna agricultura capitalista se apoiou numa forma social de trabalho e numa empresa específica, a empresa familiar, contrariando assim duas tradições científicas e políticas muito fortes: a que sempre preconizou que o desenvolvimento generalizaria as unidades produtivas baseadas no uso exclusivo ou predominante de mão-de-obra assalariada; e a inversa, que via a agricultura camponesa como modelo.

Os livros de Lamarche, por sua vez, mostraram as variantes dessa direção. Isto é, tomaram por foco uma série de realidades distintas, em diferentes países, com o intuito de mostrar como, sob a lógica familiar de produção, pode se organizar situações variantes num esquema que tipifica desde aquelas unidades mais próximas da situação de autonomia camponesa até as plenamente inseridas em mercados, mas sempre com a lógica familiar como elemento organizador.

---

<sup>7</sup> Cf. Veiga (1991), Abramovay (1992), Lamarche (1993; 1998). Para uma análise das razões da ascensão da ideia de agricultura familiar no debate público brasileiro dos anos noventa ver Schneider et al. (2004), Favareto (2005). Os anais da Apipsa trazem um farto material sobre o tratamento do tema na década anterior.

Enquanto Veiga demonstrou a articulação entre essas formas familiares e o desenvolvimento do capitalismo avançado, Abramovay tomou a realidade dos mesmos países para proceder à distinção conceitual dessa agricultura de base familiar da agricultura camponesa. Já Lamarche deixa claro que a diversidade não esconde o fato de que o elemento unificador de uma variedade de situações é o caráter familiar da gestão e da posse da terra, reforçando o argumento de que não faria sentido resumir a diversidade da agricultura familiar às condições que mais se aproximam da ideia clássica de campesinato.

Essas obras procediam, assim, a uma espécie de atualização dos quadros cognitivos face à evolução experimentada pela dinâmica do desenvolvimento agrícola desde o pós-guerra até a consolidação da chamada “modernização conservadora”<sup>8</sup>. As novas ideias por elas trazidas tiveram reflexos profundos e imediatos não só no âmbito acadêmico como também sobre o discurso de movimentos sociais e da burocracia governamental ligados à agricultura, e foram acompanhadas por movimentos correspondentes de repercussão igualmente significativa. Um conhecido artigo de Kageyama & Bergamasco (1990) já havia alcançado grande destaque ao fornecer uma aproximação do tamanho do universo de estabelecimentos familiares no Brasil. Pouco depois foi publicado o instigante e controverso relatório FAO/Inra (1994), que também ofereceu uma tipologia das formas sociais de produção no meio rural brasileiro, que seria adotada, dois anos depois, como uma das bases do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)<sup>9</sup>. No mesmo momento os sindicatos de trabalhadores e suas estruturas nacionais estavam substituindo suas bandeiras de luta, empunhadas há trinta anos – reforma agrária e direitos trabalhistas –, pela reivindicação de um “projeto alternativo de desenvolvimento rural baseado na agricultura familiar”<sup>10</sup>.

Entre 1996 e 1998 uma pesquisa cobrindo todo o território nacional, realizada a pedido das organizações sindicais de representação da agricultura familiar e patrocinada com recursos de instituições europeias de cooperação, tentou mapear as dinâmicas naquele momento qualificadas como mesorregionais de desenvolvimento existentes no Brasil. O intuito inicial era identificar a dispersão geográfica das formas familiares e patronais, a maior ou menor incidência de certos produtos agropecuários e, com isso, subsidiar minimamente a atuação desses organismos sindicais (Projeto

**8** Um traço extremamente importante nesta passagem, mas que não pode ser explorado nos limites desta Introdução, diz respeito à maneira como esses estudos combinaram as influências da tradição brasileira de interpretação do conflito agrário e a literatura norte-americana e Europeia. Evidentemente a introdução da noção agricultura familiar para o repertório acadêmico brasileiro não ocorreu sem críticas, como por exemplo, aquela feita em Garcia Jr & Gryzpan (2002). Igualmente esclarecedoras são a crítica e a réplica de Germer (1996) e Abramovay (1996). Sobre o mesmo debate, é preciso ainda citar o importante artigo de Wanderley (1998).

**9** Para uma crítica desta tipologia e de seu uso no planejamento de políticas públicas ver Carneiro (1998). Sobre o significado institucional da criação do Pronaf, ver Abramovay & Veiga (1998).

**10** Para um panorama mais detalhado das interdependências entre os campos acadêmico, sindical e as políticas de desenvolvimento do Brasil rural, ver entre outros Medeiros (1997), Favareto (2004; 2005-b).

CUT/Contag, 1998). Coordenada por José Eli da Veiga, essa pesquisa não só atingiu esse intento inicial como avançou uma hipótese bastante inovadora à época: as melhores configurações territoriais encontradas eram aquelas que combinavam uma agricultura de base familiar forte com um entorno socioeconômico diversificado e dotado de infraestrutura<sup>11</sup>; um desenho que permitia aos espaços urbanos e rurais dessas regiões, de um lado, abrigar o trabalho excedente que deixa a atividade agrícola e, de outro, absorver nas unidades familiares o trabalho descartado nas cidades em decorrência do avanço tecnológico e do correspondente desemprego, característico dos anos 1990. Essa pesquisa mostrou um novo campo de preocupações que seria mais bem delineado, no Brasil, na virada para a década atual: a necessidade de se entender as articulações entre formas de produção, características morfológicas dos tecidos sociais locais e dinâmicas territoriais de desenvolvimento; ou, na mesma direção, as articulações entre os espaços considerados rurais e urbanos. Mais do que nas injunções setoriais, o que se sugeriu é que, nas dinâmicas territoriais – ainda sem usar essa denominação –, poderiam ser encontradas respostas para as causas do dinamismo e da incidência de bons indicadores de desenvolvimento.

Pouco depois de terminada a pesquisa CUT/Contag, inicia-se um outro programa com grande repercussão: o Projeto Rurbano. Coordenado por José Graziano da Silva, esse programa focalizou a formação das rendas entre as famílias não urbanas, para constatar um movimento relativamente generalizado de substituição dos ingressos provenientes das atividades primárias por rendas não agrícolas. Na base dessa constatação estavam não somente a tendência de queda dos preços de produtos primários, já conhecida, mas também, em especial, a crescente interpenetração entre os mercados de trabalho tradicionalmente qualificados como urbanos ou como rurais (Graziano da Silva, 1999). Entre o primeiro e terceiro dos seminários anuais realizados pelo Projeto Rurbano, a análise dos dados mostrou a expressiva magnitude das rendas não agrícolas, acompanhada da fragmentação de opiniões sobre seu real alcance e sobre seus significados para a estrutura e a dinâmica do rural brasileiro<sup>12</sup>. Mesmo em meio a tais incertezas, não há dúvida de que o projeto tenha sido uma forte demonstração de que, mesmo num país com as características do Brasil, o rural não pode ser reduzido ao agrícola<sup>13</sup>.

**11** A rigor esta pesquisa era composta de dois estudos simultâneos e em diálogo. Este primeiro, coordenado por José Eli da Veiga, abordando desenvolvimento rural. E um segundo, coordenado por Regina Novaes e Leonilde Medeiros, sobre sindicalismo rural. Fazia parte da equipe ainda um grupo de pesquisadores das mais destacadas organizações não governamentais brasileiras com atuação sobre o tema.

**12** Cf. Projeto Rurbano (2002). Para algumas posições divergentes sobre esses temas no seio da própria equipe de pesquisadores, consultar Schneider (2002) e Carneiro (1998), de um lado, e Graziano da Silva (2001) de outro. No site do projeto há vários textos disponíveis: <http://www.eco.unicamp.br/nea/rurbano/rurbanw.html>

**13** E não algumas inferências, formuladas a partir desta constatação, apontando um suposto fim das formas familiares de produção e uma identificação das causas explicativas para os fenômenos que denotam alguma vitalidade do mundo rural na força irresistível do dinamismo emanado de economias urbanas, do que se depreenderia não só a irrelevância teórica da agricultura familiar como mesmo de ruralidade (Graziano da Silva, 2001).

É evidente que esses autores e obras não esgotam o rico painel de pesquisas produzidas, no período, no país. Ocorre que, nesses programas, a definição de agricultura familiar e, posteriormente, as conexões entre desenvolvimento rural e dinâmicas territoriais estiveram no centro das preocupações. Outros importantes centros de pesquisa tiveram iguais impactos em ramificações temáticas distintas dos estudos rurais. É o caso dos estudos sobre campesinato e questão agrária no Museu Nacional, dos estudos sobre assentamentos no CPDA/UFRRJ, das pesquisas sobre agricultura familiar e meio ambiente na UFPR, dos estudos sobre agricultura familiar e democracia e também sobre pluriatividade na UFRGS, ou de toda a produção sobre o semiárido na Universidade Federal de Campina Grande<sup>14</sup>.

Ainda assim é forçoso constatar que os anos 1990 terminam com o debate público e acadêmico sobre agricultura familiar e desenvolvimento rural fortemente marcado pelos impactos de dois desses programas de pesquisa. De um lado, a ênfase na importância e no poder explicativo da agricultura familiar e a identificação das dinâmicas territoriais como unidade de análise relevante para a compreensão dos fenômenos relacionados ao desenvolvimento; de outro, a ênfase no dinamismo dos espaços urbanos e seus desdobramentos na formação das rendas das famílias de agricultores.

Mas essa nova forma de compreender o rural, explorando suas articulações territoriais e interdependências com o urbano, teria como um de seus desdobramentos o esvaziamento de seu conteúdo explicativo? Se por um ângulo empírico o rural apresenta cada vez mais injunções com o urbano, do ponto de vista teórico qual seria então sua validade?

Parece ter sido essa a preocupação que norteou a elaboração de um conhecido artigo de Nazareth Wanderley (2000). Com o singelo objetivo anunciado, de dar visibilidade a uma bibliografia pouco veiculada no Brasil sobre as mudanças dos espaços rurais europeus, a autora acaba por introduzir todo o debate sociológico que se fazia, naquele momento, sobre os significados dessas novas dinâmicas econômicas e espaciais. Os autores por ela citados enfatizam, sob distintas perspectivas teóricas, três tipos principais de processos sociais com implicação para novas significações do rural: o novo lugar da agricultura e do rural nas sociedades dos países do capitalismo avançado; as relações entre o rural e o urbano num contexto de maior mobilidade física dos indivíduos e de aproximação entre as condições de vida nos dois espaços; e as dimensões, distintas e conflitantes, reveladoras da heterogeneidade do rural contemporâneo. O artigo reflete, em termos propriamente teóricos, essa cada vez mais perceptível mudança de significado da relação entre o rural e o urbano, presente de maneira expressa ou latente nos textos por ela citados. Ao final, o artigo traz

---

**14** Para um painel mais pormenorizado da produção das ciências sociais brasileiras sobre o rural, consultar Garcia Jr & Gryzpan (2002).

uma constatação e uma pergunta. A constatação: o estreitamento das distâncias e a diluição de muitas das diferenças não apagou a necessidade de distinção positiva entre o que é rural e o que é urbano. A dúvida: diante dessas novas significações e de seu caráter marcadamente desigual entre regiões e países, quem são os atores, ou o ator, da “nova ruralidade”?

Em nova pesquisa coletiva, apoiando-se destacadamente nos então recém-divulgados dados do Censo de 2000, Veiga et al. (2001) recalculam as dimensões do Brasil rural introduzindo critérios similares àqueles utilizados nos países do capitalismo avançado e chegam a, pelo menos, duas conclusões importantes: não só o Brasil rural é muito maior do que se calcula como boa parte desse significativo espaço vinha apresentando indícios de dinamismo demográfico que nada deixam a desejar às áreas urbanas mais prósperas. Por se tratar de uma pesquisa realizada em um pequeno intervalo de tempo não foi possível, apesar de algumas incursões ao campo, chegar a uma conclusão sobre os fatores de atração populacional ou de dinamização econômica das regiões estudadas<sup>15</sup>. A repercussão, no entanto, foi suficientemente grande e, juntamente com os textos de Abramovay, em particular aqueles que deram visibilidade à utilização da noção de “capital social”<sup>16</sup>, contribuiu para que o debate sobre territorialidade e desenvolvimento rural inaugurasse uma nova onda de trabalhos dedicados ao tema. Em paralelo, desde meados dos anos 1990 o programa Leader vinha instituindo um novo modelo de organização das políticas para o rural europeu, baseado justamente no seu enfoque territorial, em contraponto com o fortíssimo viés setorial da Política Agrícola Comum<sup>17</sup>. Na esteira desse novo momento intelectual, e à luz da experiência europeia recente, a ideia de territorialidade alcança o desenho das políticas públicas no Brasil: entre 2001 e 2002 na forma de uma série de debates preparatórios a uma conferência nacional (que só viria a ocorrer no final da década); e posteriormente, em 2003, com a criação de uma Secretaria de Desenvolvimento Territorial no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Essa rápida divulgação da ideia de desenvolvimento territorial, contudo, não veio acompanhada duma multiplicação proporcional de bons estudos, projetos e análises dedicados ao tema. Pelo contrário, em boa parte dos casos as ideias de desenvolvimento rural, de capital social e de território, aparecem como termos

---

**15** A esse respeito ver Favareto, Magalhães e Bittencourt (2002), onde são relatados os resultados obtidos com as idas a campo em áreas do litoral, do agreste e do sertão do Nordeste brasileiro. Ver também Veiga (2002) onde estão vários artigos do autor apoiados nesses estudos.

**16** Entre os mais citados em estudos e publicações posteriores está Abramovay (1998). Consultar também Abramovay (2003).

**17** Uma boa síntese das articulações entre mudanças dos espaços rurais e políticas de desenvolvimento, na Europa e na América Latina pode ser encontrada na publicação originada no *Taller Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural em America Latina y Europa*, coordenado por Edelmira Correa e Jose Maria Sumpsi (Correa & Sumpsi, 2001).

incorporados ao vocabulário de planejadores de políticas e, em alguns casos, também de intelectuais, mas sem os devidos cuidados e consistência teórica.

Em uma palavra pode-se dizer, portanto, que a década de 1990 foi iniciada sob a marca da entrada da agricultura familiar no vocabulário acadêmico, enquanto, nos anos 2000, entrou-se com uma reavaliação do significado do desenvolvimento rural, que aparece sob a forma do debate sobre as relações entre o rural e o urbano e da introdução da abordagem das dinâmicas territoriais nos processos de desenvolvimento.

### **3. Uma década de experimentações no Brasil**

Nesta terceira e última seção do artigo é descrita a evolução das tentativas de se pôr em prática a abordagem territorial do desenvolvimento rural ao longo da primeira década desse século e traça-se um balanço sobre os avanços e sobre os impasses a serem superados. Da ampliação do Pronaf/Infraestrutura municipal para a escala territorial até o Territórios da Cidadania, passando pelo Territórios de Identidade, a experiência brasileira é tomada como um processo de aprendizagem institucional.

Ainda no último período do governo Fernando Henrique Cardoso foram introduzidas mudanças que buscavam dialogar com resultados das pesquisas e estudos sobre o rural brasileiro, em geral, e sobre o Pronaf, em particular. A mais significativa delas foi a destinação de parte dos recursos do Pronaf/Infraestrutura para projetos de caráter intermunicipal, tentando assim introduzir os primeiros componentes de uma política de desenvolvimento territorial, que seria fortemente ampliada no início do Governo Lula, com a criação de uma secretaria específica destinada a gerir essa linha do Pronaf: a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Com a criação da SDT e a autonomização da vertente Infraestrutura do Pronaf, agora sob sua jurisdição, ocorrem dois movimentos. Por um lado, todos os investimentos de apoio à infraestrutura passam a ser feitos em agregados de municípios. Junto a isso modifica-se também o marco para a participação social na gestão do programa. Em vez de conselhos municipais, passa-se a estimular e exigir a criação de Colegiados Territoriais.

Duas questões podem ser elencadas a título de avaliação do funcionamento dessas articulações para o desenvolvimento territorial, a partir das quais é possível avaliar em que medida elas incorporaram as avaliações apontadas nos estudos sobre desenvolvimento rural da virada da década: a) os colegiados e a articulação que eles representam envolveram estritamente o público-alvo do MDA, ou eles lograram envolver as forças sociais mais influentes dos territórios para além de parte da agricultura familiar e do poder público local?; b) os colegiados conseguiram construir

uma agenda mais ampla do que a mera gestão dos recursos e projetos vinculados ao Pronaf-Infraestrutura (Proinf), ou foram mais uma vez espaço de fiscalização e controle da aplicação de recursos de um programa? Tais perguntas foram perseguidas em levantamento do próprio MDA e sistematizadas em relatório elaborado por Dias & Favareto (2007), cujos principais pontos são reproduzidos sumariamente a seguir.

A respeito da análise da composição dos colegiados, vê-se claramente a forte presença das organizações de representação da agricultura familiar, principalmente por meio de seus sindicatos, mas também por meio dos movimentos de trabalhadores rurais sem-terra e, em menor número, de movimentos de mulheres trabalhadoras rurais. Mais que isso, observou-se que, com nuances regionais, as diferentes correntes políticas dos movimentos sociais reconheciam e participavam dessas articulações, o que era muito positivo. Porém, observações de campo sugeriam que os movimentos e organizações presentes representavam os segmentos intermediários da agricultura familiar e demais populações rurais. Para que se fale em representação efetiva da agricultura familiar, em sua heterogeneidade, seria preciso ainda criar formas e mecanismos para envolver tanto os segmentos mais precarizados dessa forma social de produção como aqueles mais capitalizados e inseridos em mercados.

A primeira ressalva negativa fica por conta dos segmentos que conformam o público prioritário do MDA, mas que não alcançam a mesma visibilidade dos agricultores familiares e trabalhadores rurais sem-terra, caso específico dos indígenas e quilombolas. Mesmo nas regiões onde esses segmentos têm expressão numérica eles estavam ausentes das articulações territoriais e, em decorrência, poucas vezes eram alcançados pelos principais investimentos feitos ali. A segunda ressalva negativa diz respeito à ausência de organizações de jovens agricultores ou da participação individual de agricultores com essas características nos colegiados territoriais. Isto é particularmente importante quando a principal missão dessas instâncias é projetar uma visão de futuro para as regiões rurais e seus instrumentos capazes de levar a ela. Sem dar voz às expectativas desse segmento que responderá pela ocupação dos principais postos de direção das organizações ou pela chefia dos estabelecimentos agrícolas, restringe-se brutalmente tanto a leitura dos anseios da população local como a capacidade de eco das ações em curso perante as gerações mais novas.

Em se tratando de saber se esses colegiados conseguem envolver as forças sociais mais influentes dos territórios a resposta foi francamente negativa. O número de organizações representativas do setor patronal ou de outros setores da economia para além do agro era, no meio da década, absolutamente inexpressivo. E a necessidade de se alcançar tais setores não é mero elogio à diversidade; faz-se necessária por duas razões complementares. Primeiro, com a tendência histórica de declínio da renda agrícola e da demanda por mão de obra na agricultura, o futuro das regiões rurais passa necessariamente pela diversificação de seu tecido social e econômico. Se é verdade que a agricultura familiar é base fundamental para isso e deve ser priorizada

nos investimentos públicos, é igualmente verdade que somente através dela é impossível garantir horizonte estratégico para a dinamização da vida econômica e social de qualquer território. Um bom exemplo disso é o contraste entre regiões como o noroeste gaúcho ou o oeste catarinense e o Vale do Itajaí. Nessas regiões predomina a agricultura familiar com um grau razoável de consolidação. No entanto, no noroeste gaúcho e no oeste catarinense ocorre hoje uma crise demográfica e uma situação de precariedade na manifestação dos indicadores de desenvolvimento, enquanto no Vale do Itajaí ou na região da Serra Gaúcha a situação é inversa. Uma das razões dessa diferença está justamente no grau de diversificação da economia e do tecido social local. A segunda razão diz respeito às próprias condições de êxito da política de desenvolvimento territorial: sem uma ampliação dos interesses e dos agentes envolvidos o alcance é restringido a um único setor, tornando inócua a associação do adjetivo 'territorial' a tais investimentos.

Pode-se dizer, portanto, que com os colegiados territoriais houve duas mudanças em relação ao período anterior das políticas para o desenvolvimento rural no Brasil: a) a escala das ações passou do âmbito municipal para o intermunicipal, ainda que muitas vezes a lógica dos investimentos e dos projetos permaneça municipalizada; b) houve um maior envolvimento das organizações da sociedade civil numa política que, até então, tinha preponderância do Executivo Municipal. No entanto, a outra dimensão contida na abordagem territorial do desenvolvimento, a intersectorialidade, praticamente inexistente nos colegiados territoriais estudados. E isto, repetindo, limita enormemente o alcance da política, pois as iniciativas apoiadas acabam se circunscrevendo, no mais das vezes, ao apoio a atividades já tradicionais entre os agricultores.

Quando se trata de saber se os colegiados teriam uma agenda mais ampla do que a mera gestão dos recursos de um programa, novamente aqui a resposta não foi tão positiva. A larga maioria dos casos mostrou que a dinâmica e a agenda dos colegiados territoriais era pautada pela elaboração e negociação dos projetos do Proinf, substituto do Pronaf-Infraestrutura. Mesmo a elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural não era, ali, o principal item. Até nos territórios onde isso ocorria, a fragilidade da composição dos colegiados e a inexistência de articulação com outras iniciativas afins revelavam um sério risco de que uma eventual descontinuidade na política de apoio, por parte do governo federal, levasse a uma drástica paralisação desses organismos. Isto era reforçado também pelo baixíssimo número de colegiados que procederam a alguma forma de institucionalização, com a elaboração de regimentos ou instrumentos afins.

Como foi destacado anteriormente, pode-se atribuir tal dificuldade ao caráter embrionário dessa iniciativa. É, no entanto, razoável supor que, sem uma mudança nos mecanismos e nas formas de incentivo aos agentes locais, os limites apontados dificilmente serão superados. Tal suposição deriva do fato que as regras atuais estão

bem orientadas para ampliar a participação da sociedade civil, mas não há nada que sinalize influências consistentes e decisivas às dinâmicas territoriais. Há, sim, a expectativa, presente desde a experiência dos CMDR, de que com maior participação terá melhoria na eficiência na alocação dos recursos. Esta expectativa tem sido fortemente contrariada em um amplo rol de estudos dedicados à compreensão da relação entre participação e desenvolvimento. Daí a constatação de que seria preciso, urgentemente, a revisão das regras das políticas territoriais e aprimoramento de seus instrumentos.

Vale dizer que esse não é um problema restrito à política da SDT/MDA ou mesmo do governo federal brasileiro, como bem demonstra o estudo de Veiga (2005) sobre os Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul, ou o trabalho comparativo de Coelho et al. (2005) sobre o Consad e o Comitê de Gestão de Recursos Hídricos do Vale do Ribeira paulista; ou, ainda, os vários estudos levados adiante em diferentes países da América Latina no âmbito do Projeto Movimentos Sociais, Governança Ambiental e Desenvolvimento Territorial Rural, promovido pelo Rimisp. Mesmo para a realidade europeia, que inspira fortemente a iniciativa brasileira, o entusiasmo inicial com ações, como as previstas no programa Leader, vêm gradativamente dando lugar a avaliações que enfatizam uma espécie de efeitos não previstos dos processos de participação, como se pode constatar, por exemplo, nos trabalhos de Ray (2000; 2002).

Em síntese, os dados e análises disponíveis, do meio da década, sugerem que os colegiados territoriais conseguiram imprimir algumas mudanças em relação ao que os espaços participativos voltados para a gestão das políticas de desenvolvimento rural haviam conseguido nos anos 1990. Segundo vários estudos que tiveram os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural como objeto, percebe-se que pelo menos dois limites ali apontados foram superados: a) aquilo que alguns chamavam por “prefeiturização” dos CMDR foi, se não eliminado, ao menos minimizado; b) a escala de abrangência das articulações (não dos investimentos, que fique claro) deixou de se dar nos limites dos municípios para alcançar uma escala intermunicipal.

Porém ao menos outros dois aspectos destacados no mesmo rol de estudos continuam ausentes das preocupações e das ações práticas desses colegiados: a) a ideia de territorialização das iniciativas envolve bem mais do que a ampliação da escala geográfica e diz respeito mesmo ao reconhecimento das dinâmicas locais e da diversidade de atores que compõem as regiões rurais, sobre a qual há pouco entendimento e diálogo nas articulações em curso; e b) a estrutura de governo posta em prática nesses colegiados estava longe de sinalizar um sistema de incentivos capaz de engendrar ações consistentes, eficientes e com horizonte estratégico para as mesmas regiões rurais.

É possível dizer, portanto, que o grande mérito desses colegiados está no aprofundamento das possibilidades de controle social das políticas de desenvolvimento rural e na disseminação da retórica correspondente à abordagem territorial do desenvolvimento rural. É preciso reconhecer que o caminho que os possibilitará o reconhecimento como novas instituições para o desenvolvimento rural ainda é longo. Para tanto, seria necessário proceder a uma série de ajustes estruturais nas diretrizes e na operacionalização da política de desenvolvimento territorial. Recentemente deu-se mais um passo, com a criação do Territórios da Cidadania e a expectativa de uma verdadeira integração para além dos limites de um ministério. Apesar do seu caráter recente, cabe pontuar ao menos alguns dos seus principais desafios.

Em 2008 o Governo Federal anunciou a criação de um novo programa, o Territórios da Cidadania. Congregando ações de 19 ministérios e com expressivo montante de recursos sob coordenação da Casa Civil do Governo Federal, o programa foi apresentado como uma tentativa de integrar e dar coesão a um conjunto de ações, antes dispersas em diversas estruturas do Poder Executivo. Por isso, para muitos, o programa passou a ser visto como complemento do Programa de Aceleração do Crescimento, principal programa brasileiro, sinal de que, finalmente, o Brasil rural passava a ser tido como prioridade.

O caráter ainda incipiente do programa não permite uma avaliação ou um balanço, mesmo provisórios. Pode-se dizer que, de acordo com o desenho inicial, os territórios continuam sendo vistos como um repositório de investimentos e não mais que isso. As ações são selecionadas pelo Poder Executivo dentre os investimentos que já estavam planejados nos diferentes programas antes dispersos e ofertados aos territórios, a quem couber definir prioridades dentro desse cardápio.

Sob esse prisma o Territórios da Cidadania revela-se, até o momento, mais uma inovação parcial. Inovação importante, por possibilitar que se reconheça o Brasil rural, o Brasil interiorano, o Brasil profundo como espaço de investimentos tendo por foco os segmentos mais precarizados. Mas inovação parcial, pois reproduz uma dicotomia: para o Brasil dinâmico, a aceleração do crescimento, e para o Brasil rural ampliação da cidadania dos mais pobres.

Para uma incorporação da chamada abordagem territorial, como ensina a literatura especializada e a experiência internacional, seria preciso, no mínimo, superar a dicotomia entre redução da pobreza e dinamização econômica. Obras de infraestrutura e políticas sociais ou focalizadas são condições básicas, mas estão longe de ser suficientes para a promoção do desenvolvimento territorial. Como explicar, por exemplo, a ausência no âmbito do programa dos Ministérios do Turismo, da Indústria e Comércio ou da Ciência e Tecnologia? Seria possível promover o desenvolvimento regional sem ações que estão na alçada desses ministérios?

O erro dos críticos mais ácidos do Territórios da Cidadania é não reconhecer a integração de políticas como um dos princípios mais elementares do planejamento governamental. Algo que evita a pulverização de esforços e que já deveria vigorar há muito tempo. O programa é um passo nessa direção. O erro dos entusiastas, por outro lado, é a crença no programa como inovação sem precedentes e consistente o bastante para o que se propõe. Enquanto isso, o mais importante dilema permanece sem solução e, pior, sem portadores sociais capazes de equacioná-lo: o não confinamento das regiões interioranas ao eterno *delivery* de políticas públicas. Esse é, ou deveria ser, o verdadeiro pomo da discórdia. Mostrar quais serão os caminhos da verdadeira integração das políticas, e não sua mera concentração em um ministério, é o grande desafio do programa para ser de fato uma mudança institucional significativa.

#### **4. A título de conclusão**

As seções anteriores mostram claramente que houve uma importante inovação no repertório das políticas sobre desenvolvimento rural no Brasil. A abordagem territorial passou a fazer parte definitivamente do discurso dos planejadores de políticas e deu origem a importantes inovações, ainda que parciais. Dentre elas a mais importante é a ampliação da escala dos investimentos públicos em desenvolvimento rural, passando do âmbito municipal para o âmbito intermunicipal. Contudo, essa inovação parcial não se fez acompanhar de mudanças institucionais correlatas que pudessem dar um novo conteúdo a esses investimentos. Assim, embora as políticas tenham se aproximado dos requisitos trazidos com a retórica do desenvolvimento territorial, seus efeitos ainda estão longe de representar um aporte sólido para que as regiões rurais consigam vislumbrar projetos estratégicos de longo prazo, capazes de melhorar suas formas de inserção externa e de organização local.

Para completar essa transição à próxima década é preciso, portanto, promover essas mudanças institucionais. Para tanto, essa conclusão sai do campo analítico e adentra ao normativo. Oferece-se aqui quatro exemplos de possibilidades de avanço na transição de paradigmas nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil. Menos que formular receitas ou propostas bem acabadas e delineadas, o intuito é sinalizar quais são os campos de intervenção que se encontram maduros como resultado da experiência recente e que poderiam materializar uma mudança qualitativa à luz de tudo o que foi exposto até aqui.

##### **4.1 Um pacto pela paridade entre as regiões rurais e urbanas no Brasil**

O futuro do país depende da solução que será encontrada para o Brasil rural, seja pelo fato das regiões rurais ocuparem a maior área do espaço brasileiro, e

justamente onde se encontram os ecossistemas mais sensíveis, seja pelo fato de que aproximadamente um terço da população brasileira vive nessas regiões.

Embora no último período tenha ocorrido uma redução da desigualdade e da pobreza, a assimetria entre regiões rurais e urbanas ainda é enorme. Exatamente por isso a tendência generalizada do êxodo rural vem sendo gradativamente substituída por uma dinâmica demográfica heterogênea: algumas regiões continuam expulsando pessoas, enquanto outras passam a atrair. As regiões que continuam perdendo população são as mais distantes de centros urbanos, aquelas cujos habitantes, para ter acesso a bens e equipamentos sociais básicos, precisam migrar.

Já é tempo de se fazer um pacto, na sociedade brasileira, em torno da paridade entre as regiões rurais e as urbanas. A ideia central é que um cidadão tenha garantido seu direito a bens e serviços independentemente de viver em meio rural ou urbano. É evidente que determinados bens e serviços, como saúde de alta complexidade, por exemplo, não podem ser instalados em todo o país e em áreas remotas ou de muito baixa densidade populacional. Não é disso que se trata. Trata-se de estabelecer uma meta para que, num horizonte de uma geração, algo em torno de vinte ou trinta anos seja possível garantir às regiões rurais o acesso à educação em qualidade similar àquela encontrada na média das regiões urbanas, o acesso à saúde básica e com grau intermediário de complexidade, a oportunidades de trabalho e renda, a conectividade física e virtual. E, com base nesse pacto, orientar a alocação de recursos para, progressivamente, atingir metas nesse sentido.

Hoje simplesmente não há planejamento de longo prazo. Além disso, as regiões rurais são preteridas em muitos investimentos em favor das áreas densamente povoadas, as grandes metrópoles. Exemplo disso pode ser encontrado no Ministério das Cidades, que deveria se chamar “Ministério das Metrópoles”, pela absoluta ausência de estratégias para as pequenas cidades que compõem o universo das regiões rurais.

Um pacto pela paridade entre as regiões rurais e urbanas – que não envolveria obviamente todos os indicadores, mas sim aqueles que traduzissem a ideia de que se pode ser cidadão igualmente nos dois espaços – seria, assim, um instrumento simbólico e normativo.

## **4.2 Uma Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável**

Com base no pacto pela paridade entre as regiões rurais e urbanas o país deveria criar uma Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável (LDRS). Não somente para figurar como mais uma lei, mas sim para consolidar alguns elementos fundamentais necessários para garantir continuidade e cumulatividade nas políticas e investimentos públicos.

Uma LDRS deveria, em primeiro lugar, transformar o pacto pela paridade em um compromisso público, a ser atingido num determinado tempo e com metas progressivas. Deveria, em segundo lugar, mudar a definição do que é o rural no Brasil, passando da definição residual atual para uma definição mais substantiva, estabelecendo qual a unidade de planejamento e quais são as competências ministeriais a serem mobilizadas para organizar os investimentos públicos necessários ao seu desenvolvimento sustentável. E, finalmente, uma LDRS deveria definir o que cabe ao governo federal, aos estados e aos municípios, já que hoje qualquer desses três níveis de governo pode fazer qualquer investimento, sem que haja complementaridade ou subsidiaridade entre os entes federativos.

### **4.3 Uma Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável**

A LDRS deveria se desdobrar num instrumento mais operativo. Mas uma Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS), não poderia ser somente uma declaração de diretrizes e intenções. Ela precisaria se estruturar em quatro eixos, condizentes com o conteúdo da abordagem territorial do desenvolvimento rural.

O primeiro eixo é o fortalecimento da produção agropecuária. Apesar de sua tendência declinante na ocupação de trabalho e na formação das rendas das famílias, é claro que a produção agropecuária continuará a ter importância nessas regiões rurais. Por isso, continuar com os esforços que vêm sendo feitos, por exemplo, com o Pronaf, é um vetor importante para o desenvolvimento rural.

O segundo eixo é a promoção da qualidade de vida nas regiões rurais. O rural não é apenas espaço de produção. Para que essas regiões não se transformem em vazios demográficos é fundamental prover serviços e equipamentos sociais ou infraestruturas capazes de ampliar as oportunidades das pessoas, suas liberdades, como diria Amartya Sen, ali onde elas vivem.

O terceiro eixo é a inserção competitiva com diversificação das economias regionais, explorando suas novas vantagens comparativas. As mudanças demográficas e econômicas têm levado à tendência à diversificação das economias rurais. Isto é importante, pois permite a essas regiões a compensação da perda de postos de trabalho na atividade agrícola. Estimular essa diversificação e orientá-la no aproveitamento de novos mercados ou na promoção de novas formas de uso social dos recursos naturais é crucial para um futuro sustentável.

O quarto eixo é aquilo que Ignacy Sachs chamaria de discriminação positiva e participação social. Nos espaços de gestão social de políticas públicas pode-se imaginar que lideranças comunitárias ou segmentos menos favorecidos não terão a mesma capacidade de influência que políticos tradicionais ou setores empresariais. Isso, no entanto, não é razão para vetar a presença de um desses atores nas ações de

concertação. Ao contrário, o que precisa ser feito é criar instrumentos mais sofisticados que permitam, a um só tempo, mobilizar o conjunto das forças vivas dos territórios e diminuir a assimetria de poder na influência sobre os rumos do desenvolvimento regional e sua gestão.

Tudo isso demanda uma forte mudança nas formas de planejamento. O formato de dotação de recursos fixos para cada território, financiando projetos pouco inovadores e com baixa escala, precisa dar lugar à adoção de uma tipologia de regiões rurais e a definição de instrumentos e formas de apoio condizentes com cada situação: alguns lugares já têm uma boa articulação e lhes falta construir um horizonte de futuro, enquanto outros necessitam da formação de capital social e conhecimento sobre a realidade local; outros já contam com importantes iniciativas que precisam de fortalecimento.

#### **4.4 Reformar as organizações, os serviços e as formas de incentivo para o desenvolvimento rural sustentável**

Para que tudo isso ocorra, finalmente, será preciso reformar profundamente as organizações, os serviços e as formas de incentivo para o desenvolvimento rural sustentável. Hoje a maior parte das instituições e órgãos que atuam no meio rural tem décadas de existência e não vem atualizando adequadamente seu modelo de atuação. Nos anos mais recentes foi pouco o avanço na recuperação da capacidade de órgãos de assistência técnica, mas a qualidade dos serviços prestados está ainda longe do ideal. No campo da pesquisa, os órgãos públicos, apesar de sua excelência, têm pouca sinergia e complementaridade com as universidades e escolas técnicas. Mesmo o papel do Inbra deveria ser repensado num processo de reformulação como esse.

Não se trata, porém, apenas disso; são necessárias também inovações nas formas de incentivo e nos mecanismos jurídicos de promoção do desenvolvimento rural. Hoje ainda há poucos consórcios intermunicipais e, quando há, são em geral formados apenas pelo poder público municipal. Parte dos serviços e investimentos poderia ser feita por meio de consórcios que envolvessem também organizações da sociedade civil. Ou num outro exemplo, boa parte dos investimentos é contratada anualmente, gerando descontinuidade e um ciclo burocrático que consome boa parte dos meses do ano, quando se poderia fazer contratos de concessão de serviços que garantissem um horizonte de planejamento mais alargado. Ou ainda: hoje não são exigidas contrapartidas do poder público estadual para investimentos federais, nem são premiadas situações em que investimentos privados podem ser mobilizados, fortalecendo uma cultura dos investimentos não reembolsáveis (antes chamados de “fundo perdido”), que não contribui para criar uma cultura de compromisso, de contratualidade e de complementaridade.

São quatro ideias que sugerem caminhos por onde as instituições poderiam ser reformadas, fortalecendo a opção feita no início deste século em torno da abordagem territorial do desenvolvimento das regiões rurais.

O que se buscou demonstrar nas páginas anteriores é uma espécie de “movimento das contradições” na experimentação da ideia de desenvolvimento territorial. Viu-se que o processo de mudança nessa direção tem sido incremental, com ajustes periféricos, é verdade, mas que não podem ser desprezados. Hoje a retórica do desenvolvimento territorial abrange um conjunto de agentes, ainda que com compreensões variadas e tantas vezes incompletas. Mas criou-se um campo cognitivo a partir do qual se pode tentar tornar esses avanços mais rápidos e consistentes.

Para isso, no entanto, não basta fazer mais do mesmo nos anos que virão. É preciso identificar alguns dos principais desafios nessa transição de paradigma e promover a atualização dos dispositivos institucionais numa direção coerente. Foi oferecida uma leitura de quais desafios seriam esses, com exemplos de mudanças que poderiam ser fomentadas. Se são esses ou não os desafios e propostas, isto é algo que cabe ao debate científico e social resolver. O fundamental é que o futuro das regiões rurais possa ser pensado em novas bases de relação entre sociedade, natureza e economia. A abordagem territorial do desenvolvimento abre uma porta interessante para transformar o ideal normativo contido na ideia de desenvolvimento sustentável em algo operativo por meio de políticas públicas. Completar a transição iniciada uma década atrás com a adoção dessa retórica é a tarefa sobre a qual deveriam se concentrar todos os esforços no próximo período.

## Bibliografia

ABRAMOVAY, Ricardo (1992). **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. Campinas/São Paulo: Ed.Unicamp/Hucitec.

ABRAMOVAY, Ricardo (2000). "O capital social dos territórios – repensando o desenvolvimento rural". **Economia Aplicada**, n. 2, Vol. IV: 379-397. São Paulo.

ABRAMOVAY, Ricardo (2003). **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS.

ABRAMOVAY, Ricardo & VEIGA, José Eli (1998). "Novas instituições para o desenvolvimento rural – o caso do Pronaf". **Textos para Discussão**, n. 641. Convênio Fipe/Ipea 07/98.

BAIROCH, Paul (1992). "Cinq milénaires de croissance urbaine". In: SACHS, Ignacy (org). **Quelles villes pour quel developpement**. Paris: Seuil.

BAGNASCO, Arnaldo (1977). **Tre Italie – la problematica territoriale dello sviluppo italiano**. Bologna: Società editrice il Mulino.

BECATTINI, G. & RULLANI, E. (1995). "Système local et marché global. Le district industriel". In: RALLET, Alain & TORRE, André (coord.) **Économie industrielle et économie spatiale**. Paris: Economica.

BEDUSCHI, L.C. & ABRAMOVAY, R. (2004). "Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais". In: **Nova Economia**, n. 14(3)p. 35-70, set-dez/2004. Belo Horizonte.

BENKO, Georges & LIPIETZ, Alain – Eds. (1992). **Les régions qui gagnent – districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique**. Paris: PUF.

BENKO, Georges & LIPIETZ, Alain – Eds. (2000) **La richesse des régions – la nouvelle géographie socio-économique**. Paris: PUF.

BERDEGUE, Julio & SCHEJTMAN, A. (2003). **Desarrollo territorial rural**. Rimisp.

BRUSCO, Sebastiano (1996). "Trust, social capital and local development – some lessons from the experience of the italian districts". In: OCDE (1996). **Networks of enterprises and local development**. Paris: OCDE.

BRYDEN, John et al. (2000). "Differential economic performance in rural areas". Paper presented at the **International Conference on European Rural Policy at the Crossroads**. UNiversity of Aberdeen, Kings College: The Arkleton Centre for Rural Development Research. June, 29-July, 1 2000.

BRYDEN, John & HART, Keith (2001). **Dynamics of rural areas (DORA) – the international comparison**. The Arkleton Centre for Rural Development Research. November, 2001.

CARNEIRO, Maria José (1998). "Ruralidade: novas identidades em construção". **Estudos Sociedade e Agricultura**, N. 11., outubro/1998. pp. 63-75.

CECCHI, Claudio (2002). "Il sistema locale come strumento di analisi della ruralità postfordista". in **Mezzogiorno rurale – Risorse endogene e sviluppo: il caso della Basilicata**, a cura di S. Vellante, Donzelli, Roma, 2002: pp. 183-206

CEPAL; FAO; RIMISP (2003). "La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas". **Série Seminários e Conferências**, n. 27. Santiago de Chile.

CORREA, Edelmira P. & SUMPSI, José Maria – coords. (2001). **Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en America Latina y la Unión Europea**. Madri: AECI/Fodepal.

DEL TORO, Victor M.C. (2004). "Alcances de la ley de desarrollo rural sustentable en Mexico". **Taller Propuestas para el Desarrollo Rural y la Producción** Agropecuaria. SAGPYA-Banco Mundial y FIDA-BID. Buenos Aires.

DIAS, Marcelo M. & Arilson Favareto (2007). **Um retrato preliminar dos colegiados territoriais no Brasil – novas instituições para o desenvolvimento rural?** Relatório de pesquisa. Brasília: SDT/MDA.

DUBY, Georges (1973). "L'urbanisation dans l'histoire". In: **Études Rurales**, n. 49-50, Janvier-Juin. pp. 10-14.

FAO (2004). **Una propuesta para el desarrollo rural – Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN)**. Grupo de Trabajo SDA.

FAO/INCRA (1994). **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável**. Relatório final do Projeto UTF/BRA/036. Novembro de 1994.

FAVARETO, Arilson; MAGALHÃES, Reginaldo; BITTENCOURT, Gerson. (2002). "Dinâmicas demográficas e desenvolvimento – apontamentos a partir de seis municípios do Nordeste brasileiro". *Paper* apresentado no **XI Congresso da Associação Latinoamericana de Sociologia Rural**. Porto Alegre.

FAVARETO, Arilson (2004). "Agricultores, trabalhadores – os trinta anos do novo sindicalismo rural e a representação política da agricultura familiar no Brasil". *Paper* apresentado no **XXVIII Encontro Nacional da Anpocs**. Caxambu/MG.

FAVARETO, Arilson (2005). "Do Pronaf ao desenvolvimento territorial – elementos para uma crítica das instituições e políticas para o Brasil rural". *Paper* apresentado no **XII Congresso Brasileiro de Sociologia**, Belo Horizonte/MG.

FAVARETO, Arilson (2007). *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão*. São Paulo: Ed. Iglu/Fapesp.

FAVARETO, Arilson (2009). **Três momentos na evolução recente da gestão social do desenvolvimento territorial – Dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural ao Territórios da Cidadania**. In: IICA (2010). *Gestão Social dos Territórios*. Brasília-DF.

GALSTON, William A. & BAEHLER, Karen J. (1995). **Rural development in the United States – connecting theory, practice and possibilities**. Washington-DC/Covelo-Califórnia: Island Press.

GARCIA Jr. Afrânio R. & Grynszpan, Mario (2002). "Veredas da questão agrária e enigmas do Grande Sertão". In: MICELI, Sérgio (org.). **O que ler na ciência social brasileira** Vol. IV (1970-2002). São Paulo/Brasília: Anpocs-Ed. Sumaré/CAPES.

GAROFOLI (1997). "Desarrollo rural e industrialización difusa – aprendiendo de la experiencia italiana". **Política Agrícola**. Número especial. 1997.

GERMER, Claus (1996). **A irrelevância prática da agricultura familiar para o emprego agrícola**. Curitiba/PR. Fotocopiado.

GRAZIANO DA SILVA, José (1999). **O novo rural brasileiro**. Campinas: Unicamp/IE. Coleção Pesquisas, n. 1.

GRAZIANO DA SILVA, José (2001). "Velhos e novos mitos do rural brasileiro". In: **Estudos Avançados – Dossiê Desenvolvimento Rural**. Vol. 15, n. 43, Setembro/Dezembro-2001

JOLLIVET, M. & GERVAIS, M. (1976). **Histoire de la France rurale, Tome 4 – La fin de la France paysanne: de 1914 à nos jours**. Paris: Seuil.

JULLIARD, E. (1973). "Urbanisation des campagnes". In: **Études Rurales**, n. 49-50, Janvier-Juin. pp. 5-10.

KAGEYAMA, Angela. & BERGAMASCO, Sonia M. P. (1990). "A estrutura da produção no campo em 1980". **Perspectivas, São Paulo/SP**, v. 12, p. 55-72, 1990

KAYSER, Bernard (1990). **La renaissance rurale – sociologie des campagnes du monde occidental**. Paris: Armand Colin.

KAYSER, Bernard (1993). **Naissance de nouvelles campagnes**. Paris: Datar/Ed. De l'Aube.

LAMARCHE, Hugues (1993/1998). **A agricultura familiar**, Vol. I e II. Campinas: Ed. da Unicamp.

LÉONARD, Eric et al. (2010). A construção normativa do desenvolvimento sustentável nos contextos de sua tradução em políticas: uma análise pelas dependências de trajetória no Brasil e no México. In: **Raízes**, V. 28, n. 1 e 2.

MAILLAT, Dennis (1995). "Millieux innovateurs et dynamique territoriale"; In: RALLET, Alain & TORRE, Andre. **Économie industrielle et économie spatiale**. Paris: Economica.

MARTIN, Ron. & SUNLEY, Peter (2001). "Deconstructing clusters – chaotic concept or policy panacea?" In: **Journal of Economic Geography**, Vol. 3. N. 1, January 2003.

MENDRAS, Henri (1976). **Sociétés paysannes**. Paris: Armand Colin.

MENDRAS, Henri (1984). **La fin des paysans – suite d'une réflexion sur la fin de paysans vingt ans après**. Paris: Actes Sud.

OCDE (1993). **What future for our countryside? A rural development policy**. Paris: OCDE.

OCDE (1995). **Creating employment for rural development – new policy approaches**. Paris; OCDE.

OCDE (1996). **Indicateurs territoriaux de l'emploi – le point sur le développement rural**. Paris: OCDE.

OCDE (2003). **The future of rural policy – from sectoral to place-based policies in rural areas**. Paris: OCDE.

PECQUER, Bernard (2000). **Le développement local – pour une économie des territoires**. Paris: Syros.

Projeto CUT/CONTAG (1998). **Desenvolvimento e sindicalismo rural no Brasil**. São Paulo/Brasília.

RAY, Christopher (2000). "The EU Leader Programme – rural development laboratory". In: **Sociologia Ruralis**, Vol. 40, N. 2, April/2000.

RAY, Christopher (2001). Further ideas about local rural development – trade, production and cultural capital. Working Paper, 49. [www.ncl.ac.uk/cre/publications](http://www.ncl.ac.uk/cre/publications)

RAY, Christopher (2002). "A mode of production for fragile rural economies: the territorial accumulation of forms of capital." – Guest Editorial – **Journal of Rural Studies**, vo. 18 (2002), pp.225-231

SARACENO, Elena (1996). "O conceito de ruralidade – problemas de definição em escala européia". Paper apresentado no **Programa de Seminários INEA sobre desenvolvimento nas áreas rurais – Métodos de análise e políticas de intervenção**. Roma, Outubro de 1996. Traduzido do original italiano por Angela Kageyama.

SARACENO, Elena (1997). 'Urban-rural linkages, internal diversification and external integration – a european experience'. **Revista Política Agrícola**, 1997.

COELHO, V.; FAVARETO, A.; GALVANEZZI, C.; MENINO, F. (2005). **Barragem de Tijuco Alto – território, recursos naturais e direitos das comunidades tradicionais em debate nos fóruns participativos do Vale do Ribeira**. Relatório de Pesquisa Cebrap/Rimisp.

SCHNEIDER, Sérgio et al. (2004). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Ed. UFRGS.

SFORZI, Fabio (1996). "Local systems of small and medium-sized firms and industrial changes". In: OCDE. **Networks of enterprises and local development**. Paris: 1996.

TERLUIN, Ida J. (2003). "Differences in economic development in rural regions of advanced countries – an overview and critical analysis of theories". In: **Journal of rural studies**, 19, p. 327-344.

TERLUIN, Ida J. & Jaap H. Post (2003). "Differences in economic development in rural regions of advanced countries: a review of theories". Paper for the International Conference of the Regional Studies Association '*Reinventing regions in the global economy*', Pisa, April 12-15, 2003.

THE WORLD BANK (1997). **Rural well-being – From vision to action. Proceedings of the Fourth Annual Bank Conference on Environmentally Sustainable Development**. Washington, DC.

THE WORLD BANK (2001). **Rural development strategy and action plan for the Latin America and the Caribbean Region**. Vol. 1. Main Report. 2001.

VEIGA, José Eli (1991). **O desenvolvimento agrícola – uma visão histórica**. São Paulo: Ed.Hucitec/Edusp.

VEIGA, José Eli (1998). **A face territorial do desenvolvimento**. Relatório de pesquisa. Fapesp. São Paulo.

VEIGA, José Eli (2000). **A face rural do desenvolvimento – natureza, território e agricultura**. Porto Alegre: Ed. UFRGS.

VEIGA, JOSÉ Eli e colaboradores (2001). “O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento”. **Texto para Discussão** n. 1. Brasília: Nead.

VEIGA, José Eli (2002). **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas: Autores Associados.

VEIGA, José Eli (2004). “Destinos da ruralidade no processo de globalização”. **Estudos Avançados**, n. 51, maio-agosto 2004, p. 51-67.

YRUELA, Manuel P. et al. (2000). **La nueva concepción del desarrollo rural – estudio de casos**. CSIC/Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía. Córdoba: 2000.

WANDERLEY, Maria de Nazareth B. (1998). “Raízes históricas do campesinato brasileiro”. In: TEDESCO, João Carlos – org. **Agricultura familiar – realidades e perspectivas**. Passo Fundo: Ed. UPF.

WANDERLEY, Maria de Nazareth B. (2000). “A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas; o “rural” como espaço singular e ator coletivo”. **Estudos sociedade e agricultura**, n. 15, outubro. pp.87-145.

WANDERLEY, Maria de Nazareth B. (2001). **Urbanização e ruralidade: relações entre a pequena cidade e o mundo rural – estudo preliminar sobre os pequenos municípios em Pernambuco**. Recife: 2001.

## CAPÍTULO 2

# ANTECEDENTES E EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL

**Leonardo Guimarães Neto**

■ Doutor em Economia e Socio da Ceplan  
Consultoria

### Introdução

Este capítulo examina os traços gerais do planejamento territorial no Brasil, explicitando uma trajetória que compreende tanto os seus antecedentes como as fases mais significativas pelas quais passou nas últimas décadas. No que se refere aos *antecedentes*, são ressaltadas as primeiras experiências de planejamento governamental voltado para territórios, centradas em problemas que emergiram em determinada fase do desenvolvimento nacional e regional. O problema das secas no Nordeste, a questão da borracha na Amazônia e a abordagem específica do desenvolvimento de bacias, sobretudo a do Rio São Francisco, constituem os exemplos mais emblemáticos.

No tratamento das fases posteriores, o que se faz é explicitar os aspectos mais relevantes do *planejamento macrorregional* – intimamente associado à fase na qual prevaleceu a abordagem desenvolvimentista – a partir da segunda metade dos anos 1950 e das duas que se seguiram para, em seguida, ressaltar os acontecimentos e processos que estão associados à crise dessa forma de planejamento. Em seguida são examinados os processos que determinaram o surgimento e a consolidação de novas abordagens de planejamento territorial que substituíram as formas adotadas nas décadas precedentes.

No final do capítulo são destacados os grandes desafios que as formas atuais de intervenções baseadas no planejamento territorial têm de superar, no sentido de aperfeiçoar o encaminhamento de soluções dos problemas relacionados com o desenvolvimento econômico, social e ambiental das regiões e territórios onde atuam.

Com este propósito, o capítulo está dividido em cinco partes: (i) os antecedentes do planejamento territorial no Brasil; (ii) o planejamento regional prevalecente na fase desenvolvimentista; (iii) o declínio e crise dessa forma de planejamento; (iv) o surgimento de novas abordagens de planejamento territorial; e (v) os desafios dessas novas abordagens.

## 1. Antecedentes do Planejamento Territorial e Periodização

O planejamento da ação governamental, na forma que hoje é conhecido – abrangendo várias dimensões da realidade social nas economias de mercado e tendo como fundamento um modelo teórico para ação e procedimentos metodológicos bem definidos – recebe um grande impulso, no período posterior à Segunda Guerra Mundial, quando os esforços de recuperação das sociedades destruídas pela guerra se consolidam na Europa e na Ásia. É bem verdade que a presença do Estado moderno na economia ocorreu em épocas bem anteriores, porém esse fato em geral esteve limitado às intervenções governamentais durante as crises ou depressões que frequentemente ocorriam nas economias, em grande parte, decorrentes de acontecimentos que tiveram sua origem nas atividades financeiras. Deve-se considerar, também, que ao lado do esforço de reconstrução das economias destruídas pela guerra, o planejamento governamental voltado para o desenvolvimento econômico e social nos países capitalistas foi muito influenciado pelas experiências de planificação das economias socialistas. A este respeito é importante considerar que o primeiro plano quinquenal soviético é de 1929 (LAFER, 1997)

Os estudiosos do planejamento no Brasil destacam entre as experiências iniciais as que datam da década de 1940, que, no entanto, foram muito limitadas na sua abrangência. De fato, Celso LAFER, ao estudar o Plano de Metas, faz referências a várias iniciativas que não podem ser consideradas como planos de desenvolvimento. Assim, para esse estudioso, o relatório Simonsen (1944-45) não foi mais que uma simples proposta de intervenção na economia; a iniciativa da Missão Cook (1942-43) pode ser classificada como um mero diagnóstico, a exemplo do que ocorreu com a Missão Mista Brasil – Estados Unidos (1951-1953), diferentemente do Plano Salte (1948) que, na sua interpretação, pode ser classificado como um esforço voltado para a racionalização do processo orçamentário. Em seguida assinala que o Plano de Metas (1956-61), pela complexidade de suas formulações e pela profundidade dos seus impactos, em relação aos anteriormente mencionados, deve ser considerado como a primeira experiência efetiva de planejamento governamental no Brasil<sup>1</sup>. Nas décadas seguintes, vários planos foram elaborados a partir dessa experiência, com destaque para o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico (1963-1965), o PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo (1964-1966), para o Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970). Já em etapas mais recentes não se pode deixar de considerar o destaque, ainda no regime militar, ao I PND – Plano Nacional de Desenvolvimento (1970-1974) e ao II PND (1975-1979). Já no período de abertura política deve-se fazer referência ao Plano Cruzado, voltado fundamentalmente para o combate ao processo inflacionário, e aos sucessivos planos centrados na mesma ênfase e que culminaram com o Plano Real (ou Plano de Estabilização Econômica), de 1993<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ver capítulo sobre o Plano de Metas (O Planejamento no Brasil – Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961)) de Celso LAFER em (LAFER, 1997).

<sup>2</sup> Para maiores detalhes sobre os planos mais recentes referido ver KON (1999) (organizadora).

Vale o destaque, na experiência brasileira, para a presença no planejamento governamental das intervenções baseadas em territórios ou regiões específicas. Algumas dessas experiências, muito significativas, precederam os planos nacionais de desenvolvimento. Neste particular, vários aspectos bem característicos do país foram, certamente, determinantes na definição das formas de concepção de políticas públicas e de atuação governamental baseadas no território. Um desses aspectos diz respeito à dimensão continental do Brasil. Este fato, associado à grande heterogeneidade e diferenciação do território passou a exigir, para ser eficaz no encaminhamento de soluções, um tratamento apropriado e adequado para os espaços diferenciados: macrorregiões, meso ou microrregiões ou territórios. Agrega-se a isso a grande desigualdade territorial do Brasil da perspectiva do desenvolvimento econômico e social, resultante de complexos processos históricos, que é hoje um dos temas da maior relevância dentro e fora da academia: a questão regional brasileira.

Nessa questão não se pode esquecer que, no contexto mundial, o Brasil se caracteriza não só por ser um dos países mais desiguais em termos de distribuição pessoal da renda, apresentando um dos maiores *índices de Gini* – não obstante sua redução verificada em períodos recentes – mas, sobretudo, pelas desigualdades regionais medidas por qualquer dos indicadores tradicionais sociais ou econômicos: renda por habitante, indicadores de produtividade, índice de desenvolvimento humano, taxa de mortalidade infantil, taxa de analfabetismo, indicadores de acesso a saneamento básico, etc. Se tais desigualdades são marcantes quando se consideram as macrorregiões tradicionais (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste), mais significativas se tornam quando se desce à análise dos estados ou de meso e microrregiões no interior do país.

Considerações similares às anteriores são feitas por Maria Regina Nabuco quando destaca: “A grande estrutura territorial brasileira, as fortes diferenças climáticas e geológicas entre as regiões, a preocupação com a integração nacional, aliadas à forte influência política da elite das regiões menos desenvolvidas (com forte representatividade no Congresso Nacional) e a necessidade de promoção da acumulação capitalista no país, são consideradas como fortes razões para justificar a mobilização do aparelho estatal no apoio ao desenvolvimento de políticas regionais” (NABUCO, 2007, p. 66).

Alguns exemplos marcantes dessa atuação governamental com base territorial – que precederam os planos do desenvolvimento do país, antes referidos – ilustram essa fase inicial na qual vão sendo consolidados esforços que, posteriormente, constituem a densa experiência nacional de planejamento regional ou territorial do país.

A história do DNOCS (Departamento Nacional de Obras Contra as Secas), que toma forma institucional mais definida no início do século XX, está associada ao fenômeno das secas no Nordeste semiárido. Sua atuação que, de início, se concentrou

na construção de reservatórios de água e de obras de infraestrutura, inclusive por meio de intensa ocupação da mão de obra sem emprego em razão da estiagem, teve posteriormente várias formas de desdobramento: a irrigação, a implantação de infraestrutura hídrica e a realização de pesquisas e estudos relacionados com o desenvolvimento rural da sua área de abrangência. Essa atuação marcou a evolução da região e definiu uma prática de atuação governamental por mais de um século (CARVALHO, 2009 e HIRSCHMAN, 1963).

Ainda nos anos 1940 são criadas duas instituições que tiveram considerável importância no desenvolvimento regional: a CHESF (Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco), em 1945, e a CVSF (Comissão do Vale do São Francisco), em 1948. A primeira, voltada para a produção de energia, aproveitando as potencialidades do São Francisco e a segunda, a CVSF, entidade de fomento cuja área de atuação compreendia toda a bacia do referido rio. Na década seguinte, com o reconhecimento do atraso evidente do Nordeste num contexto em que o país avançava na industrialização, são criadas duas instituições explicitamente voltadas para a redução das desigualdades regionais: O BNB (Banco do Nordeste do Brasil), em 1952, e a Sudene (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), em 1959. A criação do BNB, como a da CVSF e CHESF constituem propostas originárias da administração Getúlio Vargas e da maturação que o encaminhamento de soluções para a questão regional teve nesse governo. No que se refere à Sudene, sua experiência de proposta de transformação da economia nordestina, desenvolvida inicialmente na administração de Juscelino Kubitschek, constituiu um marco no planejamento regional brasileiro e deu início à fase caracterizada pelo planejamento macrorregional que se disseminou por várias macrorregiões brasileiras a partir da segunda metade dos anos 1960. Sobre este tema será feita, posteriormente, análise mais detalhada.

Em resumo, as iniciativas de ação planejada no Nordeste, com base territorial, notadamente DNOCS, CVSF, BNB e Sudene, têm duas motivações maiores: a extrema vulnerabilidade da economia e da população ao fenômeno das secas no semiárido nordestino e a constatação cada vez mais evidente do atraso e do subdesenvolvimento relativo do Nordeste no contexto nacional e, principalmente, em comparação com o Sudeste, percepção associada em grande parte ao conhecimento mais profundo das desigualdades e seus determinantes e, sobretudo, ao intenso processo de industrialização que se concentrava, cada vez mais, em São Paulo e no Sudeste.

Na Amazônia, a partir de 1912 até o final da Segunda Guerra Mundial aconteceram duas importantes iniciativas de planejamento regional, segundo análise desenvolvida por Dennis MAHAR (MAHAR, 1978, p. 9). A primeira, a do *Plano de Defesa da Borracha* e a segunda, denominada de *Batalha da Borracha*, que teve início em 1942 e estava vinculada ao Acordo de Washington, entre Brasil e Estados Unidos, que durou até 1947. Conclui o autor referido que o planejamento para a Amazônia, no período de 1912 a 1945, esteve, significativamente, orientado para o objetivo de recuperação

da economia regional da borracha e para o atendimento da demanda norte-americana e dos aliados, durante a Segunda Guerra Mundial. No caso da *Batalha da Borracha* vale acrescentar a implantação do financiamento da atividade produtiva, notadamente vinculada à borracha, e a mobilização dos trabalhadores nordestinos, facilitada pela ocorrência de secas no Nordeste. Terminada a guerra e com o retorno da produção asiática ao mercado internacional, foi elaborado um plano mais amplo de atuação regional com financiamento legalmente definido e foi criada a SPVEA (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia), em 1953, responsável pela implantação do Plano de Valorização da Amazônia, destinado a realizar obras e serviços voltados para desenvolver a produção agrícola, mineral e industrial e a melhorar as condições de vida da população da Amazônia. A partir de 1964, já durante os governos militares, é reconhecido o fracasso da SPVEA e criada a “Operação Amazônia” na qual foi proposta nova política de desenvolvimento da região e são criados, em 1966, a Sudam (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia) que substitui a SPVEA, além do BASA (Banco da Amazônia S.A.) com a extinção do BCA (Banco de Crédito da Amazônia), de 1951. A criação da Sudam e, posteriormente, da Suframa (Superintendência da Zona Franca de Manaus) integram a nova etapa do planejamento que foi iniciado pela Sudene.

É evidente que outras iniciativas em diversas regiões do país podem ser assinaladas como antecedentes do planejamento de base territorial nesse imediato pós-guerra. Planos estaduais de desenvolvimento, ações de fomento voltadas para produtos de exportações localizados em áreas bem definidas com instituições responsáveis pela implantação de planos (café, açúcar e álcool, etc.), comissões de desenvolvimento localizadas em bacias fluviais e outras experiências somente confirmam a necessidade de compensar as ações predominantemente setoriais da tradição brasileira, com iniciativas em que o território se constituiu, na sua diversidade econômica e social, o ponto central das intervenções governamentais.

Para melhor entendimento da trajetória seguida pelo planejamento territorial ou regional do Brasil, é importante considerar uma periodização que permite situar, no tempo, os momentos mais significativos da trajetória que se pretende explicitar neste capítulo. Para isto foram considerados:

- a. os anos que vão de 1950 a 1980 como uma fase que pode ser denominada *desenvolvimentista* por conta de importantes instituições e iniciativas que foram criadas e consolidadas nos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek – notadamente, o BNDE e o Plano de Metas – e que tiveram continuidade no regime militar na fase de retomada da economia a partir da segunda metade dos anos de 1960 (“milagre econômico”) com base no PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo – 1964-1966), com o Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970) e com o I e II Plano Nacional de Desenvolvimento, respectivamente de 1970-1974 e 1975-1979);

- b. o período que vai de 1980 até 2002 no qual à *crise do Estado brasileiro* e a um intenso processo *inflacionário* soma-se, a partir de 1990, *políticas de corte neoliberais*; a ação governamental neste período voltou-se especialmente para a *estabilização* (Plano Cruzado, de 1986, Plano Bresser, de 1987, e Plano Verão, de 1989, Plano Brasil Novo, de 1990 e Plano Real, de 1993) e de redução do tamanho do Estado e da importância das intervenções governamentais na economia; é importante considerar nos anos 1990, da perspectiva política, o retorno ao *regime democrático*, que foi precedido, no final da década anterior, pelo processo de *abertura* política;
- c. os anos que vão de 2003 a 2010 e que constituem um momento de *transição* que corresponde, *grosso modo*, à primeira administração de Lula e um momento de *retomada do crescimento* econômico, que corresponde ao segundo governo Lula.

Embora não tenham sido seguidas à risca, nessa periodização, as considerações constantes de dois trabalhos recentes (MONTEIRO NETO, 2005; e TAVARES et alii, 2009), algumas de suas ideias foram relevantes na definição aqui adotada.

## 2. Desenvolvimentismo e Regiões: o Planejamento Macrorregional e a Suframa

A implantação do Plano de Metas (1956-1961), antecedida de alguns anos pela criação do então BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), em 1952, marca o período inicial do que tem sido denominada a fase desenvolvimentista do Brasil, embora iniciativas de grande relevância tenham sido tomadas anteriormente e que marcaram a modernização e diversificação da atividade econômica do país e a modernização do Estado brasileiro<sup>3</sup>.

Do que foi assinalado anteriormente percebe-se que experiências importantes, que antecederam o planejamento macrorregional, serão consolidadas, do final dos anos 1950 à década seguinte, em novas formas de atuação, seguido o modelo que foi definido a partir da experiência da Sudene. O que caracteriza essa experiência é a abrangência macrorregional – com exceção da Suframa cuja forma de atuação territorial é mais restrita –, sua missão orientada para o desenvolvimento econômico e social da região onde atua e o modelo de gestão adotado, constituído por conselhos de desenvolvimento integrados por representantes de esferas diferentes de governos e que têm como suporte técnico uma secretaria executiva que apoia administrativamente o conselho citado. Embora cada uma dessas superintendências

---

<sup>3</sup> Examinar a respeito o estudo de Sonia Draibe sobre o estado e a industrialização brasileira (DRAIBE, 1985)

de desenvolvimento tenha sua história própria e diferenciada, elas têm por base o reconhecimento de que no país, em seu conjunto, os avanços ocorridos, nas décadas precedentes, embora possam ser considerados significativos, notadamente quando se faz referência ao desenvolvimento da economia urbana e ao processo de industrialização, eles se concentraram na macrorregião mais rica do país, consolidando as desigualdades regionais tanto da perspectiva econômica como da social. Tinham portanto como justificativa comum, para sua criação e consolidação, o objetivo central de redução das disparidades regionais através de uma ação diversificada que abrangia a multiplicidade de dimensões da realidade socioeconômica, através de planos de desenvolvimento, com elaboração periódica.

Uma das diferenças marcantes entre as distintas superintendências – Sudene, Sudam, Sudeco (Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste) e Sudesul (Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul) e Suframa, reside no fato de a Sudene ter sido criada no regime democrático e intimamente associado a uma grande mobilização social na qual estavam presentes integrantes dos partidos de esquerda, movimentos religiosos progressistas, associações de camponeses, além de representantes de partidos conservadores e de associações patronais. Deste fato decorre que a Sudene, nascida em 1959, no processo de implantação do Plano de Metas, experimentou uma fase de intensa articulação com os movimentos sociais da região que definiu uma forma de atuação complexa que compreendeu (i) tanto ações de reestruturação e transformação agrária e de colonização de novas áreas, (ii) como programas de desenvolvimento econômico voltados para a criação de uma indústria dinâmica e de uma moderna e adequada infraestrutura econômica e social<sup>4</sup>.

Na vigência do regime militar muda significativamente a forma de atuação da Sudene, com a limitação das suas ações aos estímulos fiscais e financeiros aos projetos industriais e agropecuários e à modernização e ampliação da infraestrutura econômica necessária à dinâmica econômica. Com o ciclo expansivo (“milagre econômico”) que passa a marcar presença na segunda metade da década de 1960 no país, a economia regional se integra ao dinamismo da economia nacional, definindo até o final dos anos 1970 uma trajetória de intenso crescimento, sem que as reestruturações e transformações constantes da estratégia proposta originariamente tenham sido realizadas. Enfim, uma proposta de desenvolvimento que possuía, de um lado, uma dimensão reformista e transformadora da realidade regional, e de outro lado, uma dimensão de modernização (diversificação e expansão da base econômica), passa a enfatizar esta última, até o início dos anos 1980 no contexto de um processo de integração crescente da economia regional à economia nacional, notadamente à

<sup>4</sup> A estratégia de desenvolvimento do Nordeste contemplava quatro grandes eixos: (i) a criação de um centro autônomo de expansão manufatureira, (ii) a transformação da economia agrícola da faixa úmida, (iii) a transformação progressiva da economia das zonas semiáridas, tornando-as mais resistente às secas, (iv) o deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste incorporando as terras úmidas (GTDN, 1967). Consultar de Celso Furtado (FURTADO, 1989), Francisco de Oliveira (OLIVEIRA, 1977) e Amélia Cohn (COHN, 1976).

economia do Sudeste<sup>5</sup>. Cabe mencionar entre os processos mais relevantes da ação da Sudene, nesta fase desenvolvimentista no regime autoritário, a consolidação, na região, dos grandes empreendimentos industriais e agropecuários a partir dos estímulos fiscais e financeiros, a modernização da infraestrutura econômica (transporte, comunicação e energia) adequada a essa nova base produtiva e ao processo de integração da economia regional ao Sudeste-Sul, do que resultou o atrelamento da economia nordestina ao dinamismo da indústria nacional concentrada no Sudeste na fase expansiva do ciclo que termina no início dos anos 1980 (SUDENE, 1980).

Outras modificações ocorreram na forma de atuação da Sudene a partir de 1964. A perda de representatividade social com a presença, no seu conselho deliberativo dos governadores-interventores, indicados pelo regime militar, que substituem os governadores eleitos, constitui uma mudança relevante no processo decisório do sistema de planejamento vigente. Além disso, a Sudene, vinculada ao Presidente da República na fase anterior a 1964, passa a ser subordinada a um ministério que, no contexto da Administração Federal, possuía reduzida importância e não estava preparado para viabilizar administrativa e politicamente a coordenação das ações governamentais na região. Soma-se a isto a fragmentação dos incentivos, antes voltados exclusivamente para o Nordeste, o fato de os planos diretores não serem mais debatidos e aprovados pelo Congresso Nacional, além do surgimento de fundos, programas e projetos de desenvolvimento regional, de nível federal, concebidos e implantados fora do âmbito do sistema regional de planejamento comandado pela Sudene. Em síntese, a diferença marcante entre o planejamento regional anterior e o posterior ao regime militar reside no fato de que o desenvolvimento regional que se pretendia na concepção da Sudene – reestruturação e transformação da sociedade e sua dinamização e modernização – foi substituída por um desenvolvimento no qual os objetivos complementares de *Brasil Potência* e de integração nacional passaram a ter um peso maior na proposta de desenvolvimento que se seguiu ao golpe militar de 1964.

Esta forma de planejamento regional representada pelo Sudene foi disseminada pelas regiões brasileira, notadamente a Amazônia, o Centro-Oeste e o Sul, no início do regime militar. No caso da Amazônia, a Sudam, como se assinalou, criada através da Operação Amazônia a partir de uma avaliação de instituições existentes (SPVEA e BCA) voltadas para a implantação do Plano de Valorização da Amazônia, passou a contar com os incentivos fiscais e financeiros, articulados ao BASA, que substituiu o BCA, e concentrou parte significativa dos esforços na implantação e ampliação da infraestrutura econômica, notadamente a de transporte, e voltada para a articulação da Amazônia com as demais regiões brasileiras. No estudo feito por Dennis J. Mahar

<sup>5</sup> Para um exame mais detalhado ver de Carlos Miranda, Leonardo Guimarães Neto, Sérgio C. Buarque e Tânia Bacelar de Araújo – Planejando o Desenvolvimento Sustentável – A Experiência Recente do Nordeste do Brasil. IICA. Brasília. S/data (MIRANDA et alii, s/ data). Ver também: ARAUJO (1981) e GUIMARÃES NETO (1999).

(MAHAR, 1978, p. 46 a 48), que abrange parte importante do período das políticas desenvolvimentistas, entre os aspectos mais destacados dessa experiência de planejamento regional são nomeados: (i) a orientação voltada para a política de industrialização substitutiva de importações a partir de incentivos fiscais e creditícios à iniciativa privada, (ii) o conteúdo geopolítico que enfatiza a necessidade de povoar a Amazônia através da migração e colonização, (iii) e o objetivo global de integração nacional que tinha como um dos seus eixos mais importantes a construção de rodovias e a implantação de assentamentos ao longo das principais estradas. Uma avaliação mais recente realizada por Sylvio Mário Puga Ferreira (FERREIRA, 1999) confirma algumas constatações antes assinaladas por Mahar e adiciona a esses outros aspectos da maior relevância. Destaca o papel inegável exercido pelo Estado na articulação e dinamização de políticas públicas que promoveram alterações significativas na economia e na sociedade da Amazônia, considerando que a região teve desde 1960 até meados da década de 1990 uma expansão bem maior que a do país, não obstante reconhecer que essa integração não proporcionou os resultados sociais esperados em razão, sobretudo, da grande concentração de renda que ocorreu simultaneamente com esse dinamismo econômico. Ressalta os graves problemas ecológicos que decorreram da implantação dos projetos agropecuários, em especial na Amazônia Oriental. Conclui, referindo-se a outras avaliações, pela necessidade de se considerar de forma racional na intervenção do poder público na região, os conflitos já existentes e latentes e uma cuidadosa análise do problema humano da região (FERREIRA, 1999, p. 304).

No que se refere à Sudeco – criada em 1967, substituindo a Fundação Brasil Central instituída por Getúlio Vargas, em 1943<sup>6</sup> – nos planos<sup>7</sup> e programas elaborados no seu âmbito presidiu o enquadramento das ações regionais às grandes prioridades nacionais definidas pelos governos militares entre as quais são, então, consideradas: (i) a prioridade voltada para a integração nacional, que toma a expressão regional de incorporação de novas áreas de produção no Centro-Oeste, (ii) o deslocamento de populações (migração interna) que se traduz na fixação de populações no meio rural e através do desenvolvimento urbano, (iii) a articulação produtiva com o exterior, através do corredor de exportações que no Centro-Oeste se traduz no esforço de desenvolvimento tecnológico da agropecuária e a industrialização da produção. Para isto, a concentração dos esforços na montagem de uma infraestrutura adequada ao processo de incorporação dos espaços adequados à produção de bens exportáveis e a constituição dos corredores de exportação caracterizou, sem dúvida, a ação da Sudeco. Embora sem os estímulos fiscais que constituíam os instrumentos

---

6 Ver Ministério da Integração Nacional (S/Data)

7 Foram elaborados três planos de desenvolvimento (I, II e III Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro-Oeste – PLADESCO) e vários programas voltados para áreas específicas de desenvolvimento. Para uma análise profunda desta experiência do Centro-Oeste ver de ABREU, Silvana. Planejamento Governamental: A SUDECO no Espaço Matogrossense – Contexto, Propostas e Contradições. USP. São Paulo. 2001.

fundamentais da Sudene e da Sudam, a atração de investidores e o apoio à implantação dos empreendimentos estratégicos constituíram objetivos centrais dessa experiência.

Com relação à Sudesul, criada em 1973, sua atuação foi marcada pela realização de programas e ações pontuais e emergenciais, que não teve um impacto significativo sobre uma estrutura produtiva mais complexa da região Sul.

No que se refere à Suframa, deve-se fazer referência ao fato de que no âmbito dos esforços da política de valorização econômica da Amazônia surge, em 1957, a Zona Franca de Manaus, concebida como um instrumento voltado para desenvolver a circulação de bens, com vantagens cambiais, visando sua internalização na economia nacional. Contudo, dificuldades na implantação (regulamentação e demarcação da área) dessa iniciativa resultaram na realização dos seus objetivos e metas em proporção muito aquém das previsões. Em 1967 essa instituição é reformulada, no contexto da Operação Amazônia, com a criação da Suframa (Superintendência da Zona Franca de Manaus), entidade autárquica responsável pela administração da Zona Franca de Manaus e pelo soerguimento da economia amazonense e de toda área compreendida pela Amazônia Ocidental<sup>8</sup>. Alterações posteriores foram adotadas, sobretudo no sentido de fortalecer as instituições e atender aos requisitos geopolíticos associados à doutrina de segurança nacional, na qual “a Amazônia era vista com grande preocupação, principalmente no seu lado ocidental, por apresentar baixa densidade demográfica, conter inúmeras riquezas minerais e possuir 11 mil quilômetros de fronteira...” (FERREIRA, 1999, p. 290). As ações desenvolvidas pela Suframa, atualmente vinculada ao MDIC (Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior), a partir de fortes incentivos fiscais, tiveram rebatimento significativo na expansão da atividade comercial na região, notadamente em Manaus, e na implantação do polo industrial centrado na indústria eletroeletrônica. Mais recentemente sua estratégia está voltada para a interiorização regional da atividade produtiva e a consolidação dos polos de comércio da indústria e o agropecuário, para a sustentabilidade e para a realização de parceria com os governos estaduais e municipais da sua área de atuação.

Em resumo, a partir da consolidação do regime militar e a institucionalização do planejamento regional, comandado pelo então Ministério do Interior, tendo como instância regional as superintendências antes mencionadas – com seus conselhos deliberativos e suas secretarias executivas – os programas e projetos regionais passam a ser implantados no contexto de um ciclo econômico que dura até o início dos anos 1980, com sua fase de aceleração e desaceleração. De fato, entre 1967 e 1973, fase do denominado “milagre econômico”, a economia nacional cresce a uma taxa anual de

---

<sup>8</sup> Examinar FERREIRA (1999) e MAHAR (1976). O artigo primeiro da lei que criou a SUFRAMA (Decreto-Lei n. 299, de 1967) estabelece: “A Zona Franca de Manaus é uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivo fiscais, estabelecida com a finalidade de criar, no interior da Amazônia, um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância em que se encontra dos centros consumidores dos seus produtos”.

11% e, a partir de então, embora a economia continue crescendo, sua expansão se dá em torno de 7% entre 1973 e 1980, segundo IPEADATA. As economias regionais registram – de forma diferenciada, dada as suas especificidades – expansão, também significativas, acompanhando a dinâmica nacional.

Nesta fase de crescimento regional, é relevante considerar que não somente os programas e projetos coordenados pelas superintendências regionais (com exceção da Sudesul, cuja contribuição para a economia regional teve menor significado) tiveram importância no dinamismo e na articulação e integração das economias das regiões, como um grande número de programas regionais, concebidos e implantados fora do âmbito das superintendências, foi relevante nas trajetórias das diversas regiões. Vale ressaltar aqui o duplo movimento seguido pelo planejamento regional. De um lado, nesta fase de desenvolvimentismo autoritário, as superintendências foram mobilizadas para apoiar o dinamismo e a articulação/integração que comandou a política econômica nacional neste período, de outro lado, os programas regionais criados e implantados fora do seu âmbito tendiam à fragilização do planejamento regional que passara a ser cada vez mais comandado da forma centralizada após a Reforma Tributária.

### **3. Declínio e Crise do Planejamento Macrorregional**

A fragilização tornou-se mais evidente quando a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro, intimamente associada à crise da dívida externa, retira do setor público do país sua capacidade de financiar o esforço voltado para a continuidade dos programas setoriais e regionais de desenvolvimento. Este fato alcança significativamente as superintendências regionais que tiveram reduzidos seus recursos orçamentários e os estímulos fiscais e financeiros de que dispunham para o fomento aos projetos privados. Vale aqui ressaltar que nos anos que vão de 1980 até 1990 a economia nacional (PIB) cresceu a apenas 1,6%, segundo dados do IPEADATA.

Na década seguinte (1990-2000), à continuidade da crise fiscal e financeira e à prática de planos de estabilização de reduzido sucesso, deve ser acrescentada a implantação do Plano Real que teve sucesso no controle do processo inflacionário, mas foi seguido por um conjunto de medidas monetárias e fiscais que se constituíram obstáculos intransponíveis à retomada do crescimento da economia nacional, em seu conjunto, e das economias regionais. Ainda no contexto dos objetivos do Plano Real, que compreendia uma estratégia mais ampla que a mera estabilização<sup>9</sup>, foi implantada a política de abertura econômica e foram adotadas políticas liberais – entre elas a redução do Estado com as privatizações, cortes de despesas e fechamento

---

<sup>9</sup> Ver capítulo VIII do livro de Luiz Gonzaga Belluzzo e Júlio Gomes de Almeida (BELLUZO e ALMEIDA, 2002)

de órgãos públicos – que consolidaram, principalmente na segunda metade dos anos 1990, a estratégia neoliberal iniciada por Fernando Collor a partir de sua posse. O desempenho da economia nacional nos anos 1990-2000, medido pelo crescimento do produto interno bruto (PIB) de 2,5%, não foi muito diferente daquele apresentado na década anterior, anteriormente referido.

O exame de algumas das referidas experiências de planejamento regional, com suas especificidades e semelhanças é feito a seguir<sup>10</sup>.

No Nordeste a Sudene, por ter sido criada antes das demais superintendências, teve após o seu período áureo inicial um longo e bem definido período de fragilização e esvaziamento. Após o golpe militar de 1964, como se assinalou anteriormente, perde sua vinculação institucional à Presidência da República e passa a se subordinar ao então Ministério do Interior. Seu Conselho Deliberativo perde a força política com a participação dos governadores-interventores, nomeados pelo governo militar, e os incentivos fiscais e financeiros, antes exclusivos do Nordeste, passam a ser disseminados setorial e regionalmente. Os planos diretores, antes debatidos e aprovados pelo Congresso Nacional, constituem-se, então, instrumentos burocráticos de negociação de recursos no âmbito de um ministério de reduzida importância política no interior do governo militar. Soma-se a isto o surgimento dos programas regionais concebidos e implantados fora do âmbito do sistema de planejamento regional e financiados por bancos multilaterais, notadamente o Banco Mundial.

Na fase de maior sucesso do desenvolvimentismo autoritário, tendo reduzido o escopo de sua estratégia à implantação da infraestrutura econômica e à administração dos incentivos fiscais e financeiros concentradas na atividade industrial e agropecuária, a Sudene contribuiu significativamente para o desenvolvimento da economia regional que se integrou intensamente ao dinamismo da economia nacional – o Nordeste entre, 1970 e 1980, apresentou um crescimento do PIB de 8,7% ao ano, um pouco maior que o crescimento do país. No entanto, a partir dos anos 1980, reduz-se acentuadamente sua capacidade indutora no contexto regional, com a economia registrando uma acentuada desaceleração: entre 1980 e 1990 o PIB do Nordeste registrou uma taxa anual de 3,3%, segundo estimativas da Sudene. Além da crise fiscal e financeira do Estado brasileiro, é importante lembrar que os anos referidos se caracterizaram por um processo agudo de inflação e pelas experiências frustradas de planos de estabilização.

As práticas neoliberais iniciadas por Fernando Collor e consolidadas no governo de Fernando Henrique Cardoso reduzem as funções da Sudene que chega, em governos posteriores, a ser fechada temporariamente e depois transformada em agência (Adene – Agência de Desenvolvimento do Nordeste) com reduzido número

---

**10** Examinar o estudo de Maria Regina Nabuco, A (Des)institucionalização das Políticas Regionais no Brasil (NABUCO, 2007).

de funcionário e de recursos financeiros. Sua letargia continua mesmo depois de voltar a ser Sudene, em 2007.

Na Região Norte, a Sudam e a Suframa têm trajetórias similares à da Sudene, nesses anos que vão de 1970 a 2000. Com relação à Suframa, as avaliações realizadas mostram uma contribuição relevante na criação e consolidação dos polos comercial e industrial na década de 1970, durante a fase do denominado “milagre econômico brasileiro” e seu prosseguimento, mesmo no contexto de desaceleração a partir de 1975, até o final da década. O incremento da demanda nacional por bens de consumo duráveis, sobretudo das classes de renda média e alta, e os significativos incentivos oferecidos pela Suframa estimularam de um lado a internalização, via polo comercial, de bens importados, e a produção e montagem, no polo industrial, de bens de consumo duráveis, concentradas em grande parte em Manaus. O estudo de Flávio Lyra Tavares (TAVARES, 1995, p. 107) mostra também a redução acentuada do nível de atividade na década de 1980, em especial a partir da sua segunda metade. Assinala também, juntamente com Sylvio Mário Puga Ferreira (FERREIRA, 1999, p. 300 e 301), as dificuldades criadas pela abertura da economia nacional – e na ausência de políticas industriais complementares – sobre a estratégia adotada pela Suframa. Os ajustamentos realizados nessa superintendência e na própria estrutura produtiva industrial, montada pelos incentivos, nessa fase crítica, e sua vinculação ao MDIC possibilitaram uma trajetória de continuidade diferente da que foram submetidas as demais superintendências.

A Sudam teve, como se assinalou anteriormente, sobretudo nos anos 1970, papel marcante na montagem de uma nova base produtiva regional e no processo de articulação e integração da Amazônia à economia das demais regiões brasileiras, a partir dos grandes eixos rodoviários implantados, sobretudo, na referida década. Passada essa fase, os planos nacionais começam a enfatizar a austeridade fiscal e o combate ao processo inflacionário, objetivos intimamente relacionados com a crise da dívida e a crise fiscal e financeira do Estado nacional. Na avaliação feita, de três décadas e meia (1960-1995), do desenvolvimento regional da Amazônia, Gustavo Maia Gomes e José Raimundo Vergolino (GOMES e VERGOLINO, 1995) apresentam estimativas da formação de capital e do produto interno bruto da região que confirma a trajetória de auge e esgotamento das políticas desenvolvimentistas nesse período. No que se refere ao PIB regional, enquanto na fase áurea do desenvolvimentismo autoritário a Amazônia teria crescimento a uma taxa anual de 12,2%; na década seguinte (1980-1990) sua taxa anual teria alcançado a metade (6,3%), ou seja, uma taxa bem menor mais ainda significativa. Entre 1990 e 1994, o crescimento regional teria se reduzido a 1,3% ao ano (GOMES e VERGOLINO, 1997, p. 32). Mais importante é considerar nessa política desenvolvimentista regional a evolução do esforço de formação de capital. As estimativas apresentadas pelos autores, reuniram informações sobre os investimentos públicos (governo e empresas estatais) e os investimentos privados, notadamente

os apoiados pelos incentivos financeiros (FINAN e FNO), crédito agrícola e pelo BNDES. Os dados mostram que teria ocorrido, sem dúvida, um esforço inusitado de investimentos que em alguns anos chegou a superar, em valores, a metade do produto interno bruto regional. De fato, considerando o investimento público e privado, a taxa de investimento – a relação entre o investimento e o PIB – alcançou na fase de maior intensidade na formação de capital na região (na estimativa considerada pessimista pelos autores), em 1970, o nível de 55%; em 1975, aproximadamente 66,8%; em 1980, 63,5%. Em 1991 o nível alcançado baixa para 29,4% e em 1992 para 28,5% (GOMES e VERGOLINO, 1997, p. 116 e 117). Vale registrar que neste esforço de investimento, a maior participação (mínimo de 60,9% em 1975 e máximo de 89,6% em 1991) é do setor público, que compreende governos e empresas públicas. De qualquer forma, em seus traços gerais, o exame anual dos investimentos mostra que a inflexão dos investimentos públicos ocorreu em 1985, no caso da Amazônia<sup>11</sup>.

Uma avaliação dessa experiência não poderia deixar de considerar o seu custo ambiental nem, tampouco, o reduzido impacto que tão significativas somas de investimentos provocaram sobre os indicadores sociais da região.

Em maio de 2001 é extinta a Sudam, posteriormente substituída pela ADA (Agência de Desenvolvimento da Amazônia), retornando, em anos mais recentes, a denominação de Sudam.

A trajetória da Sudeco, embora mais breve, segue fases semelhantes às da Sudam e Sudene, desde o período posterior a 1964. Sua estratégia<sup>12</sup>, como se assinalou anteriormente, se caracterizava por uma aderência muito grande aos planos nacionais de desenvolvimento da administração do regime militar. Criada sob o ideário do *Brasil Potência*, a Sudeco tinha como objetivo fundamental a incorporação de uma vasta região à dinâmica nacional e a ocupação de uma fronteira econômica visando o mercado nacional e externo, constituindo, ademais, um espaço para absorção de fluxos migratórios do restante do país. Os três planos de desenvolvimento (I, II e III PLADESCO – Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro-Oeste) definem uma trajetória que em momentos sucessivos constituem a expressão dos objetivos nacionais associados ao desenvolvimentismo e à segurança.

Em relação ao seu último plano – o III Pladesco – que corresponde ao momento posterior ao auge e consolidação da atuação da Sudeco e segue as diretrizes do III Plano de Desenvolvimento Nacional (III PND), já no ocaso do desenvolvimentismo do regime militar, sua implantação está marcada pela crise do setor público e pela incapacidade de financiar os programas de infraestrutura e dos investimentos privados. Somem-

<sup>11</sup> Para análise mais detalhada dessa trajetória examinar (GOMES e VERGOLINO, 2004).

<sup>12</sup> Parte relevante das constatações que seguem constituem uma interpretação do rigoroso exame realizado na tese de Silvana Abreu (ABREU, 2001) sobre a SUDECO, com destaque para sua estratégia voltada para o espaço mato-grossense

se a isto as práticas neoliberais iniciadas em 1990, já na administração do primeiro presidente eleito após os governos militares, quando então a Sudeco é extinta<sup>13</sup>. Esta compreensão da trajetória é confirmada e complementada pelo estudo realizado pelo IPEA (MONTEIRO NETO e GOMES, 2000) quando ressalta, a respeito da estratégia da Sudeco, o seu papel na dinâmica dos investimentos realizados ou estimulados pelo setor público nas décadas de 1970 e 1980 que foram seguidos de uma década (de 1990) na qual tais investimentos tiveram uma redução violenta, sendo o crescimento posterior mantidos pelos gastos públicos em consumo, o que evitou o declínio maior da atividade produtiva regional (p. 26).

No que se refere à Sudesul, no contexto de redução do Estado nacional, promovido pela estratégia neoliberal iniciada pelo governo de Fernando Collor, essa instituição é extinta em 1990, e até o presente não foi restaurada, não obstante os movimentos ocorridos neste sentido.

Esta experiência de planejamento territorial – baseada em superintendências que se voltavam para a realização de ações de desenvolvimento econômico e social das macrorregiões brasileira, como a Sudene, Sudam, Sudeco e Sudesul, ou para partes de uma macrorregião, como é o caso da Suframa voltada para a Amazônia Ocidental – teve sua fase de atuação relevante, no contexto do desenvolvimentismo autoritário, nas décadas de 1970 e 1980 e a redução de seu papel na década de 1990<sup>14</sup>. É bem verdade que para a maior parte das experiências dessas superintendências, já na segunda metade dos anos 1980 a sua capacidade de implantação dos investimentos privados e de financiar os programas governamentais foi reduzida. A trajetória, impulsionada inicialmente pela recuperação do Estado, nos primeiros anos dos governos militares, e pelo ciclo expansivo do “milagre econômico”, registra sua inflexão na segunda metade da década de 1980 e de toda década de 1990. Já em fase mais recente, o seu declínio está associado à estratégia mais geral de redução da presença do Estado na economia, com a privatização e cortes dos gastos<sup>15</sup>. Nessa fase de declínio, ocorreram paulatinamente modificações nas formas de atuação das superintendências que não foram extintas, no sentido de incorporar novas abordagens ao seu planejamento,

**13** “A extinção de uma superintendência regional como a SUDECO, que tinha uma área de influência tão expressiva, encontra muitas explicações, tanto na crise do Estado financiador, face ao estrangulamento de suas contas externas e que agora se projeta no neoliberalismo, como novo quadro para se relacionar com o mercado, como na própria incapacidade e/ou impossibilidade de realmente conduzir o planejamento dentro dos interesses do tripé [capital nacional, capital internacional e Estado] considerando também a realidade e especificidades do local” (ABREU, 2001, p. 279 e 280). Some-se a isto, segundo a autora, a falta de coesão dos políticos defensores da superintendência, o que facilitou a sua extinção.

**14** No caso da SUDENE, como se assinalou anteriormente, deve-se considerar sua atuação relevante, antes do golpe militar, na qual ao lado de uma proposta de modernização e industrialização da economia nordestina, foi desenvolvido um conjunto de programas de reforma e de reestruturação produtiva, desativado durante o regime militar.

**15** Para um exame mais detalhado da relação entre as políticas mais gerais e as políticas regionais, nesse período, ver MONTEIRO NETO (2005) e NABUCO (2007).

como a da maior ênfase na sustentabilidade, na descentralização e de parcerias com as demais esferas de governo e com organizações não governamentais.

É evidente que existem especificidades nas trajetórias dessas instituições. Deve-se reconhecer, além de outros aspectos, a atuação menor e menos relevante da Sudesul no seu contexto regional, comparativamente com as demais instituições e, no caso da Suframa, a continuidade de sua atuação, após uma fase de ajustamento institucional e de estratégia, adotada mais recentemente. Há no entanto um padrão seguido pela maioria das superintendências em suas trajetórias a partir da segunda metade dos anos 1960.

#### **4. O Surgimento de Novas Abordagens de Planejamento Territorial**

Foram vários os processos que atuaram conjunta ou isoladamente no surgimento de novas abordagens de planejamento regional ou territorial nas últimas décadas. Cabe destacar, na experiência brasileira, o processo relacionado com a *crise fiscal e financeira do Estado nacional* que implicou o abandono da política desenvolvimentista na forma de uma intensa atuação setorial e regional do setor público que prevaleceu desde a década de 1950 até a primeira metade da década de 1980. De fato, nessa fase de crescente fragilidade ou mesmo de ausência do Estado, no final do desenvolvimentismo, várias experiências surgiram, através de diferentes formas de planejamento regional ou territorial. Outro processo que também marcou essas décadas e teve influência nas formas de planejamento foi o da *disseminação das idéias e das práticas neoliberais* que, associadas ao processo de *globalização* marcaram profundamente a formas de entendimento do papel que as regiões e os territórios deveriam ter nesse novo contexto. Como se verá mais adiante, na interpretação desse período não pode ser esquecido, também, o processo de abertura política e de democratização<sup>16</sup>.

De fato, tão importante quanto a crise do estado e as práticas neoliberais, determinantes que tiveram influência marcante nas novas abordagens de planejamento territorial, são aqueles associados ao processo de *democratização e de abertura política* que caracterizaram a sociedade brasileira a partir da segunda metade da década 1980. A revitalização dos movimentos sociais e a exigência de participação e de protagonismo no processo decisório passam a fazer parte das discussões e das propostas relacionadas com o planejamento, em sua perspectiva global, setorial e territorial. Isto, dependendo da região, pode tomar a forma de tentativas de revitalização das instituições que antes tratavam da questão territorial – muitas dessas tentativas frustradas – como a forma de novas abordagens de planejamento territorial que incorporam novas dimensões aos objetivos dos

<sup>16</sup> Para uma análise dos determinantes desse processo ver NABUCO (2007).

planos e formas de participação na concepção, implantação e avaliação das ações, programas e projetos propostos.

Não se pode omitir, de fato, nesta fase – com as mais variadas filiações políticas e ideológicas – a profusão de conceitos e abordagens que surgiram e que passaram a influir nas concepções e nas práticas do planejamento dos territórios. Carlos Brandão, no balanço que faz das várias vertentes teóricas associadas ao planejamento espacial, em trabalho recente, assinala, entre outros, os seguintes conceitos ou abordagens: “crescimento endógeno”, “construção de vantagem competitiva em âmbito localizado”, “região como ativos relacionais”, “clusters ou arranjos produtivos locais com eficiência coletiva”, “capital social”, “desenvolvimento local integrado sustentável”, “desenvolvimento local endógeno”, “economia solidária e popular” (BRANDÃO, 2007, p. 40, 41 e 42). Nestas concepções, há a predominância de vertentes teóricas nas quais são ressaltados aspectos relacionados com o caráter endógeno do desenvolvimento e que atribuem papel marcante à vontade e iniciativa dos atores de uma comunidade empreendedora e solidária<sup>17</sup>.

O que vai ser apresentado a seguir é uma descrição sumária de algumas novas abordagens que, na interpretação aqui adotada, seguiram à fase anteriormente examinada do planejamento macrorregional e das políticas desenvolvimentistas, tanto as relacionado com as administrações de Getúlio Vargas e Juscelino Kubistchek, como com o desenvolvimentismo do *Brasil Potência* do regime militar com sua complexa trajetória de expansão, auge e declínio.

#### 4.1 Desenvolvimento sustentável

A nova abordagem, que tem como conceito central a *sustentabilidade*, teve uma grande difusão em várias partes do país, inclusive patrocinada, também, pelo próprio Ministério de Integração Nacional (substituto do antigo Ministério do Interior) que mesmo no esforço voltado para atuar no nível macrorregional, então em declínio, promoveu planos nos quais a questão ambiental era uma das dimensões mestras da realidade, ressaltada tanto no diagnóstico como nas diretrizes e projetos. Para uma ilustração vale destacar o *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido* (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005), *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste* (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2006) e o *Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (2007-2020)* (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, S/Data).

No Nordeste, onde a experiência da Sudene marcou profundamente as práticas do planejamento territorial, as abordagens centradas na *sustentabilidade* que se seguiram à fase desenvolvimentista foram documentadas no texto editado pelo IICA, denominado *Planejando o Desenvolvimento Sustentável – A Experiência Recente*

---

17 (BRANDÃO, 2007).

do Nordeste do Brasil (MIRANDA, GUIMARÃES NETO, BUARQUE, ARAUJO; S/Data). Neste texto são examinadas as experiências de planejamento regional no Nordeste e os novos desafios impostos à busca de uma nova concepção e, finalmente, um relato e análise das várias experiências. Neste particular são considerados os esforços desenvolvidos, de 1993 a 1997, em vários planos e estratégias, entre os quais devem ser mencionado: (i) o *Projeto Áridas* que se constituiu uma proposta de desenvolvimento sustentável e foi orientado para o esforço que abrangeu vários estados do Nordeste utilizando recursos do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste, utilizando recursos oriundos do Banco Mundial; contou com o apoio da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República – SEPLAN/PR (p. 92); (ii) o *Plano de Desenvolvimento Sustentável do Ceará (1995-1998)* que seguiu de imediato ao Projeto Áridas aderindo à estratégia de sustentabilidade e atuando num contexto de mudanças políticas significativas no Estado do Ceará (p. 119); o *Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia* elaborado em 1995, também, influenciado pelos procedimentos adotados pelo Projeto Áridas, tanto os relativos à metodologia, como à ideia de sustentabilidade; vale ressaltar que deste plano se deu o desdobramento do *Plano de Desenvolvimento Sustentável do Sertão da Bahia*; (iii) o *Plano de Desenvolvimento Sustentável de Pernambuco*, elaborado em 1995, influenciado pelo Projeto Áridas e pela experiência de planejamento sustentável da Zona da Mata do referido estado; esse plano estadual teve seu desdobramento na concepção do *Plano de Desenvolvimento Sustentável do Sertão de Pernambuco*, de 1997; (iv) a experiência voltada para a sustentabilidade estendeu-se, também, ao Estado da Paraíba que, em 1995, elaborou o *Plano de Desenvolvimento Sustentável 1996-2010* que teve seu desdobramento em programas de desenvolvimento para a Zona Litoral-Mata e para o Agreste e Brejo da Paraíba; (vi) o *Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte*, iniciado em 1996, como cenário elaborado até 2010, seguiu no essencial os procedimentos metodológicos dos planos estaduais e sub-regionais antes referidos; contou com um processo intenso de interação com a sociedade civil. No Rio Grande do Norte, com base nesse processo metodológico e com participação do IICA, houve o desdobramento dessa forma de planejamento em todo território estadual não analisado no livro do qual foram extraídos as informações e considerações aqui apresentadas.

Essa abordagem não se restringiu ao Nordeste e teve sua difusão em várias regiões brasileiras, abrangendo municípios, micro e mesorregiões, áreas de influência de projetos de infraestrutura, assentamentos e sub-regiões, sob a responsabilidade de diversas instituições governamentais<sup>18</sup>. Cabe destacar as experiências já referidas no Ministério da Integração Nacional que foram disseminadas não só nas macrorregiões, como foi dito, mas em sub-regiões sob a responsabilidade de várias secretarias do ministério. Além disso, foram criados vários grupos de trabalho interministeriais que

<sup>18</sup> Ver metodologia sugerida para o planejamento local e municipal (BUARQUE, 1999), elaborado para o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária).

articularam a concepção de montagem de planos de desenvolvimento sustentável com destaque para os planos voltados para a área de influência da BR-163 (Cuiabá-Santarém), para a região do arquipélago do Marajó e da região turística do Meio-Norte. Planos metropolitanos de desenvolvimento envolvendo a questão da sustentabilidade foram concebidos para várias regiões, a exemplo da região metropolitana do Recife e de Natal.

Além da questão da *sustentabilidade*, essa experiência incorporou nos procedimentos metodológicos adotados, nas distintas experiências realizadas, o tema do planejamento *participativo* envolvendo, sobretudo, a *articulação entre a abordagem técnica e política* na concepção e implantação dos planos e projeto, a concepção de cenários no processo decisório, a abordagem *multidimensional* e a preocupação no processo de concepção e implantação do plano com o modelo de gestão definido para monitorar, avaliar e rever os planos. Chama-se a atenção para o fato de que nos processos metodológicos adotados a questão do contexto no qual se situava o território objeto da ação do plano era levada em conta partir da concepção de cenários nos quais eram identificadas as potencialidades e ameaças do ambiente externo relacionadas com o território ou região específica.

#### **4.2 Arranjos produtivos locais**

Outra abordagem que também caracterizou a evolução mais recente do planejamento territorial é a relacionada com os *arranjos produtivos locais* que teve uma grande difusão e envolveu as mais diferentes instituições, tanto públicas quanto privadas, e não governamentais. Neste caso, as ideias centrais residem na inovação dos processos de produção e na articulação dos atores (produtivos e institucionais) locais de forma coletiva a partir de uma visão sistêmica da atividade econômica. O ponto de partida para a adoção dessa forma de abordagem está no reconhecimento das mudanças ocorridas no cenário mundial, caracterizado por uma intensa globalização e competitividade, o que induzia à necessidade de estabelecer um novo modelo de desenvolvimento no qual os arranjos produtivos locais podem se constituir uma alternativa eficaz para o desenvolvimento econômico e social. A isso se soma, no caso nacional, a crise e fragilidade do Estado para continuar o seu papel indutor, anteriormente adotado.

A abordagem dos arranjos produtivos locais (APLs) passou a ser objeto de exame nas academias, que desenvolveram estudos teóricos e empíricos voltados para a concepção, delimitação dos arranjos produtivos locais, e para definição de formas de ação e de políticas voltadas para os referidos arranjos, como através de instituições estatais ou privadas que passaram a estimular propostas que adotaram essa forma de abordagem. O Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comercio

Exterior (MDIC)<sup>19</sup>, o Serviços de Apoio a Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)<sup>20</sup>, instituições financeiras públicas (CAIXA, BNDES, BNB, BASA), além de governos estaduais e municipais, bem como entidades patronais como as federações das indústrias, passaram a ter nessa abordagem uma forma de ação que tinha no território sua base de operação. Ademais, essa vertente passou a integrar as formas de compreensão e atuação nos territórios das entidades de planejamento regional. Os exemplos do Ministério de Integração Nacional e dos planos regionais elaborados para o Nordeste e para o Centro-Oeste, já citados, são ilustração da penetração dessa forma de planejamento em instituições que durante sua história seguiram outras abordagens.

### 4.3 Política Nacional de Desenvolvimento Regional

Nessa procura por novos paradigmas de planejamento territorial não se pode deixar de mencionar a proposta, discussão e institucionalização da *Política Nacional de Desenvolvimento Regional* (PNDR). Apresentada em 2003 e instituída por decreto em 2007, há na PNDR o reconhecimento de que as desigualdades regionais brasileiras constituem enormes obstáculos ao desenvolvimento do País e, neste sentido, a referida política deve estabelecer critérios e orientações de ações articuladas entre governos e atores sociais para aproveitar a grande diversidade regional brasileira para a obtenção de redução das desigualdades no território brasileiro. Oferece uma proposta de organização coletiva sobre o conjunto do território nacional, permitindo que as ações decorrentes da sua implantação sejam consideradas a partir de um referencial comum.

Entre as propostas inovadoras presentes na *Política Nacional de Desenvolvimento Regional* (Ministério da Integração Nacional, 2005) destacam-se as seguintes: (i) a abordagem em múltiplas escalas, considerando desde a escala supranacional à escala local, passando pela nacional, macrorregional e sub-regional, com clara divisão de papéis que devem ser desempenhados em cada uma delas; (ii) a amplitude nacional da PNDR, tendo como base o reconhecimento de que o combate às desigualdades exige que o processo voltado para o combate às disparidades regionais seja tratado como uma questão nacional, e não apenas como específica de regiões tradicionalmente consideradas objeto de intervenção governamental; neste particular o desenvolvimento deve considerar a heterogeneidade e a

<sup>19</sup> Em 2004 foi criado no âmbito MDIC o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais, através da Portaria Interministerial n. 200 de 03/08/04.

<sup>20</sup> Para exame da abordagem adotada por esta instituição, ver o texto de Juarez de Paula *Desenvolvimento Local*, publicado pelo SEBRAE (PAULA, 2008). Neste documento são relacionadas, em vários capítulos, as diversas formas de desenvolvimento dos territórios entre as quais Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, Agenda 21 Local, Rede de Economia Solidária, Arranjos Produtivos Locais, Projeto de Desenvolvimento Regional ou Meso-regional, Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais. Ver, também, para exame da relação dessa abordagem em várias instituições (BNDES, CNPq, FINEPE e outras): <http://www.redesist.ie.ufrj.br>.

diversidade de situações existentes, em todo sua complexidade; (iii) a PNDR não é uma política de uma agência ou ministério específico (Ministério da Integração Nacional), mas compete a toda estrutura do governo, pois a missão de redução das desigualdades regionais é maior que a competência institucional de qualquer estrutura isolada do Governo.

Entre os instrumentos da PNDR cabe ressaltar os programas governamentais incluídos no PPA, os Planos Macrorregionais e Sub-regionais (sobretudo o Plano Amazônia Sustentável, Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido, Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste, Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 – Cuiabá – Santarém e Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião dos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri).

A PNDR contempla ainda a criação das novas Sudene e Sudam com novos arranjos institucionais nas diversas escalas de atuação; um expressivo processo de capacitação de recursos humanos empreendidos pelo Ministério de Integração Nacional; o estabelecimento de Câmaras de Política de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, coordenada pela Casa Civil; o aporte e incremento dos recursos vinculados aos diversos fundos constitucionais (FNO, FNE e FCO) e dos Fundos de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste (FDA e FDNE).

Merecem destaque na Política Nacional de Desenvolvimento Regional a preocupação voltada para a articulação entre o desenvolvimento dos territórios ou regiões, de um lado, e o objetivo ou projeto mais geral de desenvolvimento nacional, além da necessidade de uma integração nas ações propostas e desenvolvidas pelo planejamento regional nas suas múltiplas escalas, de forma a evitar superposição e contradição entre os programas e projetos desenvolvidos nos diferentes níveis. Ou, ainda, evitar a ação isolada, parcial ou incompleta de territórios e regiões individuais, desarticulados do seu contexto mais geral.

Estudo recente<sup>21</sup> recente<sup>38</sup> a respeito da PNDR constituiu uma tentativa de explorar os fatores que influíram negativamente na implementação da referida política, ressaltando os conflitos existentes na estrutura do Estado e as decisões governamentais no sentido de privilegiar novas formas de abordagem do território. A autora faz referência, neste particular, tanto aos programas de transferências de renda, notadamente o Bolsa Família, quanto a programas voltados para os territórios rurais,

---

**21** Examinar de Priscila de Góes Pereira sua dissertação de mestrado na UFRJ, denominada Dificuldades de Implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). (PEREIRA, 2009). Consultar, sobretudo, o capítulo referente às considerações finais.

principalmente o Programa Território da Cidadania<sup>22</sup>. Some-se a isso o desprestígio das instituições tradicionalmente responsáveis pelas políticas de desenvolvimento regional, notadamente as superintendências regionais e o ministério ao qual elas estão subordinadas. Este último aspecto referido, de certa forma, é confirmado pelas dificuldades encontradas pelo Governo Federal para reestruturar as superintendências regionais, em especial aquelas que contavam com instrumentos mais poderosos de política regional e tiveram maior apoio das lideranças regionais, em períodos anteriores: a Sudene e a Sudam.

Em resumo, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional constitui um esforço no sentido de sistematizar e redefinir, num contexto de surgimento e disseminação de várias formas de planejamento regional ou territorial, as ações desenvolvidas tanto pelas entidades governamentais nas suas diferentes esferas, quando a sociedade civil na sua ação nas regiões ou no território, em suas várias escalas.

#### 4.4 Desenvolvimento dos territórios rurais

Este tema foi abordado da perspectiva conceitual e teórica, em capítulo anterior, e será analisado posteriormente, em termos de sua evolução institucional. O que se faz a seguir é uma descrição sumária dessa abordagem que marcou profundamente, sem dúvida, o planejamento territorial em período recente.

Parte relevante dos esforços voltados para essa abordagem está relacionada com a decisão do Governo Federal em propor uma política nacional de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. Tal decisão esteve associada a um processo de reivindicações tanto de integrantes do setor público, em suas diversas esferas, como de organizações da sociedade civil. As reivindicações se relacionavam com a necessidade de articulação e integração das várias ações de desenvolvimento nos territórios rurais e da exigência de abordagens inovadoras que contemplassem as novas realidades do mundo rural<sup>23</sup>. Nos documentos oficiais que definiram essa

---

**22** Cabe aqui uma longa citação da autora referida: "Outro instrumento de destaque tem sido o Programa Territórios da Cidadania. O referido Programa, apesar de estar atrelado a uma estratégia de promoção de desenvolvimento territorial integrado e sustentável, apresenta algumas características próximas das chamadas políticas de desenvolvimento regional. Mais que isso, o Programa capitaneado pelo MDA, apresenta diretrizes semelhantes às diretrizes abarcadas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional. A PNDR indicou como premissas fundamentais uma atuação em múltiplas escalas e uma articulação/integração interinstitucional de governo. Quando o Programa Territórios da Cidadania instiga a criação de um Comitê Estadual e de um Colegiado Territorial para que integrem a estratégia de atuação do Programa, conjuntamente com o Governo Federal, está tentando operar em múltiplas escalas. Ao mesmo tempo, quando o Programa, sob a coordenação da Casa Civil, mobiliza 22 Ministérios e instiga-os a aplicar recursos nos Territórios da Cidadania, territórios considerados prioritários para o Programa, está, sem sombra de dúvida, estimulando a integração/articulação interinstitucional de governo" (PEREIRA, 2009, p. 196 e 197).

**23** Ver documentos produzidos Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria de Desenvolvimento Territorial (2005-A, 2005-B e 2005-C) e estudo de autoria de Arilson Favareto, *Retrato das Políticas de Desenvolvimento Territorial no Brasil* (FAVARETO, 2009).

forma de atuação e mobilização social, é sempre presente a ideia de que as políticas públicas realizadas nas últimas décadas para a promoção do desenvolvimento rural no Brasil ou foram insuficientes ou não tinham o objetivo de proporcionar efetivas melhorias na qualidade de vida das populações do interior do país (Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria de Desenvolvimento Territorial, 2005-A, p. 9)<sup>24</sup>.

Ao lado dos determinantes anteriormente assinalados, deve ser mencionado o fato de que a emergência dessa abordagem territorial do desenvolvimento rural tem sua origem, também, no reconhecimento da ocorrência de novas dinâmicas espaciais, a exemplo de uma aproximação do rural com o urbano e a constatação de que a industrialização e a modernização agrícola não constituiriam elementos suficientes para a efetiva promoção do desenvolvimento rural. Deve-se agregar a esses determinantes uma avaliação muito presente em período mais recente, relacionada com a descentralização das políticas e da atividade industrial, “associada à redução e certo direcionamento da intervenção estatal, contribuindo para que, particularmente, nos meados dos anos 1980 e nos anos 1990, se instituisse um padrão onde, em lugar dos investimentos diretos e de corte setorial, caberia ao Estado criar condições e um certo ambiente a partir do qual os agentes privados pudessem, eles mesmos, fazer a alocação, supostamente mais eficiente, dos recursos humanos e materiais. Aqueles processos sociais e econômicos de corte eminentemente territorial, e não mais meramente setorial, e este novo padrão, são, em síntese, as principais razões da emergência e consolidação desta nova abordagem” (FAVARETO, 2009, p. 11).

Estudos e entrevistas realizadas sobre esta experiência reconhecem que a disseminação mais consistente dessa abordagem se deve, no âmbito do Governo Federal, à Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), integrante do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Criada em 2003, a SDT foi responsável pela forma mais acabada, até o presente, desta forma de abordagem, como será descrita com maior detalhe adiante. O que é importante é destacar que o seu processo de disseminação se deu sob a coordenação da SDT e ocorreu também noutros âmbitos do Governo Federal, sob novas formas e subordinada a outros ministérios e secretarias.

No que se refere a este último aspecto, no âmbito do Governo Federal vale lembrar a realização de esforços no Ministério do Meio Ambiente, através da Agenda 21. Já no Ministério do Desenvolvimento Social o destaque, nesse particular, é dado pelo Programa Fome Zero de Segurança Alimentar e Nutricional. Com abordagem próxima, não se pode deixar de considerar, no Ministério de Integração Nacional, os Programas das Mesorregiões. Neste, como nos demais ministérios, as experiências

---

**24** Assinala o referido documento: “Mesmo com avanços em espaços conquistados pelos movimentos sociais, os resultados ainda estão muito aquém das necessidades. Alguns poucos resultados ainda podem ser considerados restritos a determinadas regiões ou setores. As assimetrias quanto a oportunidades de desenvolvimento ainda produzem, no meio rural, o maior contingente de pobres e de excluídos” (Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria de Desenvolvimento Territorial 2005-A, p. 9).

referem-se a iniciativas que compreendem ações que alcançam populações rurais e de regiões mais distante dos centros urbanos e regiões mais desenvolvidas do país e, ademais, que pressupõem a prévia definição de planos de desenvolvimento de território e da criação de fóruns regionais de gestão (FAVARETO, 2009).

Registre-se que a disseminação ocorre, também, na estrutura dos governos estaduais, influenciada pela criação e atuação do MDA. Arilson Favareto, já citado, refere-se, neste particular, entre outras, à iniciativa do Governo Estadual da Bahia que abrangueu, além do processo de territorialização ou regionalização da Bahia, a definição de “Território de Identidade”, que passou a ser considerado como referencial para a ação governamental. Outros governos buscam ampliação da experiência, antes restritas a zonas específicas, para demais áreas do território, como é o caso de Pernambuco. Devem-se levar em conta, ainda, iniciativas como a dos programas de microbacias ou de recursos hídricos que tiveram significativa difusão no Sul e Sudeste do país. No Nordeste é citado o Projeto Dom Helder Câmara que engloba vários estados da região e envolve uma integração da vários programas. (FAVARETO, 2009, p. 7 e 8)

Voltando ao papel do MDA, foi na sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial, em particular, que essa abordagem territorial tomou a forma mais acabada, embora não se possa deixar de considerar as carências ainda existentes na estruturação do seu formato institucional. De fato, levando-se em conta as preocupações do MDA e da SDT, com relação à sua missão institucional – “apoiar a organização e o fortalecimento institucional do atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração das políticas públicas” – são explicitados:

- a. três eixos estratégicos: organização e fortalecimento dos atores sociais, adoção da preocupação e práticas de gestão social e a promoção e integração das políticas públicas;
- b. e um ciclo de gestão que envolve, entre outros aspectos, sensibilização e mobilização dos atores locais, elaboração de diagnóstico/visão de futuro/planejamento, a organização descentralizada (estimulando parcerias e políticas públicas, fortalecendo arranjos institucionais e divisão de atribuições e tarefas), a direção e coordenação democrática (socialização das informações, monitoramento e avaliação dos processos e resultados) (Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria do Desenvolvimento Territorial, 2005-C, p. 9).

No que se refere ao âmbito da disseminação do planejamento territorial é suficiente destacar que em 2010 os Territórios da Cidadania selecionados pelo Governo Federal são em número de 120 e abrangem 1.852 municípios.

## 5. Os Desafios das novas abordagens

Ficou evidente, da descrição apresentada anteriormente, que a evolução do planejamento regional ou territorial passou por grandes transformações nas fases significativas do desenvolvimento brasileiro recente. Nessa trajetória foi detectada a presença de *dois grandes* momentos do planejamento regional ou territorial. De um lado, uma abordagem caracterizada, em termos institucionais, pelas superintendências de desenvolvimento regional, nas quais prevaleceram a abrangência macrorregional e o objetivo fundamental da sua estratégia de combate às desigualdades regionais e a integração/articulação das economias macrorregionais periféricas aos centros mais desenvolvidos e industrializados da economia nacional. Essa abordagem, como se assinalou, foi iniciada na década de 1950, no regime democrático e teve sua fase mais característica no *desenvolvimentismo autoritário* da segunda metade dos anos de 1960 até primeira metade dos anos de 1980. Seu ocaso ocorre nos anos posteriores, quando o Estado não mais teve capacidade de bancar os estímulos e os investimentos orientados para o desenvolvimento setorial e regional e, ademais, o processo inflacionário eliminou dos governos e dos agentes privados sua capacidade de planejar e viabilizar investimentos de médio e longo prazo. Somam-se a isso as políticas liberais que se disseminaram por todo mundo e no Brasil começam a ser realizadas a partir do início dos anos 1990. É neste último contexto que algumas superintendências são fechadas ou tiveram reduzidas suas funções ou recursos.

Não obstante, é importante considerar que, nesses anos considerados *perdidos* por algumas analistas que centravam suas observações nos indicadores econômicos, ocorreram os processos de *abertura política* e de *democratização*, os quais, num contexto de crise fiscal e financeira do setor público em suas diferentes esferas, deram lugar a uma intensa mobilização social não só voltada, sem muito êxito, para recuperação das antigas superintendências<sup>25</sup>, como, com mais sucesso, para a prática de novas abordagens, com diferentes visões teóricas e ideológicas que, presentes noutros países<sup>26</sup>, passaram a fazer parte da discussão sobre o planejamento territorial e regional no Brasil.

Em resumo, não foi somente a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro e a disseminação das propostas teóricas e ideológicas associadas às posturas liberais e ao

---

**25** Para referência ao movimento “Muda Nordeste” ver texto, já citado, de Leonardo Guimarães Neto (GUIMARÃES NETO, 1999, p. 239 e 240). Para informações referentes ao esforço de recriação da Sudene examinar o documento de base, elaborado pelo Grupo de Trabalho Interministerial, coordenado por Tania Bacelar de Araújo, publicado pelo Ministério da Integração Nacional, *Base para a Recriação da SUDENE*. O texto foi concebido no início do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e publicado posteriormente. O trabalho envolveu uma ampla mobilização da sociedade, no Nordeste e em outras regiões (Ministério da Integração Nacional, 2006). Tentativas de recriação ocorreram em relação à Sudam, Sudeco (Grupo de Trabalho Interministerial, 2003) e Sudesul.

**26** Examinar o interessante estudo de Elies Furió, *Evolución y Cambio en la Economía Regional* (FURIÓ, 1996).

contexto de globalização que passou a marcar presença nas discussões das políticas de desenvolvimento em todo mundo. No caso brasileiro, simultaneamente com esses processos, ocorre a abertura política pós-ditadura militar que esteve associada à intensa mobilização social, na cidade e no campo, no sentido de abertura dos centros de decisão e de participação da população na escolha dos seus dirigentes nos diferentes postos federais, estaduais e municipais. Não esquecer que, antes do primeiro presidente eleito depois do regime militar, houve uma intensa mobilização para elaboração e aprovação da Constituição de 1988, que continha, em vários dos seus artigos, propostas para o fortalecimento do planejamento regional de diversas formas. Esses aspectos da Constituição de 1988 foram examinados por Maria Regina Nabuco que ressaltou o fato de que, embora muitas das demandas sobre o desenvolvimento e planejamento regional tenham sido introduzidas em vários artigos, a elaboração e aprovação de leis complementares para torná-los efetivos não foram realizadas (NABUCO, 2007, p. 78).

A nova abordagem de planejamento regional ou territorial tem, pois, um grande número de determinantes, no Brasil. Entre eles, convém lembrar alguns internacionais, muito relacionado com o processo de *globalização* nos quais há um destaque muito particular da valorização do território, considerado como espaço privilegiado para a promoção do desenvolvimento, utilizando suas potencialidades no contexto de uma mobilização e articulação dos parceiros e atores sociais, considerados capazes de definir formas promissoras de desenvolvimento neste nível local. Neste particular, cabe a observação de Carlos Brandão: “Se, por um lado, houve a revalorização do território... e da dimensão espacial do processo de desenvolvimento, por outro lado, ocorreu a completa banalização das questões que malgrado a sua natureza estrutural, histórica e dinâmica, foram deslocadas para o lugar comum do voluntarismo, cristalizando um grande consenso, um verdadeiro ‘pensamento único localista’. Quase toda a literatura aborda, e as políticas públicas implementam, ações em alguma medida orientadas por essa concepção teórica e analítica” (BRANDÃO, 2007, p. 36). Em alguns textos orientadores dessas propostas de abordagem, o Estado, quando não está ausente, é considerado obstáculo ou perturbação ao efetivo desenvolvimento das economias locais a partir das potencialidades regionais e dos processos endógenos que podem ser desencadeados pelos atores ou protagonistas locais<sup>27</sup>.

Feita esta introdução deve-se examinar quais os desafios que essas novas abordagens deverão enfrentar, no futuro próximo, para que os esforços desenvolvidos até o presente sejam mais significativos e convirjam para o desenvolvimento nacional que não só leve em conta a grande diversidade do território nacional, mas considerem as diferentes dimensões dos territórios brasileiros.

<sup>27</sup> Em alguns textos sobre procedimentos metodológicos é questionada a presença governamental, quando então se faz referência ao fato de que o desenvolvimento não pode ser deixado nas mãos do governo (PAULA, 2008).

## 5.1 Institucionalização do planejamento regional ou territorial

São vários os fatores que dificultam ou constituem impedimento ao esforço de construção de um arcabouço institucional através do qual possam ser ampliadas e venham a ser consolidadas essas novas formas de desenvolvimento através do planejamento territorial. Isto ficou evidente quando dos esforços realizados pelo Ministério da Integração Nacional na concepção e implantação da *Política Nacional de Planejamento Regional (PNDR)*, anteriormente referida, e na proposta de *Política de Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT)*<sup>28</sup>.

Ao lado das disputas e contradições internas no aparelho do Estado e da presença marcante, na tradição brasileira, da visão e *perspectiva setorial* de concepção e implantação de programas e projetos governamentais, existem outros aspectos de natureza operacional que não podem ser omitidos. A inexistência de referenciais espaciais ou territoriais comuns, com os quais as diferentes instituições desenvolvam formas de coordenação e articulação – sejam ministérios setoriais, outras instituições governamentais ou não governamentais, ou órgãos das diferentes esferas de governo – reduz significativamente a eficácia que a ação descentralizada (mas articulada e integrada em objetivos comuns) dos territórios poderia ter nas experiências mais recentes.

Isto tem grande validade em relação à experiência brasileira de planejamento regional e territorial em todas as fases analisadas, mas diz respeito, sobretudo, à abordagem mais recente. É evidente, dada a multiplicidade de experiências das novas abordagens, que o isolamento e a ausência de integração com objetivos mais gerais variam significativamente de uma para outra forma. Essa integração do planejamento local e territorial com os objetivos mais amplos das políticas nacionais, macrorregionais ou mesmo estaduais, está mais ausente em experiências centradas em arranjos produtivos locais de iniciativa mais restrita do que nas experiências comandadas por instituições nacionais ou estaduais, nas quais ocorrem um diálogo e inter-relação entre as várias instâncias de decisão.

De fato, é de se esperar que a experiência do desenvolvimento dos territórios rurais, sob a forte influência do Ministério do Desenvolvimento Agrário e dos sindicatos rurais dos trabalhadores atuando em várias escalas, além da estruturação adotada de conselho nacional, conselhos estaduais e conselhos territoriais – ao lado do esforço de estruturar no nível da Casa Civil a atuação dos diversos ministérios – tenha um desempenho menos isolado e mais integrado aos objetivos e às diretrizes de desenvolvimento regional e nacional. Não obstante esses aspectos, algumas avaliações realizadas, voltadas para as experiências de desenvolvimento territorial, ressaltam a necessidade de avanços nos aspectos institucionais e na integração

<sup>28</sup> Para um exame da proposta de política de ordenamento territorial ver textos elaborados pelo Ministério da Integração (Ministério da Integração Nacional, 2003)

entre as ações desenvolvidas por diversos ministérios da maior importância para o desenvolvimento territorial.

Vale citar mais uma vez estudo (FAVARETO, 2009) que assinala o grande desafio que tem a experiência do desenvolvimento territorial rural e que consiste no avanço no processo de institucionalização. Assinala, neste particular, a necessidade de reconhecimento do estágio atual dessa experiência que é de transição de uma visão setorial em direção de uma verdadeira abordagem territorial (p. 3). Deve-se, na sua visão, considerar a presença do viés setorial com ênfase nas atividades agropecuárias ou artesanais ou de políticas sociais, sem uma vinculação efetiva com outras instâncias relevantes. Conclui a respeito: “Em relação ao governo federal, portanto, as *principais ausências são as estruturas governamentais que congregam os investimentos e recursos voltados à ciência e tecnologia e aos outros setores da economia que não sejam agricultura*. E, além disso, também estão ausentes organizações representativas de segmentos que muitas vezes respondem pela dinâmica econômica local, mas que não são organizações de agricultores pobres. O envolvimento destas estruturas governamentais e destas organizações sociais seria de fundamental importância para romper com os limites setoriais e de política social que hoje marcam a introdução do adjetivo territorial às políticas governamentais brasileiras” (p. 8). Na página seguinte o autor resume suas considerações a este respeito: “Em síntese, há *a necessidade de compatibilizar o viés agrícola das organizações sociais com a necessidade de conferir um cunho multisetorial às ações de desenvolvimento territorial*, e há *a necessidade de compatibilizar a prioridade às regiões interioranas com investimentos e com a mobilização de recursos voltados à dinamização econômica, para além dos investimentos sociais*” (p. 9). Reconhece ainda que, como na época da sua análise o Programa Territórios da Cidadania estava ainda no início, não é possível saber se haverá mudanças no sentido de envolver mais setores sociais, além as organizações de agricultores (p. 9).

## 5.2 Superação do localismo

Uma questão que tem chamado a atenção de vários estudiosos dessas novas abordagens voltadas para o desenvolvimento regional ou territorial, já mencionada anteriormente, é a da ênfase exagerada no “protagonismo local” ou no “crescimento endógeno”, de forma a desconhecer e de omitir determinantes e condicionantes mais gerais (econômicos, sociais políticos), nacionais ou internacionais, que são da maior relevância para o entendimento da realidade local e para a própria dinâmica do desenvolvimento territorial ou regional.

Um dos estudiosos dessa questão, anteriormente citado, Carlos Brandão, enfatiza, nessas abordagens muito difundidas, o fato de que o “espaço local e regional tudo poderia, dependendo de sua vontade de autoimpulso” (BRANDÃO, 2007, p. 39). Citando dois autores representativos e de referência internacional, Brandão ressalta

uma característica marcante do que entende por localismo. Jordi Borja e Manuel Castells destacam no livro *Local y Global* (BORJA e CASTELLS, 1997, p. 250): “o âmbito urbano-regional seria hoje o *marco natural* da atividade econômica. É mais que a empresa, cada vez mais dependente dos seus entornos e das sinergias destes; é mais que o Estado-Nação, desbordado pelos processos de globalização e menos capaz de articular-se com a diversidade de atores econômico-sociais privados”. Seguindo a citação dos autores, um comentário de Carlos Brandão sobre o exagero da produção intelectual na capacidade endógena de determinados territórios para engendrar um processo virtuoso de desenvolvimento social e econômico, para replicar as características exitosas de outros casos e de subestimar os enormes limites colocados à regulação local (p. 39).

Preocupação similar tem Maria Regina Nabuco quando enfatiza a necessidade de consideração das instâncias supralocais, destacando, sobretudo, que nos caso de desenvolvimento da atividade produtiva – associado ao avanço tecnológico, aumento da renda e geração de emprego – “... é indispensável ações planejadas a nível supralocal, que garantam não só maiores ganhos de escala, mas contínua articulação de bens serviços e conhecimento científico” (NABUCO, 2007, p. 85).

É verdade, como assinalado, que no contexto dessa grande diversidade de orientações de planejamento territorial (que possuem uma grande diversidade e complexidades de determinantes), que podem ser encontrados exemplos nos quais o contexto constituído pelas políticas, pelos condicionantes e pelos determinantes nacionais ou mundiais venha a ser considerados. De fato, algumas dessas abordagens têm seus planos ou propostas elaborados a partir de concepções de cenários nacionais ou mundiais, com base nos quais podem ser identificados determinantes que influem positiva ou negativamente no território ou região específica. Ao lado disso, deve-se considerar que algumas das políticas adotadas nos territórios são decorrentes, em parte, de decisões e definições mais gerais que partem de instâncias nacionais (ministérios) e são regionalizadas a partir do debate local ou no território.

Não obstante, o exame dos procedimentos metodológicos mostra que, em sua maioria, as novas abordagens de planejamento territorial ou regional seguem proposições ou hipóteses nas quais o território é visto isoladamente sem referência ao seu contexto mais relevante ou a determinantes (positivos e negativos) exógenos, e o desenvolvimento proposto tem uma forte ênfase no caráter endógeno das iniciativas e potencialidades locais. Daí decorre uma concepção de região ou território que é capaz de por si própria superar todas as carências e aproveitar-se de todas as oportunidades que possam existir no seu interior ou nas relações sociais e econômicas que estabelecem.

### 5.3 Adoção de metodologias que permitam integrar visão geral e local

Associada ao localismo, previamente citado, é relevante considerar como um grande desafio das novas abordagens de planejamento territorial a necessidade de elaboração de conceitos ou procedimentos metodológicos que possibilitem uma intensa integração entre o processo de mobilização, de descentralização e de democratização das decisões locais, de um lado, e a construção coletiva de um projeto nacional de desenvolvimento e de convivência social, de outro. Neste particular, importa ao lado do reconhecimento das vantagens e das potencialidades de uma mobilização planejada no âmbito dos territórios e localidades, o reconhecimento dos limites de sua ação e da sua capacidade de resolução dos problemas locais, e, em decorrência, a necessidade de considerar a dimensão nacional e macrorregional como instância fundamental no desenvolvimento sustentável da sociedade nas suas diferentes escalas espaciais. É neste âmbito, e na interação entre o nacional e o local, que ocorre a construção do projeto de desenvolvimento nacional, no qual reside a possibilidade de encaminhamento efetivo de soluções para os grandes problemas nos diferentes níveis do território do país. Isto passa necessariamente, em termos operacionais, por um longo processo de articulação de todas as escalas geográficas e, em termos mais teóricos, por uma crítica dos conceitos e metodologias que enfatizam o localismo, na forma que aqui foi descrito.

Os conceitos e abordagens metodológicas adotadas em algumas das novas abordagens caracterizam-se pelo abandono da perspectiva crítica da sociedade, que passa a ser compreendida como constituída por atores e agentes – não por classes sociais –, na qual são enfatizadas as relações estabelecidas pela “comunidade cívica” destacada nas abordagens do papel estratégico do capital social (BRANDÃO, 2007, p. 45). Há um destaque para a lógica da ação coletiva da qual resulta o bem comum que depende, sobretudo, de fatores do ambiente institucional e do contexto cívico e cultural, nos quais os atores estão estruturados em torno da confiança e da solidariedade, responsáveis pelo êxito, ou não, das instituições comunitárias (p.46). Tudo dependeria das forças da comunidade de cooperação, da eficiência coletiva e das vontades e fatores endógenos no “entorno territorial que tenham construído uma atmosfera sinérgica” (p. 47).

Destas considerações, parte a concepção, presente em grande parte dessa abordagem, do Estado que, na análise crítica de Carlos Brandão, pouco teria a fazer neste ambiente de aprendizagem coletiva e da atmosfera sociopolítica em que ocorre a congregação dos atores sociais de forma cooperativa. De fato, neste particular, a ação do setor público se limita a desobstruir entraves microeconômicos e institucionais, a regular, ou principalmente desregular, com a finalidade de garantir o marco jurídico e o sistema de normas que atuem sobre as falhas do mercado.

Não há, nessa visão, o imprescindível aprofundamento da análise da concorrência e da estrutura de mercado, na qual se manifestam claramente a força, a coação e o poder das unidades produtivas oligopólicas dominantes, além dos processos de dissimetrias e de dominação a elas associadas e que se contrapõem a uma lógica que apenas enfatiza a interdependência e reciprocidade do mercado: “O poder não é disseminado, obviamente. Existe uma coesão orgânica extralocalizada, que não é abalada pelas iniciativas empreendedoras ou pela atmosfera de progresso. Mas a visão da endogenia exagerada, não reconhece essa complexidade social... Aniquilam-se nessas abordagens localistas todas as possibilidades de tratamento adequado das heterogeneidades estruturais dos países subdesenvolvidos. Tais países vivem situações de extrema assimetria entre suas porções territoriais, correndo riscos de desembocar em processos de fraturas, inclusive federativa. Neste sentido, é preciso pensar a repactuação federativa e a construção de um patamar mínimo de homogeneidade social, como pré-requisito de um verdadeiro processo de desenvolvimento nacional” (BRANDÃO, 2007, p. 50).

O que fica das análises e dos conceitos e procedimentos metodológicos que acompanham a maior parte dessas novas abordagens é, de um lado, a ideia de que os centros de decisão e de controle residem nos locais e, de outro lado, que a dinâmica econômica e social é endógena. Sua crítica, portanto, deve partir do exame de determinações mais profundas do regime social de produção no qual estão inseridos os locais ou os territórios considerados, que no caso do capitalismo, estão submetidos à intensa mercantilização e divisão social do trabalho (BRANDÃO, 2007, p. 51).

## Bibliografia

ABREU, Silvana. Planejamento Governamental: A Sudeco no Espaço Mato-grossense – **Contexto, Propostas e Contradições**. USP. São Paulo. 2001.

ARAÚJO, Tania Bacelar de. Industrialização do Nordeste: Intenções e Resultados. In: **Seminário Internacional de Desigualdades Regionais**. ANAIS. Fórum Nordeste. Recife. 1981.

CARVALHO, Otamar de. “O Soerguimento do DNOCS”. **Revista Conviver Nordeste Semiárido**, Fortaleza, v.1, n. 6, out., 2009. Fortaleza: DNOCS / BNB – ETENE, 2009. Edição Especial.

COHN, Amélia. **Crise Regional e Planejamento**. 2ª Edição. Editora Perspectiva. São Paulo. 1976.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga; ALMEIDA, Júlio Gomes de. **Depois da Queda – A Economia Brasileira da Crise da Dívida aos Impasses do Real**. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro. 2002.

BRANDÃO, Carlos. **Território & Desenvolvimento – As Múltiplas Escalas entre o Local e o Global**. Editora da UNICAMP. Campinas. 2007.

BORJA, Jordi e CASTELLS, Manuel. **Local u Global**. Habitat, Taurus. Madri. 1997.

BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável**. IICA. 2ª Edição Revista e Ampliada. Brasília. 1999.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e Metamorfoses – Estado e Industrialização no Brasil – 1930/1960**. Paz e Terra. Rio de Janeiro. 1985.

FAVARETO, Arilson. Retrato das Políticas de Desenvolvimento Territorial no Brasil. Documento de Trabajo n.26. **Programa Dinámicas Territoriales Rurales**. Rimisp. Santiago. 2009.

FERREIRA, Sylvio Mário Puga. Planejamento e Políticas Públicas na Amazônia: as Experiências da Sudam e Suframa. In: KON, Anita (org.). **Planejamento no Brasil II**. Editora Perspectiva. São Paulo. 1999.

FURIÓ, Elies. **Evolución y Cambio en la Economía Regional**. Editorial Ariel S.A. Barcelona. 1996.

FURTADO, Celso. **A Fantasia Desfeita**. Paz e Terra. Rio de Janeiro. 1989.

GOMES, Gustavo Maia; VERGOLINO, José Raimundo. **Trinta e Cinco Anos de Crescimento Econômico na Amazônia (1960-1995)**. IPEA. Texto para Discussão 533. Brasília. 1997.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Metamorfose da Economia Amazônica. In: MENDES, Armando Dias (organizador). **Amazônia: Terra & Civilização – Uma Trajetória de 60 Anos**. Volume II. Banco da Amazônia. Belém. 2004.

Grupo de Trabalho Interministerial. Documento Básico de Criação da Nova Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco). Ministério da Integração Nacional. Brasília. 2003 (<http://www.integracao.gov.br>).

GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste). **Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste**. Sudene. Recife. 2ª. Edição. 1967.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. O Planejamento Regional do Nordeste: Notas para uma Avaliação. In: KON, Anita (org.). **Planejamento no Brasil II**. Editora Perspectiva. São Paulo. 1999.

HIRSCHMAN, Albert O. **Política Econômica da América Latina** (Capítulo 1: Problemas do Nordeste Brasileiro). Editora Fundo de Cultura S/A. Rio de Janeiro. 1963.

KON, Anita (org.). **Planejamento no Brasil II**. Editora Perspectiva. São Paulo. 1999.

LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. Editora Perspectiva. 5ª Edição. São Paulo. 1997.

MAHAR, Dennis J. **Desenvolvimento Econômico da Amazônia – Uma Análise das Políticas Governamentais**. IPEA/INPES. Relatório de Pesquisa n. 39. Rio de Janeiro

Ministério de Integração Nacional. Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial. Ministério de Integração Nacional. Brasília. 2003.

Ministério da Integração Nacional. Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR. Ministério da Integração Nacional. Brasília. 2005.

Ministério da Integração Nacional. Base para Recriação da Sudene. Proposta do Grupo de Trabalho Interministerial para Recriação da Sudene. IICA/ADENE/Ministério da Integração Nacional. Brasília. 2006.

Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)/Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil. Documentos Institucionais 01. MDA/ SDT. Brasília. 2005-A

\_\_\_\_\_. Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais. Documentos Institucionais 02. MDA/SDT. Brasília. 2005-B.

\_\_\_\_\_. Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais. Documentos Institucionais 03. MDA/SDT. Brasília. 2005-C.

MIRANDA, Carlos; GUIMARÃES NETO, Leonardo; BUARQUE, Sérgio C.; ARAUJO, Tania Bacelar de. **Planejando Desenvolvimento Sustentável – A Experiência Recente do Nordeste do Brasil**. IICA. Brasília. S/Data.

MONTEIRO NETO, Aristides; GOMES, Gustavo Maia. **Quatro Décadas de Crescimento Econômico no Centro-Oeste: Recursos Públicos em Ação**. IPEA. Texto para Discussão 712. Brasília. 2000.

MONTEIRO NETO, Aristides. **Desenvolvimento Regional em Crise: Políticas Econômicas Liberais e Restrições à Intervenção Estatal no Brasil dos Anos 90**. UNICAMP/IE. Campinas. 2005.

NABUCO, Maria Regina. A (Des)institucionalização das Políticas Regionais no Brasil. In: **ETC Espaço Tempo e Crítica – Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais**, N. 2 (6), v. 11. Niterói. 2007 (<http://www.uff.br/etc>).

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma Re(li)gião**. Paz e Terra. Rio de Janeiro. 1977.

PAULA, Juarez de. **Desenvolvimento Local**. SEBRAE. Brasília. 2008.

PEREIRA, Priscila de Góes. **Dificuldade de Implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): Impasses, Embates e Conflitos – Uma Contribuição ao Debate**. IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro. 2009.

Sudene. **Vinte Anos**. Sudene. Recife. 1980.

TAVARES, Flávio Lyra. **Os Incentivos Fiscais à Indústria da Zona Franca de Manaus: uma Avaliação** (Relatório Final). IPEA. Texto para Discussão 371. Rio de Janeiro. 1995.

TAVARES, Maria da Conceição; MELO, Hildete Pereira de; CAPUTO, Ana Cláudia; COSTA, Maria Moraes da; ARAUJO, Victor Leonardo. O Papel do BNDE na Industrialização do Brasil – Os Anos Dourados do Desenvolvimentismo, 1952-1980. In: **Memórias do Desenvolvimento**. Ano 4 – número 4. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. Rio de Janeiro. 2009.

## CAPÍTULO 3

# EMERGÊNCIA E EVOLUÇÃO DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS TERRITÓRIOS RURAIS E NOS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

**Rafael Echeverri**

■ Secretário Técnico do PROTERRITÓRIOS

### Introdução

A política de desenvolvimento rural do Brasil sofreu uma significativa transformação durante a primeira década do presente século, tendo uma versão emblemática do que se denominou uma nova geração de políticas públicas para o espaço rural. No contexto latino americano acompanha-se com atenção especial a concepção, instrumentação e gestão dos instrumentos, desenvolvimentos institucionais e modelos de implementação dos diversos componentes desta estratégia.

A reconstrução do processo, que tem conduzido à criação desta estrutura institucional de política pública, demonstra um significativo valor para contribuir na sustentabilidade futura dos resultados alcançados, redirecionamento dos processos que devem ser revisados e, muito especialmente, no apoio à gestão do conhecimento como ferramenta que permita uma maior apropriação da política por parte dos atores sociais envolvidos e dos agentes públicos comprometidos com seu êxito.

Nesta análise, contempla-se o reconhecimento de três grandes etapas de evolução da política de desenvolvimento dos Territórios Rurais do Brasil. A primeira abrange os antecedentes que originaram o marco de gestão das bases sobre as quais se edificou a estratégia pública e o envolvimento das bases sociais; a segunda refere-se ao processo de construção da estratégia, do seu ajuste e início de operação como um Programa de cunho nacional e, a terceira se refere à consolidação da estratégia como um Programa que compromete a vontade política do governo brasileiro como um todo por meio dos Territórios da Cidadania.

Para a análise de sistematização do processo, tem se levado em consideração que no desenvolvimento de uma política pública sempre se geram ações de caráter

político que abrangem os processos sociais e públicos onde se manifestam diversas formas de exercício de poder, as quais vão moldando e tornando realidade a vontade política expressada em decisões que comprometem os movimentos sociais e as instituições públicas. Em cada uma das fases de evolução da política, definidas acima, se apresentaram esse tipo de decisões que explicam e consolidam os avanços ou retrocessos do processo, definindo fatos políticos em cada uma delas.

Estas decisões políticas se traduzem em definições de caráter institucional que criam as estruturas de operação do Programa e os mecanismos de formalização e ordenamento da participação de todos os agentes envolvidos na gestão, assim como nas decisões de orientação de gasto público. Todo esse processo é acompanhado por espaços de reflexão, estudos e análises técnicas que proporcionam respaldo às decisões institucionais e ajudam a compreender os aspectos políticos.

Neste contexto, se apresentam os principais fatos, momentos cruciais, de caráter político, institucional e técnico que tem seguido a política de desenvolvimento dos Territórios Rurais do Brasil no período de 2000 a 2010, tomando como referência as três fases já citadas.

A política de desenvolvimento rural e de apoio à agricultura familiar do Brasil apresentou uma mudança significativa a partir do ano de 2003, devido ao seu caráter explicitamente territorial, com a adoção de uma estratégia que implicou na criação de uma estrutura institucional e de um conjunto de processos de gestão da política pública que marcou um novo rumo às políticas de desenvolvimento agrário.

Mas essa mudança na política é o produto de processos políticos e de desenvolvimento institucional que estavam sendo geridos no Brasil há anos e de um momento político especialmente favorável para o reconhecimento da importância do espaço rural e da agricultura familiar nos interesses estratégicos nacionais, particularmente associados a aspectos como a coesão territorial e social. A ascensão de uma visão política, que privilegia os direitos e a gestão participativa, se encontrou com processos sociais de enorme significado e força política para dar como resultado a elaboração de uma política que significa um passo importante na construção de novos caminhos de institucionalidade pública.

A primeira fase identificada na presente análise corresponde aos antecedentes e situações prévias às implementadas em 2003, da estratégia denominada Programa de Desenvolvimento dos Territórios Rurais do Brasil. Dentre eles, se destacam os fatos mais significativos nos aspectos políticos, institucionais e técnicos, ocorridos nesta fase.

## 1. Antecedentes da construção da política

### 1.1 Status ministerial dos assuntos agrários e da agricultura familiar

O processo político que originou a estratégia atual de desenvolvimento rural se remonta as lutas agrárias e a construção de políticas e instituições cada vez mais democráticas de atenção à agricultura familiar, como resposta à pressão exercida por atores rurais através de suas próprias organizações rurais e de movimentos de reivindicação, tanto na luta pela terra, como na busca de reconhecimento ao trabalho rural, aos direitos dos agricultores familiares e, em geral, da sociedade rural.

A crise desencadeada no final dos anos noventa dadas as enormes dificuldades do Governo Federal para dar resposta e tratamento aos movimentos de reivindicação pelo acesso à terra, que conduziu a conflitos e situações de grande instabilidade política em algumas regiões do país, levaram a uma mudança no status político do tema da agricultura familiar. Isto acarretou na decisão do Governo de Fernando Henrique Cardoso de reconstruir parte da institucionalidade pública, que havia sido desmontada durante o período do Governo do presidente Collor de Mello em 1989<sup>1</sup>, quando os ventos das reformas estruturais fundiram o Ministério Extraordinário da Reforma e o Desenvolvimento Agrário, com o Ministério da Agricultura, em um único ministério.

Nessas circunstâncias foi criado o Ministério de Política Agrícola e Desenvolvimento Agrário no final de 1999<sup>2</sup>, integrando as áreas de reforma agrária e agricultura familiar em uma estrutura institucional que significou o reconhecimento político aos movimentos sociais e de trabalhadores que buscavam reivindicação no campo. No ano de 2000<sup>3</sup> este passa a ter a atual denominação de Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA.

Um dos aspectos que confere maior fortaleza à criação deste ministério é a definição de um Programa Nacional de Fortalecimento à Agricultura Familiar – Pronaf, que envolve os fundos destinados à assistência financeira a projetos de infraestrutura, serviços municipais e outros fundos destinados ao tema da reforma agrária e agricultura familiar. Desta forma, o ministério dispõe de recursos próprios para o desenvolvimento de sua missão institucional.

Este processo de mudança apresenta uma clara significação em termos de equilíbrio de poder e de relevância política dos assuntos agrários e de agricultura familiar, toda vez que esse câmbio institucional responde a uma demanda dos atores sociais,

---

1 Governo do Brasil, Medida provisória nº. 29 (15 de janeiro de 1989)

2 Governo do Brasil, Medida provisória nº. 1911-12 (25 de novembro de 1999)

3 Governo do Brasil, Decreto 3338 (14 de janeiro de 2000)

em relação a inconveniência de que estes assuntos corram o risco de invisibilidade ao pertencer a um ministério com responsabilidade principalmente setorial, com ênfase na agricultura comercial. Este debate, comum a muitos países da região, tem um substrato de caráter político que se expressa na mobilização das organizações sociais e de produtores. Em síntese, a recuperação desta institucionalidade no Brasil tem um componente reivindicativo e político, que reflete o resultado das lutas das organizações sociais.

O eixo central desta reforma é o de reconhecer que o tema de desenvolvimento rural, reforma agrária e agricultura familiar tem uma natureza setorial diferente da agricultura como setor econômico. No entanto, o estatuto do MDA não deixa sua essência setorial, toda vez que seu objetivo fundamental está centrado na “reforma agrária e promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído por agricultores familiares”<sup>4</sup>. Nesse sentido, o MDA foi constituído no início da década como um ministério setorial, enfocando a agricultura para um segmento específico de agricultores familiares.

## **1.2 O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, antecedentes de uma política de longo alcance**

Desde sua formalização em 1996<sup>5</sup>, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, tem sido o estruturante das ações públicas para o desenvolvimento rural do Brasil. Em primeira instância, foi criado no interior do Ministério da Agricultura, mas logo se converteu no instrumento de política que se estruturou na atuação do Ministério de Desenvolvimento Agrário em seus componentes de desenvolvimento rural.

O âmbito de competências ou temas atendidos pelo Pronaf se centraliza nas necessidades mais importantes dos agricultores familiares, considerando de forma integral os aspectos de fortalecimento da empresa agrícola do agricultor familiar (financiamento, capacidades e tecnologia) e seu entorno produtivo (infraestrutura). Os recursos públicos destinados a esta política se constituíram em fundos que permitiram uma estrutura fiscal de execução que tem prevalecido no tempo.

Há determinados traços, desde seu desenho original, que tem significado sua sustentabilidade no tempo e sua capacidade para adaptar-se às diferentes orientações de política pública. Entre eles, se destaca sua condição descentralizada de execução, concebendo um esquema de gestão com os estados e municípios, onde atuam como co-gestores do Programa e se estabelecem mecanismos de gestão, através de

---

4 Ibid

5 Governo do Brasil, Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996

processos de planejamento municipal, que conduzem aos planos de desenvolvimento rural local, onde se priorizam suas demandas.

A estrutura descentralizada do Pronaf estabeleceu as competências das autoridades das entidades municipais e seus Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural; no estadual, nas respectivas instâncias responsáveis do desenvolvimento rural e dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural e, no federal, o Ministério e o Conselho Nacional do Pronaf, antecessor do atual Condraf, com primazia pública, porém com a presença de organizações rurais.

### **1.2.1 Colegiados na liderança da política pública**

A composição de uma instância colegiada para o alcance de processos consensuados de política pública se estabelece com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDR<sup>6</sup>, no ano de 2000, sob os princípios de concertação entre as instituições públicas envolvidas e responsáveis pelas estratégias públicas que repercutam no desenvolvimento agrário. Este órgão forma parte funcional permanente do Ministério, exercendo responsabilidades sobre o planejamento e a orientação das políticas públicas no setor. Sua composição é primordialmente pública, onde 14 de seus 21 membros eram funcionários do Estado, 6 pertenciam a organizações não governamentais e apenas um representava organizações de cooperativas de produtores.

Para sua operação, o CNDR implanta um conjunto de câmaras técnicas que devem apoiar as decisões em temas como assistência técnica e extensão rural, crédito rural, reforma agrária e orçamento de investimento.

Em 2003 se criou uma das instâncias políticas mais significativas no processo político agrário do Brasil, ao modificar-se o anterior Conselho que passa a denominar-se Condraf<sup>7</sup>, em substituição ao anterior CNDR, com a participação dos atores sociais, das organizações de produtores, somando-se às instituições públicas responsáveis por políticas. As funções básicas e responsabilidades orientadoras da política não mudam substantivamente; no entanto, sua composição é modificada: dos seus 38 membros, 24 são representantes dos atores sociais do mundo rural, com uma ampla diversidade de participação.

Esta mudança implica uma espécie de cenário de concertação que engloba temas estratégicos da gestão pública, mais que operacionais. Enquanto no CNDR ter-se-ia responsabilidades específicas sobre a operação dos principais instrumentos da política pública, tais como a aprovação de planos de investimento e ação das instituições

---

<sup>6</sup> Governo do Brasil, Decreto nº 3.508, de 14 de junho de 2000

<sup>7</sup> Governo do Brasil, Decreto nº 4.854, de 8 de outubro de 2003

relacionadas ao Ministério; o Condraf apresenta responsabilidades associadas com a definição de diretrizes amplas de política pública referente às grandes orientações para a obtenção de metas de desenvolvimento sustentável, de combate à pobreza, de alcance de equidade social, de articulação de políticas, interlocução e apoio à interpretação das demandas sociais nas estratégias das políticas, proposição de alianças entre atores sociais, acadêmicos e técnicos, proposição de desenvolvimentos legislativos e estímulo a mecanismos de participação e controle social no âmbito dos Conselhos estaduais e municipais.

Sem dúvida, a concepção do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável possibilitou avanços significativos no reconhecimento e legitimidade da participação dos atores sociais nas definições de política pública em um marco de concertação e consenso.

### **1.2.2 Colegiados municipais para institucionalizar a participação**

A participação das organizações sociais e dos grupos de agricultores familiares nos processos de definição e gestão da política pública para o desenvolvimento rural encontrou um esquema de consolidação através dos colegiados territoriais. Estas estruturas vêm se consolidando ao longo do tempo, iniciando com a estrutura de colegiados territoriais no nível municipal, estadual e federal, desde sua denominação em 1996. No início, os colegiados se converteram em estruturas que permitiram a gestão conjunta das entidades públicas e os agricultores familiares, aplicando modelos de negociação, consenso e cogestão. Embora sua natureza tenha sido de caráter consultivo, não obrigatório, para as decisões de investimento público, converteram-se no cenário de construção de uma cultura de planejamento, participação e negociação, que contribuíram com muitos benefícios ao processo de democratização das decisões relacionadas com as políticas públicas.

A experiência de colegiados pode ser considerada como um dos suportes mais significativos da estratégia de desenvolvimento dos Territórios Rurais. Sua importância reside na sua conversão em mecanismo institucional para proporcionar abrigo aos processos de participação real, enquanto, por esse mecanismo é possível ascender a espaços de representação, legitimados por estruturas formais reconhecidas pelas instâncias públicas e pela normatividade, o que significa institucionalidade da participação e a criação de mecanismos de viabilização da reivindicação social.

O papel dos conselhos municipais e estaduais se relacionou com os processos de planejamento e gestão das prioridades do Pronaf, na definição de prioridades locais e regionais para ações e programas orientados ao desenvolvimento da política de apoio à agricultura familiar, sobre a base de planos locais centrados na atividade produtiva agrícola dos pequenos produtores, criando um antecedente significativo de planejamento e gestão participativa.

## 2. Processo de construção do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais

### 2.1 O Território como foco da política

Em 2003 foi introduzido na concepção da política um movimento de enorme transcendência ao considerar-se que o ambiente produtivo dos agricultores familiares ultrapassa suas condições econômico-produtivas, reconhecendo que o espaço geográfico, ambiente social, político e cultural, assim como as condições da infraestrutura natural e construída que circunda a empresa agrícola familiar, são determinantes para a viabilidade de um modo sustentável de desenvolvimento rural e de agricultura familiar.

As mudanças no enfoque refletem-se no próprio Decreto de criação do Condrap, onde se estabelece como sua função “considerar o território rural como foco do planejamento e da gestão de programas de desenvolvimento rural sustentável, a partir das inter-relações, articulações e complementaridade entre os espaços rurais e urbanos<sup>8</sup>”. Isto implica um movimento importante no enfoque setorial, centrado na agricultura familiar e na reforma agrária, com a introdução de um novo enfoque de caráter eminentemente territorial, integral e multisetorial. Isto pode ser considerado um passo definitivo na busca de uma política de orientação inovadora para o desenvolvimento rural.

Esta decisão de passar de um foco centrado nos temas fundiários e de agricultura familiar para uma concepção integral territorial, parte do reconhecimento de que os objetivos do desenvolvimento sustentável ultrapassam a dimensão econômico-produtiva da agricultura familiar e envolvem outras esferas da vida social.

Assim, é reconhecida na decisão do Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável a condução da lógica de atribuição de prioridades de investimentos, no interior do Pronaf Infraestrutura, para unidades de caráter territorial a partir do ano de 2003<sup>9</sup>, com a adequação a níveis intermunicipais, reconhecendo que essa instância regional, freqüentemente usada pelos Estados, tem a capacidade de potencializar o desenvolvimento territorial rural e oferecer um apoio mais efetivo aos municípios incluídos nos referidos recortes territoriais.

Igualmente, se estabelece a necessidade e importância de contar com um Plano de Desenvolvimento Territorial que identifique as prioridades de forma concertada entre os atores sociais e os agentes públicos, definindo a importância dos consensos público-privados, como marca distintiva do novo tipo de política de

---

8 Ibid, inciso II do artigo 2º

9 CNDRS Resolução nº. 33, de 18 de agosto de 2003

caráter supramunicipal que integre áreas tais como associativismo, comercialização e capacitação num marco microrregional que abranja as instâncias locais, assim como os componentes do ambiente territorial.

## 2.2 Uma Secretaria para o Desenvolvimento Territorial

A partir do ano de 2003 inicia-se uma separação das competências específicas territoriais daquelas relacionadas mais exclusivamente com o apoio e fomento da agricultura familiar. Especificamente, considera-se o componente relativo ao contexto de gestão das empresas da agricultura familiar associado a seu âmbito territorial, contemplando a multisetorialidade e a multidimensionalidade dos componentes que influem nas condições de desenvolvimento integral.

Por parte da secretaria técnica do Condráf foi estabelecido um processo de definição de política centrada em espaços territoriais, com recortes diferentes das áreas dos municípios ou estados, que dá lugar à abordagem de orientação territorial geral, expressa na reorientação da política pública de desenvolvimento rural. Toma-se aí a decisão de criar uma instância na organização do MDA como responsável pelos componentes da política associados ao ambiente integral da agricultura familiar. Este ajuste se concretiza na criação de uma estrutura que diferencia três componentes-chaves da política: um, a cargo da reforma agrária e dos temas fundiários; outro, responsável pela agricultura familiar propriamente dita que inclui o crédito, a assistência técnica, o desenvolvimento de capacidades e aspectos de comercialização da agricultura familiar e, um terceiro, responsável pelos Territórios Rurais.

Esta estrutura se reflete em três secretarias: a de Reforma Agrária, a de Agricultura Familiar – SAF e a de Desenvolvimento Territorial – SDT. Esta última nasce formalmente no ano de 2004 e tem sob a sua responsabilidade os aspectos mais estruturais da estratégia de desenvolvimento rural e de apoio ao ambiente do desenvolvimento da agricultura familiar. Desta forma, é dado um passo de significativa importância no fortalecimento de uma estratégia com claro enfoque territorial.

A estratégia de desenvolvimento rural do Brasil encontra-se sob a responsabilidade da SDT, que assume a formulação de planos de desenvolvimento rural em diferentes níveis territoriais, a negociação dos recursos que os diferentes ministérios disponham para aplicação no âmbito rural e a coordenação e fortalecimento das ações dos colegiados territoriais. É também de sua responsabilidade a secretaria do Condráf.

Em termos de gestão, a SDT é reforçada por decisão do Condráf que lhe conferiu o estabelecimento de um critério territorial ao Pronaf, particularmente em seu componente de infraestrutura, possibilitando uma capacidade de execução orientada a ações e programas com caráter de integração territorial. Tal como manifestado pelo

Conselho em resolução de agosto de 2003, "... a partir de 2003, a linha de ação do PRONAF infraestrutura e serviços públicos municipais passa a atuar como suporte ao desenvolvimento rural de Territórios Rurais, contribuindo com as necessidades de investimento público integrado às ações de associativismo, comercialização e capacitação, inerentes à Secretaria do CNDRS, além das outras políticas públicas correlatas cujas ações e atividades estejam previstas em um Plano de Desenvolvimento do Território Rural que venha a ser construído com a participação das organizações sociais e os governos locais"<sup>10</sup>.

Desta forma, a política de desenvolvimento rural passa a ser dotada de uma instância orgânica que dispõe de um alto nível de gestão e um suporte fiscal de investimento, que poderá viabilizar um processo novo de desenvolvimento rural, dentro de um enfoque territorial, com o apoio e suporte das instâncias máximas de política representadas no Condraf.

### **2.3 A mudança de foco: dos agricultores ao território**

No ano de 2003, com o reconhecimento político do território como expressão da integralidade do ambiente de gestão da agricultura familiar, são assumidas decisões de caráter político e conceitual, de enorme transcendência para construção da atual política de desenvolvimento rural. A recém criada SDT assume uma definição de política chamada a transformar profundamente a orientação e gestão da política pública do desenvolvimento rural. É tomada a decisão de introduzir a unidade territorial como foco da política de desenvolvimento rural, de forma complementar à política focalizada na agricultura familiar que se fortalece na SAF.

A SDT estabelece como sua missão "apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos Territórios Rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas"<sup>11</sup>. Nesta definição é estabelecido o conceito de *território rural* como eixo central das ações de desenvolvimento rural.

Para esta finalidade, é assumida uma definição de Território que marcará de forma profunda a concepção geral da política. No documento de orientação dessa política, a SDT adota a seguinte definição de Território: "... um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de

<sup>10</sup> *ibid*, Artigo 2º

<sup>11</sup> Ministério do Desenvolvimento Agrário, MDA, Secretaria de Desenvolvimento Territorial, SDT, Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais, Brasília, DF, Brasil 30 de maio de 2005, Série Documentos Institucionais

processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial<sup>12</sup>.

Nela, podem ser destacados os seguintes aspectos chaves: primeiro, a integração do urbano e do rural num mesmo espaço geográfico, que define a integralidade das relações funcionais, econômicas e sociais entre os espaços de baixa densidade populacional e os núcleos ou centros com os quais se relacionam. Segundo, o caráter multidimensional que introduz um equilíbrio com a visão predominantemente econômica que tem prevalecido nas concepções mais tradicionais de desenvolvimento rural e que introduz os aspectos sociais, ambientais, políticos e culturais como essenciais na construção das ações e programas. Terceiro, a introdução do tema da identidade e sua relação com a coesão social.

Estes são pilares fundamentais que permitiram estabelecer os roteiros de ação da Política de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PDSTR, que estrutura a gestão da SDT desde o ano de 2004. O Território como unidade, seu caráter multidimensional e a identidade como estruturante, constituem um avanço que confere prioridade e precisão ao conceito de desenvolvimento rural, adotando o desenvolvimento territorial em todo o seu significado, nos espaços rurais.

A adoção do Território como unidade de gestão significou um ponto de ruptura em função da introdução de uma diferenciação entre o espaço vivo, funcional, com dinâmicas sociais e culturais que, não necessariamente, correspondem aos recortes espaciais e territoriais da divisão político-administrativa, refletida nos estados e municípios, como havia acontecido até o ano de 2003. Foi introduzido o critério de que a unidade de intervenção da política deve corresponder com a realidade territorial, regional e espacial, como condição para o alcance de um maior impacto dos instrumentos de política.

## **2.4 Diretrizes e critérios da estratégia territorial**

A adoção de um enfoque territorial para a abordagem da estratégia levou ao estabelecimento das diretrizes básicas que, desde o início do ano de 2003, primeiro ano de aplicação do enfoque, prevaleceu nos delineamentos da gestão territorial.<sup>13</sup>

O ponto de partida é assumir a abordagem territorial como orientador geral, definindo o Território como construção social diversificada que determina o potencial de desenvolvimento para os atores rurais. Entende-se o desenvolvimento sustentável como um processo que articula as dimensões econômico-produtivas, ambientais,

---

<sup>12</sup> Ibid, página 7

<sup>13</sup> Ibid, páginas 12 e 13

culturais, sociais e institucionais, onde a participação dos atores sociais é fundamental, em condições de equidade e amplo acesso.

Como base da gestão territorial se reconhece o planejamento desde o local, de baixo para cima, de caráter participativo, em consonância com os processos de descentralização das políticas públicas e buscando a autogestão dos Territórios. Neste marco, é constatada a importância da organização dos agricultores familiares e outros atores sociais, de seu reconhecimento e empoderamento para a gestão do Território, assim como da necessidade de promover as alianças e a mobilização. Isto implica promoção de todas as formas de ações conjuntas entre as entidades de Governo dos diferentes níveis territoriais para o alcance de sinergias com as organizações da sociedade civil e as organizações de produtores, trabalhadores e populações rurais.

Em consideração à condição multidimensional da política de desenvolvimento rural, identificou-se a necessidade de alcançar esquemas de articulação da oferta multissetorial de políticas e a demanda social organizada no território, por meio de cenários de negociação e concertação, de caráter participativo que conduzam a uma estrutura real para compartilhar o poder decisório na atribuição de prioridades.

Esta estratégia geral foi definida com um objetivo explícito de redução das desigualdades econômicas e sociais, com base na obtenção da inclusão dos agricultores familiares, de trabalhadores rurais e de outros atores sociais em economias locais e regionais dinamizadas. Isto motivou a implementação de critérios de focalização e priorização das ações e programas.

Estes princípios requerem um tipo de arranjo institucional que possibilite o processo de gestão social, para o qual se assume a necessidade de adotar ou reforçar o modelo de estruturas colegiadas, de caráter consultivo e deliberativo, tornando-se necessário reforçar os mecanismos de representação e participação direta dos atores sociais.

Estas diretrizes se resumem em determinadas prioridades que orientaram a construção da estrutura geral de implementação, as quais se sintetizam na necessidade de construir órgãos colegiados fortes e com liderança; um sistema e processo de planejamento e gestão participativa e o desenvolvimento de capacidades dos atores sociais e agentes públicos para assumir o novo modelo de gestão. Complementariamente considerou-se como um eixo central, a construção de uma capacidade real para negociar e concertar modelos de articulação das iniciativas sociais, privadas e públicas nos Territórios Rurais.

## **2.5 Áreas de resultado como orientadoras da gestão da política pública**

A estratégia adotada pela SDT para a formulação da política de desenvolvimento dos Territórios Rurais configurou-se especialmente favorecida pela decisão em definir

áreas de resultado que orientaram as ações das diferentes instâncias participantes e dos processos de planejamento. Estas áreas de resultado serviram como guias permanentes dos processos institucionais, públicos e sociais, que ocorreram ao longo destes oito anos de aplicação.<sup>14</sup>

A primeira área de resultado tem como incumbência o fortalecimento da gestão social do Território, entendida como um processo de construção de uma visão e ação que viabiliza um futuro compartilhado pelos atores sociais, no qual a concertação de interesses, visões e capacidades coletivas se enfrentam num cenário de discussão e gestão que fomenta um projeto territorial. Para isso, é imprescindível a criação institucional de instâncias colegiadas e de processos de planejamento participativo que se traduza em verdadeiros pactos sociais que envolvam os atores sociais desde suas demandas concertadas e os agentes públicos, desde sua oferta articulada. No início foram criadas comissões de implantação de ações territoriais que, imediatamente, deram origem aos Conselhos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável. Definiu-se como instrumento central da gestão social territorial o processo de formulação de Planos de Desenvolvimento Territorial Rural que conduzem à identificação e desenho de projetos específicos que orientem o investimento público no âmbito dos arranjos institucionais específicos.

A segunda área de resultado é responsável pelo fortalecimento das redes de organizações sociais como fundamento de todo o complexo da participação social e fonte da força política que requer um processo desta natureza. Partiu-se da concepção do capital social como um ativo central do Território, incorporando as redes de cooperação, a criação de confiança para a ação coletiva, a integração das organizações de atores e a solidez dos compromissos e acordos obtidos dentre eles. O Território é reconhecido como cenário natural de conflito, onde se encontram interesses diversificados, demandando balizamentos para serem abordados. Neste âmbito, o capital social resulta definitivo para estabelecer a capacidade de cooperação interna e externa e a competitividade sistêmica do Território. Na possibilidade de fortalecer o capital social identificam-se o desenvolvimento de capacidades humanas para o manejo das relações sociais e a capacidade do Território para articular suas próprias redes locais, fortalecidas por vínculos com redes externas que permitam incrementar a capacidade local, particularmente em aspectos técnicos de planejamento e gestão de projetos.

A terceira área de resultado foi implementada como um modelo de dinamização da economia local, sobre a base da criação de oportunidades de integração das potencialidades endógenas do Território com o fortalecimento das cadeias de valor que possibilitaram a inserção das pequenas empresas rurais, de integração funcional dos espaços econômicos rurais e urbanos, agrícolas e não agrícolas, que se traduzem

---

14 Ibid, página 18 a 22

em cenários de geração de emprego e inclusão social. Em particular, se propôs a necessidade de priorizar a criação de mecanismos que promovessem a inserção dos agricultores familiares, as associações de produtores e as cooperativas em círculos dinâmicos. O eixo fundamental é o da inserção exitosa dos produtores locais nos fluxos mais dinâmicos das economias locais e regionais.

A quarta área de resultado se consolidou sobre o objetivo de alcançar a articulação da política pública nos espaços territoriais, no entendimento de que uma das maiores virtudes do enfoque de Território é o de aportar uma visão integral dos componentes e dinâmicas econômicas e sociais, assim como, dos aspectos ambientais, culturais e políticos. As redes institucionais públicas, que apresentam uma oferta diversificada de instrumentos de política para o apoio ao desenvolvimento, têm oportunidade de unir-se sinergicamente em modelos de gestão que estão vinculados a um processo de concertação de projeto territorial, acordado e validado politicamente. Esta estrutura de coordenação para aplicação dos instrumentos de política, se vê especialmente favorecida pela construção de um plano de desenvolvimento territorial que atua como veículo de interlocução entre a demanda ordenada e a oferta articulada e com mecanismos institucionais de coordenação.

A criação destas áreas de resultado tem significado um ponto de referência de enorme importância em sua função estruturante de todos os componentes, atores e processos que conformam o Programa de Desenvolvimento dos Territórios Rurais desde seu início no ano de 2003.

## **2.6 Delimitação dos territórios, do conceito à ação**

Foi introduzida, desde o ano de 2003, a definição operacional do território rural, construída a partir de critérios de definição amparados na idéia de que um recorte intermediário entre o município e o estado é mais adequado aos propósitos de desenvolvimento, “porque a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento. E, ao mesmo tempo, a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e de especificidades locais que precisam ser mobilizadas com este tipo de iniciativa”<sup>15</sup>. Por esta razão se estabelece um critério de território que se assemelha às microrregiões de planejamento<sup>16</sup>, no entendimento de que este nível “... é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em um trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento”<sup>17</sup>.

---

15 Ibid, página 8

16 Categoria utilizada dentro dos processos de planejamento regional do Brasil, construída pelo IBGE e que são estabelecidas a partir de análises de atributos espaciais. No total, o Brasil se divide em 556 microrregiões.

17 Ibid, página 8

Para a definição dos Territórios foi estabelecido um processo de focalização e priorização que incluiu critérios de ruralidade, entendida desde sua concepção de densidade e quantitativo populacional e de predominância de agricultura familiar. Para isto, estabeleceu-se um processo que categorizou todas as microrregiões em urbanas, intermediárias e rurais de acordo com as condições populacionais.

Desta classificação resultaram 449 microrregiões rurais, 63 intermediárias e 44 urbanas, estabelecendo-se um primeiro critério de elegibilidade naquelas de caráter rural, as quais foram categorizadas em termos de prioridade e quanto ao peso que teria a população beneficiária da política de agricultura familiar. Usou-se para isto indicadores de número de assentados da reforma agrária, concentração de pequenos produtores e indicadores de desenvolvimento humano. Com base nestes critérios foi concretizada a seleção dos primeiros 40 Territórios, no ano de 2003.

A partir desta primeira delimitação territorial, de caráter técnico, realizada pela SDT gerou-se um processo de delimitação que envolveu os governos estaduais e os atores sociais das microrregiões selecionadas. Este processo significou uma convocatória que buscava a manifestação dos atores sociais sobre sua própria percepção de recorte territorial. Este procedimento resultou na redefinição do espaço, ao desvelar-se a identidade subjacente a cada espaço, território, em um processo que reafirmou a natureza identitária e cultural dos territórios. Como produtos deste processo, muitos dos recortes, originalmente microrregionais, se transformaram com a inclusão ou exclusão de municípios do recorte original.

A diferença da primeira fase de construção e seleção de microrregiões, que corresponde a um processo basicamente técnico, o processo de delimitação territorial, por critérios de identidade, correspondeu a acordos entre os atores territoriais e as instâncias técnicas e políticas dos estados e da federação. Daí que a primeira fase da estratégia se denomina, de forma mais que apropriada, Territórios de Identidade.

A partir da experiência de 2003 inicia-se um processo de adição anual de novos Territórios, que conduziu a um crescimento da cobertura dos territórios incluídos na estratégia de 60, 84, 118, 158, 180, 200 e 240 nos anos subseqüentes, até o ano de 2010.

## **2.7 A construção dos Colegiados Territoriais em Rede**

A criação dos colegiados territoriais, Codeter, converteu-se num eixo central da implementação da política, uma vez que esta estrutura institucional significa a base de participação e representação dos atores sociais locais; o cenário de concertação e negociação; o núcleo central dos processos de planejamento; a instância de controle social e o suporte político para a sustentabilidade de longo prazo da estratégia.

A conformação dos colegiados se realizou mediante um processo que contou com o apoio dos estados e se apoiou nas experiências prévias, tanto dos Conselhos municipais e estaduais, como de experiências concretas de nível territorial que haviam ocorrido em diferentes projetos.

Os Codeter são considerados peças fundamentais da representação e de reivindicação das demandas e garantia dos direitos. Um fato de especial significado é a cessão de poder decisório que implica para o governo federal a criação de espaços que conduzam a ações e investimentos públicos surgidos de acordos sociais. Este modelo é extremamente exigente quanto à capacidade e qualificação destes órgãos colegiados, razão porque se realizou especial esforço em converter aos conselhos num processo de gestão social.

No ano de 2003, após um processo de construção dos colegiados nos primeiros Territórios, foram estabelecidas as bases que deram estrutura e peso a esta instância institucional. O Condraf formaliza a estrutura e a funcionalidade dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável no ano de 2004<sup>18</sup> quando estabelece seus delineamentos e diretrizes de operação. Torna-se evidente o sentido democratizador que se deseja imprimir a estes colegiados, tanto em sua composição, como em suas atribuições. Esta expectativa é sintetizada na definição do papel dos Conselhos como "espaços de decisão das questões estratégicas do desenvolvimento rural, com circulação de informações entre Conselheiros e destes com a sociedade organizada, eliminando interferências político-partidárias e das oligarquias locais no processo decisório"<sup>19</sup>.

Sob os princípios de representatividade, diversidade e pluralidade, os Codeter se sustentam na concepção multidimensional do desenvolvimento, o que conduzem a um dos aspectos-chave da sua estrutura interna caracterizada pela presença de uma ampla gama de grupos de interesse, de instituições públicas e de organizações sociais. É enfatizada a necessidade de realizar processos de ampla convocação, como parte de um processo que se realiza em colaboração entre a SDT e os níveis federais, assim como, se busca de diferentes formas que as instâncias locais e estaduais formalizem a existência e promovam o reconhecimento dos Codeter<sup>20</sup>.

Reconhecida a necessidade de aumentar a representação social nos colegiados, como havia ocorrido ao Condraf, estabeleceu-se um princípio de paridade baseado na composição do Conselho que deveria estar composto por um mínimo de 50% de

**18** Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, Condraf, Resolução nº. 48, de 16 de Setembro de 2004

**19** Ibid, item d) dos considerandos

**20** Duncan, Marcelo, Presente e futuro. Gestão social nos Territórios Rurais do Brasil, Revista Diversa, Ministério do Meio Ambiente, Meio Rural e Marinho, Espanha, 2009

atores sociais e um máximo de 50% de agentes públicos, criando um balanceamento de enorme importância para os processos de tomada de decisão.

A estrutura interna dos Codeter, embora apresente diferenças regionais, tem seguido uma organização composta de assembléia geral, um grupo diretor, um núcleo técnico e câmaras temáticas, cada uma com uma secretaria. Esta estrutura foi se aprimorando e adequando-se no tempo, enfrentando diversos tipos de dificuldades para sua conformação, muito embora demonstrasse suas adequações. A definição de um núcleo técnico é de especial significância, em virtude da necessidade de reunir a capacidade pública existente nos Territórios e uma rede de *entidades sociais* localizadas ou que apresentem interesses no Território, que aportam capacidade técnica ao grupo de organizações sociais e aos agentes públicos que constituem o Codeter.

A evolução dos colegiados é desigual, apresentando diversos graus de desenvolvimento institucional. Ainda assim, consolidou-se a ponto de constituir, neste ano de 2010, uma Rede de Colegiados, no âmbito nacional. Esta demonstra um nível de organização e presença que a convoca a desempenhar um papel significativo para a continuidade e fortalecimento da política.

## **2.8 Suporte técnico no campo: a criação do processo territorial**

Para dar andamento à estratégia territorial constituiu-se uma estrutura operativa na SDT baseada em uma rede de articuladores composta por técnicos que desempenharam funções direcionadas à promoção, informação, acompanhamento, assessoramento e apoio para operar os Codeter e suas agendas.

A rede de articuladores se instaurou desde o início com a cooperação técnica do Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura – IICA, que apoiou a recém-criada secretaria para viabilizar uma capacidade operacional num espaço de tempo relativamente curto.

Intenso esforço para formação e desenvolvimento de capacidades caracterizou a primeira fase de gestão da rede de articuladores, com o propósito de criar uma verdadeira mobilização em torno da necessidade de implementar esta abordagem territorial nas ações que envolviam a política de desenvolvimento rural, mediante processos de convocatória e capacidades de partida zeradas, num processo que se denominou de qualificação, centralizado basicamente na criação de competências nas redes de apoio e estas no desenvolvimento de capacidades nas instâncias colegiadas.

Este esforço, tem se repetido ano pós ano; à medida que se incorporam novos Territórios, sucede-se uma fase de implementação, na qual se estabelecem as bases

formais dos Codeter em cada instância territorial e se define sua agenda. Uma vez iniciadas as atividades correspondentes, a agenda desenvolve um processo de consolidação e de apoio como um trabalho de acompanhamento, exercido como parte das responsabilidades da rede de articuladores.

A estrutura de apoio à consolidação das instâncias colegiadas territoriais, por meio da rede de articuladores, significa a concretização do papel facilitador em processos de desenvolvimento de caráter autônomo territorial, por parte da instância federal.

## **2.9 A Gestão Social e o papel dos planos territoriais**

Um desafio da abordagem territorial é a definição das responsabilidades e competências de cada um dos níveis territoriais: o federal, o estadual, o territorial e o municipal. Assim como se afiança o papel de facilitador que deve assumir o nível federal, no comando da SDT, para o alcance de suas metas nacionais, devem ser definidos os espaços de gestão e decisão dos restantes níveis. Neste ponto se identificou a necessidade de ajustar os processos de planejamento para estabelecer mecanismos de gestão nos Territórios que permitiram um mapa geral de ação ou de ordenamento das competências territoriais. Este processo se converte nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural<sup>21</sup> – PTDRS, que conformam o pilar orientador da ação dos Codeter e serve de enlace de negociação e acordos entre o Território e a oferta de política pública.

No marco da primeira área de resultado se estabeleceu o ciclo de gestão social<sup>22</sup>, como roteiro orientador. Este ciclo se inicia com processos de sensibilização e mobilização dos atores sociais, na busca de que a ação coletiva se traduza na energia ou capital social. Isto conduz a uma fase de planejamento que inclui o diagnóstico territorial consensuado, a identificação de um projeto territorial de futuro e o estabelecimento de objetivos, diretrizes, estratégias e ações que irão ser desenvolvidas para alcançar as metas de desenvolvimento sustentável. A seguinte fase é a da organização, que compreende o fortalecimento das redes e organizações sociais para a articulação das alianças entre as organizações da sociedade civil e as instâncias gestoras da política pública, o fortalecimento dos arranjos institucionais e a divisão de responsabilidades no âmbito dos colegiados.

O ciclo se complementa com mais duas fases: a de direção e coordenação, que implica a criação de sistemas para compartilhar a informação com os atores territoriais e o estabelecimento de fluxos estáveis de comunicação e o monitoramento das

**21** Ministério do Desenvolvimento Agrário, MDA, Secretaria de Desenvolvimento Territorial, SDT, Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, Guia para o Planejamento, Documento de apoio nº. 02, Brasília, novembro de 2005

**22** Ministério do Desenvolvimento Agrário, MDA, Secretaria de Desenvolvimento Territorial, SDT, Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais, Documento Institucional nº. 3, Brasília, novembro de 2005

realizações e resultados. Logo, o ciclo se encerra com uma fase de controle social que garantirá transparência nas ações empreendidas.

Este ciclo de gestão social tem significado uma pauta orientadora dos processos territoriais e um instrumento de intervenção que tem ordenado a ação facilitadora e de acompanhamento da SDT ao processo local e territorial.

Neste marco, os PTDRS adquirem um papel de enorme importância, pois se convertem em processo e obtenção dos acordos, das partituras que irão interpretar os diferentes protagonistas da gestão territorial. Sua concepção ilustra bem o sentido inovador que se almejou imprimir desde o início, vez que sua definição não se limita ao instrumento técnico de planejamento tradicional, mas é concebido com um sentido político ao defini-lo como "... um instrumento que expressa a síntese das decisões que o conjunto dos atores sociais, em conjunto com o Estado, alcançou num dado momento no processo de planejamento do desenvolvimento territorial. Torna-se, a partir daí, um dos instrumentos para gestão participativa do Território, pois contém as diretrizes e estratégias que nortearão os rumos do desenvolvimento sustentável."<sup>23</sup>

O desafio técnico-metodológico se baseou na necessidade de adaptar os processos padrões de formulação de um plano com os parâmetros de descentralização, participação e articulação que são naturais à abordagem territorial, em particular, ao fato de que o plano deixa de ser um exercício de especialistas para converter-se em uma ação coletiva, que corre o risco de não desembocar no desenho requerido de ações e projetos que definem roteiros eficientes para investimento público. O modelo de planejamento que tem sido implementado pode ser considerado como um dos principais resultados e, ao mesmo tempo, um dos maiores riscos que contém a estratégia em seu conjunto. Os planos devem conduzir a projetos e esse é o ponto de resultado que maior inquietação tem gerado entre avaliadores e analistas do processo.

## 2.10 A informação como suporte técnico da ação

Conscientes da importância da informação para desenvolvimento da estratégia territorial foi desenvolvido um conjunto de ferramentas de gestão que incluem a construção do Atlas dos Territórios Rurais no ano 2004<sup>24</sup>, que reuniu um amplo conjunto de variáveis sócio-demográficas, econômicas e espaciais com o propósito de servir de base para planejamento, os diagnósticos e processos de priorização das ações de desenvolvimento rural. Este primeiro exercício marcou a pauta de um roteiro ambicioso de geração e administração de informação como suporte da gestão dos Territórios.

---

<sup>23</sup> Op. cit., Documento de apoio nº 2, página 14

<sup>24</sup> Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Desenvolvimento Territorial, Atlas Territórios Rurais, Referências para o desenvolvimento territorial sustentável, 2004

O Atlas foi uma das atividades realizadas com o apoio do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural – Nead, que é uma instituição vinculada ao Condraf e forma parte da estrutura orgânica do MDA. É importante considerar que o papel do Nead no processo de construção das bases técnicas de trabalho, esteve mais orientado, nos primeiros anos da estratégia, à análise dos aspectos relativos à reforma agrária e a aspectos centrados nos agricultores familiares, mais que no processo territorial.

Este Atlas serviu de antecedente para o Sistema de Informação Territorial que foi criado e posto a disposição de todos os atores territoriais por meio de um sistema informatizado na WEB, permitindo a possibilidade da incorporação de informação sócio-econômica, produtiva, institucional e o detalhe de informação sobre a agricultura familiar. O sistema tem cumprido uma importante missão de apoio aos territórios<sup>25</sup>.

O componente técnico de suporte de informação para gestão, também contou com outros processos técnicos que incluíram o desenho e operação de um Sistema de Informação Gerencial, que permitiu oferecer ordenamento às ações de acompanhamento e apoio à atividade realizada por meio do Plano de Cooperação Técnica estabelecido entre a SDT e o IICA, com o objetivo de respaldar a gestão institucional e a operação das unidades técnicas federais e as redes territoriais<sup>26</sup>.

A partir do ano de 2006, foram despendidos esforços no desenho e implementação de um Sistema de Gestão Estratégica – SGE<sup>27</sup>, que busca integração dos diversos componentes de gestão da informação que são gerados e utilizados pelos processos de gestão em todas as instâncias envolvidas no desenvolvimento dos componentes da política de desenvolvimento rural sustentável. O SGE é uma ferramenta de gestão que possibilita o acesso à informação demandada e o registro da informação gerada, servindo de apoio aos processos de campo. Igualmente, contém os fundamentos para o acompanhamento, monitoramento e avaliação de gestão, resultado e impacto dos diversos componentes da política pública.

## **2.11 Mobilização e participação política dos territórios**

Um dos eixos centrais da estratégia territorial aplicada na política de desenvolvimento rural sustentável do Brasil é o de criar um espaço político de empoderamento das organizações sociais vinculadas ao processo. Trata-se de um procedimento que não está suficientemente explícito na política, mas é subjacente ao processo como um todo, iniciando-se nos processos reivindicatórios às mobilizações

---

<sup>25</sup> <http://sit.mda.gov.br/>

<sup>26</sup> <http://sig.mda.gov.br/>

<sup>27</sup> <http://sge.mda.gov.br/>

sociais prévias ao desenvolvimento institucional do Ministério e da SDT, até a constituição dos colegiados.

No fundo, existe um princípio de reivindicação, baseado na vontade de romper um longo histórico de exclusão política. O ponto gira em torno de uma definição diferente da participação, a qual tem sido considerada no marco da política, numa forma mais ambiciosa do que se tem entendido nas políticas tradicionais de desenvolvimento.

Este aspecto é um desenvolvimento da concepção de política pública, vista como uma oferta a partir do Estado, tal como tem prevalecido em muitas das estratégias de intervenção, para uma lógica de política a partir da demanda da sociedade. A participação tem evoluído juntamente com as políticas nas últimas décadas, ganhando um espaço significativo nos esquemas de definição de ações e na própria gestão dos instrumentos. A participação tem aumentado enormemente no alcance de uma maior eficiência nas ações públicas, ao incluir as visões e demandas manifestas dos atores e os próprios receptores dos instrumentos de intervenção, permitindo aos agentes públicos uma maior capacidade de ajustar os instrumentos às condições objetivas dos beneficiários. Nas visões de oferta, a participação adquire uma enorme importância de caráter técnico operacional. A participação tem sua maior importância na definição de conteúdos de ação e no controle social.

Não há dúvida de que esse é um avanço importante na qualificação dos programas e ações do Estado. No entanto, a intenção subjacente à estratégia, adiantada pela atual política de desenvolvimento rural, tem querido ir mais além. Impondo uma visão baseada na demanda, considera-se que a participação deve ultrapassar a permissão aos atores a manifestarem suas preferências e fazer acompanhamento às ações, para colocar sobre a mesa a idéia de que a participação deve traduzir-se em uma divisão diferente do poder de decisão sobre a própria política. Introduce-se a idéia da cogestão, baseada em processos de negociação e coresponsabilidade. Trata-se, em essência, de um processo político, que busca colocar nas mãos dos atores sociais parte fundamental das decisões de orientação da política.

Para o alcance deste propósito foram adotadas ações concretas como a constituição de colegiados, a definição de procedimentos como o de gestão social do Território e o estabelecimento de mecanismos de operação para validação das prioridades de investimento nos Territórios. Há, porém um reconhecimento implícito na estratégia, de que é necessário fortalecer a capacidade e ampliar o espaço de gestão política das organizações que representam os atores sociais rurais. Existe como natural à estratégia, uma necessidade de formulação política, de construção de espaços de poder.

Nesta direção foram realizadas três grandes atividades que tiveram uma enorme relevância política e que tem conferido um significativo lugar no cenário político, à estratégia de desenvolvimento rural sustentável. Trata-se da realização do I Salão

dos Territórios em 2006, a Conferência Nacional de Desenvolvimento Sustentável e Solidário em 2008 e o II Salão dos Territórios em 2010.

Estes Salões dos Territórios significaram uma enorme oportunidade de sistematização das boas práticas territoriais, particularmente o realizado no ano de 2010, para o qual se realizou a recompilação de mais de cem experiências que contribuem para o desenvolvimento de capacidades, tanto por suas possibilidades de compartilharem o conhecimento e as lições aprendidas, como pela introdução do exercício de sistematização como uma prática da gestão social.

No ano de 2006, com uma estratégia que não contava três anos de implementação e que ainda era acometida de muitos dos inconvenientes próprios da montagem e construção institucional, foi realizado em Brasília o encontro de mais de 100 Territórios, reunindo mais de um milhão de membros de conselhos e atores territoriais, em um evento que se centrou no diálogo entre os atores sociais, os agentes públicos e parceiros interessados no processo de desenvolvimento rural. As características do evento e visibilidade serviram de plataforma para evidenciar o potencial político subjacente ao processo, ao tempo que permitiu animar as organizações sociais, reforçando de forma significativa seu compromisso e confiança interna, frente à institucionalidade pública federal, com a qual tiveram oportunidade de ter uma interlocução direta.

A I Conferência Nacional de Desenvolvimento Sustentável e Solidário<sup>28</sup> foi realizada em função de um processo iniciado no ano de 2007 que confluiu para um grande encontro nacional no ano de 2008 em Pernambuco, com a presença de mais de mil representantes credenciados, que levaram a *vozeria* de centenas de organizações sociais rurais. Sob o lema de “Por um Brasil Rural com gente: sustentabilidade, inclusão, diversidade, igualdade e solidariedade”, a Conferência se converteu em uma grande mobilização dos atores sociais, com a realização de mesas de discussão, oficinas e seminários que reuniram mais de 30 mil participantes de todos os estados do país. Suas deliberações culminaram com a elaboração de uma visão e uma proposta que reforça de forma importante a natureza da estratégia e fortalece sua base política. O trabalho de construção de uma visão compartilhada transitou do Brasil que temos ao Brasil que queremos, incorporando um diagnóstico consensuado e uma visão de futuro com a marca de um projeto nacional, que conduziu a um conjunto de recomendações das quais é possível concluir o alto nível da apropriação que apresenta a estratégia de desenvolvimento rural sustentável e a força política que adquiriu.

As conclusões da Conferência centralizaram suas propostas em volta de quatro eixos estratégicos que refletem com bastante clareza, o sentido estrutural de um processo que adquire maturidade em torno de uma visão coerente de desenvolvimento. O primeiro destes eixos reafirma o conceito de desenvolvimento

---

**28** Ministério do Desenvolvimento Agrário, Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, Condraf, I Conferência Nacional de Desenvolvimento Sustentável e Solidário, Documento Final, Brasília, agosto de 2008

sustentável que condiciona o futuro a um equilíbrio entre o econômico e o social dependendo da maior riqueza do país e sua diversidade natural, o que implica que se requer uma visão nova sobre o modelo de desenvolvimento imperante. O segundo eixo é centrado na dotação equitativa de ativos, a partir da terra até os tecnológicos, passando pelos recursos naturais, reafirmando a importância e a vigência da reforma agrária. O terceiro eixo é uma reafirmação das mais progressistas visões sobre o desenvolvimento humano e a qualidade de vida, que as coloca na dimensão dos direitos cidadãos. Finalmente, o quarto eixo estratégico se refere à importância da organização e da mobilização social, em reconhecimento à ação coletiva, à autogestão e à democratização dos espaços de decisão política.

O II Salão dos Territórios Rurais se realizou no ano de 2010 em Brasília, constituindo-se em um evento de enorme transcendência considerando que teve o mérito de ampliar a convocação alcançada no ano de 2006 e conseguiu centralizar suas deliberações sobre os avanços alcançados nos primeiros anos de composição dos processos territoriais. Ademais, serviu como cenário para referendar as metas propostas na Conferência, onde foram apresentadas mais de 140 experiências territoriais sistematizadas e compartilhadas por seus próprios protagonistas. Como se verá mais adiante, esse cenário serviu para um significativo respaldo político por parte do Governo Federal à estratégia territorial.

## ***2.12 Projetos estratégicos territoriais***

As primeiras fases de operação dos Territórios de Identidade conduziram a um processo de construção de agendas de investimento, como parte dos planos territoriais de desenvolvimento rural. Estes projetos tendiam a manifestar dispersão e um risco real de atomização do recurso público e da energia dos colegiados e de suas organizações. Para responder a esta tendência, introduziram ajustes que priorizavam uma maior integralidade dos projetos, maior orientação para a provisão de bens públicos e melhores indicadores para negociação de estratégias articuladoras de políticas multisetoriais.

Nesta direção foi introduzida a idéia dos Projetos Estratégicos Territoriais – PET, que se caracterizaram por sua capacidade aglutinadora e impulsora do conjunto de forças econômicas e de organização social do Território. Estes projetos têm por natureza maiores dimensões e comprometem de forma mais ampla o conjunto social, uma vez que significam uma cobertura maior.

Os PETs não são unicamente o resultado de negociações e acordos sobre interesses particulares de cada um dos atores territoriais, mas são o resultado do trabalho conjunto de convergência e decantação desses interesses, na busca de fazer prevalecer o bem comum.

A estratégia de fundo que ampara os PETs é uma concepção aproximada do desenvolvimento endógeno, que procura identificação e potencialização das capacidades, capitais e energias internas do Território, em busca de um modelo que os empregue plenamente e gere o fortalecimento da capacidade para inserir-se em espaços econômicos e sociais mais dinâmicos.

### **2.13 As Células Territoriais e o papel das Universidades**

A gestão dos colegiados torna-se exigente na medida em que requer um alto nível de manejo de informação e de aplicação de modelos de acompanhamento e avaliação dos processos associados a planejamento, desde o diagnóstico até a formulação dos projetos estratégicos territoriais, nos processos de gestão e controle social.

O Sistema de Gestão Estratégica foi desenhado como uma ferramenta que permita concentrar todos os requerimentos de trabalho, proporcionando ambientes de gestão ajustados às condições e necessidades dos atores territoriais. Seguramente, esse processo demanda um componente técnico que é necessário providenciar nos Territórios.

Nesta direção, a SDT concebeu uma estratégia baseada na convocação do compromisso social das instituições universitárias, não em sua condição de prestadoras de serviços, mas em seu papel de atores territoriais, sob a premissa de que estas instituições representam uma dimensão fundamental da vida dos Territórios e que não devem estar ausentes dos processos participativos que inspiram toda a estratégia em seu conjunto.

Para isto foi realizada uma convocação para que as Universidades aplicassem e ingressassem em um processo de acompanhamento e apoio, mediante a constituição das Células Territoriais de Acompanhamento, que se constituem em unidades técnicas com responsabilidades em termos de informação e comunicação, assim como na identificação de processos de gestão de conhecimento nos quais a Universidade possa contribuir, a partir de sua natureza institucional, com o território no qual desenvolve sua atividade.

Este processo de acompanhamento opera desde o ano de 2009, do qual se espera um significativo aporte na consolidação do modelo e no fortalecimento das relações entre a Universidade e seu ambiente social.

### 3. Consolidação da política

#### 3.1 Territórios da Cidadania

Até o final do ano de 2007, a política de desenvolvimento sustentável dos Territórios Rurais conseguiu avançar num conjunto significativo de aspectos, alcançando um grau importante de maturidade, ao tempo em que foram evidenciadas as debilidades próprias de processos de médio prazo e de apostas estruturais que buscam mudar a cultura da gestão pública e dos exercícios de participação da sociedade civil nos processos de desenvolvimento. Nos últimos cinco anos da aplicação da estratégia, foi alcançada uma cobertura de 158 Territórios, que corresponde a cerca de 40% dos municípios do país, significando mais da metade do território, os 63% dos municípios de baixa renda, ou 70% das famílias assentadas e os 55% dos agricultores familiares<sup>29</sup>.

Começavam a ser vistos os resultados nos pilares fundamentais definidos na política, enquanto a conformação dos Codeter, a elaboração dos planos territoriais de desenvolvimento, a vinculação de redes de parceiros e alianças interinstitucionais e a criação de uma capacidade técnica e operativa para a logística, acompanhamento e apoio do processo territorial, assim como na criação das ferramentas técnicas de gestão e a formulação de um marco conceitual e metodológico de respaldo.

Neste contexto, foram identificados muitos aspectos para reforçar, tal como o indicavam diferentes avaliações, que chamavam a atenção sobre as dificuldades inerentes à organização e participação real dos produtores e suas comunidades, as dificuldades para ajustar as ofertas de política pública aos modelos de demanda que se geravam a partir dos colegiados territoriais, a tendência à dispersão dos investimentos, submetidos a um modelo de negociação local que enfraquece a possibilidade de impacto, assim como a outros aspectos de caráter operativo e administrativo.

Embora tudo isto, os Territórios de Identidade, como estratégia de ação pública e como marco para execução de políticas setoriais de natureza diversificada, foram adquirindo uma importante reputação entre os atores sociais, as instâncias públicas estaduais e locais, outras instituições federais e perante a opinião pública.

É neste momento, quando se apresenta um ponto de inflexão que leva a uma transformação significativa nos alcances e operação do Programa. A Presidência da República, liderada pelo próprio Presidente Lula, identifica as potencialidades da estratégia para canalizar ações sociais para atendimento à pobreza e aprimorar a equidade nas oportunidades de desenvolvimento no mundo rural brasileiro, redefinindo os Territórios de Identidade sob um novo Programa que se denominou Territórios da Cidadania.

---

<sup>29</sup> Duncan, 2008, op. cit.

Não é casual a denominação visto que evoca a dimensão política da cidadania, como categoria fundamental da visão de desenvolvimento segundo a qual as oportunidades e o bem estar não dependem da renda e da inserção no mercado, tanto como na garantia dos direitos e o exercício cidadão. Territórios da Cidadania evoca um compromisso de desenvolvimento social e econômico, mas com um profundo sentido político, enquanto se reconhece que o desenvolvimento social não é simplesmente a inserção em uma economia dinâmica por meio da renda, emprego e o rendimento, mas que, conseqüentemente, inclui o desenvolvimento da cidadania.

Esta estratégia adquiriu dentro do Governo Federal um alto nível de significância estratégica, a exemplo do Programas Luz para Todos ou Bolsa Família, atribuindo-lhe um especial significado porquanto, além de estratégias sociais compensatórias, o Programa implicava uma visão integral em todas as dimensões do desenvolvimento. As motivações que deram força à potencialização do modelo de desenvolvimento rural sustentável se associam com a necessidade do Governo Federal de fortalecer sua agenda social, de dar prioridade às zonas mais pobres do país, a melhorar a integração das ações de Governo e consolidar as relações federativas.

Os objetivos do Programa se relacionam mais diretamente com as metas de superação de pobreza e se identifica como uma estratégia diferenciada para atenção às populações mais vulneráveis, tanto em termos regionais, como de grupo social. Especificamente, é proposta a superação da pobreza e a geração de trabalho e renda por meio da inclusão produtiva dos mais pobres, a integração das políticas públicas em um marco de planejamento territorial, ampliação dos mecanismos de participação social e a universalização da oferta de programas de cidadania, ou seja, de reconhecimento e garantia de direitos.

É importante ressaltar o fato de que os Territórios de Identidade já haviam incorporado estes propósitos em sua estratégia de gestão e em suas áreas de resultado, daí que a adoção destes objetivos resultou natural ao Programa que havia acumulado cinco anos de experiência e desenvolvimento institucional.

No ano de 2008 iniciou-se o Programa Territórios da Cidadania<sup>30</sup> em 60 dos 160 Territórios de Identidade, tomando como critério de definição que foram territórios já atendidos pelo Programa de Territórios de Identidade, que tiveram colegiados constituídos e um plano territorial de desenvolvimento, com menores índices de desenvolvimento humano, com a maior concentração de agricultores familiares ou assentados da reforma agrária, com maior concentração de quilombolas ou populações indígenas, maior número de municípios com baixo dinamismo econômico e com maior capital social.

---

<sup>30</sup>[http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/pageflip/pageflip-view?pageflip\\_id=2221532](http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/pageflip/pageflip-view?pageflip_id=2221532)

Foram definidos três eixos da atuação, os quais deveriam receber atenção prioritária: apoio a atividades produtivas, cidadania e acesso a direitos, e recuperação e qualificação de assentamentos. Para criação e desenvolvimento do Programa criou-se uma estrutura institucional ad-hoc, composta por um Comitê Gestor Nacional, Comitês de Articulação Estadual e os Colegiados Territoriais.

Uma das mais importantes características dos Territórios da Cidadania é a capacidade de convocação que dispõe sobre os diferentes ministérios, os quais realizam ajustes aos seus processos de focalização dos investimentos, dotando recursos e assumindo compromissos explícitos e verificáveis com cada um dos Territórios da Cidadania definidos, constituindo uma matriz de programas e ações que inclui compromissos de um amplo número de ministérios, secretarias e organismos públicos do nível federal, que sob a coordenação geral da Casa Civil da Presidência, assumem compromissos de convergência em suas ações sobre os territórios priorizados.

Os Territórios, no âmbito do Codeter realizam um debate e análises da oferta de ações e investimentos e determinam condições específicas de execução, localização e participação nos processos de gestão, incluindo o monitoramento, o controle social e o acompanhamento do cumprimento dos compromissos assumidos desde o nível federal.

A informação da oferta pública nos territórios tem se estruturado por grandes áreas de investimento, alcançando em 2009 um investimento de R\$ 24,6 milhões (aproximadamente U\$ 14,63 milhões) para 120 Territórios: em ações fundiárias, 2% do investimento total; apoio à gestão territorial, 0.1%; direitos e desenvolvimento social, 37%; educação e cultura, 13%; infraestrutura, 12%; organização sustentável da produção, 23%; e saúde, saneamento e acesso à água, 13%.

Os colegiados têm desempenhado um significativo papel como instância consultiva e deliberativa, no exercício do controle social da ação pública, assim como, articulam a demanda com a oferta de políticas e mobilizam processos sociais.

### **3.2 A natureza complementar dos Territórios de Identidade e Cidadania**

É importante tratar de estabelecer com clareza a diferença entre os Territórios de Identidade e os da Cidadania, indagar sobre as variações na estratégia e o significado de tais diferenças. Pode aventar-se uma hipótese a respeito, no sentido de que se trata de duas estratégias e visões de política diferenciadas e absolutamente complementares.

Nas diferentes avaliações realizadas sobre o processo de construção dos Territórios de Identidade foram definidas duas fragilidades que requeriam especial atenção: a primeira relativa às dificuldades encontradas nos processos de qualificação da participação e o alcance de altos padrões de qualidade no processo de planejamento

e, a segunda, relativa às dificuldades inerentes aos processos de articulação das políticas públicas nas esferas federais e estaduais, nas quais se buscava um processo de concertação e consenso entre as demandas dos grupos sociais e de produtores e as instâncias públicas.

A participação encontra-se estreitamente vinculada aos processos de convocação e mobilização, os quais estão estreitamente associados à obtenção de confiança e de credibilidade dos programas e ações desenvolvidos pelo Governo. Neste sentido, o grau de visibilidade do Programa Territórios da Cidadania, considerado o respaldo direto do Presidente da República, que conta com um alto índice de aceitação e credibilidade, imprimiu um importante reforço à capacidade de convocação das entidades responsáveis do Programa. De todo modo, esse impulso encampa não somente os Territórios da Cidadania como também os Territórios de Identidade que, embora não tomem parte do Programa geral, compartilham todo o esquema de gestão e tem igualmente oportunidades de concertar agendas intersetoriais em seus próprios espaços territoriais.

Contudo, a verdadeira diferença entre os dois Programas encontra-se nos mecanismos de articulação das políticas públicas nos Territórios. Entrementes, nos Territórios da Cidadania, a oferta de programas, ações e investimentos, vêm das instâncias federais, ministérios e secretarias, os quais estruturam uma oferta focalizada nos Territórios designados, de acordo com seus próprios sistemas de planejamento. No caso dos Territórios de Identidade, a oferta de políticas não chega de forma pré-definida, nem garantida, mas deverá ser negociada e concertada.

No fundo tratam-se de estratégias que destacam a importância dos modelos de oferta e demanda das políticas públicas. A abordagem territorial implica uma transformação estrutural na visão da relação entre um Estado ofertador de políticas e uma sociedade beneficiária das mesmas, para um modelo onde a oferta e a demanda localizam-se em espaços de coresponsabilidade, autonomia e cogestão.

Este é, sem dúvida, um dos mais importantes aportes do modelo territorial estabelecido pela política de desenvolvimento rural sustentável do Brasil. Tem sido a criação de espaços e de consensos, de definição compartilhada de prioridades territoriais, em um trabalho concertado entre os agentes públicos e os atores sociais.

### **3.3 A gestão articulada federal e estadual**

A lógica de aplicação e implementação da política territorial tem sido amparada desde o início, num modelo de gestão federalizada, na qual os estados têm apresentado um papel de protagonista de várias formas. Desde os acordos de delimitação dos Territórios Rurais em suas primeiras fases, os acordos entre a SDT e os estados se

tornaram permanentes. Destacam-se, neste aspecto, as ações de coordenação de processos de planejamento, focalização do investimento e de cofinanciamento de projetos específicos.

Isto foi reforçado em alguns casos nos quais tem sido evidente a adoção da estratégia como parte das políticas estaduais. Os Territórios ou a regionalização é prática comum nos processos de planejamento de todos os Estados do Brasil. Seguramente, em alguns Estados alcançou-se uma conjunção da política federal e estadual para o desenvolvimento dos Territórios Rurais. Isto significa que, em alguns deles, a propriedade da estratégia torna-se difusa entre a esfera federal e a estadual.

Estados como a Bahia, Sergipe, Ceará, entre outros, têm adotado a política, estratégia, metodologia e mecanismos de operação para a totalidade dos Territórios do seu estado, independente de que possam integrar Territórios priorizados pelo nível federal, comprometendo recursos próprios e locais para desenvolver os processos de gestão social, articulação de políticas, dinamização da economia rural e de fortalecimento das redes sociais.

### **3.4 A Academia acompanha a construção conceitual, metodológica e de avaliação**

A par com o avance da elaboração e implementação da política, tanto o Condraf como a SDT, impulsionaram convocações a centros de pesquisa para o desenvolvimento de pesquisas que apoiaram a concepção e o desenvolvimento metodológico, alimentando os diálogos e debates que permanentemente tem acompanhado a estratégia, desde as instâncias públicas, às organizações, à academia e à opinião pública. É importante referenciar um conjunto de estudos que serviram de base a decisões de política. No entanto, é relevante registrar que esse processo originou dezenas de estudos independentes, abordados sob diversas perspectivas, com um número significativo de trabalhos universitários que têm se aprofundado em casos específicos, alguns estudos críticos e outros focados em comparações internacionais.

Uma das principais preocupações que devia abordar a estratégia de implementação da política foi a incorporação de critérios para diferenciação do tipo de intervenção que se deveriam realizar em virtude da enorme heterogeneidade encontrada nos Territórios Rurais do Brasil. Por isto, no ano de 2006, empreendeu-se uma análise das diversas características que estabeleciam critérios sobre os quais era necessário definir estratégias específicas, constituindo-se uma equipe coordenada pelo IICA que adiantou um análise sobre tipologias territoriais<sup>31</sup>. Este estudo identificou três critérios básicos que marcam um enfoque de diferenciação baseado nas capacidades institucionais, nos portais de desenvolvimento e na identidade dos Territórios,

<sup>31</sup> Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, IICA, Território e Identidade no Brasil, Brasil, 2008

permitindo estabelecer um modelo de classificação complementar aos conceitos de ruralidade aplicados para definição dos Territórios.

O Observatório de Políticas Públicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro realizou um conjunto de estudos que analisaram uma ampla variedade de temas de interesse para os processos de formulação, acompanhamento e gestão dos instrumentos de política de desenvolvimento rural sustentável: dentre eles, se destacam a minuta sobre a Articulação de Políticas Públicas no ano de 2007<sup>32</sup>, outro sobre Gestão Social no de 2009<sup>33</sup>, um referente à composição de Marcos Jurídicos<sup>34</sup> e outro relativo a Políticas Públicas Territoriais<sup>35</sup> no ano de 2010.

No ano de 2007 foi realizado pela Universidade de Campinas<sup>36</sup> um estudo pertinente ao desenho do sistema de avaliação, o qual concretizou a estrutura de um modelo de avaliação da política de desenvolvimento dos Territórios Rurais baseada no princípio do acompanhamento dos três níveis de gestão da política: o primeiro, que contempla as estratégias de definição de objetivos e metas de política, assim como as ações para sua implementação, a qual permite realizar avaliação de gestão; o segundo, que inclui a avaliação das transformações geradas pela política na institucionalidade e gestão do desenvolvimento nos Territórios, que refletem as quatro áreas de resultado que estruturam a Política de Desenvolvimento Rural Sustentável: organização e redes sociais, gestão social do Território, articulação de políticas públicas e dinamização econômica, com as quais se define o componente da avaliação de resultados; o terceiro nível corresponde à avaliação dos impactos territoriais da gestão e os resultados transformadores que a política determina.

No ano de 2007, a Universidade Federal de Rio Grande do Sul<sup>37</sup> realizou um trabalho para o estabelecimento da metodologia de construção e medição de um Índice de Condições de Vida das famílias que são o foco das políticas de desenvolvimento rural. A pesquisa realizada inclui uma concepção das condições de vida baseada nas instâncias de desenvolvimento sócio-econômico, distinguindo as características, os fatores determinantes e os efeitos do desenvolvimento na vida das famílias rurais. Define-se uma metodologia que permite a estimativa de um índice de qualidade de

---

**32** Ibid

**33** Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, IICA, CPDA, Gestão Social, Brasil, 2009

**34** Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, IICA, CPDA, Legislação para o Desenvolvimento Territorial, Brasil, 2009

**35** Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, IICA, Políticas Públicas Territoriais, Brasil, 2009

**36** Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, IICA, Universidade de Campinas, Sistema de Avaliação da Política de Desenvolvimento Rural, Brasil, 2008

**37** Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, IICA, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Indicador de Condições de Vida, Brasil, 2007

vida por Territórios. Este trabalho inclui a definição dos indicadores, o desenho dos instrumentos de coleta de informação e a metodologia de aplicação.

Outro trabalho, realizado em 2007 por um grupo de pesquisadores da Universidade do Rio Grande do Sul<sup>38</sup>, desenvolveu uma metodologia para estimativa do Índice de Desenvolvimento Rural Sustentável, que incorporou a multidimensionalidade do desenvolvimento para estabelecer um conjunto de indicadores, critérios de estimativa e de padronização e métodos de alimentação e registro, com o objetivo de construir um indicador que viabilize acompanhar os impactos finais das políticas públicas nos Territórios em seu conjunto, ultrapassando os efeitos individuais dos beneficiários diretos das políticas.

Atualmente o IICA está desenvolvendo um estudo sobre Territórios e Combate à Pobreza, que deverá entregar no ano de 2011, tendo como foco a análise das interrelações entre as políticas territorializadas e os avanços na superação das condições de exclusão e vulnerabilidade da pobreza rural no Brasil.

### **3.5 Fórum de Desenvolvimento Rural**

Em 2004 foi criado o Fórum de Desenvolvimento Rural<sup>39</sup> como uma instância de caráter interinstitucional, na qual participam cerca de 30 instituições envolvidas em processos de desenvolvimento rural territorial, como uma iniciativa de cooperação entre o Condrap e o IICA, com o objetivo de apoiar a reflexão e a análise dos diferentes componentes da política dos Territórios Rurais.

O Fórum tem sido uma importante ferramenta de gestão de conhecimento, apoiando o Condrap na realização de atividades de debate e convocando a academia nacional e estrangeira para o debate e a análise, com uma ênfase especial na análise comparada de políticas com outros países que têm empreendido estratégias de caráter territorial para o desenvolvimento rural.

No desenvolvimento de sua agenda, realizou o I Fórum de Desenvolvimento Rural no ano de 2006, objetivando uma análise sobre políticas públicas, com base na apresentação de estudos realizados por diversos pesquisadores brasileiros e sua comparação com trabalhos apresentados por analistas de vários países latino-americanos e da Europa. O II Fórum foi realizado no ano de 2007 com o tema da articulação de políticas públicas. O III Fórum, em 2008, tratou do tema da gestão social do Território. O IV Fórum foi realizado em 2009, e teve como tema o futuro das políticas públicas. E o V Fórum se realizará no ano de 2010 sobre a relação entre as estratégias territoriais e a pobreza rural.

**38** Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, IICA Universidade do Rio Grande do Sul, Índice de Desenvolvimento Rural Sustentável, Brasil, 2008

**39** <http://www.iicaforumdrs.org.br/>

O Fórum tem servido de espaço de discussão e coordenação de um conjunto de trabalhos de investigação e avaliação que tem ajudado o desenvolvimento e a consolidação de uma visão geral da estratégia, tanto no âmbito teórico-conceitual, como no plano metodológico e operacional. É um mecanismo idôneo para estruturação de uma cooperação técnica internacional oferecida pelo IICA.

### **3.6 Gestão territorial brasileira como referência internacional**

A evolução das estratégias de desenvolvimento dos Territórios Rurais do Brasil tem servido de referência para muitos países ibero-americanos, os quais têm seguido os processos de construção institucional e de desenvolvimento conceitual, metodológico e instrumental. Em realidade, não é algo novo nem exclusivo desta política, uma vez que o Brasil tem sido sempre um exemplo de gestão do Território, em virtude dos particulares desafios que enfrenta por sua diversidade, extensão e complexidade.

Seguramente, é necessário destacar que os Territórios de Identidade e os Territórios da Cidadania constituíram-se em ponto de referência latino-americano, a exemplo da política de desenvolvimento rural européia, *Leader*, com a particularidade de sua proximidade com as realidades americanas.

Isto tem sido refletido na liderança que tem destacado o Brasil na construção, promoção e gestão do Programa Ibero-americano de Cooperação em Gestão Territorial – Proterritórios. Outro destaque é a realização de cursos internacionais nos quais participaram mais de 50 estudantes de 12 países, nos anos de 2009 e 2010, em processos de desenvolvimento de capacidades apoiados pela SDT, o Fórum de Desenvolvimento Rural, o IICA e o Proterritórios.

### **3.7 Liderança e apoio político**

Um dos fatores que é necessário destacar na concepção e operacionalização da estratégia de desenvolvimento rural sustentável nos últimos anos no Brasil identifica-se com a liderança política, técnica e administrativa que apresenta o grupo que assumiu a tarefa de implantá-lo.

É evidente que o processo brasileiro só pode ser explicado como um acumulado histórico de desenvolvimento institucional, de ação política de reivindicação de direitos por parte das organizações sociais e da capacidade técnica de seus funcionários, técnicos, líderes territoriais e líderes políticos. É um processo que se inicia desde antes da construção da atual institucionalidade.

Sem dúvida, é necessário ressaltar como um fator de êxito a continuidade das equipes técnicas que tem liderado, desde a SDT, o desenho e implantação da política e da direção política que a tem respaldado. Na perseverança do Secretário de Desenvolvimento Territorial, Humberto Oliveira e das equipes técnicas que o tem

acompanhado, está grande parte da explicação do que tornou possível dar início a um processo de política pública que é de longo alcance, que mostrará seus verdadeiros resultados no médio e longo prazos, mas que tem alcançado consolidar seus alicerces.

Isto é constatado na importância que tem sido conferida pelo Governo Federal, em sua totalidade, que assumiu uma agenda de desenvolvimento rural, de forma integral e prioritária, como nunca havia sido feito antes.

## Bibliografia

CNDRS Resolução nº. 33, de 18 de agosto de 2003

Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, Condraf, Resolução nº. 48 de 16 de Setembro de 2004

Duncan, Marcelo, Presente e futuro. Gestão social nos Territórios Rurais do Brasil, Revista Diversa, Ministério do Meio Ambiente, Meio Rural e Marinho, Espanha, 2009

Governo do Brasil, Decreto nº. 3.338 (14 de janeiro de 2000)

Governo do Brasil, Decreto nº. 1.946, de 28 de junho de 1996

Governo do Brasil, Decreto nº. 3.508, de 14 de junho de 2000

Governo do Brasil, Decreto nº. 4.854, de 8 de outubro de 2003

Governo do Brasil, Medida Provisória nº. 1911-12 (25 de novembro de 1999)

Governo do Brasil, Medida provisória nº. 29 (5 de janeiro de 1989)

<http://sge.mda.gov.br/>

<http://sig.mda.gov.br/>

<http://sit.mda.gov.br/>

<http://www.iicaforumdrs.org.br/>

[http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/pageflip/pageflip-view?pageflip\\_id=2221532](http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/pageflip/pageflip-view?pageflip_id=2221532)

Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura, IICA, Território e Identidade no Brasil, Brasil, 2008

Ministério do Desenvolvimento Agrário, Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, Condraf, I Conferência Nacional de Desenvolvimento Sustentável e Solidário, Documento Final, Brasília, agosto de 2008

Ministério do Desenvolvimento Agrário, MDA, Secretaria de Desenvolvimento Territorial, SDT, Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais, Brasília, DF, Brasil 30 de maio de 2005, Série Documentos Institucionais

Ministério do Desenvolvimento Agrário, MDA, Secretaria de Desenvolvimento Territorial, SDT, Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, Guia para o Planejamento, Documento de apoio nº. 02, Brasília, novembro de 2005

Ministério do Desenvolvimento Agrário, MDA, Secretaria de Desenvolvimento Territorial, SDT, Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais, Documento Institucional nº. 3, Brasília, novembro de 2005

Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Desenvolvimento Territorial, Atlas Territórios Rurais, Referências para o desenvolvimento territorial sustentável, 2004

## CAPÍTULO 4

# O PROGRAMA FACE ÀS DINÂMICAS TERRITORIAIS NO BRASIL: ANÁLISE DE QUATRO ESTUDOS DE CASO

**Osmil Galindo**

Economista e Consultor da Ceplan Consultoria

**Fábio Pimentel de Oliveira**

Economista e Consultor da Ceplan Consultoria

**Valdeci Monteiro dos Santos**

■ MS em Economista, e Socio da Ceplan Consultoria

### Introdução

O capítulo a seguir apresenta quatro estudos de caso escolhidos do universo de territórios contemplados pelo Programa MDA/SDT: Territórios do Nordeste Paraense (Pará), do Mato Grande (Rio Grande do Norte), do Cantuquiriguaçu (Paraná), e do Vale do Mucuri (Minas Gerais).

Os textos referentes a esses Territórios foram elaborados a partir de entrevistas e de fontes bibliográficas que têm como objeto os planos de desenvolvimento territorial, compondo-se de cinco partes. A primeira trata da Identificação e Formação do Território, voltada para o conhecimento da definição do Território e da sua formação. Isso abrange indagações de qual foi o processo seguido: como se deu a articulação e a definição prévia a partir do Ministério e a redefinição na base; quais instituições ou parceiros tiveram maior influência na delimitação e formação do Território; e o que prevaleceu nas idas e vindas das discussões em cada experiência.

A segunda parte aborda o Planejamento do Território e tem como objetivo central conhecer como foi concebido o Plano de Trabalho do Território; como se procedeu na elaboração do diagnóstico da realidade do Território definido anteriormente e como foram estabelecidas as diretrizes, objetivos e metas; quais os parceiros envolvidos nesse processo; o que prevaleceu nessas definições: a percepção técnica ou a política com o envolvimento maior da comunidade; qual o processo de concepção do Plano: uma definição técnica prévia seguida de um debate com os integrantes dos conselhos e comunidades; que tipo de relações ocorreu na formulação do diagnóstico e das políticas e metas concebidas.

A terceira aborda da Implementação do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS. O interesse é centrado nas questões seguintes: a realização

das diretrizes e metas concebidas no planejamento; como se dá a articulação do que fora previsto no Plano com a implantação das ações; que instituições participam efetivamente dessa realização, que papel tem exercido nesse processo; como participam os conselhos, o Ministério, os órgãos executores; que obstáculos e que facilidades, no caso concreto, foram encontrados nesse processo de implantação; e qual o grau de realização do que estava previsto.

Na quarta parte é focada a Gestão do Plano, em destaque: o modelo que foi concebido e implantado; que papel desempenha as diferentes instâncias: conselhos, governos estaduais, governos municipais, Governo Federal, ministérios; como se deu a institucionalização na concepção e na implantação do Plano; as modificações e ajustes locais nesse processo de implantação; aspectos positivos ou negativos que podem ser destacados na forma de institucionalização do modelo de gestão.

Na quinta parte é feita uma avaliação final, resumida, da experiência no Território, no que se refere: (i) à identificação e formação do Território; (ii) ao processo de concepção do plano territorial; (iii) ao processo de implantação do Plano; (iv) à forma ou modelo de gestão que foi institucionalizada nessa experiência para (a) conceber, (b) implantar, (c) monitorar, (d) avaliar e (f) revisar o Plano. Assinalam de forma sintética quais as lições que esta experiência teve de mais relevante. Quais as transformações, melhorias e conquistas que essa experiência específica de planejamento territorial trouxe para as comunidades envolvidas. Consideram, nesse particular, tanto os aspectos mais *objetivos* que definiram as melhorias e transformações decorrentes do planejamento territorial, como os aspectos *subjetivos* vinculados a atitudes e comportamentos dos que participaram dessa experiência.

## 1. Território do Nordeste Paraense – PA<sup>1</sup>

### 1.1 Identificação e Formação do Território

A concepção de um programa de desenvolvimento sustentável de territórios rurais do Brasil se deu em 2003, com o início da implementação da PTDRS pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, a partir da articulação de políticas públicas associada à promoção de ações de efetivo

---

<sup>1</sup> No Território do Nordeste Paraense foram realizadas 11 entrevistas com responsáveis pela implantação do planejamento do referido território: o Assessor Territorial; o Gerente Executivo de Agricultura Familiar – Basa; Gerente Executivo de Programas Governamentais – Basa; Secretário Executivo do CEDRS (Poder Público – Secretaria de Estado de Agricultura – Sagri); Coordenadora de Políticas e Planejamento Territorial da Secretaria de Estado de Integração Regional; Movimento de Mulheres do Nordeste Paraense- MMNEPA (Associação importante no Território); Membro do Colegiado Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável Codeter (representante governamental – Embrapa); Membro do Colegiado Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – Codeter (representante não governamental – Fetagri); Membro do Colegiado Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável Codeter (Órgão governamental atuante no Território – Emater-PA); Prefeito de São Domingos do Capim; e Coordenadora do PTDRS do Território e atual Secretária de Finanças e Planejamento de São Domingos do Capim.

impacto em regiões rurais do País. Desse momento em diante essa questão passou a ser tratada nos estados. A primeira discussão no Pará, com esse objetivo, foi realizada no Conselho de Desenvolvimento Rural do Estado, quando se procedeu a articulação com os movimentos sociais. A Federação dos Trabalhadores na Agricultura – Fetagri esteve à frente desse processo de a criação do Território Nordeste Paraense. Os critérios para a criação dos novos Territórios foram estabelecidos pela SDT, sendo um dos principais a dinâmica de assentamentos rurais na área. Assim, os municípios que tinham maior quantidade de assentamentos e que apresentavam maior articulação com a Fetagri foram selecionados para compor o referido Território.

É importante ressaltar que a definição dos municípios integrantes do Território do Nordeste Paraense passou por modificações até sua definição atual. A princípio o Território era composto por 15 municípios<sup>2</sup>, passando para 20 em 2009. Essa mudança, no entanto, não foi aceita com unanimidade. Uma das críticas do movimento social em relação à formação do Território diz respeito à escolha dos municípios que fazem parte deste. Alegam, na sua maioria, que no âmbito do Colegiado do Território ocorriam discussões com os municípios de Bragança, Tracuateua, Viseu e Augusto Correia, municípios que possuíam uma relação muito forte com os 15 do Território, tendo identidades cultural e produtiva muito parecidas. Esses municípios foram convidados a participar de diversas reuniões do Território, tendo sido aprovada no Colegiado Territorial, em assembléia, a moção para que eles fizessem parte do Território do Nordeste Paraense. A ata na qual fora documentada a moção foi encaminhada ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e, posteriormente, para a Secretaria de Desenvolvimento Territorial em Brasília. Soube-se depois que o Conselho Estadual não havia homologado a inclusão dos quatro municípios que vinha sendo discutida e, para surpresa do Colegiado do Território, durante uma Oficina Territorial, em Paragominas, veio à tona que o Conselho Estadual tinha aprovado a inclusão dos municípios de Abel Figueiredo, Rondon do Pará, Tomé Açu, Concórdia e Bujaru. Isso gerou certa desestabilização no Colegiado, já que não se considerou o que fora aprovado em assembléia. Na ocasião, chegou-se a conversar com algumas pessoas do SDT, mas a situação não pôde ser revertida.

Esse episódio foi bastante desgastante para as relações entre o Colegiado Territorial, o Conselho Estadual e a SDT, pois alguns municípios que entraram no recorte não possuíam muita identidade com os municípios que já faziam parte. Ademais, a força da tomada de decisão do Colegiado foi reduzida. Para os atores sociais entrevistados, ainda não se conseguiu reverter esse quadro.

Uma característica marcante no Território Nordeste Paraense é a presença significativa de assentamentos, onde predomina o baixo uso de tecnologia, embora

**2** Aurora do Pará, Cachoeira do Piriá, Capitão Poço, Dom Eliseu, Garrafão do Norte, Ipixuna do Pará, Irituia, Mãe do Rio, Nova Esperança do Piriá, Ourém, Paragominas, Santa Luzia do Pará, São Domingos do Capim, São Miguel do Guamá e Ulianópolis.

esteja mudando atualmente, num processo evolutivo importante. Tal fato remete a uma base econômica em que prevalece a agricultura familiar, com exceção nos municípios de Paragominas, Ulianópolis e Dom Eliseu, onde se constata a expansão da cultura da soja, que ocupa grandes áreas e é calcada num processo de mecanização.

Vale registrar no Território a presença de agricultores de várias regiões. Em geral os atores entrevistados não veem como problema e nem como fator negativo a presença de migrantes, com prevalência de nordestinos. São pessoas que vieram para a região em busca de terra para plantar e que de certa forma incentivaram a organização social que trouxe como fruto a semente da participação popular.

Não obstante, deve-se levar em conta o baixo envolvimento dos poderes públicos da esfera municipal. Poucos são os prefeitos que dão crédito ao programa, o que está associado em parte ao embate político. O Território foi criado numa região em que predominava uma política conservadora. Como os movimentos sociais assumiram o papel na articulação e coordenação do Colegiado Territorial, isso se tornou um entrave, situação que ainda hoje persiste, com apoio de poucas prefeituras ao programa. Essa situação tem mudado um pouco com a presença atuante da Embrapa, uma das instituições do Governo Federal que mais dinamizou o processo de desenvolvimento do Território do Nordeste Paraense.

Deve-se, nesta caracterização do Território, levar em conta a sua heterogeneidade, associada em grande parte à história dos municípios que o integram. Cachoeira do Piriá foi um município de exploração aurífera e mineral; aonde ainda hoje se explora ouro. Já Ourém cresceu por sua estrada de ferro. Nesses dois municípios e em São Miguel do Guamá, Irituia, Bujaru, Concórdia do Pará, São Domingos do Capim, Mãe do Rio, Aurora do Pará e Tomé-Açu há predomínio de paraenses na população. Nova Esperança do Piriá e Cachoeira do Piriá fazem fronteira com o Maranhão e a maior parte da população é maranhense. Paragominas e os municípios ao sul do Território (Ulianópolis, Dom Eliseu, Rondon do Pará e Abel Figueiredo) tiveram durante muito tempo como principais atividades econômicas a exploração de madeira e a criação de gado, que vêm sendo paulatinamente substituídas pela produção de grãos (soja), principalmente em Paragominas, Ulianópolis e Dom Eliseu. Nesses municípios a população predominante é do Centro-Oeste. Logo, pode-se dizer que uma das características marcantes do Território é a grande miscigenação de pessoas de outros estados. Nesse sentido, pode-se considerar uma característica positiva, já que traz novos hábitos culturais e contribui para transformar a economia local, gerando maior diversificação; no entanto, grande parte da população continua trabalhando na agricultura familiar, principalmente nas áreas de assentamento.

Sobre a mobilização social e o apoio à organização comunitária, no que diz respeito à formação do Território, desde o final de 2002 havia um processo de mobilização dos atores nos municípios. A mobilização social passou a se dar por meio de oficinas de

interação nos 15 municípios originais do Território, onde participaram sindicatos de trabalhadores rurais, associações e a Emater. Sobre os outros municípios que foram inseridos posteriormente, parte deles ainda não se integrou, como esperado, no contexto territorial. O Conselho Estadual, porém, tem esforços de mobilização em desenvolvimento na tentativa de agregar os diversos atores locais.

Os movimentos sociais estavam intensamente presentes, mas como garantia de que as propostas atingissem o Território como um todo era preciso a participação efetiva do poder público, que foi significativamente incipiente. Assim, atingiu-se um ponto em que eram colocadas proposições conflitantes com o poder público. Essa ainda é de certa forma, uma tônica no Território. Paragominas, por ser o município mais central, desenvolvido e populoso da área, sempre tem a maioria dos participantes nas assembléias e nas discussões, resultando no maior beneficiário.

Questionados acerca das representações existentes no Território, os atores sociais entrevistados, tanto representantes governamentais quanto dos movimentos sociais, consideram o papel da Fetagri muito importante no processo que culminou com a criação do Território do Nordeste Paraense, pois essa entidade de classe dos trabalhadores rurais tem possibilitado a categoria a incluir o debate da cidadania. Nesse patamar se encontra ainda o Movimento de Mulheres do Nordeste Paraense – MMNEPA.

No âmbito governamental destaca-se a Emater, com atuação relevante no Território: com escritório em todos os municípios, participação nos debates e acompanhamento em todas as ações locais. Em relação ao Governo Federal, a Embrapa tem uma atuação mais orgânica dentro desse debate do Território, além de um trabalho de parceria nas ações desenvolvidas no Território. No geral a participação dos outros órgãos federais ainda é tímida. O Incra, por exemplo, que devia atuar com maior presença, inclusive pelo fato do Nordeste Paraense ser uma das áreas com maior número de assentamentos do Pará, pouco tem comparecido aos debates, apesar de convites insistentemente feitos.

Em relação à participação do poder público municipal, pode-se destacar a presença mais assídua de apenas sete municípios: Aurora, Capitão Poço, Ipixuna do Pará, Paragominas, Santa Luzia do Pará, Nova Esperança do Piriá e Dom Eliseu. Desses, somente o prefeito de Nova Esperança do Piriá participa de debates. As outras prefeituras mandam representantes, em geral secretários municipais de agricultura.

## **1.2 O Planejamento do Território**

O grande estimulador da concepção do planejamento territorial no Nordeste Paraense foi o próprio Governo Federal, por meio da delegacia estadual do MDA, que de início tentou aglutinar a sociedade civil com a participação dos sindicatos dos

trabalhadores rurais, de associações (que contavam com algumas cooperativas), das prefeituras municipais (secretarias de agricultura), etc. Como se tratava de uma região tradicionalmente conservadora, observou-se certa resistência dos próprios prefeitos dos municípios, que não tinham familiaridade com o processo participativo. A partir dele foi criada uma Comissão Intersetorial de Apoio ao Desenvolvimento Territorial – Ciat, que evoluiu posteriormente para uma institucionalidade permanente, intitulada Colegiado de Desenvolvimento Territorial – Codeter.

Entrevistas realizadas no Território indicam que esse é um processo evolutivo, em que há ainda muito aprendizado pela frente e que está longe de sua conclusão. É um desafio para todos, uma vez que o próprio movimento social tem certa dificuldade em dialogar com o poder público ou com empresas que atuam na região.

O objetivo da SDT era criar os Territórios de forma que fosse possível a discussão das questões dos municípios, suas demandas sociais e econômicas, suas atuações, de forma regionalizada. Nesse sentido ocorreram vários debates, levando à participação das pessoas, agricultores e agricultoras, para que pudessem entender o processo – não era mais um espaço de debate e sim um espaço que facilitaria o levantamento de demandas e de solução de problemas.

O processo de construção do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS do Território do Nordeste Paraense teve início em 2003, quando se procurou apoiar o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. A elaboração desse Plano contou inicialmente com a participação de uma fundação que atuava no Território, realizando assistência técnica: a Fundação Socioambiental do Nordeste Paraense – Fanep, que se responsabilizou pela elaboração do Diagnóstico e Planejamento de Desenvolvimento do Território Rural do Nordeste Paraense, concluído em 2006. Com base em um processo participativo, por meio da realização de diversos encontros e debates em todo o Território, chegou-se aos primeiros fundamentos para a criação do PTDRS, sendo traçados os objetivos do planejamento do desenvolvimento, e estabelecidos os eixos aglutinadores, as diretrizes e as estratégias para os projetos específicos. No momento está se iniciando uma atualização do Plano, coordenado pelo Codeter, com o acréscimo dos cinco municípios incluídos em 2009 que contemplará alguns elementos novos na cadeia produtiva, como a inclusão do arranjo produtivo do Dendê, elemento importante na produção de biodiesel.

Na elaboração do Plano, o Território vivenciou um processo de planejamento participativo que contou com representantes dos municípios, incluindo entidades representativas dos agricultores e agricultoras familiares do Território – sindicatos, conselhos, cooperativas, associações, federações etc.; poder público – prefeituras, órgãos do Governo Estadual, órgãos do Governo Federal e organizações não governamentais que prestam serviços aos agricultores e agricultoras familiares. Em alguns municípios, onde havia maior organicidade, a participação foi

consideravelmente maior; a população rural participa mais ativamente do que as representações do público urbano.

Acerca da participação social na concepção do Plano do Território, Paragominas, Mãe do Rio, Irituia e São Domingos do Capim são municípios onde a presença das pessoas é mais expressiva. Durante as realizações de reuniões do Conselho confirma-se visualmente a grande afluxo de interessados. Ourém, São Miguel do Guamá e Concórdia do Pará já têm participação mediana. Várias ações acontecem em São Miguel do Guamá, município central, mas a atuação da sociedade civil ali ainda é incipiente. Participação importante é a do poder público de Esperança do Piriá, onde o prefeito não somente mobiliza as pessoas a se engajarem nas atividades, como também realiza palestras sobre a importância da participação ativa do município nos debates do Território.

Por outro lado, os menos participativos na opinião dos entrevistados são Abel Figueiredo, Bujaru, Tomé-Açu e Cachoeira do Piriá, apesar das tentativas da assessoria territorial em trazer esses municípios para se integrarem ao processo. Ocorre que nesses municípios o processo de organização, de modo geral, não é valorizado pela população e, portanto, praticamente não há participação.

Entre as principais propostas concebidas no Plano para o desenvolvimento do Território cabe destacar, segundo dados da Secretaria de Estado de Integração Regional – Seir, que a matriz para o ano de 2010 para o Território do Nordeste Paraense indicava 53 ações ofertadas em todas as secretarias de estado – equivalentes a 12% das ações previstas para o estado do Pará –, envolvendo recursos da ordem de R\$ 283,8 milhões (16,7% do montante dos investimentos no estado).

É importante, porém, considerar os investimentos contemplados no Programa Territórios da Cidadania para o Mato Grande. São 105 ações do PTC que estão sendo executadas pelo Governo Federal no período de 2007 a 2010, envolvendo um total de recursos de aproximadamente R\$ 318 milhões, dos quais R\$ 129 milhões (equivalentes 40,6% dos recursos do Programa para o Território) referem-se ao eixo de Direitos e Desenvolvimento Social, destinados majoritariamente ao Programa Bolsa Família (R\$ 69,2 milhões, beneficiando cerca de 55 mil famílias), Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa (R\$ 34,1 milhões para 5,6 mil pessoas) e Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa com Deficiência (R\$ 21,6 milhões para 3,6 mil pessoas). O segundo eixo mais contemplado com recursos do PTC é o de Saúde, Saneamento e Acesso à Água, para o qual foram carreados recursos de R\$ 69 milhões, com o maior volume destinando-se à ampliação da cobertura do trabalho de agentes comunitários de saúde (R\$ 14,3 milhões), ampliação do acesso da população à atenção básica (Saúde da Família) com R\$ 12,2 milhões, melhoria do sistema público de esgotamento sanitário (R\$ 9,2 milhões), melhoria do sistema público de abastecimento de água (R\$ 7,6 milhões), que juntos correspondem a 63% dos investimentos nesse eixo.

Para Infraestrutura foi destinada um total de R\$ 64,5 milhões, cabendo ao Programa Luz Para Todos 76,1% desses recursos e para ações nos assentamentos – recuperação de infraestrutura, crédito para instalação de assentados e demarcação topográfica de assentamentos – um montante de cerca de R\$ 11,3 milhões. Para as ações diretamente vinculadas às atividades produtivas, ou seja, no referente à Organização Sustentável da Produção, o PTC alocou para o Território do Mato Grande a quantia de R\$ 38,1 milhões, sendo a maioria desses recursos (equivalentes a 92,8% do montante disponibilizado para esse eixo) distribuída da seguinte forma: R\$ 26,3 milhões para 2,5 mil contratos de Crédito do Pronaf e R\$ 9 milhões aproximadamente para assistência técnica e capacitação de 13,6 mil assentados e 23,1 mil agricultores familiares. Os restantes R\$ 17,4 milhões do PTC para o Mato Grande foram destinados aos eixos de Educação e Cultura (R\$ 13,4 milhões), Ações Fundiárias (R\$ 3,7 milhões) referentes à regularização de cerca de 4,2 mil imóveis rurais na Amazônia Legal e Apoio à Gestão Territorial, ao qual coube apenas R\$ 190 mil.

Para os atores sociais entrevistados no Território, as metas estabelecidas pelo PTDRS para o Mato Grande são bem mais modestas do que o volume de recursos apontados nos documentos oficiais dos Governos Federal e Estadual. Entre 2004 e 2010 foi estabelecida como meta do PTDRS a criação de 46 projetos nos segmentos produtivo, educacional e de meio ambiente, totalizando um volume de recursos de aproximadamente R\$ 3,93 milhões. Do total de projetos, 17 (37% do universo) foram cancelados por diversos motivos, entre os quais predominou a questão da titulação das terras, envolvendo montante de R\$ 1,29 milhão, equivalente a 32,8% dos investimentos previstos para o Território no período. Por outro lado, dos projetos concluídos, num total de nove, sete encontram-se em análise na Caixa Econômica Federal – CEF.

Um dos projetos importantes do Plano refere-se à construção de uma Arena Territorial. Trata-se de um espaço dotado de alojamentos, auditório, base para inclusão digital, área para ações culturais e área para localização de instituições diversas. Esse projeto, orçado em aproximadamente R\$ 850 mil conta com o apoio da Embrapa, encontrando-se com algumas pendências para ser executado. Outro projeto, também inconcluso, é o da implantação de um Sistema de Gestão Estratégica, no âmbito do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PDSTR, em parceria com a Universidade Federal do Pará – UFPA. O projeto, com montante de recursos previstos em R\$ 327 mil, visa o desenvolvimento de processos de acompanhamento, monitoramento, avaliação e informação por intermédio de Células de Acompanhamento no Território, encontrando-se paralisado.

A partir dos eixos prioritários apontados no diagnóstico e encampados no PTDRS, foram identificados diversos projetos estratégicos, onde se destacam entre outros: 1) no segmento produtivo, projetos de apicultura (Construção de uma agroindústria/entreposto de mel e derivados), piscicultura (Implantação de tanque-rede nos rios

e igarapés do Território), avicultura familiar (aumento da capacidade de produção de pintos e fábrica de ração) e implantação de hortas comunitárias nos municípios do Território; 2) no segmento educacional e de capacitação, projetos de ampliação e adequação funcional da Casa Familiar Rural de Ourém, Irituia e Ipixuna do Pará e de capacitação dos representantes da Ciat; e 3) no segmento de meio ambiente, projetos de recuperação de áreas degradadas.

Existem importantes propostas do Plano que têm como foco a segurança alimentar. A região onde se localiza o Território possui muitos igarapés, alguns com profundidade suficiente para promover a implantação de tanques para criação de peixes, mas que não eram aproveitados pelos agricultores da região. Como se tratava de um antigo anseio da população local, o Plano criou esse projeto, considerado pelos atores sociais da área como estruturador. Sendo um projeto novo, surgiram em seu início alguns obstáculos à sua implantação, que vêm sendo sanados pelo acompanhamento da Emater.

Ainda com referência à questão da segurança alimentar, o MDA elaborou, em parceria com o do Instituto Ouro Verde, um Plano Territorial de Cadeia de Produção Cooperativa (PTCPC) no Nordeste Paraense, um dos instrumentos de trabalho para o Colegiado voltado para apoiar o desenvolvimento sustentável local. O PTCPC prevê uma série de ações na cadeia produtiva da fruticultura, focada em quatro atividades importantes: citricultura, cajucultura, cultura da goiaba e do açaí. No primeiro caso, o Nordeste Paraense é o maior pólo produtor de laranja da região Norte, responsabilizando-se por 70% da produção regional e por 80% da produção estadual, destacando-se o município de Capitão Poço. No caso da cajucultura, o Nordeste Paraense produz 80% da castanha de caju do estado o que equivale a 60% da produção da Região Norte. Quanto ao cultivo da goiaba, produzida majoritariamente nos municípios de Dom Eliseu e Tomé-Açu, o Território detém 96% da produção paraense e 84% da Região Norte. Por sua vez, o açaí é disseminado pelo Território e principalmente em Irituia, São Domingos do Capim e São Miguel do Guamá. Apesar de o Nordeste Paraense produzir apenas 8% dessa cultura em relação ao Pará e 7% da nacional, por conta da proximidade das maiores áreas produtoras no estado seu cultivo se apresenta como uma das grandes potencialidades locais.

Os investimentos previstos no PTCPC envolvem recursos de aproximadamente R\$12,2 milhões, dos quais cerca de R\$ 1,1 milhão é destinado a ações de capacitação visando o fortalecimento da cadeia produtiva da fruticultura. O maior volume dos investimentos (R\$ 11,1 milhões) refere-se, em sua maior parte, a obras de infraestrutura, sistemas de irrigação, construção de agroindústrias e aquisição de veículos.

É importante destacar a atuação da Embrapa que vem executando, em convênio com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, o Projeto Agrofuturo, que tem como foco o fortalecimento da agricultura familiar com a criação de Núcleos Piloto

de Informação e Gestão Tecnológica para a Agricultura Familiar. A ideia é que esses núcleos contribuam para fortalecer a agricultura familiar por meio da melhoria nos serviços que atendem suas necessidades, em termos de acesso aos conhecimentos e capacitação.

É generalizada a compreensão de que o processo de gestão do Território do Nordeste Paraense ainda está em construção. O Modelo de Gestão original contemplava a criação de uma instância maior de compartilhamento das decisões e das responsabilidades, intitulada Comissão Intersetorial de Apoio ao Desenvolvimento Territorial – Ciat, composta por: um Núcleo Diretivo em que participavam a Emater, o Movimento de Mulheres do Nordeste Paraense – MMNEPA, a Fundação Socioambiental do Nordeste Paraense – Fanep, o Incra, a Fetagri e representantes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural dos municípios de Aurora do Pará e Capitão Poço; um Núcleo Técnico com membros da Emater, Fanep, Embrapa, Incra, Grupo de Trabalho Amazônico – GTA, Secretaria da Agricultura do Estado do Pará e Fetagri; uma Plenária com representantes das prefeituras, dos sindicatos dos trabalhadores rurais, dos conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável – CMDRS e de representações dos Núcleos Diretivo e Técnico (Emater, Fanep, MMNEPA, Fetagri, Embrapa e GTA). O Núcleo Diretivo se compõe atualmente de 19 membros, sendo 11 representantes do poder público e 8 da sociedade civil. O Núcleo Técnico é representado por 19 membros do poder público e dez da sociedade civil. A Plenária é formada por 55 representantes do poder público e 77 da sociedade civil. O Modelo de Gestão possui um Sistema de Monitoramento e Avaliação, cuja função principal é a de medir a eficiência e eficácia das políticas públicas implementadas.

A partir do Ciat foi criado um Comitê Gestor, composto por um representante do Núcleo Diretivo, um representante do Núcleo Técnico, o Articulador territorial e pessoas responsáveis pelos projetos indicados no PTDRS. Foi instituída também uma Comissão de Acompanhamento dos Projetos, composta por técnicos e responsáveis administrativos dos projetos, além de representantes das organizações/entidades parceiras.

Alguns atores consideram o Plano, ao menos em tese, como apontando para um modelo de sistema de articulação entre as propostas (econômicas, políticas e sociais), visando garantir a complementaridade das iniciativas no Território. As maiores dificuldades encontradas dizem respeito a um problema cultural e de planejamento do próprio governo, cujas disputas por espaço, seja no orçamento ou em determinados programas, nem sempre obedecem às regras gerais.

### **1.3 Implementação do Plano de Desenvolvimento do Território**

Uma das principais metas do Plano é o fortalecimento institucional, a partir da discussão territorial com os movimentos sociais e, de forma mais prática, executar

os projetos de infraestrutura essenciais ao desenvolvimento econômico dos projetos produtivos voltados para a segurança alimentar e de apoio à comercialização.

Para a maioria dos atores sociais do Território é de fundamental importância a implantação da piscicultura e das casas familiares rurais. Outro projeto, de casas de farinha, não avançou; uma avaliação feita pela Conab, na região, aponta o produto como não sendo bom para o consumo humano, resultado da falta de higiene com que ali é feita a farinha. É uma questão difícil de contornar, já que não há água tratada. A região do Nordeste Paraense é, segundo um dos atores entrevistados, a que apresenta maior incidência de câncer de estômago no Pará, podendo o consumo da farinha ali produzida ser um dos fatores associados, já que é dos produtos mais consumidos – principalmente pela população de baixa renda.

Em primeiro lugar é preciso que se resolva a questão da água, com projetos que tragam água potável e de boa qualidade para as áreas rurais dos municípios do Território; é necessário depois que sejam ministrados cursos de higienização, como vem sendo feito paulatinamente. É necessário, todavia, um debate maior, um trabalho de conscientização para que população entenda que para a implantação de casas de farinha, tem-se um longo caminho a percorrer.

O Plano preconiza a construção de estradas vicinais, imprescindíveis para o escoamento da produção da pequena agricultura familiar, que em alguns lugares se consolidou. Uma meta que constitui um grande desafio para o Território é a redução do desmatamento. Um dos projetos estruturadores previsto no Plano é um grande reflorestamento para a recuperação da região. A população local utiliza tradicionalmente o sistema de derruba, queima e planta. Após alguns anos de cultivo na terra, passam-na adiante e quando não conseguem outra área, deslocam-se para as áreas urbanas, contribuindo para elevar os índices de prostituição e de marginalidade.

A questão do reflorestamento é fundamental para o Território, pois na região vários rios já desapareceram, inclusive alguns que originaram nomes de cidades, como os rios Mãe do Rio, Irituia e Santa Luzia do Pará. No âmbito dos projetos estruturadores, parcela significativa dos atores sociais entrevistados considera que o reflorestamento é um desafio que deve ser levado com veemência para dentro do debate do Território.

Entre os projetos concebidos e executados, na área ambiental mencionam-se os projetos de reflorestamento, mais especificamente de produção de mudas, que ainda não conseguiu sair do papel. Várias empresas ganharam as licitações, mas no momento da implantação dos viveiros de mudas surgem as grandes dificuldades, já que todo o material utilizado, por exigência da Secretaria do Meio Ambiente, necessita de um certificado. O Plano previu a instalação de projetos de viveiros de mudas em Paragominas, Dom Eliseu, Irituia e Ourém, com uma meta original de oito viveiros por município, que foi reduzida para quatro, além dos municípios de Aurora

do Pará, Nova Esperança do Piriá, Santa Luzia do Pará e Ulianópolis, onde os projetos foram cancelados. Por outro lado, deve-se destacar que o município de Paragominas tem sido uma referência nacional como modelo de desenvolvimento sustentável, atuando no controle do desmatamento, educação, saúde e segurança, obtendo grande avanço nesses itens.

Na categoria de produtividade, ressalta-se o projeto de ampliação e aparelhamento de unidades de beneficiamento da mandioca em São Domingos do Capim e Nova Esperança do Piriá, o segundo com pendências jurídicas junto à Caixa Econômica Federal por conta de problemas com a titulação de terras; e projetos cancelados em Garrafão do Norte, Mãe do Rio e São Miguel do Guamá. Devido a problemas, também de titulação de terras, deve-se salientar o cancelamento do projeto de agroindústria de beneficiamento de caju em Mãe do Rio e de apriscos, aviários e pocilgas em Irituia, Ourém e Ipixuna do Pará, respectivamente. Também pelo mesmo motivo foram cancelados projetos em São Miguel do Guamá (Centro Territorial de Formação), Santa Luzia do Pará (Casa de farinha e Casa do Mel), Dom Eliseu e Capitão Poço (estufas de Propagação por Clonagem). Em relação à segurança alimentar, foram pleiteados alguns projetos de tanques-redes (piscicultura), que por problemas diversos ainda não foram concluídos; inclusive, em 2010, praticamente todos os recursos para projetos produtivos no Território referem-se à construção de tanques para a criação de peixes.

Outra linha de projetos produtivos na área está voltada para a cadeia da fruticultura. Há no Território quatro atividades produtivas, da fruticultura, muito relevantes para a inclusão social e o melhoramento de renda dos agricultores familiares: citricultura, caju, goiaba e açaí, sendo este distribuído em toda a área. O município de Capitão Poço é um grande produtor de cítricos (laranja e limão), Ulianópolis produz caju, Dom Eliseu cultiva goiaba e é o açaí um produto disseminado por todo o Território. Trata-se, na visão de diversos atores sociais entrevistados, de um projeto estruturador que envolve um grande número de produtores e tem uma relevância social bastante significativa. Já existe um Plano da Cadeia Produtiva da Fruticultura, atualmente em processo de estruturação e de negociação com o BNDES, com intermediação da Casa Civil e apoiada pelo Grupo de Trabalho Nacional de Fruticultura e MDA. Foram realizadas várias reuniões, inclusive com o BNDES, junto ao qual está sendo pleiteado um investimento para industrialização da castanha do caju, da goiaba e do açaí, mas ainda não se tem nada de concreto.

Destinado à educação, destaca-se no Plano o projeto das escolas familiares rurais. Essa foi uma das estratégias que encontrou dificuldades em sua implantação por problemas com a titulação de terras, fato considerado pela maioria dos atores entrevistados como um dos principais motivos para a perda de recursos para projetos estabelecidos pelo Plano. Apesar desse percalço, foi estruturado o projeto da Casa Familiar Rural – CFR, com a adequação de espaço físico para o funcionamento de três CFRs, em Ourém e Irituia, com projetos concluídos e funcionando, e em Ipixuna

do Pará, cuja obra também foi concluída, faltando a inauguração. Esse é considerado por todos entrevistados como o principal projeto estruturador, pois permitiu que muitos filhos de agricultores, que terminavam o ensino médio e não tinham opção de continuar os estudos, estejam em processo de capacitação e voltando para trabalhar nas terras dos seus pais.

Segundo todos os atores sociais pesquisados, a maior parte das atividades e projetos previstos no PTDRS não foi realizada. A maioria não soube dizer quais, mas há certeza de que não eles foram executados. Uma das razões para isso é a desarticulação dos atores do Território, segundo alguns dos entrevistados; falam da articulação entre as prefeituras e do próprio movimento social já que, na falta de pressão de um para que o outro execute, nada é feito. Isso pode ser extrapolado para a maioria dos municípios do Território, pois os gestores municipais não puderam perceber a importância da organização do Território. Talvez tenha havido também falha na articulação dos gestores do Território, fruto da falta de capacitação no processo entre as partes integrantes na construção e na execução do Plano.

Desde a implementação do PTDRS surgiram conflitos de atuação nos espaços municipais do Território, mas alguns atores, principalmente os representantes do movimento social, não conseguem visualizar, dentro do Plano, uma solução. Essa é uma questão a ser tratada na requalificação do Plano, por meio do fortalecimento da gestão.

Quando da estruturação do Território houve uma dificuldade de conciliar os diferentes interesses, por conta de diretrizes políticas governamentais que não tinham como prioridade o projeto de territorialidade. Não se conseguia diálogo entre as instituições e sempre que ocorriam reuniões ou oficinas, conflitos surgiam. A partir de 2003 a situação melhorou, sendo até certo ponto amenizada, devido ao maior comprometimento do poder público com políticas voltadas para o desenvolvimento territorial.

O Conselho Territorial tem procurado conciliar os interesses gerais do Território e os específicos dos municípios, mediante reuniões para as quais são convocados membros dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, onde as secretarias municipais de agricultura têm um papel importante. Contudo, frequentemente essas são as secretarias menos estruturadas de todo o aparato governamental municipal, além de que nem todos os municípios contam com esse órgão, o que dificulta a gestão de conflitos no Território.

São realizadas oficinas com metodologia participativa em todos os municípios do Território e deles é feito um levantamento de programas e projetos. Nesses encontros, que possibilitaram a junção da maioria dos parceiros, conseguiu-se chegar a programas unificados que se tornaram programas do Território. Houve situações, específicas de

um município, essenciais para a sua sobrevivência e que foram inseridas no programa justamente para evitar que surgisse um conflito maior. Nesses casos, chegou-se a um consenso, com essas questões elencadas dentro de programas, mas como projetos específicos de municípios.

São, na verdade, disputas sadias. Aquele capaz de se articular, dialogar, apresentar propostas com mais qualidade e que levem em consideração um maior número de pessoas a serem beneficiadas, tem a garantia de que essas propostas serão priorizadas.

Segundo alguns atores sociais entrevistados, a prática de planejamento no Território é de certa forma pioneira. Antes da deflagração do processo de territorialização, os investimentos que ocorriam na região eram definidos por um Conselho “chapa branca”, submetido aos interesses das prefeituras locais, que determinava a aplicação desses recursos. Uma análise da aplicação dos investimentos alocados para a agricultura familiar nos municípios do Território revelaria que os veículos (caminhões e tratores) destinados àquela categoria de produtores foram desviados para outras funções, por exemplo, coleta de lixo. Na realidade, existia e existe ainda hoje uma organização dos prefeitos, mas o que sempre prevaleceu dentro dessa organização foi a questão partidária.

Das várias organizações que tiveram articulação na região, uma das poucas que conseguiram aglutinar alguns municípios dentro de um planejamento foi a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – Fase, durante sua atuação na década de 1980 e início dos anos 1990. Depois disso, merece ser mencionada apenas Fetagri, que entretanto consegue agregar somente o pessoal ligado à agricultura familiar.

O âmbito do Território não estabelece diferença entre os atores econômicos, políticos e sociais, assegurando a todos o seu espaço. Nesse sentido, é experiência de planejamento pioneira, pois discute todas as questões – educação, geração de renda, saúde, etc. – sem discriminação e sem prioridade de tema.

#### **1.4 Gestão do Plano – A Institucionalidade**

A diversidade socioambiental que caracteriza o Território do Nordeste Paraense se expressa na organização social de movimentos de produtores, principalmente das categorias de agricultores familiares, assentados ou não da Reforma Agrária, de mulheres e, em menor participação, de quilombolas, indígenas, pescadores e extrativistas. Entre as principais organizações da sociedade civil que atuam no Território estão: os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, presentes em todos os municípios; a Fetagri, entidade que atua de forma significativa no fortalecimento da agricultura familiar, e da Reforma Agrária, contribuindo decisivamente para a obtenção do crédito agrícola, assistência técnica, extensão rural, previdência social, organização e formação sindical; o Movimento de Mulheres do Nordeste Paraense (MMNEPA).

Outros agentes da sociedade civil devem ser mencionados, a exemplo da Associação dos Municípios do Nordeste Paraense – Amunep, Associação de Moradores Unidos da Tropicália e Associação das Casas Familiares Rurais (Arcafar), que tiveram alguma participação no início do Território.

Salienta-se também, principalmente nos momentos que antecederam a criação do Território e entre os anos iniciais (2003 a 2006), o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), que atua na promoção da participação das comunidades da floresta nas políticas de desenvolvimento sustentável, envolvendo agricultores, seringueiros, indígenas, quilombolas, quebradeiras de coco babaçu, pescadores, ribeirinhos e entidades ambientalistas, de assessoria técnica, de comunicação comunitária e de direitos humanos.

Na instância governamental ressalta-se, em âmbito federal, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e no momento da criação e nos primeiros anos do Território, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Nacional de Reforma Agrária (Incra). Na instância estadual mencionam-se os órgãos governamentais de assistência técnica, pesquisa, controle fitossanitário, com destaque para a Secretaria de Agricultura do Estado do Pará (Sagri), a Agência de Defesa da Pecuária do Pará (Adepará) e a Empresa de Assistência Técnica Extensão Rural do Pará (Emater).

Entre os Agentes Privados não governamentais ressaltam-se a Fundação Socioambiental do Nordeste Paraense – Fanep (que atua na assessoria técnica, social e ambiental aos projetos de assentamentos) e o Instituto de Assistência técnica, extensão e desenvolvimento rural sustentável.

Para o bom funcionamento do sistema de gerenciamento do PTDRS no Território, os núcleos diretivo e técnico do Colegiado procuram se reunir para tentar dar continuidade às ações estabelecidas no Plano. O problema, na visão de alguns atores, é que o Território tem pouca estrutura para se reunir, além das lideranças terem baixa qualificação. Por sua vez, apesar das convocações feitas, verifica-se pouca participação de instituições fundamentais para o funcionamento do processo. Essa questão tem contribuído para que o Território perca alguns projetos que vêm sendo discutidos desde a sua criação e, como consequência, aumentar o descrédito dos municípios em relação ao processo.

Em 2008, foi decidido em uma das reuniões do Comitê que todo o recurso destinado pelo Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – Pronat seria destinado à criação de um Centro Territorial de Formação, onde o Território do Nordeste Paraense teria um espaço físico do Colegiado para reuniões e seria usado como um local de formação permanente. Esse projeto, no valor de quase 1 milhão de Reais, foi perdido por problemas com a documentação da área de localização.

Ademais, os membros do núcleo técnico do Conselho Territorial – Codeter são na maioria voluntários e, por conta das atividades das pessoas – no geral são técnicos de entidades públicas –, nem sempre estão disponíveis, o que se torna um obstáculo para o bom andamento da elaboração dos projetos territoriais. O ritmo dos acontecimentos prova que o processo está ainda longe de se consolidar.

Alguns atores entrevistados creem não existir controle, nem acompanhamento, nem avaliação permanente das atividades no Território. Concordam que essa fragilidade se deve a um somatório de alguns aspectos dos quais ressalta-se a falta de estrutura do próprio Colegiado Territorial, o despreparo da equipe e a deficiência na logística e transporte para que os técnicos visitem o Território. A respeito disso tecem críticas à delegacia estadual do MDA, à qual os articuladores estaduais, que são responsáveis pelo monitoramento e arranjos institucionais do Território, estão ligados e que vêm tendo dificuldades de acompanhar o Território devido à escassez de recursos disponibilizados pelo órgão para custear as atividades, reduzindo a capacidade de articulação. No novo formato cogitado, o Colegiado está planejando voltar a acompanhar todos os investimentos no Território.

Na opinião de alguns atores entrevistados, o desenvolvimento do Território passa pela criação de uma nova institucionalidade, talvez até com o surgimento de novas instâncias, e que sejam definidas com clareza as responsabilidades e os papéis de cada membro do Colegiado. Concordam que é preciso se evoluir para uma gestão mais profissionalizada.

Em uma das plenárias realizadas em meados do 1º semestre de 2010, com a presença de 172 pessoas que constituem o Colegiado do Território, a maior parte representante da sociedade civil, foi estipulado um prazo para que cada instituição governamental e não governamental formalizasse, perante o núcleo diretivo do Território, quais as pessoas que iriam representá-las nos debates das plenárias e, até o final de setembro, parcela significativa ainda não havia enviado suas indicações, o que confirma o nível de dificuldade para o encaminhamento das questões do Território.

Entretanto, alguns membros do Codeter entrevistados acreditam existir monitoramento e avaliação permanente das ações no Território, onde tudo é visualizado no POA – Planejamento Operativo. Ademais, segundo esses atores, qualquer ação é disponibilizada em meio eletrônico, onde é possível visualizar os entraves e as propostas para a neutralização destes. Concordam, porém, que deve ser feita uma reflexão sobre os caminhos a seguir para romper com os obstáculos ao longo do processo, que não são poucos.

Em relação ao desenvolvimento do Território os atores entrevistados ressaltam alguns instrumentos de caráter operacional que podem contribuir para sua viabilização. O primeiro é a assistência técnica, instrumento fundamental para a

elaboração e a execução de projetos. Esse instrumento é um grande entrave que existe no Território, principalmente para os movimentos sociais, embora a assistência técnica tenha melhorado significativamente nos últimos anos, graças à atuação da Emater. Os próprios órgãos de assistência técnica se aparelharam e buscaram se estruturar.

Outro instrumento é o crédito, mas sem o apoio de assistência técnica, como aconteceu com o Pronaf no Território, de nada adianta. Por serem poucos os técnicos disponíveis naquela época, não foi possível atender a demanda que era considerável. Esse instrumento está diretamente vinculado a outro aspecto que é a capacitação, tanto do agricultor quanto do técnico. Ademais, é importante a definição de um calendário agrícola no Território.

### **1.5 Avaliação**

Na visão dos atores entrevistados, o Território do Nordeste Paraense ainda não se consolidou como tal. Analisando sob o ponto de vista das organizações sociais o sentimento de pertencimento, de reconhecimento de identidade, de conseguir pensar projetos para serem trabalhados no âmbito territorial, é uma realidade no Território. Hoje se observa forte interação entre os sindicatos de trabalhadores rurais, o movimento de mulheres e as associações, inclusive contribuindo para o fortalecimento da Fetagri.

O sentimento de pertencimento perpassa também a relação com a terra. Nos municípios onde a maioria da população é oriunda de outros estados, essa percepção de pertencer ao Território do Nordeste Paraense é mínima, mesmo nos atores dos movimentos sociais. É o que se observa em Paragominas, Ulianópolis, Dom Eliseu e em menor escala em Ipixuna do Pará. Mas em municípios como São Domingos do Capim, São Miguel do Guamá, Irituia, Ourém, Capitão Poço e Garrafão do Norte, por exemplo, cuja população nasceu e vive ali toda a vida, o sentimento de pertencimento ao Território é bem maior.

Em relação ao poder público municipal, com algumas exceções, esse segmento ainda não conseguiu internalizar a importância de participar desses espaços. Na visão dos dirigentes municipais, quando se fala num projeto territorial é preciso que o mesmo se estabeleça geograficamente em algum lugar. Quando um prefeito vê que vai fazer uma gestão compartilhada ou que vai ceder o seu espaço, emprestando o nome para fazer a gestão de um projeto que vai beneficiar três ou quatro municípios, ele se assusta um pouco com isso.

Por sua vez, o governo estadual, apesar dos esforços, ainda apresenta restrições em trabalhar na dinâmica territorial. Isso se torna muito claro quando se observa os recortes territoriais por instituição. O Território do Nordeste Paraense, pelo recorte

do MDA, se compõe de 20 municípios. Esses mesmos municípios estão divididos em três regiões de integração do Estado do Pará, pela qual se pauta a atuação da Emater. Cada instituição pública, tanto do Governo Federal, quanto do Estadual, tem recortes diferentes. A Secretaria de Agricultura do Estado tem um recorte que é diferente da Secretaria de Saúde, que é diferente das áreas das unidades regionais do Incra, o que de certa forma constitui um entrave à execução de ações no Território. O próprio Governo Federal, que vem trabalhando com especial atenção a política de desenvolvimento territorial, tem procurado criar uma estrutura onde se relacionam mais de vinte ministérios disponibilizando suas ações para serem discutidas naquele espaço, ainda não conseguiu passar isso para o Incra, para a Funasa. A partir do momento que se conseguir fechar o mesmo recorte territorial para todas as instituições, se avançará significativamente nesse sentimento de 'pertencimento' ao Território.

Na visão dos atores sociais, um fato importante a ser trabalhado no Território para garantir a continuidade e o sucesso futuro do processo é a criação de um movimento para fazer com que as prefeituras desenvolvam um processo de planejamento institucional visando promover a inclusão desses municípios no espaço territorial, de forma a que se possa discutir de maneira mais abrangente esse debate. É fundamental que esses municípios venham somar esforços para que o Território possa se organizar e se fortalecer na busca por políticas que venham a contribuir para o desenvolvimento da região.

Na verdade, a intenção maior é a de que exista uma vinculação entre as políticas territoriais do Governo Federal e as outras políticas públicas no Território, mas na prática isso não acontece. Um dos principais motivos para esse entrave é a falta da participação dos atores públicos locais, dificultando a integração territorial.

Alguns atores entrevistados acham que o próprio Plano não contribuiu para que houvesse uma melhora na integração entre o poder público e os outros poderes que atuam no Território, inclusive com a sociedade civil organizada. Um exemplo positivo que poderia ser mencionado é o da Embrapa, que participou ativamente do processo de formulação do PTDRS. Entretanto, quem acabou tendo uma relação maior com o Plano foram os movimentos sociais e os sindicatos de trabalhadores rurais. Isso se deu por conta da relação conflituosa de parcela significativa dos governos locais, adversários políticos do Governo do Estado. Enquanto os primeiros não valorizavam a agricultura familiar e o processo participativo, o estado tinha como um dos principais focos a gestão territorial onde os movimentos sociais eram os protagonistas mais importantes, alicerçados em metodologias participativas.

O fato é que parcela significativa dos atores entrevistados acha que a articulação das políticas públicas é incipiente, mas não sabem dizer se isso ocorreu por conta da incapacidade de gestão do Colegiado para tentar fazer a interface entre as políticas

importantes ou se deve ao pouco apoio do governo estadual para que isso ocorra. Talvez o grande problema esteja na mobilização e na sensibilização dos atores.

Sobre a situação do Território após 2003, os atores sociais destacaram que o importante em todo esse processo foi ter quebrado uma série de barreiras existentes entre o movimento social e alguns organismos governamentais. De fato, se conseguiu uma aproximação frutífera entre órgãos como Emater e Embrapa com os movimentos sociais, o que pode ser considerado um avanço bastante positivo. A opinião comum é que o Governo do Estado deveria ter se envolvido mais com essa questão territorial, o que contribuiria para se elevar a possibilidade de desenvolvimento do Território.

Como principal ponto negativo no Território foi apontada a questão fundiária. Existem municípios em que aproximadamente 80% das terras não estão legalizadas. Isso contribuiu de forma significativa para entravar o processo de execução de inúmeros projetos, que esbarravam na exigência legal de documentação das áreas onde os mesmos se localizariam.

Por sua vez, como principal ponto positivo ressalta-se o poder que a sociedade tem de debater e definir para onde vão os recursos e qual o projeto deve ser elaborado e implantado em qual município. Um dos fatores que contribuiu para isso foi a questão da educação no campo. Constatam-se resistências nos centros de decisão dos governos municipais em relação ao planejamento e à elaboração do orçamento municipal, que partem daqueles que ainda não conseguiram se desvencilhar da cultura conservadora no modo de fazer política. Porém, tem se observado uma mudança em curso importante no desenvolvimento do Território, gestada principalmente no âmbito educacional.

Há que se considerar também uma evolução relevante do ponto de vista organizacional, que reflete o entendimento de que se deve tratar os desiguais de forma desigual. Contata-se, assim, que não é possível tratar de uma política para o Nordeste Paraense como trata para as regiões sul ou sudeste do Pará. Esse já foi um grande avanço no processo de planejamento.

É consenso de que ocorreram melhorias e quem principalmente ganhou com isso foram os sindicatos de trabalhadores rurais, os agricultores que estão ligados a esses sindicatos. Isso se deu porque a participação desses atores foi mais efetiva. Esse processo abriu portas, principalmente, no sentido do conhecimento, possibilitando a essa categoria visualizar que existem outras formas além das tradicionais e conservadoras de se acessar recursos e de se elaborar projetos que vão beneficiar diretamente os pequenos agricultores vinculados a movimentos sociais.

A respeito da atuação dos órgãos e instituições públicas no Território existem situações diversas. Observa-se na maioria dos municípios a ausência de instituições

federais e até mesmo estaduais. Já Paragominas tem uma realidade diferente, onde se percebe a presença de diversos órgãos, a exemplo da Embrapa e do Inbra, que funcionam em um mesmo prédio, atuando de forma integrada.

Uma queixa que aparece no Território é que algumas secretarias são muito mais presentes que outras. Nesse patamar encontram-se as secretarias e os órgãos mais ligados ao desenvolvimento sustentável. Quando se trata de política integrada, é preciso relacionar a produção à saúde, educação, segurança, ciência e tecnologia – principalmente ter a presença de universidades e o apoio de instituições de pesquisa. Isso já acontece bem mais intensamente do que acontecia há cinco anos, mas ainda é deficitário. O Colegiado ainda não conseguiu reunir um grupo permanente, bem organizado, que possa contar com apoio forte de uma universidade. Nos Territórios onde não se consegue manter esse grupo coeso, surgem as dificuldades. Esse é o quadro do Nordeste Paraense. Observa-se uma oscilação na atuação dos órgãos, o que de certa forma revela uma fragilidade na articulação institucional no Território. No período de 2008 e 2009, foi possível manter reuniões sistemáticas ordinárias e extraordinárias e acompanhar as ações no Território, o que não conseguiu se repetir em 2010.

Uma das críticas mais constantes por parte dos atores sociais entrevistados diz respeito à ausência de interação entre o Território e a Seir – Secretaria de Integração Regional do Estado. Na época do lançamento do Programa Território da Cidadania, verificou-se um grande aparato da mídia em torno desse fato. Na ocasião ocorreram discussões no âmbito do Governo do Estado, de certa forma encampando o projeto institucional do desenvolvimento territorial, mas tudo não passou de jogo de cena. Após esses primeiros momentos nada foi feito para que houvesse essa interação. A Secretaria foi por diversas vezes convidada a participar das reuniões, das plenárias, inclusive na plenária de recomposição do Colegiado, o que não aconteceu. Mesmo sem a presença não só da Seir, como de várias outras secretarias do Estado, como a Sedect (Secretaria de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia), o Colegiado as manteve no Conselho por achar que elas são importantes no processo.

Os agricultores familiares do Território vêm trabalhando a quase dois anos na elaboração de um Plano de Cadeias Produtivas da Fruticultura, discutindo o assunto com a Emater e a Embrapa, encontrando-se atualmente em um nível de discussão mais avançada com o BNDES. Em 2008, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa liberou recursos para trabalhar arranjos produtivos locais. Ficou claro que a principal atividade a ser focada seria a fruticultura, o qual já vinha sendo discutido no Território, encontrando-se em estágio mais avançado. O Governo do Estado realmente trabalhou nesse arranjo, só que de forma paralela ao que vinha sendo tratado, ou seja, mais para cumprir um convênio do que para realmente fortalecer o que já vinha sendo discutido. Isso foi um exemplo claro de falta de articulação e integração entre o poder público e os movimentos sociais, o que contribuiu para enfraquecer o desenvolvimento do Território.

De modo geral, os atores sociais do Território se ressentem da baixa participação das secretarias de governo nas discussões locais. Além do poder Legislativo e Judiciário, e dos bancos públicos, mencionam entre outras a ausência de representantes da Secretaria de Educação – Seduc, da Secretaria de Saúde e da Seir, que têm representantes regionais que atuam no Território. Para eles essa ausência não é falta de conhecimento do Programa, porque durante um bom tempo ele foi intensamente divulgado no estado, acontecendo muitas reuniões onde todos foram convidados a participar do processo da formação territorial.

A Seir se justifica – por intermédio de membro entrevistado – argumentando que é uma secretaria de articulação e não finalística. O principal papel dessa secretaria é de se responsabilizar pelo estabelecimento de relação com as prefeituras municipais e fazer com que as políticas públicas atuem de forma integrada. Para isso o órgão tem uma política de integração regional que é executada por meio do Sistema de Integração Regional, que é sustentada por três grandes pilares: a descentralização regional, o desenvolvimento regional sustentável e a nova relação institucional federativa. Em cada um desses pilares encontram-se vários instrumentos que são usados para possibilitar a execução desses três grandes objetivos. Alguns instrumentos estão diretamente ligados a Secretaria, como, por exemplo, os Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável e outros, estão ligados indiretamente porque são desenvolvidos por outras Secretarias finalísticas. O papel da Seir é fazer essa integração no Território, na região das políticas públicas que são executadas dentro das políticas públicas estaduais e federais.

Em relação à avaliação feita pela maioria dos atores sociais entrevistados sobre a incipiente atuação do governo estadual nas ações no Território, o representante da Seir considera que são colocações pontuais e reforça o fato de que a proposta da Seir agora, diferentemente do que vinha sendo feito nos governos anteriores, é desenvolver uma política descentralizada, com foco mais acentuado nas regiões. Anteriormente havia um sentimento muito forte de ausência do estado, de abandono e de não pertencimento.

Sobre a ausência das reuniões para as quais é convidada, a Seir informa que em cada reunião acontecida sempre tem um agente de integração regional, geralmente alguém da Secretaria da Agricultura (da Emater ou do Iterpa) responsável para acompanhar todos os municípios da região, inclusive fazendo parte do Colegiado Territorial desde o início do programa.

A Embrapa foi uma instituição fundamental para o processo de consolidação do Território. Os atores sociais entrevistados, principalmente da representação dos agricultores familiares, consideram que dentre as instituições do Governo Federal a Embrapa é a que tem papel mais relevante no desenvolvimento do Território. Foi a partir de sua chegada – tem uma unidade avançada do órgão em Paragominas –

que se conseguiu criar outra dinâmica, por conta de uma participação ativa, sempre acompanhando todo o processo. Os atores destacam também a atuação da Emater.

O Incra, que tem três unidades avançadas no estado e é considerado uma instituição fundamental no processo, principalmente devido aos inúmeros problemas fundiários e pela quantidade de famílias assentadas no Território, ainda não conseguiu se inserir nas discussões até hoje.

Avaliação institucional feita por um representante do Basa diz que esse banco é a instituição financeira mais presente no Território, sendo os maiores operadores de crédito rural. Apesar de não estar presente em todas as discussões – comparecem a alguns seminários mais temáticos – tem participado de todas as iniciativas de desenvolvimento regional, constituindo-se em um dos atores relevantes no processo do desenvolvimento territorial. Entre suas ações está o esforço de conjugar e de integrar as políticas do governo tanto no âmbito federal como estadual, ampliando e fortalecendo a relação dos parceiros. Trata-se do único banco público que orçou recursos do próprio orçamento para contribuir no fortalecimento e no aparelhamento dos órgãos de assistência técnica da Região Norte e disponibilizou recursos para apoiar os projetos de pesquisa focados no agronegócio. O entrevistado relata que o banco depende da atuação do Incra para liberar a aplicação dos recursos do Fundo de Financiamento do Norte (FNO) e que a meta do Basa é aplicar 10% do orçamento anual desse Fundo, o que não vem acontecendo pela falta de agilidade do Incra na formatação e regularização dos projetos de Reforma Agrária.

A avaliação feita pelos atores dos movimentos sociais é que o Basa não considera o que o Colegiado prioriza como atividades produtivas importantes para o Território, que são os arranjos da pesca, da fruticultura e de grãos. Há dois anos foi discutido o Plano SAFRA Territorial, com dinâmica voltada para as atividades produtivas definidas dentro do PTDRS do Nordeste Paraense, e o banco desconsidera isso, financiando qualquer outra atividade produtiva sem privilegiar os arranjos produtivos escolhidos, sem ter nenhuma preocupação em saber o que está sendo discutido e o que é estratégico para o Território.

Em relação à participação da Caixa Econômica Federal, que é a instituição financeira repassadora de recursos do Pronat, a avaliação feita é de que a atuação dessa instituição é bastante confusa. De início, salienta que todos os projetos destinados no Território para o desenvolvimento rural são geridos por uma gerência de desenvolvimento urbano, que não tem agilidade suficiente para viabilizar esses projetos. Destaca ainda a falta de sintonia entre a Sagri (que é a proponente dos projetos) e a Caixa (que é quem disponibiliza o recurso). Os documentos exigidos pelo banco para liberação de um projeto são solicitados a conta-gotas, o que demonstra a falta de habilidade da instituição em lidar com projetos de desenvolvimento rural sustentável voltados para a pequena agricultura familiar. Ademais, o banco exige uma profusão de documentos, privilegiando a burocracia.

Uma avaliação da representatividade das principais organizações da sociedade existentes no desenvolvimento recente do Território mostra uma maior participação dos movimentos sociais, em especial da Fetagri, verificando-se significativa atuação dos sindicatos rurais, de associações, cooperativas e movimento de mulheres, observando-se negativamente uma participação bastante tímida da juventude rural.

Por outro lado deve-se salientar o incipiente comprometimento do poder público municipal, situação que precisa ser rediscutida no Território. Esse é um tema que necessita ser debatido no núcleo diretivo. Do ponto de vista conceitual, o Programa é bem fundamentado, mas na prática não se tem conseguido promover essa integração institucional.

Nesse sentido, considera-se que a falta de coesão é o elemento que atrapalha o bom funcionamento do Território. Sobre essa questão caberá ao articulador territorial um trabalho de sensibilização e mobilização em cada município, visando o fortalecimento dos contatos já existentes. Um dos problemas a ser considerado refere-se à agenda, porque quem assume o debate do Território tem muitas outras representações em outros espaços, o que dificulta a questão de agendamento. Outro fato é que se passa muito tempo entre as reuniões, contribuindo para que as coisas andem de forma lenta, dificultando e enfraquecendo o processo.

Outra questão a considerar como fragilidade é que a organização social ainda depende significativamente do poder público no deslocamento para participar das reuniões territoriais. Essa relação de dependência, de certa forma fragiliza a participação, o controle social que é fator preponderante no desenvolvimento territorial. Um dos atores sociais entrevistados presenciou em uma das reuniões uma demanda preocupante que reflete o grau de dependência dos movimentos sociais, o que é relativamente comum nos municípios: foi colocado que as cooperativas e associações locais precisam que o estado os ajude, na questão da mobilização, para fortalecer a participação; quando deveria ser ao contrário, o movimento social deve se organizar e demandar uma maior participação do poder público nas ações apontadas para fomentar o desenvolvimento territorial.

## 2 . Território do Mato Grande – RN<sup>3</sup>

**3** No Território do Mato Grande foram realizadas 9 entrevistas: o Articulador Estadual do Território; técnica da Secretaria de Agricultura do Estado e Secretária da Câmara Setorial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial; Assessora de Planejamento da Emater e Gerente de Projetos do MDA/CAIXA; Membro do Colegiado Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável Codeter (Representante Governamental – Delegacia do MDA no RN); representante da Associação dos Produtores da Comunidade de Bebida Velha (Associação importante no Território); Diretor da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do RN – Fetraf (público meta do Programa), Presidente da Cooperativa dos Agricultores Familiares, dos Pescadores Artesanais e da Economia Solidária do Mato Grande – COOAFES e membro do Colegiado Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – Codeter; Secretário de Agricultura da Prefeitura de Caiçara do Norte (comprometida com o PTDRS), Presidente do Fumac e Membro do Colegiado Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – Codeter (representante governamental); e professores do Instituto Federal do Rio Grande do Norte – IFRN, Campus João Câmara.

## 2.1 Identificação e Formação do Território

Inicialmente, a abrangência do Território do Mato Grande era considerada pelos planos de desenvolvimento regional do Governo do Estado do Rio Grande do Norte seguindo o critério de regiões homogêneas, em particular as características de similaridade do ponto de vista edafoclimático. Isso gerou uma divergência com os objetivos de se estabelecer uma territorialidade que se pretendia mais fundamentada na identidade sócio-produtiva e cultural. A região do Mato Grande, até as proximidades de Natal, estava dentro do que era enquadrado como litoral norte. Quando se iniciou o trabalho de definição e identificação dos territórios rurais, que culminou com a elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS, em 2004, tomou-se por base as grandes áreas homogêneas que o estado já trabalhava enquanto região e, a partir daí, foram convocados os atores sociais da região – municípios, ONGs, movimentos populares, entidades de classe e poderes públicos nas três esferas governamentais para discutir sobre a questão da identidade territorial na perspectiva do novo arranjo institucional que a SDT vinha buscando consolidar no País. Esse esforço de consulta e reflexão com os atores regionais resultou no consenso do Território do Mato Grande com a configuração atual. Assim, alguns municípios antes inseridos no Território ficaram de fora desse novo recorte territorial, porque não se enquadravam na identidade que se pretendia como território.

No princípio, o Território era composto por 15 municípios<sup>4</sup>, sendo estabelecido originalmente o recorte territorial adotado pelo Banco do Nordeste. Um processo de discussão dos atores regionais levou a nova configuração territorial, onde foi inserido em 2008 o município de Jardim de Angicos, que geograficamente fazia parte da região central do estado, município vizinho a João Câmara, com o qual tem forte relação socioeconômica e política. Esse município apresentou um requerimento ao Colegiado Territorial do Mato Grande solicitando sua inserção no Território. O pedido foi acatado e oficializado junto ao MDA. Extremoz, município da Grande Natal, também pleiteou sua inserção no Território de Mato Grande, solicitação que não foi acatada pelo Colegiado Territorial por entender que as características desse município eram diferentes da região do Mato Grande.

Mato Grande é um Território que tem uma forte presença da pesca, pelo fato de ter grande área litorânea (com 13 dos seus 16 municípios localizados no litoral potiguar) e presença de comunidades tradicionais de pescadores. Outra característica é a existência de 78 assentamentos de Reforma Agrária que ocupam significativa extensão de terras, tendo sido a primeira área do estado em que o MST começou a atuar (salienta-se que a região concentrava os maiores latifúndios do Rio Grande do Norte). Um aspecto natural a ser considerado no Território é sua elevada escassez de

<sup>4</sup> Bento Fernandes, Caiçara do Norte, Ceará Mirim, Jandaíra, João Câmara, Maxaranguape, Parazinho, Pedra Grande, Poço Branco, Pureza, Rio do Fogo, São Bento do Norte, São Miguel do Gostoso, Taipu e Touros.

chuva, com uma predominância de clima semi-árido com forte presença de vegetação xerófila, o que reflete dificuldades na produção agrícola. Em termos demográficos ressalta-se o fato de que mais da metade da população residente encontra-se na área rural (52%), onde se verificam comunidades quilombola e indígena, com forte presença de população jovem (até 19 anos), que representa 42% dos habitantes do Território. O conjunto dos seus municípios tem uma economia pouco desenvolvida (PIB muito baixo), não chegando nenhum deles a atingir a média estadual em 2006.

Em termos socioculturais caracteriza-se por baixos padrões de saúde, pontuados por número de leitos e de profissionais relativamente baixos de acordo com os padrões da Organização Mundial de Saúde. Observa-se deficiência significativa no saneamento básico, o que se reflete em elevados índices de doenças endêmicas; e infraestrutura educacional básica deficiente com instalações e equipamentos pouco adequados, bem como um alto índice de analfabetismo. Por outro lado, no que diz respeito ao ensino profissionalizante destaca-se, entre outras, a presença do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia – IFRN, Campus João Câmara, recém inaugurado, com cursos nas áreas de informática e cooperativismo. Quanto ao ensino superior, três instituições estão presentes no Território: Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Universidade Estadual do Rio Grande do Norte – UERN e Universidade Vale do Acaraú – UVA, cuja importância vem sendo apontada todos os atores sociais entrevistados como um dos fatores que vêm contribuindo para o desenvolvimento do Território.

Outro aspecto ressaltado é a forte presença de expressões culturais onde se destacam as danças folclóricas como o coco de roda, congada, reisado e xaxado.

Na estrutura fundiária do Território predomina a existência de pequenas propriedades (de até 100 ha), que respondem por 93% dos estabelecimentos da área, incluindo-se os assentamentos de Reforma Agrária. A agricultura familiar tem peso importante na atividade agropecuária local, responsabilizando-se por parcela significativa da produção de fruticultura (banana, caju, mamão, manga e maracujá) e de culturas temporárias tradicionais como feijão, mandioca e milho. O Território conta com significativo apoio da Cooperativa de Agricultores Familiares e Pescadores Artesanais da Economia Solidária – Coafes na comercialização de seus produtos, principalmente da apicultura, uma das mais importantes atividades da região, praticada em todos os municípios e fundamentalmente nos assentamentos rurais, responsável por grande parcela da renda dos agricultores familiares, contando com aporte de recursos de programas como o Pronaf e o Programa Desenvolvimento Solidário.

Como característica negativa menciona-se a falta de consciência ambiental de parcela significativa da população do Território, refletida pela acentuada presença de agressões ao meio ambiente por desmatamentos e uso de agrotóxicos.

O processo de formação do Território foi bastante participativo, principalmente no segmento dos movimentos sociais, com a presença de aproximadamente cem lideranças no seu lançamento. Isso de certa forma suscitou o orgulho e o sentimento de protagonismo das pequenas lideranças das comunidades rurais, que passaram a ter em suas mãos o poder de decidir seu futuro e, principalmente, definir os projetos produtivos que agregaria valores à produção territorial.

O problema é que esse processo esbarrou na cultura política tradicional e clientelista, que ainda é muito forte no Território. Alguns atores sociais entrevistados afirmam que consolidar o processo de consciência de uma territorialidade não é algo que se dá do dia para noite e uma das razões que de certa forma corrobora para travar o movimento participativo é a própria postura institucional pouco pró-ativa das prefeituras. Mesmo assim esse processo teve um avanço significativo, até em municípios que não tinham muita tradição de organização a partir do Território. Uma das razões para que isso ocorresse foi que na última eleição municipal muitas das lideranças sindicais que vinham contribuindo significativamente para o desenvolvimento do processo territorial passaram a fazer parte do corpo institucional de algumas prefeituras, algumas delas inclusive sendo eleitas para as câmaras municipais. Essas pessoas não deixaram de participar do Território, ao contrário passaram a ter uma densidade maior na participação do Colegiado.

O Mato Grande é um Território com o menor IDH do estado, o que em tese é uma contradição, por se localizar tão próximo da capital e, de todo modo, se destacar em algumas atividades como a apicultura, a mandiocultura e a cajucultura, além da presença relevante do turismo por conta do número significativo de municípios localizados em área litorânea. Porém, isso não consegue dar densidade ao movimento social, até por conta do elevado índice de analfabetismo, atingindo praticamente 2/3 da população em idade escolar da zona rural, da agricultura familiar, que tem muita dificuldade em conseguir superar algumas coisas. Por outro lado, como foi dito anteriormente, o desempenho econômico dos seus municípios esta abaixo da média do estado.

Um dos instrumentos que na visão dos entrevistados vai contribuir para superar essas dificuldades e dinamizar o processo participativo é a presença do IFRN, uma vez que, apesar do pouco tempo de instalação no Território, ocorrida em 2009, a unidade localizada em João Câmara vem sendo um bom exemplo de atuação institucional. Esse órgão, quando veio para o Território, procurou formatar a grade curricular para atender a demanda local, resultando na definição de cursos como o de cooperativismo. Quando foram abertas as inscrições, os trabalhadores não conseguiram se organizar a tempo para se matricular, então o IFRN reabriu as inscrições com prazo suficiente para garantir a mobilização dessa categoria, a partir das rádios por ela escutada, o que viabilizou o acesso a um número significativo de filhos de pequenos agricultores. A tentativa de a instituição ampliar a sinergia com a região está em curso, fruto de uma

educação contextualizada que conseguiu desenvolver, de acordo com a demanda local.

O Território do Mato Grande também tem tradição de algumas organizações que trabalham com agroecologia, onde ressalta-se a atuação da Associação de Apoio às Comunidades do Campo – AACC, membro da coordenação do núcleo diretivo, que vai completar 25 anos e que desenvolve um importante trabalho nos municípios de São Miguel do Gostoso e Touros, que tem servido como referência para outros municípios e outras organizações.

Outro trabalho que vem se destacando é voltado para as mulheres no Mato Grande, realizado por um Comitê de Mulheres apoiado pela Marcha Mundial das Mulheres – MMM, que tem contribuído para aprofundar as discussões específicas sobre o desenvolvimento econômico e a participação desse gênero nas ações no Território.

Por sua vez, o fato de o Território contemplar uma comunidade indígena e uma comunidade de quilombola insere na pauta da região a questão da diversidade étnica. A participação desses grupos sociais também faz com que as pessoas se incomodem ao se lembrarem de que existe uma população que não está nas demais políticas e que deve ser considerada.

Entre as organizações da sociedade, destaca-se a participação sistemática nas reuniões do Colegiado da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Rio Grande do Norte – Fetarn e da Federação dos Trabalhadores na Agricultura familiar – Fetraf. O Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST e a Marcha Mundial das Mulheres – MMM também participam, mas de forma pontual.

Com atuação sistemática no Colegiado atuam algumas ONGs, como a Associação de Apoio às Comunidades do Campo – AACC e a Agência Regional de Comercialização do Mato Grande – Arco Mato Grande, coordenadoras do Núcleo Diretivo do Colegiado Territorial. Mencionam-se ainda, com menor atuação, algumas organizações que prestam assistência técnica, a exemplo da Cooperativa de Trabalho Multidisciplinar Potiguar – Techne, da Produotec, da Cooperativa de Agricultores Familiares e Pescadores Artesanais da Economia Solidária – Coafes e da Articulação do Semi-Árido – ASA.

No que se refere aos órgãos e instituições públicas, destacam-se no âmbito federal o já referido Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia – IFRN / Campus João Câmara e o MDA, através da sua delegacia estadual. Quanto à atuação das secretarias estaduais ressalta-se apenas a Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Pesca, que tem participado de ações pontuais no Território. Dentre as instituições governamentais mencionam-se com presença constante e atuação sistemática a Emater e o Programa Desenvolvimento Solidário – PDS.

O poder público municipal tem uma atuação incipiente, observando-se uma contribuição um pouco mais sistemática dos municípios de Caiçara do Norte, São Bento, São Miguel do Gostoso e Pureza que esporadicamente participam das ações no Território. Quando se consegue congrega um processo específico de mobilização em torno de um tema que dialogue diretamente com as instâncias públicas – federal ou estadual – que tenham impacto no município, o Colegiado consegue garantir uma boa mobilização das prefeituras, embora com uma participação em muitos casos fragilizada.

João Câmara não participa sistematicamente, mas como é um município central, considerado a cidade polo da região, é lá onde ocorre a maioria dos encontros. Um elemento importante a ser considerado sobre a participação municipal no processo territorial é que na maior parte dos casos, os municípios onde as prefeituras participam mais efetivamente, as pessoas que estão à frente desse processo são elementos que já atuavam na discussão territorial, e que agora fazem parte também das gestões municipais.

## **2.2 O Planejamento do Território**

A construção do PTDRS do Mato Grande se deu a partir de um processo participativo que envolveu várias oficinas, que culminou com a conclusão do Plano original em 2005. Um dos atores entrevistados que participou dessa elaboração considerou que esse processo foi em alguma medida prejudicado pelo curto tempo disponível, o que acabou resultando num Plano com certo grau de fragmentação e sem refletir com clareza os anseios dos movimentos sociais, que era o de atuar diretamente nas cadeias produtivas existentes. Isso só veio a ser possível com a reformulação do Plano, cujo processo foi concluído recentemente, no segundo semestre de 2010.

Após a constituição do Território, o primeiro passo para a construção do Plano foi a realização de um diagnóstico do Território que tomou por base o Plano do Governo do Estado, elaborado pelo IICA que tinha trabalhado a região do litoral norte. A participação da sociedade no diagnóstico foi relativamente reduzida e para a elaboração do Plano foram convidadas todas as instituições públicas com atuação na região, solicitando-se nas oficinas que cada instituição apresentasse, no recorte já definido para o Território do Mato Grande, que ações elas tinham para aquela região. Dessa forma foi possível captar a visão de cada parceiro, confrontando-a com o que pensavam as representações dos assentados, das associações comunitárias e dos movimentos sociais; possibilitando, como isso, construir a visão de futuro do Território. Através de processo de construção bastante participativo se chegou à formulação do detalhamento do plano, com a indicação dos programas e projetos a serem implantados, bem como a definição de um modelo de gestão participativa, onde se estabeleceu que toda e qualquer ação de políticas públicas passaria pelo crivo dos atores sociais.

Como no Rio Grande do Norte existiam bons planos elaborados, foi mobilizada uma equipe técnica do próprio Território, que ajudou na coordenação do diálogo nas oficinas para se fazer uma síntese do havia, que serviu como subsídio importante para a requalificação do Plano original. Nesse momento foi possível fazer uma leitura mais apropriada e identificar as cadeias produtivas que não tinham sido bem definidas ou pouco incluídas na gestão anterior do PTDRS. O Plano está passando pelos últimos ajustes e atualizações, prevendo-se sua conclusão ainda no final de 2010. As propostas e ações ensejadas nesse novo Plano procuraram incorporar de forma mais efetiva os princípios e diretrizes norteadores do Programa Territórios da Cidadania, com a participação de um conjunto de ministérios, com uma ambiência política bastante superior à primeira versão do Plano.

Sobre as principais propostas concebidas no PTDRS do Mato Grande, cabe destacar inicialmente que o plano está centrado em quatro dimensões básicas construídas de forma coletiva nas oficinas pelos atores sociais do Território, a saber: a sociocultural educacional (onde pontua o eixo estratégico de justiça social no qual se insere toda temática referente a educação e saúde); a ambiental (centrada no eixo da conservação e preservação do meio ambiente); a dimensão socioeconômica (focada no eixo do fortalecimento das cadeias produtivas do Território, notadamente as de base familiar); e a dimensão político-institucional (que tem como eixo estratégico a questão da territorialização das políticas públicas). Com essas quatro dimensões é possível uma melhor coordenação e posterior avaliação dos programas e projetos para região.

Nesse sentido o Colegiado priorizou os gargalos históricos da agricultura familiar, enfatizando as principais cadeias produtivas contempladas com projetos nas linhas do Pronaf e Proinf, como a apicultura, piscicultura, mandiocultura e fruticultura, onde se destaca a cajucultura.

O Território do Mato Grande tem uma boa capacidade de produção, mas esbarra na inserção das cadeias produtivas no mercado, o que significa que a agricultura familiar ainda precisa avançar bastante tanto na agroindustrialização da produção quanto na inserção do produto no mercado. Um exemplo relevante desse contexto é o fato do Território ter uma parte importante da produção de mel, que é significativa na região, vendida para fora do Rio Grande do Norte, mas que vem sendo prejudicada, entre outros fatores, pela atuação de atravessadores, presentes no processo por não se contar com um entreposto de mel. Assim, o projeto desse equipamento foi definido como prioritário pelo Colegiado Territorial e está sendo implantado pela Emater, esperando que ele resolva o grande gargalo dessa atividade, que é a comercialização.

Em relação à piscicultura, a atividade não tinha sido contemplada na primeira versão do Plano, que priorizava, de certa forma, a cadeia da carne de corte, apesar dela nunca ter sido muito próxima da agricultura familiar. Na sua nova versão, o PTDRS contemplou a atividade da pesca – através de projetos do pólo de tilápia, que está

em plena expansão, com a implantação de tanques-redes. Trata-se de um projeto estratégico para o Território, principalmente se for levada em conta a questão da segurança alimentar e sua abrangência, ao poder potencialmente incluir a pesca artesanal que abrange oito municípios litorâneos, ressaltando-se Caiçara do Norte, com a maior praia de pesca artesanal da Região Nordeste. Também foi considerado estratégico o projeto de apoio a cadeia do biocombustível, atividade que tem um diferencial no Território. Na fruticultura nativa deve ser ressaltada a cultura do umbu, que está sendo bastante trabalhada em nível de projeto estratégico para o Território, buscando-se inclusive fazer uma interrelação com as demais cadeias produtivas.

Enfim o Colegiado do Território está fazendo um esforço para manter a linha de ação nessas cadeias produtivas, com cuidados para não desviar o foco, buscando priorizar a meta de alcançar resultados econômico-financeiros para os agricultores familiares.

A gestão do Território se dá com a participação de 48 instituições da sociedade civil e 32 do poder público, distribuídos em diversas instâncias do Colegiado. No modelo de gestão proposto no PTDRS, as ações no Território têm como instância maior o Fórum de Desenvolvimento Territorial do Mato Grande – FOMAG, conhecido como Colegiado Territorial, que tem entre as principais atribuições o papel de mediador político nas decisões estratégicas do Plano, buscando garantir a maior efetividade e eficiência das políticas públicas e a participação da sociedade civil na gestão do Plano.

No organograma da Gestão do Território, o Colegiado é a principal instância das ações do Território, responsabilizando-se pelas decisões estratégicas do PTDRS. Coordena as sessões plenárias que contam com a participação: (i) dos Núcleos Diretivos, que têm a função de coordenar as ações definidas no Plano, articular os atores sociais, instituições e políticas públicas para garantir a sua execução – e Técnico – que cuida do apoio técnico aos projetos do Território -; (ii) as Câmaras Temáticas, cujo papel é o de dar suporte às ações de apoio à implementação do Plano, propondo, dialogando e articulando temas específicos; e (iii) a Secretaria Executiva, a quem cabe articular a implementação das ações do Plano.

O Núcleo Diretivo do Colegiado do Território, coordenado pelas ONGs Arco Mato Grande e AACC, conta também com participação ativa de representações da sociedade civil organizada e membros da Fetraf, Fetarn, Fórum de Políticas Públicas de Taipu e Prodeutec. Pelo lado público participam também desse núcleo a Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Pesca – SAPE e cinco prefeituras do Território. Por seu turno, o Núcleo Técnico do Colegiado é formado por um representante do poder público (Emater) e por quatro membros da sociedade civil organizada: AACC, Prodeutec, Cooperativa de Trabalho Multidisciplinar Potiguar – Techne e Instituto Debate Econômico – IDE. As Câmaras Temáticas do Território, em número de seis células, são compreendidas por: 1) Organização Sustentável da Produção, com dois

membros do poder público e seis da sociedade civil; 2) Educação, Cultura e Meio Ambiente, composta por dois membros do poder público e quatro da sociedade civil; 3) Saúde e Acesso a Água, onde participa apenas um membro do poder público e três da sociedade civil; 4) Pesca e Aqüicultura, com a mesma formação da câmara anterior; 5) Direitos, Igualdade de Gênero e Cidadania, contando com um membro do poder público e seis da sociedade civil; e 6) Infraestrutura Básica, onde atuam dois membros do poder público e quatro da sociedade civil.

Até pouco antes de deflagração do processo para reelaboração do PTDRS era garantida todos os meses as reuniões do Colegiado. A reconstrução do Plano demandou uma série de oficinas, em seqüência, o que acabou quebrando um pouco o ritmo sistêmico das plenárias e isso dificultou um pouco as ações no Território. Um dos problemas decorrentes dessa descontinuidade foi que o Território ainda não conseguiu dar a densidade e maior dinâmica às câmaras temáticas, o que contribuiu para atrasar as ações de encaminhamento das atividades e políticas que acontecem no âmbito do próprio Colegiado.

Um ponto a ser ressaltado em relação ao novo formato do Plano é a constituição de uma Rede Estadual de Colegiados Territoriais, porque se entendeu que a maioria dos Territórios do Rio Grande do Norte, tem problemas comuns. Nesse sentido, é mais fácil reunir as câmaras temáticas da área ambiental de todos os Territórios e manter uma negociação com o estado, visando atuar em bloco nas demandas dos territórios rurais. A Rede vai ter a missão de congregar as demandas por segmento e trabalhar a negociação de cada projeto específico, envolvendo mais de um território rural, o que deverá contribuir para otimizar a implementação das políticas.

Ademais, no novo formato do Plano foi pensado um modelo de sistema de articulação institucional entre as diversas propostas – econômica, social, ambiental etc. -. Os eixos estruturadores e os programas estratégicos do Plano deverão atuar de forma transversal nas câmaras temáticas, passando por uma articulação territorial. A principal questão que está sendo debatida na atualidade é a possibilidade de integrar políticas públicas, porque se não houver essa capacidade de integração será difícil avançar no processo. Alguns entrevistados apontaram para, situações em que duas ou mais instituições executam ações sobrepostas ou muito parecidas na mesma localidade, o que contribui para atrasar a realização dos projetos. Além de evitar tais superposições de ação o processo de integração das políticas deve segundo alguns entrevistados fortalecer os arranjos institucionais que irão nortear o PTDRS, facilitando a construção de alianças, potencializando projetos importantes para o desenvolvimento territorial.

Logo após o surgimento da política territorial, o Colegiado do Território teve que apreender um grande esforço no sentido de gerir os empreendimentos. Em geral as prefeituras não demonstravam interesse em participar dessa discussão, porque eles

não tinham autonomia de fazer o que eles sempre fizeram, ou seja, investir esses recursos no que eles quisessem, além de administrar o projeto da forma deles. Com o tempo a nova política territorial foi sendo incorporada pela sociedade civil organizada, principalmente os agricultores familiares e suas representações, que passaram a ter vez e a se responsabilizarem também pelo sucesso ou não dos projetos nos seus Territórios. Essa dinâmica criou novas lideranças, fortalecendo os movimentos sociais. Um exemplo concreto desse novo momento foi à discussão da proposta pelo Colegiado Territorial do projeto de entreposto de mel. Antes da nova política territorial esta proposta encontrava-se travada. Desta feita definiu-se que a infraestrutura deverá ficar a cargo do Pronaf, mas a administração será da Cooperativa dos Agricultores Familiares, cabendo aos atores sociais e ao poder público, a discussão sobre o destino dos recursos.

No entanto, a formulação da estrutura organizacional do sistema é uma questão que ainda está em debate no Território, houve inclusive a idéia de o Colegiado Territorial se transformar em uma Agência de Desenvolvimento, a exemplo do que é a Adese, na região do Seridó, também no Rio Grande do Norte. No entanto, observou-se dessa experiência que as atribuições do Colegiado estão acima das atribuições da agência. Chegou-se à conclusão que o importante não é a agência propriamente dita, porque as funções desse órgão podem ser executadas por uma ONG ou mesmo por um parceiro, até do poder público estadual. É imprescindível ter um Colegiado que se preocupe com o desenvolvimento territorial e que através das Câmaras Setoriais se dê vazão às discussões sobre a produção, educação, saúde etc. É por intermédios dessas câmaras que se operacionaliza o dia-a-dia do Território, pois são nelas onde se ampliam as discussões nos segmentos, envolvendo os gestores, profissionais e instituições que neles atuam.

### **2.3 Implementação do Plano de Desenvolvimento do Território**

O PTDRS acabou de ser reformulado no Território, logo não se tem grandes avanços constituídos, até porque vai ser iniciado o processo de negociação do Plano, por meio de reuniões com cada câmara temática, onde haverá a participação de todos os atores envolvidos no processo.

Mas pode-se adiantar que a principal meta do Plano tem sido trabalhar as cadeias produtivas, visando à agregação de valores, principalmente, com relação à agroindústria e a comercialização da produção. As agroindústrias avançaram de forma razoável, tendo sido criada a Cooperativa de Agricultores Familiares e Pescadores Artesanais da Economia Solidária da Região do Mato Grande – Coofafes, que atua nas cadeias produtivas de base familiar, escolhidas como prioritárias no Território. No dia-a-dia, a Câmara Temática da organização sustentável da produção, que é o segmento mais forte dentro do Colegiado, tem sido o mais cobrado pelos atores sociais, que reivindicam a estruturação das cadeias produtivas para garantir os processos de agregação de valor e inserção da produção familiar nos mercados.

Nesse sentido, existem vários projetos produtivos resultantes da própria política territorial, principalmente na atividade da apicultura, consolidando essa cadeia com ações voltadas para o fortalecimento das unidades familiares, implantação de programa de assistência técnica, investimentos na implantação de entrepostos de mel.

Em que pesem as tentativas de distribuir uniformemente os investimentos por todo o Território, ainda não foi possível descentralizar de forma mais equânime as ações, sobretudo pelo fato do formato da logística regional ser ainda caracterizada pela centralização de projetos sediados em João Câmara, município pólo do Território, neste se encontrando os principais investimentos em unidades de beneficiamento nas cadeias da apicultura (entrepasto de mel e até projetos industriais como fabricação de equipamentos de EPI), cajucultura e fruticultura.

Parte significativa dos projetos de entrepostos ainda não começou a funcionar, faltando a conclusão do processo de certificação. Observam-se outros equipamentos dentro das cadeias produtivas que também estão nesse mesmo processo, com dificuldades junto à Caixa Econômica na liberação desses projetos. Esse é na opinião da maioria dos atores sociais entrevistados um grande gargalo para o Território. Eles alegam que a maior parcela de culpa cabe à CEF que tem um modelo de liberação de recursos que foi elaborado para outro tipo de projeto. Porém reconhecem que não seria justo colocar toda a responsabilidade nessa instituição, pois ela tem um papel importante na fiscalização da aplicação correta dos recursos. Os projetos têm uma fragilidade visível na sua elaboração. Sobre isso concordam que é imprescindível pensar na qualificação dos técnicos que elaboram os projetos no âmbito das instituições, sendo esse um projeto estratégico dentro de uma política de curto prazo.

Outro grande entrave refere-se ao grau elevado de inadimplência das prefeituras do Território. Como os recursos dos projetos são públicos, os mesmos têm que ser executados por um ente público. O primeiro problema foi com a Prefeitura de João Câmara, especificamente relacionado a um projeto de 2006 financiado com recursos do Pronaf, que acabou não sendo aprovado porque a prefeitura estava inadimplente. Em 2007 o mesmo projeto foi novamente aprovado tendo como parceiro a Emater. Isso ocorreu com diversos projetos, na maioria dos municípios ao longo do período de 2006 até agora. Por sua vez, a Emater muitas vezes tem dificuldade de organizar a documentação exigida pelo agente financeiro, o que resulta em atrasos no cronograma previsto pelo Colegiado.

Outro exemplo, é que até hoje a CAIXA não liberou os recursos para a construção de uma casa de farinha no quilombola de Poço Branco porque falta o documento provando a titulação da terra onde o projeto será executado. Na comunidade quilombola existe a maior dificuldade para aprovação de qualquer projeto porque ainda não se conseguiu a liberação de um documento do Incra afirmando que a terra é

daquele povo. Nessa situação podem ser listados o projeto da Central de Capacitação (em João Câmara), o projeto da aquisição de um veículo F-4000 para transportar o mel da casa do mel para a central de beneficiamento porque a prefeitura que se comprometeu em ceder um terreno nunca o fez. Outro problema é a burocracia exigida nos processos licitatórios com a Emater e a CEF. Um exemplo emblemático disso foi a simples aquisição das colméias, que demorou mais de um ano. A empresa que venceu a concorrência não cumpriu com os termos da licitação, a que tirou em segundo lugar não aceitou assumir o projeto, o que implicou na realização de um novo processo licitatório, que só para organizar e efetuar o pregão se levou três meses.

Em São Miguel do Gostoso foi aprovada, em 2008, a recuperação de um centro de capacitação e de comercialização da agricultura familiar, no entanto, até o presente momento nada se conseguiu, mesmo não existindo qualquer pendência que justifique esse atraso. O problema está na falta de diálogo entre as partes envolvidas no processo. Por exemplo, o projeto previa recuperar o prédio, cuja posse já era regularizada, mobiliar e inserir alguns quiosques de vendas. No projeto foi desenhada a planta, especificados todos os objetos necessários, desde móveis até maquinários, sendo enviado para a CEF. No início de 2010 o Colegiado recebe a CEF que após vistoria solicita novamente tudo o que já foi feito e remetido, alegando não ter recebido nada.

Alguns entrevistados alegam que determinados projetos destinados ao Território são desviados dos seus propósitos, como a aquisição de caminhões para transporte dos produtos dos pequenos agricultores, que são apropriados pelas prefeituras sendo utilizados para carregar lixo e nunca para servir aos interesses da agricultura familiar. Um dos municípios foi beneficiado com projeto de uma perfuratriz, adquirida através de recursos do Pronaf Infraestrutura, quando a discussão ainda não era territorial e que acabou sem cavar um poço para qualquer agricultor familiar. Essa máquina é alugada pela prefeitura, não se sabe para quem, que cava poços para particulares rendendo dinheiro para a prefeitura. Esse fato já foi denunciado na Câmara Municipal, mas nenhuma providência foi tomada.

O Banco do Nordeste, que é um parceiro importante do Território, tem reivindicado ser o órgão repassador de recursos, alegando que a CEF é organizada para fiscalizar obras, não tendo sensibilidade para levar em consideração os impactos sociais e tecnológicos que os projetos trazem principalmente para a agricultura familiar. Esse pleito fundamenta-se por conta da legitimidade, alegada pelo BNB, de experiência de atuação nas áreas sociais e na parte de infraestrutura também. O Colegiado do Mato Grande, por sua vez, reivindica a presença no Território, o que está previsto no PTDRS.

Segundo os atores sociais entrevistados, existem muitos projetos nas cadeias produtivas em todos os municípios do Território, podendo ser citados: i) na cadeia da apicultura, em curso desde 2004, 11 projetos de casas de mel e um entreposto de mel em João Câmara; ii) na cadeia de cajucultura os projetos existentes são de

uma central de classificação e embalagem da amêndoa do caju em João Câmara e duas unidades de corte da castanha, em Pureza e Touros; iii) na fruticultura destaca-se em São Miguel e Maxaranguape a criação de unidades de beneficiamento de frutas, estando previstas também unidades em Pureza e São Bento do Norte, cujos recursos já foram aprovados no Proinf; iv) na mandiocultura a implantação de uma grande quantidade de casas de farinha (só em São Miguel do Gostoso são 23 casas), todas produzindo ainda de forma não adequada. O Pronaf Estrutura está alocando recursos para a construção de três casas de farinha padrão, a serem instaladas em Touros, Poço Branco e Bento Fernandes.

É importante salientar que de todos esses projetos, apenas 8% aproximadamente foram executados. Os projetos do Pronaf de 2008 a 2010 não foram implantados, o mesmo acontecendo com muitos projetos propostos no início do processo territorial.

O Programa Territórios da Cidadania – PTC, instituído em 2008, tem uma atuação significativa no Território do Mato Grande, embora muitas ações também esbarrem na liberação da burocracia da CEF. É importante ressaltar que desde 2003 as ações encampadas pelo PTC vinham sendo efetivadas pelo Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – Pronat, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Segundo os Relatórios de Execução do Programa (TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: 2009), nos dois primeiros anos de sua atuação, incluindo-se algumas ações de 2007, foi disponibilizado para o Mato Grande um volume de recursos aproximado de R\$ 112 milhões. Desse total, aproximadamente 38,4% (cerca de R\$ 43 milhões) destinaram-se a programas sociais com destaque para ações de fortalecimento institucional, a exemplo do Programa Bolsa Família para o qual foram disponibilizados R\$ 30 milhões e ao Benefício Contínuo de Assistência Social à Pessoa com Deficiência e à Pessoa Idosa, totalizando R\$ 9,7 milhões. Para as ações de apoio à atividade produtiva, que inclui capacitação, assistência técnica, crédito e investimentos em setores produtivos, os recursos disponibilizados foram mais modestos, atingindo um montante de R\$ 30,3 milhões, com destaque para o Programa Cresce Nordeste (R\$ 7,09 milhões) e o Crédito do Pronaf (R\$ 3,8 milhões). Para o segmento de saúde os recursos atingiram o montante de R\$ 19,5 milhões enquanto para a educação couberam R\$ 10,7 milhões. Os investimentos restantes destinaram-se basicamente para infraestrutura onde se ressalta o Programa Luz Para Todos (R\$ 6,13 milhões).

No período de 2007 a 2010 o PTC financiou no Mato Grande investimentos em ações de: Organização Sustentável da Produção (apoio a projetos de pesquisa; transferência de tecnologia, assistência técnica, extensão rural, capacitação de assentados e agricultores familiares, Crédito Pronaf, fomento ao desenvolvimento local, infraestrutura e serviços, aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar e qualificação social e profissional de agricultores entre outros); Educação e Cultura (destacando-se entre outros programas, Brasil Alfabetizado, Caminho da Escola

e Construção de Escolas no Campo, ProInfo e ProJovem); Direitos e Desenvolvimento Social (assistência social, técnica e jurídica a assentados, Benefícios de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa com Deficiência e à Pessoa Idosa, Programa Bolsa Família, entre outros); Saúde, Saneamento e Acesso à Água, (Cobertura Vacinal da População, Acesso à Saúde Bucal, Núcleos de Apoio à Saúde da Família – NASF, Serviços de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU e Melhoria de Sistemas Públicos de Abastecimento de Água, entre outros; e Infraestrutura, com destaque para Crédito para Instalação às Famílias Assentadas, Habitação de Interesse Social, Infraestrutura de Projetos de Assentamento e Programa Luz Para Todos.

A maioria desses programas e projetos foi considerada pelos atores sociais entrevistados como estruturadores para a consolidação do Território. Porém, a grande preocupação no momento é completar o círculo da cadeia produtiva. No caso da apicultura, por exemplo, os pontos-chave são a conclusão do entreposto, a ampliação das casas de mel e o fortalecimento da produção dos apicultores através do fornecendo equipamentos, máquinas de qualidade, montando setores de classificação, embalagem, comercialização etc. O mesmo deve ocorrer na cajucultura, na mandiocultura e na fruticultura.

A questão dos conflitos de atuação nos espaços municipais do Território ocorreu em especial no âmbito da discussão no Núcleo Diretivo e no Núcleo Técnico, chegando-se ao consenso de que não seriam admitidas propostas absurdas visando manter determinados projetos produtivos em áreas aonde não houvesse matéria-prima, nem potencial para o tipo de atividade requerido. Uma estratégia para diminuir esse problema foi trabalhar as cadeias presentes em todos os municípios e o seu conseqüente fortalecimento. Foi nesse sentido que se ampliou a possibilidade de uma maior unidade no Território. Por exemplo, a implantação de um projeto de agroindústria de processamento de frutas foi defendida para abranger quatro municípios onde a fruticultura era realidade, então se optou para localizá-la em um raio de 32 quilômetros entre esses municípios. Assim tem sido feito para os demais projetos.

Mesmo agindo dessa maneira, os conflitos são permanentes, com o Colegiado Territorial sendo a arena dessas disputas. Recentemente, toda a equipe do Rio Grande do Norte e do Ceará envolvida no Desenvolvimento Territorial participou de um curso, executado em dois módulos, sobre a questão de gestão de conflitos. Nesse encontro chegou-se à conclusão que inicialmente tem que se levar em consideração a importância do projeto, começando pela sua identificação e quem são os parceiros envolvidos. Depois se discute qual o gargalo que deve ter sua resolução priorizada. O passo seguinte é analisar a localização do projeto, sempre levando em consideração sua logística. Dessa forma tem sido possível chegar aos melhores resultados.

Quanto à vinculação dos programas e projetos locais (dos municípios) às condições econômicas e políticas no Território se observa mais no campo da sociedade civil, através de suas organizações que se envolvem obstinadamente comprando a idéia de o Território exercer a cidadania como uma forma de alavancar a ocupação e renda de forma permanente, duradoura e sustentável. A fórmula encontrada para isso é o Território trabalhar os programas e projetos atuando em ações convergentes e complementares entre os Governos Municipal, Estadual e Federal, a exemplo do Programa de Desenvolvimento Solidário que está montando estrutura de produção vinculada às cadeias produtivas territoriais para se conectar as agroindústrias. Nesse sentido, os poderes públicos municipais se fazem presentes esporadicamente através dos seus secretários e de uma forma ainda bastante tímida.

Existem algumas discussões sobre esse assunto, mas os atores sociais entrevistados são unânimes em achar que essa integração ainda precisa avançar e muito. São poucas as experiências nessa direção. Entre elas merece ser mencionado um consórcio municipal no Território para a criação de um centro de treinamento, que funcionaria no município de Jandaíra, mas essa idéia ainda não avançou o bastante para ser implantada definitivamente. A crença dos atores entrevistados é de que alguns entraves do Território, como a gestão do lixo, por exemplo, necessariamente irão envolver a formação de parcerias entre os municípios, mas isso ainda não é algo muito visualizado e nem deve ser trabalhado no curto prazo.

As opiniões dos atores sociais entrevistados acerca da prática de planejamento anterior ao Território são as mais diversas. Parcela considerável dos entrevistados acha que essa prática já vinha desde os programas de pólo do Banco do Nordeste, quando a proposta era se trabalhar com regiões. O que existe de novidade, para estas pessoas, é o fato de reunir as diferentes instâncias institucionais para fazer o planejamento do município.

Para alguns representantes dos movimentos sociais o que existia antes era a dinâmica de organização territorial do movimento sindical, via Pólo Sindical, que se reunia com frequência e discutia questões estratégicas para região, de forma articulada, tendo por meta o fortalecimento de projetos territoriais, através de cadeias produtivas articuladas nos municípios.

Porém a maior parte dos entrevistados acha que esta é uma experiência pioneira e muito bem-vinda, uma vez que se está pensando para o longo prazo os destinos do Território, como sendo um processo contínuo e não como era antes, no qual quando mudavam os governos, mudavam também as políticas públicas. A idéia que é defendida pela política territorial é que o Território se transforme numa política de Estado e não só de Governo; que tenha uma continuidade.

## 2.4 Gestão do Plano – A Institucionalidade

Na prática, o sistema de gerenciamento do plano do Território ainda não está funcionando. Recentemente foi aprovada a requalificação do PTDRS e a proposta é fazer sua monitoria por meio das câmaras temáticas. A fase atual é de reestruturação do Colegiado e das Câmaras Temáticas e a partir daí, a idéia é se trabalhar para que realmente as coisas aconteçam. As Câmaras Temáticas até então não tinham uma dinâmica própria e a idéia é que com a reestruturação essas instâncias assumam o Plano nas suas reais dimensões, assumindo uma dinâmica de funcionamento e acompanhamento para auxiliar o Colegiado Territorial no monitoramento das ações. As lideranças comunitárias têm depositado no Plano requalificado os desejos e os anseios de desenvolvimento da região, o que significa uma importante legitimidade para a execução do Plano.

O PTDRS é executado com várias entidades parceiras, onde nas reuniões mensais encaminham ponto a ponto os projetos nas cadeias produtivas, referendados pelos núcleos diretivo e técnico e pelas câmaras temáticas, via grupos de trabalho. Como se trata de um trabalho voluntário, os resultados estão surgindo de forma gradual e sendo suscetíveis a dificuldades de operacionalização, mas nota-se uma evolução significativa nos últimos meses, referendados pelo compromisso das pessoas que vêm percebendo que essa política territorial é a alavanca para o desenvolvimento local e que elas são importantes para o processo e podem dar boas contribuições.

Existe um conjunto de demandas locais, de programas e projetos apontados no Plano, no entanto, a governabilidade dessas ações ainda é incipiente. O Território tem governabilidade sobre os recursos do Proinf e de algumas outras linhas de crédito, onde se tem conseguido interagir de certa forma com o Governo Federal. O entendimento, no entanto, é de que a gestão do Programa MDA/ SDT precisa avançar mais no *lôcus* de sua atuação, no sentido prático de poder transformar as demandas contidas no Plano em projetos efetivos lá na ponta.

O desenvolvimento do Território trouxe novas instituições e novo sistema de distribuição de responsabilidades e papéis na sociedade, principalmente no que se refere às relações entre o Estado e os atores sociais, acarretando também novos desafios. As relações se tornaram muito mais explícitas já que anteriormente não se tinha um debate muito claro sobre os papéis de cada parceiro na construção do Território. Hoje, com a maior transparência das políticas públicas, dos programas, das demandas do Território, se têm conseguido avanços significativos no processo, porque pelo menos se tem explicitados determinados programas, determinadas agendas públicas.

Uma das providências mais urgentes previstas na requalificação do PTDRS é o acompanhamento e controle permanente das atividades no Território. Os projetos em

pauta e que não foram concluídos por algum problema, alguma pendência, teriam sido solucionados se tivesse havido avaliações permanentes. Antes se fazia uma oficina de avaliação anual em que se analisava de forma geral o que foi possível avançar, com relação às demandas propostas no plano; e, também com relação à própria dinâmica do Colegiado Territorial. Agora, nas reuniões do Colegiado são definidas pautas onde são apontados os gargalos, discutidos conflitos de interesse, debatidos programas, projetos, formas de interação, exercendo o controle social das políticas ou qualquer questão que venha retardar ou atrapalhar o bom andamento do Território.

Desde o início do processo territorial que a sociedade civil, por meio das suas instituições representativas, tem protagonizado uma participação bastante ativa no processo decisório do Território, conseguindo de certa forma sintetizar bem a diversidade existente e tocar de forma orgânica a dinâmica do Mato Grande. Com os ajustes feitos é possível garantir a socialização das propostas pensadas para o desenvolvimento regional, considerando cada eixo temático (produção, comercialização, assistência técnica, meio ambiente, educação etc.). Todos os atores sociais entrevistados, inclusive os do setor público, enfatizaram que a viabilidade do projeto territorial só vem acontecendo por causa da ativa participação da sociedade civil, representada pelos movimentos sociais. Existem ações, como as do Proinf, que são feitas num processo decisório direto. Outras exigem uma participação maior de órgãos do poder público e nesse caso a sociedade civil tem buscado uma maior interação e em determinadas situações procurado exercer um controle social de modo a que se possa agilizar a execução daquela política pública.

O processo de participação no Território foi fundamentado numa estratégia de ação que teve como base a incorporação das organizações formais durante vários momentos. Esse processo, como em qualquer movimento, tem fases em que o envolvimento dos atores sociais é bem ativo e outras em que a participação é esvaziada, mas sempre tem um determinado grupo que mantém a chama acesa. Trata-se de um processo que sempre vai sendo renovado, até porque se trata de uma política de Estado, na qual as próprias instituições vão se adaptando às novas configurações políticas. Um exemplo é a questão da educação na comunidade indígena, que não era motivo de pauta no Território. Entrou na agenda do Colegiado quando mudou a pessoa que representava a comunidade para essa ação tomar outro corpo. Nesse sentido, os entrevistados acham que o Colegiado tem sido uma oportunidade para os movimentos sociais conquistarem os seus espaços.

A maioria dos atores sociais consultados acha que a assistência técnica é o instrumento de caráter operacional que mais tem contribuído para viabilizar o desenvolvimento do Território. Seja pela Emater, seja pelas instituições que atuam no Território, essa ferramenta tem trazido novas práticas além de facilitar o entendimento de antigas práticas que se tinha na região. Tem sido de fundamental importância na produção de orgânicos e tem contribuído para despertar a consciência coletiva,

fomentando a organização de grupos na economia solidária, auxiliando na compra governamental etc. Por outro lado, a assistência técnica tem sido um importante meio de acesso a outras políticas de integração para além do crédito, principalmente para a agricultura sustentável.

Ainda se verificam dificuldades na prestação desse serviço junto aos produtores beneficiados, a maior parte delas devido a atraso na liberação de recursos de determinados órgãos públicos para as instituições que executam a assistência técnica, por conta da morosidade no processo burocrático.

O crédito é outro instrumento importante para a dinâmica territorial, principalmente os recursos do Pronaf B. Essa linha é a mais acessada pelos agricultores familiares, incluindo-se os assentados da Reforma Agrária, mas sua liberação tem sido dificultada pelo fato de o mesmo vir sendo aplicado em alguns lugares de forma irregular. O problema é que por não haver acompanhamento e até à disponibilidade de assistência técnica para aplicação dos recursos recebidos, a maioria das pessoas acaba utilizando os recursos para outros fins, como na compra de um som, de uma moto ou até utilizam como recurso para financiar alguma atividade comercial. Nesse caso, alguns se dão bem, mas a maioria perde o dinheiro, não tendo como pagar o empréstimo. Na verdade o perigo da inadimplência no pagamento das dívidas dos financiamentos é um fato e isso tem dificultado a liberação de crédito.

Em termos da base produtiva observa-se uma forte tendência a se investir em bovinocultura na região de Mato Grande, sendo praticamente 80% da aplicação do crédito local nessa atividade, mas ao se analisar os dados econômicos da região, ela não aparece na economia da agricultura familiar. Dessa forma, está se liberando o crédito para o investimento errado e o pior é que a região não tem acompanhamento técnico para orientá-la.

Por sua vez, no Colegiado do Mato Grande tem discutido com freqüência a questão da capacitação, considerada por essa instância como o principal instrumento de crescimento do Território, porque é através dele que se trabalham as lideranças e se permite aos atores da sociedade civil e dos governos locais o acesso à qualificação profissional tão importante para o processo de desenvolvimento.

## **2.5 Avaliação final**

O sentimento majoritário entre os atores dos movimentos sociais entrevistados é de que Mato Grande se consolidou como Território onde todos os municípios se assumem como um espaço de articulação política e institucional. Algumas opiniões revelam, porém, que determinados agentes atuantes na área ainda não têm esse sentimento de pertencimento, não assumindo o recorte e a política territorial da forma como isso acontece nos movimentos sociais. Por exemplo, muitas pessoas se

queixam do Governo do Estado, alegando que este trouxe dificuldades ao processo de execução da política territorial, por falta de compreensão da importância dessa política na construção da identidade territorial. Quando se tem entre município, estado e União um ator que não se encontra nessa identidade, o processo de construção e fortalecimento dessa política fica fragilizado.

Alguns municípios que já vêm há algum tempo atuando nesse processo de engajamento, entre os quais Caiçara do Norte, São Bento do Norte, São Miguel do Gostoso, Ceará-Mirim, Touros, Pureza, Taipu e João Câmara, onde é forte a participação da sociedade civil, há esse sentimento de pertencimento que na opinião dos entrevistados é crescente no Território. Isso vem ocorrendo desde as primeiras oficinas e debates, quando foi possível compreender o que era a identidade do Território, inclusive com municípios passando a reivindicar posteriormente sua incorporação, pelo sentimento de que realmente faziam parte daquela identidade territorial.

Um dos fatores que de certa forma tem contribuído para se pensar que no futuro a continuidade do Mato Grande seja garantida é a constante tentativa do Colegiado em trazer, para atuar no Território, um número cada vez maior de instituições públicas. Por conta disso o DNOCS já promoveu vezes conversas com os atores locais, o mesmo acontecendo com o IFRN. A própria Caixa Econômica Federal, que não tem apoiado com ênfase as ações no Território, foi convocada para apresentar o Programa Minha Casa, Minha Vida, o que ocorreu e, na ocasião, a instituição se colocou à disposição das associações e dos municípios para apresentar os projetos locais no Ministério das Cidades.

Pode-se dizer que tem sido possível fazer a vinculação entre as políticas territoriais do Governo Federal e as outras políticas públicas no Território, por vezes mais com a União do que governo estadual. Ademais, os entrevistados afirmam que as políticas governamentais existentes são adequadas ao Território. A questão está na desenvoltura que cada Território deveria ter para se adequar às políticas. Por conta das diferenças e especificidades destas políticas é impossível que todos fossem igualmente atendidos. No Mato Grande, os atores sociais creem terem conseguido, com o debate tanto das ações do Plano quanto da matriz do Território da Cidadania, promover a integração das políticas, inclusive atualmente debatendo isso de maneira bem mais aprimorada que anteriormente.

Analisando a situação do Território é consenso entre os atores sociais entrevistados de que se conseguiu avançar bastante no processo e o responsável principal por isso foi a forte organização social local que, com sua atuação, conseguiu atrair inúmeras ações de políticas estruturantes para o Mato Grande.

Como aspecto negativo destaca-se a linha tênue que limita a burocracia e a institucionalidade, o que às vezes dificulta os avanços das ações no Território. Outro fator

de entrave diz respeito à incapacidade e dificuldades das pessoas, tanto os representantes dos movimentos sociais quanto os técnicos municipais, na elaboração dos projetos.

Por outro lado é necessário destacar o desconhecimento das políticas públicas por parte dos atores sociais, muitas das vezes por conta da falta de informações. Recentemente foi lançado um edital de um projeto do MDA específico para assistência técnica a mulheres produtoras no Território e as pessoas não tinham o conhecimento nem dimensão dessa política. O Colegiado vem aos poucos tentando corrigir essas distorções, buscando fazer com que além de conhecer as políticas, as pessoas sejam protagonistas, não só como beneficiárias, mas como agentes de promoção, de execução e acompanhamento das ações.

O formato vivenciado antes de 2003 aponta que os programas e projetos eram decididos basicamente pelos poderes públicos, o que causou uma baixa ou quase nenhuma a participação da sociedade civil tanto nas decisões quanto na execução das políticas públicas. O município, a instância mais próxima da sociedade, ignorava a participação popular. Apesar das oportunidades de participação surgidas com tanta efervescência e frequência de programas e projetos desde meados dos anos 1990, os atores locais não tinham influência nos assuntos do seu município.

Com a nova política territorial surgiu a grande oportunidade de mudança, com a chamada à participação. De início foi bastante acanhada, com poucos se destacando ou alguns tentando monopolizar as decisões e os interesses dos outros. O processo tem avançado, pois tudo é um novo aprendizado e qualquer mudança não acontece em curto prazo. Nesse sentido ainda não se chegou a um ponto satisfatório e todos continuam aprendendo: governos e sociedade.

Ainda assim os atores entrevistados acham que ocorreu uma melhora visível, pois passaram a encontrar pessoas que em outros municípios tinham pensamentos convergentes, o que fortalece o projeto do Território. Percebe-se no Território do Mato Grande o esforço da maioria no sentido de que a política territorial funcione em todos os eixos considerados como prioritários. No eixo econômico, o esforço concentra-se nas quatro cadeias produtivas escolhidas, principalmente na apicultura, que tem um grande potencial da região, sendo a primeira cadeia a ser trabalhada, inclusive verificando-se diversos investimentos já em curso. No viés político se observa ganhos na questão da representatividade, projeto político que o Território está começando a construir, mas que ainda requer um pouco mais de divulgação.

A própria consolidação do Território, a consolidação dos investimentos no meio rural, o reconhecimento do espaço físico e político como um Território, são todos avanços importantes conquistados ao longo do processo. No entender de alguns atores sociais, ainda existem gargalos na implementação de programas e de projetos, mas o mais importante é que o Território tem hoje a preocupação com o processo

de desenvolvimento. Um processo endógeno, a partir do local, onde o próprio Território estabelece que ações lhe sirvam mais para superar os gargalos que ainda permanecem hoje e o que pode se desenvolver.

Apesar do pouco tempo de implantação da nova proposta de territorialização, já se observam mudanças importantes, como a consolidação das ações na educação, através do IFRN. O Território tem cobertura praticamente total da oferta de energia elétrica, por meio do Programa Luz Para Todos; conta com diversos investimentos nas cadeias produtivas familiares; e os assentamentos da região estão bem estruturados, inclusive tendo sido beneficiados com reformas nas habitações rurais. Tudo isso trouxe dinamismo e melhoria na qualidade de vida da população do Território.

Em um aspecto, porém, pode-se dizer que não houve avanço e que vem sendo uma preocupação constante do Colegiado Territorial, que diz respeito à necessidade de se conseguir propiciar um retorno financeiro aos agricultores familiares. A maior cobrança a essa instância territorial tem sido a resposta financeira dos projetos escolhidos para que os agricultores consigam melhorar a sua qualidade de vida, se alimentar bem, ter acesso a transporte, saúde e educação de qualidade, tornando inclusive essas cadeias produtivas autossustentáveis. Membros do Colegiado entrevistados alegam que têm se esforçado bastante nesse sentido, fato reconhecido por todos os atores sociais do Território. Essa falta de retorno financeiro é das razões que mais limitam o crescimento do processo territorial, pois influi diretamente no dinheiro das pessoas, mexe com a vida de todos.

No momento que a Cooperativa começar a funcionar de fato, com a distribuição, ao fim do ano, de dividendos e lucros com os agricultores familiares é provável que os agricultores do Mato Grande comecem a perceber que quem está envolvido com a dinâmica territorial melhora sua vida. Será a partir desse momento que se poderá falar no sucesso do projeto territorial. Atualmente é grande o avanço na questão da organização em busca do desenvolvimento econômico. Em termos financeiros o que se tem de concreto é um recurso pequeno da ordem de R\$50 mil na conta da Cooperativa de apicultura. Insuficiente para dar conta das tarefas de comprar o mel dos apicultores de 6 municípios da região, agregar valor, comercializar.

O ponto central positivo no novo processo foi ter ajudado a mudar a maneira de se fazer as coisas. Hoje as pessoas se sentem engrandecidas por decidirem seus destinos, tudo por conta dessa nova política pública.

Entre os órgãos que mais contribuem para o desenvolvimento do Território destacam-se o MDA, sempre presente nas ações, e o IFRN, recentemente inaugurado e que está trazendo alguns equipamentos importantes para o Território, como os laboratórios de mel e de farinha. É importante destacar as secretarias de estado

vinculadas ao setor produtivo agrícola, principalmente a Secretaria de Agricultura, através da Emater. Sobre esse órgão, os atores entrevistados consideram que sua atuação deveria ser maior pelo fato de ser responsável por alguns projetos locais, sendo sua execução um pouco morosa.

Por outro lado, as secretarias de Estado que não se vinculam ao segmento agropecuário são totalmente ausentes. Como o Território atua em todas as políticas públicas, era de se esperar que todas as secretarias estivessem presentes de alguma forma no Território, o que não acontece. Sobre o poder público municipal, sua atuação é bastante incipiente. Os registros das reuniões do Colegiado apontam para a presença de secretários de agricultura, em número que não chega à metade das prefeituras que compõem o Território.

Alguns atores consideram a articulação dos órgãos públicos, em todos os níveis de poder, ainda não satisfatória, alegando que isso ocorre pela dificuldade de diálogo, e insistem que isso possa ser resolvido com um longo aprendizado. Para algumas instituições as articulações são importantes, por unirem forças, minimizarem custos; embora para outras isso signifique perder poder, forças, abrir a guarda, o que leva os atores a crer que existirão muitos exercícios e lições pela frente. Como se o Território, por não ser de responsabilidade exclusiva de um poder municipal e sim de vários, também não fosse responsabilidade do estado, que em dado momento se sente intruso e o Governo Federal oferece as condições para o desenvolvimento, mas também tendo à sua frente os poderes locais.

Com o atraso dos projetos do Proinf começou a ocorrer certo esvaziamento da participação do processo territorial. Ao mesmo tempo vão se engajando outras pessoas que acreditam no futuro do Território por verem o empenho dos movimentos sociais e do Colegiado nas ações que, mesmo com dificuldades, são levadas adiante. Os entrevistados têm consciência de que a participação ocorre em níveis diferentes e uma preocupação do Colegiado é como equilibrar isso.

Um dos motivos apontados pelo Colegiado para a oscilação na participação da sociedade civil remete ao funcionamento precário do custeio do Território. São muitas as dificuldades para garantir as condições necessárias para que o Colegiado consiga se reunir de forma orgânica, pois há carência de recursos para promover a articulação no âmbito territorial, que exige deslocamentos em longas distâncias. Nesse ponto detecta-se uma fragilidade por parte do MDA na gestão financeira do sistema, que se manifesta, por exemplo, no atraso da liberação de verbas de custeio, inclusive aquelas vinculadas aos contratos do assessor e do articulador estadual que são de sua alçada. Esse problema já foi identificado faz bastante tempo, mas a burocracia no que concerne liberação de verbas públicas é reconhecidamente grande, o que implica a fragilização do processo de formação territorial.

Com relação ao dinheiro do Proinf, há orientação para que uma porcentagem dessa verba seja aplicada em projetos específicos, no caso voltados para mulheres, negros, indígenas e ribeirinhos, o que nem sempre é uma discussão tranquila no Território. Esse mecanismo provoca estranhamentos, pois algumas pessoas ainda não têm sensibilidade da importância dessas categorias. Como os recursos para projetos no Território já são escassos, no momento da definição de como serão distribuídos crê-se que devam ser priorizados os projetos que abrangem um maior número de beneficiários e que têm uma maior amplitude de abrangência espacial, em vez de ter parcela significativa desses recursos destinada a essas categorias específicas.

A idéia da proposta do desenvolvimento territorial é considerada positivamente pela maioria dos atores sociais entrevistados. Descendo-se a um nível de detalhamento maior, acham que em termos de atendimento de metas estabelecidas, cerca de 20% foi alcançado. No que diz respeito à liberação de recursos, a proporção é mais ou menos semelhante. A meta de formação de uma equipe descentralizada de articuladores nos estado e nos Territórios foi alcançada a contento pela SDT. Por sua vez, as oportunidades de participação da sociedade civil nas oficinas, seminários, debates, encontros e feiras foram, de modo geral, bastante satisfatórias, nunca tendo antes tanta abertura e apoio a essa mobilidade em todo o espaço territorial.

Por outro lado, os representantes do Território sabiam que precisavam aproveitar as oportunidades e apresentar as demandas em nome do desenvolvimento, mas foram pouco preparados para diagnosticar e propor as metas dentro de uma realidade tão vivida por eles, mais do que por todos os outros atores sociais. As demandas são apresentadas sem análises de viabilidade econômica, as propostas apresentadas e aprovadas, quando chegam à instância de execução sofrem com a demora de regularização das áreas de intervenção e assim os valores dos bens ou obras apresentados no Plano de Trabalho passam a ser insuficientes, o que leva à solicitação de um maior aporte de contrapartida, que nem sempre é possível conseguir. Por fim, a aplicação dos recursos confrontada com os resultados revertidos em melhorias de vida ainda são bastante acanhados.

No entanto, a realização de programas depende das ações e iniciativas de um conjunto de ministérios e de órgãos públicos, instâncias nas quais o Colegiado Territorial não tem governabilidade, o que dificulta a sua implementação na ponta, no Território. O entendimento da maioria dos atores sociais entrevistados é que cada vez mais o Colegiado precisa de autonomia na definição de programas e políticas para o Território, pois na maioria das vezes as definições vêm de fora para dentro, não conseguindo chegar ao destino como deveria.

Somando os prós e os contras, os atores sociais consultados do Mato Grande fazem uma avaliação do Território considerando-o como de médio êxito, numa escala de zero a dez atingindo seis. Essa opinião baseia-se no fundamento de que o Território

conseguiu cumprir aquilo a que se propôs em termos de articulação institucional, dando de certa forma resposta às ações previstas, porém ainda não se conseguiu a liga necessária para superar e garantir o que as políticas estão trazendo, enquanto proposta de gestão do Território.

No entanto, deve-se levar em consideração que é pouco o tempo para resultados concretos. É um processo gradual de transformações que esbarra em questões históricas associadas à relação entre o Estado e sociedade civil e com a cultura institucional pouco preparada para trabalhar com a participação popular e uma gestão transversal; e que também não está acostumada com a inclusão dos movimentos sociais na definição das políticas públicas mais adequadas a eles. Não será portanto em uma década que a alteração de forma mais profunda dessa estrutura será conseguida, e sim em um processo sistemático de médio a longo prazo.

A política territorial tem resultado efetivo em diversos países, mas é processual e não imediata. No Mato Grande tem-se conseguido avançar dentro desse limite, com a noção de que as coisas vão acontecendo por partes. A política nacional de assistência técnica é uma referência muito importante disso, em que os técnicos não só começaram a participar, mas se sentem protagonistas de uma política nacional, e agora estão elaborando projetos balizados por outro marco legal e desenvolvidos segundo outra lógica, podendo apresentar, por exemplo, uma outra forma de agricultura para o campo, diferente daquela que tinham que desenvolver, formulada nas cartilhas da assistência técnica rural.

### **3. Território de Cantuquiriguaçu – PR<sup>5</sup>**

#### **3.1 Identificação e Formação do Território**

O Território Cantuquiriguaçu possui raízes históricas na unidade federativa do Território do Iguassu, que remonta à década de 1940, quando predominava na região a produção de erva mate. No período recente, notadamente a partir dos anos 1980, havia a percepção, por alguns municípios e lideranças locais, acerca da necessidade

---

<sup>5</sup> Foram realizadas no território 13 entrevistas com os principais atores sociais que encaminharam o processo de planejamento do Cantuquiriguaçu, a saber: o Articulador Estadual responsável pelo território; o Assessor Territorial do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Cantuquiriguaçu (Condetec); o Secretário Executivo do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (Cedraf); o Gerente do Banco do Brasil da Agência de Laranjeiras do Sul, município-sede do Condetec; o Prefeito do Município de Porto Barreiros, que também preside o Condetec; representante do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA); conselheiro e professor da Universidade Estadual do Oeste (Unioeste); presidente da Cooperativa Central de Base de Serviços com Interação Solidária (Cresol); chefe regional do Núcleo de Agricultura do Estado do Paraná; representante do Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater-PR) e ex-membro do Condetec; membro do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra; e, finalmente, fundador do MPA, fundador do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e membro-fundador do Condetec.

de aglutinar forças para fazer frente a um sentimento de isolamento do Território em relação às ações políticas do Governo Federal. Emergiram, então, movimentos sociais que buscavam consolidar no Território bases de desenvolvimento para a população local, constituída em boa parte por imigrantes nacionais e internacionais. A partir dessas entidades sociais, notadamente sindicatos e associações, percebeu-se viável a criação dum Território e a vinculação de um grupo de municípios com o objetivo de empreender o desenvolvimento da região, inclusive com a criação de um Conselho do Território, voltado a combater o atraso social e econômico dos municípios.

É por isso importante destacar que a ideia de constituir um Território para se pensar o desenvolvimento regional foi concebida dentro da própria Associação. A necessidade de se criar um Conselho não surge por intermédio de uma política pública, mas pelos próprios prefeitos que eram membros da Associação. Vale salientar que a representação desse Conselho não é estritamente rural, mas voltada para um conceito mais abrangente de desenvolvimento, de forma a integrar diversos segmentos da vida urbana dos municípios que compõem essa região.

A definição dos municípios do Território Cantuquiriguaçu coincide com a composição da Associação de Municípios, que se juntou para realizar as primeiras ações territoriais na região. Assim, o Território se define por 20 municípios<sup>6</sup>, cujos quadros socioeconômicos se afiguravam comuns apesar das especificidades econômicas de um e outro município. A Associação tinha o objetivo de contribuir para o empoderamento local e para o estabelecimento de melhores diálogos com o Governo Federal e, notadamente, com o Governo do Estado. A ideia era obter o reconhecimento do Cantuquiriguaçu junto ao Governo do Estado como região administrativa, o que inicialmente significava sediar, no âmbito do território da Associação, núcleos regionais de secretarias de Estado.

É válido mencionar que uma das características do Território é a convivência entre latifúndios e pequenas propriedades, bem como uma irresoluta questão fundiária. Merece destaque também a presença de imigrantes, sem-terra, posseiros e índios. A região, à época em que foi constituída a associação de municípios, se destacava negativamente pela pobreza e subordinação ao latifúndio. A dominação dos latifúndios também serviu de motivação para a organização dos pequenos agricultores no Território, com o objetivo de buscar alternativas de desenvolvimento das atividades agrícolas nas pequenas propriedades e superar os constrangimentos de uma elevada concentração fundiária e de renda.

É preciso considerar que a primeira iniciativa de criar uma entidade de representação dos interesses do Território partiu dos prefeitos, embora não tenha

---

<sup>6</sup> Campo Bonito, Candói, Cantagalo, Catanduvas, Diamantes do Sul, Espigão Alto do Iguaçu, Foz do Jordão, Goioxim, Guaraniáçu, Ibema, Laranjeiras do Sul, Marquinho, Nova Laranjeiras, Pinhão, Porto Barreiro, Quedas do Iguaçu, Reserva do Iguaçu, Rio Bonito do Iguaçu, Três Barras do Paraná e Virmond.

implicado negligência em relação àqueles que quisessem pensar o processo de desenvolvimento da forma que a Associação de Municípios estava propondo. Foram então recebidas as organizações da sociedade civil que se dispuseram a participar de um processo paritário em relação aos órgãos governamentais. Essas organizações da sociedade civil, na linha do que imaginava o Conselho, não se restringiram ao mundo rural e, desde a origem do Território, organizações tanto do meio urbano quanto do rural se fazem presentes. Assim, foram envolvidas mais de 800 pessoas na fase de concepção e desenvolvimento do Plano, entre técnicos, políticos e representações comunitárias<sup>7</sup>.

Entre as representações sociais mais atuantes destaca-se o Poder Executivo dos municípios membros da Associação Cantuquiriguaçu, mas não as câmaras legislativas, cuja participação foi pequena entre as representações públicas municipais. Quanto às entidades responsáveis pela mobilização comunitária, vale mencionar a Igreja, via pastorais; o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST) e o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), as organizações ligadas à Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf), o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Agricultura Familiar, a Fundação RURECO e o Clube das Mães. No âmbito estadual merecem destaque o Instituto Agrônômico do Paraná (IAPAR), a Emater-PR e o IPARDES (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social). As instituições públicas federais mais percebidas pelos atores locais foram o Incra e o MDA.

### **3.2 O Planejamento do Território**

A associação de municípios deixou encaminhada a formalização de um primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento para o Território em 2003, resultado da interação estabelecida mediante convênio de cooperação técnica que envolveu o Governo do Estado do Paraná, através da Emater, do IAPAR e do IPARDES; a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), cujo núcleo técnico estava sediado no Chile; e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). A representação máxima do Território ficou a cargo do Condetec – Conselho de Desenvolvimento Territorial da Cantuquiriguaçu.

Inicialmente dez diretrizes estratégicas foram delineadas: (i) resgate da cidadania e garantia de acesso às políticas públicas; (ii) geração de postos de trabalho e renda; (iii) educação e alfabetização de jovens e adultos; (iv) capacitação em todos os níveis e setores; (v) atração e retenção de profissionais das mais diversas áreas; (vi) integração intersetorial dentro dos municípios e na região; (vii) parcerias e consórcios intermunicipais; (viii) parcerias com entes externos à região (Governos Federal, Estadual

---

<sup>7</sup> Ver Picinatto (2009), p. 9-10.

e ONGs); (ix) fomento à agroindustrialização; e (x) otimização no uso da infraestrutura e recursos regionais (Ferroeste, usinas, aeroporto, lagos e BR 277).

Para o estabelecimento dessas diretrizes, conforme destacado anteriormente, houve mobilização de técnicos de fora não apenas do município, mas também do país. Vale destacar que o processo de concepção foi participativo, com substancial papel desempenhado pelos pequenos produtores agrícolas do Território. O ponto de partida da concepção do PTDRS foi a elaboração conjunta de um diagnóstico socioeconômico do Território, capaz de se tornar um lastro empírico e quantitativo acerca da percepção existente quanto à pobreza e às condições econômicas do Território. Foram realizadas pesquisas em todos os municípios deste, contemplando todos os segmentos produtivos e identificando os principais gargalos, donde foram retiradas as diretrizes básicas para o funcionamento de um plano de desenvolvimento. Foi então que tiveram início, nacionalmente, as primeiras políticas de apoio aos Conselhos de Desenvolvimento Rural.

Na realização do diagnóstico socioeconômico do Território foram envolvidos todos os municípios, com respeito e trabalho conjunto com os Conselhos Municipais e todas as organizações existentes. A realização de debates em cada município constituiu a base para a construção do diagnóstico. Todas as ações, diretrizes e definições do que seriam as prioridades partiu do princípio da participação dos diversos segmentos da sociedade.

Vale destacar que a realização de discussões com a sociedade civil tem sido a prática básica no Cantuquiriguaçu e que, dessas discussões, emergem as demandas sociais que se tornam pauta do Conselho. Cabe ressaltar, porém, que no início essa participação foi tímida, tendo aumentado o envolvimento da sociedade a partir de 1997. Ao início das discussões havia o entendimento de que o Território atenderia à expectativa de resolver problemas locais, municipais, sem necessariamente vincular as ações defendidas com os interesses territoriais. O amadurecimento do processo fez com que essa postura fosse superada.

Quanto a propostas para o desenvolvimento territorial, vale destacar as ações concernentes: (i) à organização da sociedade civil, no sentido de fortalecer a participação dos atores sociais frente às descontinuidades existentes entre os programas e projetos estabelecidos; (ii) à produção e geração de renda, com a exploração das potencialidades do Território, em especial no setor agrícola, a exemplo das ações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Espera-se que esses fatores sejam responsáveis pelo estímulo ao emprego de mão de obra desempregada no setor agrícola por meio do adensamento da cadeia produtiva territorial, haja vista a estratégia de implantação de empreendimentos que realizem a transformação local da produção do setor; e (iii) à provisão de serviços de apoio à comercialização da produção agrícola local, em virtude de sua fragilidade organizacional e da potencialidade de

penetrar comercialmente em mercados de maiores dimensões. Esses serviços de apoio passariam não apenas pela consolidação de uma rede comercial, mas também pela assessoria às atividades relacionadas ao comércio.

Entre os principais projetos concebidos no Plano, relacionados aos principais eixos e às diretrizes estabelecidas tanto no 1º como no 2º Plano de Desenvolvimento Territorial, merecem destaque: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); o programa Casas Familiares Rurais; o programa de Hortifruticultura; o desenvolvimento da cultura de plantas medicinais; o desenvolvimento da aquicultura e o ecoturismo, que serão realizados através da exploração dos lagos criados pelas usinas hidrelétricas no Território; e as ações voltadas para o meio urbano, notadamente as relacionadas ao comércio.

A cadeia do leite é o principal vetor de desenvolvimento do Território e apresentou crescimento substancial nos últimos anos, liderando o aumento relativo da produção no estado do Paraná. Já para a aquicultura a contemplação da atividade no quadro de ofertas da UFFS permitirá que os lagos existentes no Território deixem de ser subutilizados, especialmente no quesito da promoção da segurança alimentar, e também em termos de atividades turísticas, dentre as quais também merece menção a potencialidade do turismo religioso em Laranjeiras do Sul, pelo santuário da padroeira do Brasil na cidade.

Segundo dados divulgados no *site* do programa Territórios da Cidadania, a previsão orçamentária para o volume de recursos destinados aos Cantuquiriguaçu está distribuído conforme demonstram os dados da Tabela 1 a seguir.

**Tabela 1 - Território Cantuquiriguaçu-PR: Volume de recursos por ações territorializadas – 2009 (\*)**

Ação	Meta Financeira (R\$)	Distribuição %
Organização Sustentável da Produção	64.093.733,90	40,1
Direitos e Desenvolvimento Social	41.725.761,36	26,1
Educação e Cultura	26.325.040,18	16,5
Saúde, Saneamento e Acesso à Água	18.981.526,03	11,9
Infraestrutura	7.202.880,00	4,5
Ações Fundiárias	1.277.000,00	0,8
Apoio à Gestão Territorial	80.000,00	0,1

**Fonte:** Portal da Cidadania do Governo Federal. [www.territoriosdacidadania.gov.br](http://www.territoriosdacidadania.gov.br)

(\*) Conjunto de ações a serem realizadas pelo Governo Federal ao longo de 2009, que estavam previstos no orçamento ministerial

Nota-se o peso atribuído à organização sustentável da produção, aos direitos e desenvolvimento social e à educação e cultura, que juntos compreendem mais de 80% da totalidade de recursos. No âmbito dessas ações, cabe o destaque aos seguintes programas: (i) na organização sustentável da produção, o crédito do Pronaf; (ii) quanto aos direitos e desenvolvimento social, benefícios de prestação continuada da assistência social às pessoas idosas e com deficiência e o programa Bolsa Família; e (iii) no que diz respeito à educação e cultura, a construção de escolas no campo e o Proinfo rural e urbano, programa do Ministério da Educação.

Referente à gestão do Território, vale salientar que as deliberações dos debates do Condetec são realizadas em plenárias – ao nível das câmaras setoriais – e a partir daí são submetidas ao Conselho para aprovação por parte dos conselheiros, que também são representantes da sociedade civil. Assim, a participação da sociedade civil no planejamento territorial se dá em todos os níveis da estrutura organizacional do Condetec. Essa participação no planejamento territorial, contudo, evoluiu qualitativamente ao longo do tempo, superando as reivindicações de traço local que predominavam em 2001, quando o primeiro plano estava em concepção.

O formato do modelo de gestão não é produto meramente técnico, diga-se, erigido a partir de uma concepção que não se ampara no debate político. O modelo de gestão do Território Cantuquiriguaçu nasceu da necessidade de um Conselho que representasse as discussões da sociedade civil ao Território e que deliberasse as decisões feitas, de forma a instituir um perene diálogo com as câmaras setoriais, que efetivamente representam a sociedade civil dentro do Conselho.

Para tanto, o Conselho possui um núcleo gestor; ao entorno dele existe uma assessoria responsável pela elaboração de projetos. Sejam citadas também as câmaras setoriais, onde estão representados os setores da sociedade civil e são discutidos os diversos temas que constituirão a pauta de discussões do Conselho, com assentamento de dois conselheiros por câmara.

Sobre o sistema de articulação entre as propostas do plano e a complementaridade de iniciativas, cabe referência à continuidade em torno da base de discussão que permeou a elaboração do 1º Plano de Desenvolvimento Territorial do Cantuquiriguaçu, contido nas informações do diagnóstico socioeconômico do Território elaborado pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes), que resulta no 2º Plano Estratégico de Desenvolvimento do Território do Cantuquiriguaçu<sup>8</sup>. Neste, os atores sociais do Território partiram da percepção de que melhorias

---

**8** Um importante aspecto a destacar é a cumulatividade entre o primeiro e o segundo plano. Este se trata de uma readequação daquele a um novo contexto e tem por objetivo dar continuidade aos programas, projetos e ações estabelecidas dentro desse novo quadro social e econômico. Portanto, quando se faz uma avaliação acerca da experiência de política territorial amparada nesse 2º. Plano, considera-se que se faz uma avaliação de todo o processo que encaminhou para o Território o referido documento, que sintetiza todo o processo.

foram feitas em relação ao quadro social e econômico existente em 2001, quando também foram estabelecidas metas e diretrizes para o desenvolvimento; foi no entanto reconhecida a necessidade de avanço em determinados pontos, para o que constituíram eixos temáticos com diferentes níveis de prioridades, enquanto diretrizes a serem perseguidas para a consecução dos objetivos mais prementes voltados ao desenvolvimento territorial.

A requalificação do plano é de 2009 e foi justificada a partir da necessidade, sentida pelo Conselho, de adequá-lo ao novo contexto no qual se inseria o Território e a economia brasileira, frente às transformações territoriais e nacionais. Nesse sentido essa revisão continuou amparada na participação popular e institucional, através da realização de oficinas itinerantes em diferentes municípios do Território. Procurou-se garantir, mesmo antes da reformulação do Plano, a complementaridade de iniciativas no Território, com destaque para a articulação existente entre as Casas Família Agrícola, uma ação que faz parte da diretriz educacional, e as ações voltadas ao sistema produtivo.

A despeito dos sucessos e fracassos, os atores sociais do Território apontam que foi possível assimilar ao Plano uma nova cultura política para a gestão da coisa pública. Essa assimilação, para ser completa, está investida de condições para que a gestão dos interesses territoriais se dê efetivamente em parâmetros supralocais, que se sobreponham aos interesses específicos de uma ou outra instância local – as prefeituras.

As diretrizes e eixos estratégicos, bem como o modelo de regimento interno do Condetec, constituem, na visão dos atores sociais, o principal mecanismo indutor da assimilação da cultura política, mas é reconhecida a necessidade de melhorias na participação das representações da sociedade civil, com intuito de planejar o desenvolvimento territorial.

A despeito do tempo demandado pela assimilação da nova cultura, esta tem sido possível atualmente em função da estrutura organizacional do Condetec, que centraliza as deliberações do Território, mas, ao mesmo tempo, garante o direito de voto às representatividades que possuem assento no conselho. Ressalte-se o caráter paritário da composição do Conselho, que engloba 36 conselheiros de 27 instituições, sendo dez conselheiros membros da Associação de Municípios. Entretanto, conforme destacado, os atores sociais apontam que a assimilação completa de uma nova cultura só ocorrerá em longo prazo, já que ainda de vê, no Território, a existência de interesses políticos que entram o processo decisório territorial.

### **3.3 Implementação do Plano de Desenvolvimento do Território**

Segundo informações obtidas junto à Delegacia paranaense do MDA, foram vários os projetos apresentados pelo Território Cantuquiriguaçu para o ano de 2009. Desses

projetos quatro foram selecionados e os demais foram devolvidos para adequação, conforme determinações do Cedraf. Na percepção dos atores sociais, a forma como está ocorrendo e como têm sido realizadas as diretrizes e metas concebidas no Plano tem como principais conquistas o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a respeito das ações voltadas para a produção e geração de emprego, e a implantação da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), cuja oferta de cursos superiores está relacionada às necessidades produtivas do Território.

Vale destacar que o Plano Territorial teve uma concepção fortemente vinculada às condições sociais e econômicas do Cantuquiriguaçu, presente, por um lado, nas conquistas supracitadas, em especial no âmbito rural. Por outro lado não contempla a realidade territorial como um todo, ainda no que diz respeito às carências e potencialidades urbanas que emergiram ao longo do processo de desenvolvimento.

Assim, os projetos que dependiam mais estritamente de atividades relacionadas ao meio urbano não foram plenamente executados. Vale ressaltar o desperdício – na visão de um ator social –, das potencialidades comerciais da BR-277, considerada o portal do Mercosul, além do turismo religioso, dado o santuário de Nossa Senhora Aparecida na cidade de Laranjeiras do Sul, de mesmas atribuições religiosas que o santuário nacional situado no estado de São Paulo; está, porém, subutilizado.

É preciso, além disso, mencionar que o descolamento da realidade socioeconômica local inviabilizou a execução das metas, diretrizes e dos programas voltados para o desenvolvimento hortifrutigranjeiro e da cultura de plantas medicinais. Sob o prisma dos atores sociais, a fraca correlação entre a realidade do Território e a estratégia adotada no plano, principalmente no que diz respeito à qualificação dos agricultores e à assistência técnica, provocou uma antecipação indevida de um programa que poderia ser desenvolvido em momento ulterior.

A instalação do campus da UFFS em Laranjeiras do Sul, e também da Universidade Estadual do Centro-Oeste (Unicentro), constitui o principal projeto estruturador executado na região, pois os cursos de formação superior da instituição são relacionados às necessidades produtivas do Território acerca da oferta de mão de obra qualificada. Nesse sentido é válido destacar o curso de Engenharia de Aquicultura da UFFS, voltado à formação de quadros que se habilitem a explorar a potencialidade dos lagos das sete usinas hidrelétricas existentes no Território.

Esse exemplo é emblemático, na medida em que se revela que há uma proposta de reversão de um investimento negavelmente estruturador no Território – a geração de energia – que não estava sendo economicamente explorado. Não por acaso, também, uma das empresas responsáveis pelos lagos tem assento no Conselho.

De modo geral, os projetos concebidos no Plano e executados no Território contribuíram enquanto estruturadores da consolidação da estratégia de desenvolvimento adotada. Entre esses projetos foram destacados: a regularização fundiária; a eletrificação rural; os projetos de acessibilidade viária; e a questão da cidadania propriamente dita, que procurou superar o estigma de ser o Cantuquiriguaçu um Território da Cidadania “sem cidadãos”, haja vista a falta de registros das pessoas físicas em cartório, o que embotava significativamente, por exemplo, a obtenção de crédito junto às organizações financeiras voltadas para esse fim.

Um importante aspecto, que diz respeito ao tratamento dado à questão dos conflitos de interesse no âmbito territorial: a composição da estrutura organizacional do Condetec foi concebida com o objetivo de evitar a sobreposição de interesses de uma ou outra representação nele assentada, o que evitaria a predominância de interesses específicos, seja de uma classe social ou mesmo de uma prefeitura específica que por ventura detenha maior peso no Território. Nessa concepção, os conflitos são tratados nas plenárias do Conselho, de modo que os interesses das representações são colocados em pauta depois de discutidos nas câmaras setoriais, para que as deliberações que o Condetec levará até o Cedraf (Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar), órgão do Governo do Estado que tem o poder de executar as principais reivindicações dos Territórios.

A despeito do pressuposto de igualdade de cada representação da sociedade civil no âmbito do Condetec, os atores sociais destacam que algumas representações são mais atuantes que outras; ademais, não raro uma representação tende a negligenciar o pleito dos representados, que em alguns casos pode ser exatamente a população. Por isso a questão dos conflitos de interesse no âmbito do Conselho depende menos da estrutura organizacional deste e mais do engajamento político das representatividades que dele tomam parte.

Sobre a convergência e complementaridade das ações políticas de municípios, estado e União, os programas e projetos concebidos e executados no Território resultam, de modo geral, dessa inter-relação política das diferentes instâncias de poder, que se refletem no âmbito econômico. A mudança na forma de pensar a política, como algo mais participativo em vez de meramente determinado a partir das instâncias públicas de poder, permite que a sociedade no Cantuquiriguaçu aponte rumos segundo os quais as determinações políticas deveriam seguir. Para tanto, existe a percepção no Território de que a sociedade civil deve estar organizada para atuar em parceria com o poder público. O exemplo mencionado pelos atores sociais no Cantuquiriguaçu foi o da bacia leiteira, que resulta dessa interação política e da convergência e complementaridade das ações públicas em diversos níveis no Território.

É preciso considerar, porém, as emendas parlamentares instituídas por deputados e dotadas de características territorializadas. Essa ação, quando territorializada,

inibe o processo de adesão de alguns atores sociais do Território ao processo de desenvolvimento territorial. Assim, remete a um importante aspecto mencionado por um dos atores sociais: algumas ações dependem de vontade política para que seja feita a “amarração” dos recursos liberados pelo Governo Federal aos interesses e necessidades do Território. Tal parece ter sido o exitoso caso da UFFS.

Conforme destacado no relato acerca da formação do Território Cantuquiriguaçu, a prática de planejamento que foi nacionalmente instituída em 2003 já vinha sendo gestada no âmbito da Associação de Municípios do Território com maior vigor a partir dos anos de 1990 e resultou, em 2001, na organização de um Primeiro Plano Diretor conforme demanda da referida associação. Mesmo assim, os atores locais julgam a prática atual pioneira, por impulsionar uma forma mais avançada de organização dos municípios que compõem o Território e superar a forma inicial truncada de constituição e estruturação da associação nos primeiros momentos, quando prevalecia uma lógica de intervenção local em detrimento da ação territorial, conforme destacado anteriormente.

Um importante aspecto destacado pelos atores sociais diz respeito aos limites impostos pela legislação quanto à ação territorializada, que tende a engessar a atuação dos municípios para além dos limites legais em termos, principalmente, de recursos. Por isso, existem municípios que ainda apresentam dificuldades em pensar territorialmente, do que resulta a constituição de projetos na contramão do planejamento territorial. Todavia, os movimentos e organizações sociais têm sustentado de maneira exemplar a necessidade de atuação territorial, e a opinião geral é a de que houve um avanço considerável no Território.

### **3.4 Gestão do Plano – A institucionalidade**

Na prática, o sistema de gerenciamento do Plano de Desenvolvimento Territorial do Cantuquiriguaçu passou por importante requalificação em 2009, com vistas a garantir o respeito aos critérios e à estrutura organizacional do Condetec, o que faz com que as ações de política territorial passem necessariamente pelo crivo da coletividade que tem assento no Conselho. Esse crivo está imbuído de trâmites técnicos e burocráticos explicitados anteriormente (ver item 3.2.3.2.4) e se presta a tentar superar a interposição de interesses políticos de caráter local, municipal ou classista. Na prática, o Condetec, e a estrutura que lhe é peculiar, é a via de acesso institucional que as representações do Território possuem para aceder ao Cedraf – portanto, à Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento (SEAB), no âmbito do Governo do Estado. Entretanto, a vivência prática no âmbito do Condetec permite a alguns atores locais mencionar que persiste, para algumas representações – notadamente os municípios –, certa relutância em acatar tal organização territorial como instrumento de política, de modo a se verificar, mesmo após consolidada a política no Cantuquiriguaçu, tendências isolacionistas.

A prática pontual, municipalista ou localista, tem sido reduzida ao longo do tempo no Cantuquiriguaçu; desde 2005 parcela considerável dos municípios passou a perceber o Planejamento Territorial enquanto meio de promoção do desenvolvimento. Isso significa que os municípios têm assumido com maior compromisso a responsabilidade representativa no âmbito do Conselho, participando do sistema de distribuição de responsabilidades previsto na estrutura do Condetec. Persiste, porém, o problema da interlocução entre as representações e os representados, conforme será destacado mais adiante. Isso significa empreender melhorias na atuação das organizações existentes e não necessariamente a criação de novas instituições.

É importante considerar, nesse momento, que o processo de desenvolvimento do Território, enquanto política desenvolvida a partir do Governo Federal e mediada pelo Governo do Estado do Paraná, resultou na criação, em 2003, do Cedraf, cuja atribuição principal é a de melhorar a estruturação do setor no Paraná. O Cedraf representa a materialização de uma instância territorial supramunicipal para onde são direcionadas as demandas políticas erigidas no âmbito do Condetec, que faz a articulação com as representações da sociedade civil dos municípios, em especial metas, diretrizes e programas estabelecidos no Plano de Desenvolvimento Territorial e as pautas das reuniões do Conselho.

As atividades e ações políticas estabelecidas no Território não têm sido acompanhadas, controladas e avaliadas de forma permanente. Essa é uma carência que se espera superar. Atualmente o Condetec não possui estrutura técnica e financeira adequada para esse fim, de modo que as tentativas recentes de acompanhamento, controle e avaliação se apresentam de maneira bastante precária. A prioridade tem sido maximizar o aproveitamento das políticas públicas promovidas desde 2003 pelo Governo Federal, antes inexistentes e que passaram, a partir de então, a favorecer a instância territorial.

Todavia, o Cedraf, em convênio com o Iparades, iniciou já em 2009 um processo de desenvolvimento de métodos que permitam aos territórios monitorar e avaliar as iniciativas adotadas. A avaliação, o controle e o monitoramento que existem estão vinculados ao processo de requalificação do Plano de Desenvolvimento Territorial, através do qual o Condetec pôde mensurar alguns parâmetros analíticos que viabilizaram, inclusive, uma revisão das metas e diretrizes estabelecidas e, com isso, acumular experiência no processo de planejamento.

Um ponto relevante acerca da gestão do planejamento territorial no Cantuquiriguaçu diz respeito à maneira pela qual a sociedade tem participado no processo decisório no Território. Destacou-se mais de uma vez nesse relato que é por meio das representações que a sociedade civil se faz presente no âmbito do Condetec, seja nas Câmaras Setoriais, seja no Conselho Deliberativo. Para os atores

sociais, essa forma de representatividade é adequada, especialmente em termos de atuação efetiva no âmbito do Conselho.

Existe, porém, a percepção de que a interlocução entre as instâncias representativas e aqueles que são os representados carece de melhorias. A representação no Conselho pode representar uma barreira aos verdadeiros interesses da sociedade civil nas discussões instituídas no Condetec e ser o instrumento de canalização de interesses próprios de uma entidade específica, o que dificulta a percepção social de que é exatamente o Conselho o meio pelo qual se tem promovido ações voltadas ao interesse público e ao desenvolvimento do Território.

Destaque-se ainda que existe uma estratégia de incorporação de novas organizações formais ao processo de participação no Conselho territorial. As organizações incorporadas devem respeitar a estrutura do Conselho e o sistema de distribuição de responsabilidades. Essa incorporação, que implica em um aumento quantitativo do número de assentos no Conselho, não se faz acompanhada da melhoria qualitativa da interlocução entre representações e representados. Na verdade, essa é uma atribuição que escapa ao escopo de trabalho do Conselho, mas este tem tratado a questão como prioridade para o desenvolvimento territorial, incluindo como um dos eixos do 2º Plano Estratégico de Desenvolvimento ações voltadas para ampliar o protagonismo popular no processo.

Portanto, até então o aumento quantitativo das representações no Condetec se apresenta como melhor maneira de aumentar a representatividade dos atores sociais do Cantuquiriguaçu. Vale ressaltar que a incorporação de novas organizações formais ao Conselho é irrestrita, para o que serve de ilustração à incorporação da Tractebel Energia, que explora a geração de energia hidrelétrica no Território, e da RURECO, entidade que atuava no Território, porém sem participação no Conselho. Isso evidencia o intuito deste de reproduzir o quadro social e econômico territorial ao nível do direito de voto das organizações que nele têm assento para encaminhar as principais deliberações da estratégia de desenvolvimento.

Os instrumentos que mais têm contribuído para viabilizar essa estratégia são crédito, a assistência técnica e a capacitação. Na visão dos atores locais, uma maior vinculação entre esses instrumentos, como um tripé, resultaria na superação dos problemas que ocorre a cada um deles isoladamente. Essa melhoria operacional carece, também, de uma expansão do escopo de instrumentos voltados ao desenvolvimento territorial. Um exemplo citado é a necessidade, do ponto de vista do Território, de que sejam promovidos os subsídios à produção agrícola como uma política, que teriam o efeito de descentralizar o foco excessivo dos recursos do Pronaf enquanto principal instrumento de incentivo à produção<sup>9</sup> e diminuir a forte tendência ao endividamento

<sup>9</sup> Conforme destacado no item 3.2.3.2.3, o Pronaf é o principal recurso orçado para o Território, no âmbito das ações de Organização Sustentável da Produção.

dos agricultores familiares, normalmente em função da utilização inadequada dos recursos financeiros disponibilizados.

O instrumento mais destacado pelos atores sociais consultados foi o avanço no campo educacional, através da implantação do campus da UFFS. Os bacharelandos egressos dessa universidade estarão capacitados tecnicamente para atuar sobre as necessidades relacionadas ao quadro social e econômico do Território, o que constitui efetivamente uma ação política destinada ao combate das principais carências em termos de qualificação de mão de obra para atuar no campo. Além da UFFS, merece destaque a Unicentro, universidade que está ofertando cursos superiores que podem resultar numa maior qualificação da mão de obra local com a melhoria da oferta não só relacionada à produção, mas também aos serviços de apoio.

Nesse sentido cabe destacar que se anteveem melhorias acerca do acesso ao crédito por parte dos produtores rurais. Tem-se conhecimento do aporte de recursos por parte do Governo Federal, mas o problema reside na pouca capacitação dos produtores locais para formular projetos de viabilidade econômica que garantam a obtenção dos recursos e inclusive uma utilização adequada dos mesmos, mas também a obtenção de recursos com amparo técnico que permita o desenvolvimento sustentável de uma atividade agrícola com potencial no Território.

Por fim, a assistência técnica é vista como importante instrumento de desenvolvimento territorial, a despeito de ser deficitária a quantidade de técnicos para atender as demandas do estado do Paraná como um todo, e não apenas de Cantuquiriguaçu. Ocorre que, na visão dos atores locais, os órgãos de estado e a assistência técnica não têm estrutura de funcionamento adequada para prover assistência aos territórios, e a tentativa de estabelecer redes capazes de juntar *expertises* não tem tido êxito. Isso implica numa assistência técnica que não é pensada de maneira sistêmica e alinhada com os interesses do Território, ou seja, uma estrutura de assistência que permita a perseguição de ações ao longo de uma cadeia produtiva e permanente, em vez de ocasional.

### **3.5 Avaliação Final**

O Território do Cantuquiriguaçu foi constituído antes da instituição da política de desenvolvimento territorial por parte do Governo Federal, como uma estratégia da Associação de Municípios para fazer frente às necessidades territoriais e também ao abandono do Território por parte das políticas governamentais. Assim, Cantuquiriguaçu adentrou a PTDRS já com forte sentimento de pertencimento. Ao longo do processo iniciado em 2003, esse sentimento foi reforçado e o Território, através do Condetec, tem sido uma ferramenta cada vez mais utilizada pelos atores locais para promover medidas voltadas ao desenvolvimento, que terminam por promover uma crescente consolidação do Território.

Grande destaque foi dado à percepção das instâncias de poder municipal acerca da necessidade de se pensar o desenvolvimento em bases territorializadas. Essa parece ser a fronteira mais desafiadora a ser superada pelo Território para tornar absoluta a consolidação e o sentimento de pertencimento do Cantuquiriguaçu. Inicialmente o planejamento territorial foi recebido com euforia, muito em função da percepção de alguns atores sociais de que seria de fácil condução. Dissipado esse ânimo inicial, dada a necessidade de se estabelecer diálogos, discutir projetos, realizar acordos e contratos de parceria, o processo passou da euforia para a baixa adesão, para só então ter-se novamente a participação mais efetiva das organizações da sociedade civil para levar adiante, com maior maturidade, a política. O Território Cantuquiriguaçu está nessa última fase segundo a visão dos atores entrevistados.

A continuidade desse processo, na opinião dos entrevistados, depende de iniciativas no âmbito do Território, a saber, inserção do sentido de pertencimento desde a educação básica até o ensino superior; aumento da participação dos municípios enquanto instâncias de representação no Conselho, para além das corriqueiras situações emergenciais; e do avanço das organizações sociais em pensar o desenvolvimento a partir de bases territorializadas. Além disso, a continuidade do processo depende de fatores supraterritoriais, que na visão dos atores locais têm uma importante dimensão expressa nas gestões governamentais do país e do estado do Paraná.

Na esfera nacional, a expectativa é de que as políticas territoriais continuem a ser promovidas pela gestão que se inicia em 2011. Existe, porém, um receio acerca da maneira com que o governo eleito vá gerir o estado do Paraná, ideologicamente distinta da que se encerra em 2010 e, segundo alguns atores sociais, de métodos de gestão pouco afeitos à participação de representações sociais, deverá conduzir o processo, a respeito da forma de atuação do Cedraf.

A avaliação é a de que o crédito, a capacitação e a assistência técnica são fundamentais, desde que sejam promovidos e acessados pela maior parte das representações da sociedade civil e de maneira articulada. A proposta dos subsídios agrícolas também consta enquanto importante estratégia, na visão dos atores locais, para garantir a continuidade e o sucesso futuro do Território. Ademais, há a visão de que é preciso acessar recursos que extrapolem os limites orçamentários do Conselho, sobrecarregado em termos financeiros. Além disso, é preciso investir o Condetec com uma estrutura técnica permanente que auxilie a formulação de projetos concebidos para a obtenção de recursos e assistência técnica.

Outro ponto crucial para a continuidade e o sucesso futuro do Território é a questão da regularização fundiária. Conforme será destacado, a questão fundiária, notadamente a da Reforma Agrária, é considerada condição *sine qua non* para que a política de desenvolvimento territorial logre êxito no Cantuquiriguaçu. Em paralelo

a essa política foi destacada também a problemática da regularização de terras, condição básica para que os agricultores acessem os benefícios das assistências técnica e financeira no Território.

É inegável, para os atores locais, que houve forte vinculação entre as políticas do Governo Federal e as demais políticas públicas do Território, sendo essa vinculação, inclusive, reconhecida como a principal fonte das principais conquistas obtidas no Território Cantuquiriguaçu. Os atores sociais percebem essa vinculação como originada nos ministérios, especialmente no MDA (em linha com as informações detalhadas que deram origem à Tabela 1), mas defendem que deveria existir um diálogo interministerial que permitisse o Território pleitear, junto aos Ministérios, a adoção de ações de políticas territoriais mais harmônicas.

Há, além disso, a percepção de que algumas instituições políticas de âmbito estadual e municipal têm participado do processo apenas com intuítos oportunistas. Assim, o pseudo-engajamento de algumas instituições públicas carrega consigo a possibilidade de entulhar o processo com toda a sorte de interesses políticos de caráter pontual, o que concorre para a desvinculação dos propósitos de uma política federal no Território e de uma política municipal, por exemplo. Os atores locais afirmam que a existência de tal postura embota o escopo de conquistas no Território, que poderia ter sido maior. Quanto ao Governo do Estado, o Território encontrou suporte na gestão iniciada em 2003 e finalizada em 2010, mas existe o receio acerca do modo de governar da gestão que se iniciará em 2011.

O suporte recebido do Governo Federal e também Estadual, a partir de 2003, foi essencial para que o Território Cantuquiriguaçu pudesse se encontrar em melhor situação em 2010. A percepção no Território é a de que esse suporte não impôs, verticalmente, determinações sobre os rumos do processo de desenvolvimento que estava em curso, mas deu suporte às escolhas feitas no âmbito do Território. Dessa premissa tem-se a ideia de que os resultados positivos – e mesmo os negativos-, verificados após sete anos da política de desenvolvimento territorial, respondem diretamente às escolhas próprias do Território, com apoio fundamental das instâncias federal e estadual. A expectativa é de que o Governo Federal consolide essa política e coloque as organizações territoriais em condições de promover os avanços e superar os gargalos ao processo de desenvolvimento, em parceria com o Governo do Estado.

Concretamente as melhorias apontadas foram referentes à crescente consolidação da mobilização social em bases territorializadas e ao campo educacional, notadamente a partir da instalação da UFFS em Laranjeiras do Sul.

Os principais avanços e melhorias que poderiam ser buscados a partir do momento atual dizem respeito à provisão das chamadas condições econômicas básicas para o desenvolvimento em termos de infraestrutura. Os atores locais

mencionaram, por exemplo, a necessidade de pavimentar estradas vicinais que possibilitem o escoamento da produção leiteira dos grotões do Território, estratégia vinculada à comercialização da produção também com ações voltadas à produção local, envolvendo a questão da assistência técnica.

Sobre a intervenção dos órgãos e instituições públicas (federal, estaduais e municipais), a avaliação é de que a atuação pode e deve ser melhorada, por meio de debates, acompanhamento e disseminação de informações pelos responsáveis pela gestão e execução do processo. Isso significaria uma maior interlocução entre as ações que emanam do Governo Federal e as ações desempenhadas pelo Governo Estadual e pelos municípios, através duma mediação do Território com o Conselho, mas também de um efetivo comprometimento das organizações sociais que participam do processo. O objetivo principal é garantir que as políticas sejam estruturantes e possibilitem aos Territórios atuar politicamente na busca por desenvolvimento econômico.

A atuação dos órgãos públicos deveria também estimular mais a mobilização social, um dos aspectos avaliados como mais importantes da herança da política de desenvolvimento territorial no Cantuquiriguaçu. Assim será possível superar os entraves existentes no Território a partir de bases mais concretas de ação, ou seja, consertando erros existentes e aprendidos com a experiência atual e consertando as ações políticas.

Quanto à forma de representação da sociedade civil, no Território, avalia-se que existe uma falha na popularização nas deliberações do Conselho, especialmente a partir da conduta das instituições de representação, no sentido de disseminar as discussões e decisões erigidas a partir do Condetec. A ideia tem sido combater essa falha a partir de uma ampliação constante da representatividade da sociedade civil no Condetec, como foi o caso já mencionado da Tractebel Energia. Contudo, essa sugestão não se fez acompanhar de alterações na interlocução entre representantes e representados.

Esse registro é importante dada a possibilidade de interpretação de que o Conselho pode estar de portas fechadas para os interesses da sociedade, na medida em que as representações sociais que nele tomam assento podem estar sendo capturadas por outros interesses, de caráter privado. É preciso então superar a obliquidade de ações desse tipo, com a incorporação de novas representações sendo acompanhada de uma revisão na forma como tem se dado as inter-relações entre representantes e representados. Conforme destacado em seção anterior, esse é um difícil alvo de ação do Condetec, na medida em que escapa aos limites do Conselho e diz respeito, de maneira mais estreita, às representações.

Um importante aspecto mencionado na avaliação dos atores sociais sobre o processo de desenvolvimento territorial do Cantuquiriguaçu diz respeito à

incorporação de ações, representações e programas voltados para atividades de traço urbano, como comércio e serviços. O foco principal dos Planos de Desenvolvimento Territorial do Cantuquiriguaçu está no mundo rural – que é, obviamente, a principal força motriz do desenvolvimento no Território – mas já se tem a percepção de que níveis satisfatórios de desenvolvimento só serão alcançados quando for superada essa visão compartimentada do problema. O 2º. Plano Estratégico de Desenvolvimento procura encaminhar propostas com esse fim, articulando a produção agrícola ao desenvolvimento de ações no âmbito da comercialização e provisão de serviços de apoio à produção agrícola.

Merecem destaque, ainda, as observações dos atores locais acerca da necessidade de fortalecimento do Território enquanto ente institucional junto ao Governo Federal, de modo a consolidá-lo como escala da qual se promovem políticas governamentais. Concorre para tanto a avaliação de que ocorreram melhorias significativas entre 2003 e 2010 no Cantuquiriguaçu, em linha com as metas, diretrizes e programas mencionados ao longo deste relatório.

Os avanços obtidos contribuíram para consolidar o já existente sentimento de pertencimento no Território, mas não se vê uma acomodação dos atores sociais locais em se tratando da busca por ações que resultem no desenvolvimento territorial. Em verdade, existe uma permanente autocrítica por parte daqueles que têm promovido o desenvolvimento no Território, que tem sido recorrentemente debatida pelo Condetec e que é menos resignada e mais racional no que diz respeito à reflexão sobre as necessidades da sociedade e da economia do Cantuquiriguaçu. O engajamento político, que significa menos retórica e mais ação, no formato dos debates do Condetec; o efetivo sentimento de pertencimento ao Território por parte da população e das organizações de representação da sociedade, cujas raízes são historicamente determinadas; e a crença de que a estratégia e a política territorial de desenvolvimento tem sido, mesmo antes de 2003, o caminho para superar a pobreza dos municípios que compõem o Território, são os traços mais marcantes da experiência do Cantuquiriguaçu.

#### **4. Território do Vale do Mucuri – MG<sup>10</sup>**

<sup>10</sup> Foram realizadas 12 entrevistas com os principais atores sociais que encaminharam o processo de planejamento do Mucuri, a saber: a Articuladora Estadual responsável pelo território; o Assessor Territorial do Colegiado do Mucuri (Codeter); o Secretário Executivo do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (CEDRS); a Secretária Executiva do Codeter; membro da Emater-MG e do Codeter; professor da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJN) e responsável pela elaboração do 2º. PTDRS; Representante da Federação dos Trabalhadores em Agricultura Familiar de Minas Gerais (Fetaemg); Secretário de Agropecuária e Abastecimento de Teófilo Otoni; representante da Associação de Pequenos Produtores Rurais de Serra dos Aimorés e membro do Codeter; representante da Prefeitura de Itaipé; vice-prefeito de Fronteira dos Vales e representante do sindicato dos trabalhadores rurais no município homônimo; e, finalmente, delegado regional do MDA em Minas Gerais.

## 4.1 Identificação e Formação do Território

O Território do Mucuri tem origem na regionalização vigente no âmbito do sistema de planejamento do Governo do Estado de Minas Gerais. Sua formação se dá a partir da mobilização da associação dos municípios da região (AMUC) para transformá-la em Território e, com isso, se beneficiar da política de desenvolvimento territorial do MDA/SDT. Dessa forma, o Território foi constituído com base nos municípios da região do Vale do Mucuri, mas também foram acrescentados municípios de outras regiões do estado, de forma a constituir um Território com 27 municípios, que eram da área de abrangência da AMUC<sup>11</sup>. É importante destacar, com base nas entrevistas realizadas junto aos atores locais, que havia um profundo desconhecimento da realidade dos municípios que constituíram o Território.

De partida, conforme destacou um dos atores sociais, as organizações do Vale do Mucuri mostraram notável capacidade de organização e promoção do engajamento social, permitindo o avanço sobre aspectos qualitativos para promover a região enquanto Território, escapando da concepção quantitativa que permeava os critérios de concessão de recurso por parte do Pronaf Infraestrutura, cuja vinculação principal era com os municípios.

No caso da política territorial iniciada a partir de 2003, era preciso ter conhecimento sobre elementos de formação do Território e aspectos históricos, políticos e socioeconômicos mais relevantes, que constituíam aqueles aspectos qualitativos. Será visto mais adiante que esses aspectos possuem forte vinculação com a forma como foi concebido, implantado e vem sendo executado o processo de planejamento territorial no Mucuri. É preciso considerar outras dimensões analíticas para explicar, de maneira mais completa, o desenrolar desse processo, como será feito mais adiante.

Sobre os aspectos relacionados à questão social na formação do Território é preciso considerar que no Mucuri conviveram, de forma não idílica, tribos indígenas rivais (motocudos e maxacalis). Também faz parte da formação histórica do Território a presença de quilombolas. Combinada, essa formação étnica concorreu para um potencial isolamento dos entes sociais e para uma convivência conflituosa recorrente. Há atualmente uma convivência social mais harmônica, permeada por um ainda persistente isolamento das ações políticas dos municípios que compõem o Território.

Outra característica do Território é o traço do coronelismo, que marcou e tem marcado a evolução política dos municípios do Mucuri. É provável que esse traço coronelista no Território tenha derivado do isolamento relativo da região até a

**11** Águas Formosas, Ataléia, Bertópolis, Campanário, Carlos Chagas, Catuji, Crisólita, Franciscópolis, Frei Gaspar, Fronteira dos Vales, Itaipé, Itambacuri, Malacacheta, Nanuque, Novo Oriente de Minas, Ouro Verde de Minas, Pavão, Pescador, Santa Helena de Minas, Carai, Ladainha, Machacalis, Poté, Setubinha, Serra dos Aimorés, Teófilo Otoni e Umburatiba.

construção de uma importante passagem rodoviária, que se direciona diretamente com aspectos econômicos. Sobre esses aspectos é importante ressaltar a questão da integração econômica dos municípios do Território com o resto do país. “Ponta de areia/ponto final/da Bahia a Minas/estrada natural”<sup>12</sup>, parte dos municípios do Mucuri é cortada pela rodovia BR 116, o que contribuiu para a centralidade comercial e de serviços no município de Teófilo Otoni, visto pelos atores sociais como o polo regional. Essa centralidade, inclusive, faz com que Teófilo Otoni seja vista com ressalvas pelos demais municípios da região.

Assim, o Mucuri é um Território criado a partir de uma matriz cultural ampla, articulado com cidades maiores em virtude da ligação rodoviária e dotado de considerável potencial isolacionista, refletido numa forma localista de atuação dos municípios, característica importante da fase que antecedeu o período iniciado em 2003. O tamanho do Território e as distâncias geográficas entre os municípios, bem como dificuldades na acessibilidade, são elementos adicionais que concorrem para o isolamento e para o reforço da visão de que uma das cidades polariza fortemente o entorno.

Sobre as características mais marcantes do Território, as opiniões dos atores locais entrevistados apontam para uma notável heterogeneidade socioeconômica no Território, que se soma à importante amplitude cultural destacada anteriormente. Exceção feita à pobreza e à baixa qualidade de vida, os atores locais defendem a existência de uma heterogeneidade econômica considerável no Mucuri, que engloba de maneira distinta, nos municípios que o compõem, atividades de comércio e serviços, produção de café, extração de pedras preciosas, bananicultura e produção de milho em diversos municípios. Ademais, em algumas partes do Território é possível apontar a convivência de agricultores familiares com alguns latifúndios. É sobre essa base analítica que os atores sociais não conseguem vislumbrar semelhança nas atividades produtivas desenvolvidas ao longo do Território. Essa percepção é derivada de um estudo realizado pelo Instituto do Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (Idene), em parceria com a Associação Regional Mucuri de Cooperação dos Pequenos Agricultores (Armicopa), cujos técnicos foram executores de extensa pesquisa de campo no Território entre os anos de 2003 e 2004, que subsidiou a proposta do Mucuri enquanto Território apto a ser inserido na política de desenvolvimento territorial, bem como a elaboração do 1º. Plano Territorial de Desenvolvimento do Mucuri.

É preciso destacar que a pesquisa feita envolveu a mobilização da sociedade civil através da realização de oficinas microrregionais no âmbito do Território. Alguns atores sociais avaliam que essas oficinas proporcionaram, em diferentes localidades do Território, uma noção mais abrangente da realidade, além de dar voz a todos os

---

12 Cf. letra e música de Milton Nascimento e Fernando Brant, “Ponta de Areia”.

atores sociais consultados e que participaram das reuniões, de forma a subsidiar de maneira mais adequada um planejamento territorial, com bases fincadas na realidade concreta do Território. A partir daí foram publicados boletins da agricultura familiar que sintetizavam um diagnóstico socioeconômico das microrregiões do Vale do Mucuri.

Para viabilizar a formação do Território, as seguintes representações merecem destaque, em termos de atuação, além das já citadas Idene e Armicopa: a Associação Produzir Juntos (APJ); o Sindicato dos Trabalhadores Rurais; a Emater-MG; a Federação dos Trabalhadores em Agricultura Familiar de Minas Gerais (Fetaemg); e a Igreja católica. A participação dos municípios foi mínima: os atores sociais atribuem a isso a predileção, pela maior parte das prefeituras, pelo debate acerca de partilha de recursos, em detrimento da discussão acerca de um plano efetivamente territorial.

É a partir dos antecedentes acima mencionados e do processo de formação do Território, dadas as bases socioeconômicas vigentes no Território, que as metas e diretrizes concebidas em um Plano de Desenvolvimento Territorial atuariam.

## **4.2 O Planejamento do Território**

É na concepção do planejamento territorial que se afiguram importantes aspectos concretos que se prestariam somente ao nível abstrato se fosse considerada apenas a questão da identificação e formação do Território. O que ocorreu no processo de concepção do Plano de Desenvolvimento do Território Mucuri, realizado com a mobilização técnica promovida pelo Idene e pela Armicopa, tem relações estreitas com os antecedentes que permearam a formação da região homônima. Por isso, ao fazer referência ao processo de concepção do plano territorial do Mucuri, é preciso ter em vista os aspectos tratados no item anterior, o que permite ao leitor efetuar uma vinculação entre história e planejamento territorial que, se não explica o todo do atual processo, fornece importantes elementos que evidenciam o estado das artes do atual processo no Mucuri.

É nesse sentido que se deve procurar entender o processo de concepção do PTDRS no Território Mucuri. O primeiro aspecto a destacar é que os atores sociais entrevistados reconhecem a legitimidade que a realização das oficinas microrregionais dá ao processo, mas tecem fortes críticas à forma como se deu a participação da sociedade civil na concepção do Plano. Para alguns dos atores sociais entrevistados, ouvir a população nas oficinas serviu somente para constituir, de maneira fidedigna, as condições prevalentes no Território do Mucuri. Destacam que foi uma participação problemática, especialmente quando se tem em mente os marcos estabelecidos pela SDT, pois as oficinas ocorreram quase sempre com diferentes atores em diferentes localidades; isso não seria um problema não fosse a falta de discussão efetivamente territorializada dos problemas do Mucuri, que deu vaga ao debate dos problemas

microrregionais, o que tangencia a proposta de territorialização do processo de planejamento territorial. Alguns atores sociais justificaram essa estratégia como sendo a única capaz de viabilizar uma discussão que incorporasse as distintas demandas de um Território historicamente marcado pela diferenciação interna e de área geográfica avantajada.

Contudo, outros atores sociais destacam que essa participação, além de não ter sido efetiva, não ocorreu a partir de uma verdadeira mobilização social ou mesmo representação da sociedade no âmbito das oficinas. Um dos atores locais entrevistados ressalta que a partir dos diagnósticos participativos eram realizadas oficinas nas quais era descrito o desenvolvimento das comunidades, as principais dificuldades e potencialidades e as soluções possíveis no momento. A maior participação social no processo passou a ocorrer apenas a partir de 2005 e foi impulsionada em 2008, já no âmbito do programa Territórios da Cidadania.

Resultou disso um Plano de Desenvolvimento Territorial que se organizava a partir de “uma situação que queremos mudar” por meio “ações estratégicas e prioritárias em curto prazo”, que levariam a “resultados que queremos no futuro”, para o qual concorreriam “ações propostas para as organizações dos agricultores familiares (sindicatos, associações, cooperativas)” e “ações propostas para os órgãos públicos”. Essa organização estava inserida no âmbito de objetivos voltados à execução de diversos programas previstos pelo Plano<sup>13</sup>.

A organização do Plano e a forma como está composto desnudam que essa participação social realmente esteve circunscrita ao mapeamento das condições socioeconômicas do Território. Há uma notória ruptura entre a “situação que queremos mudar” – a flexão verbal, na primeira pessoa do plural, é sintomática – e as demais componentes do Plano, escrita com a utilização de uma flexão verbal impessoal, infinitiva, conforme verificado em outros trabalhos<sup>14</sup>. Os atores locais entrevistados informaram que esse plano foi repassado ao público tardiamente, em virtude de estar perdido entre o Idene e a Armicopa e só ter reaparecido para que pudesse ser submetido a um processo de requalificação.

Isso parece deixar claro que os projetos concebidos enquanto propostas para o desenvolvimento do Território, embora lastreados pela construção do conhecimento da realidade em conjunto com a problemática participação popular, contemplam a formulação de propostas de caráter forçosamente técnico, em detrimento de propostas marcadamente políticas, ou seja, que houvessem envolvido efetivamente os atores sociais do Território também na proposição das ações. Em verdade, a leitura

**13** Cf. Plano de Desenvolvimento Territorial do Mucuri. O Plano em comento foi analisado a partir de fotocópia de uma versão, também copiada, obtida junto ao assessor territorial.

**14** Ver Favareto & Gonçalves (2006).

do documento permite afirmar, salvo uma ou outra exceção, que as ações propostas enquanto instrumento de promoção do desenvolvimento territorial são aplicáveis a qualquer realidade territorial do país.

De certa forma, essa constatação permite negar e ao mesmo tempo reafirmar a importância das especificidades históricas que permearam a formação do Território Mucuri, especialmente os elementos econômicos, históricos, sociais e políticos mencionados no item anterior. Por exemplo, o peso da herança de capital social do Território foi apontado, pelos atores sociais, como a principal justificativa para a ausência de participação das representações sociais na concepção do Plano, cujas propostas não se prestam a aumentar a necessidade de avançar na mobilização social. O formato microrregional de gestão do plano, como será visto mais adiante, ainda que encontre alguma justificativa operacional não contribui para o aumento da participação da sociedade civil no processo.

A previsão orçamentária do Governo Federal para alocação dos recursos no Território Vale do Mucuri esteve distribuída, para o ano de 2009, conforme destacado na Tabela 2 a seguir.

**Tabela 2 - Território Vale do Mucuri (MG): volume de recursos por Ações Territorializadas – 2009 (\*)**

Ação	Meta Financeira (R\$)	Distribuição % dos recursos
Direitos e Desenvolvimento Social	10.824.858.622,70	47,3
Organização Sustentável da Produção	5.719.674.299,09	25,0
Saúde, Saneamento e Acesso à Água	3.037.171.599,17	13,3
Infraestrutura	2.196.824.612,14	9,6
Educação e Cultura	821.379.395,62	3,6
Ações Fundiárias	238.649.000,00	1,0
Apoio à Gestão Territorial	29.919.500,00	0,1

**Fonte:** Portal da Cidadania do Governo Federal: [www.territoriosdacidadania.gov.br](http://www.territoriosdacidadania.gov.br)

(\*) Conjunto de ações a serem realizados pelo Governo Federal ao longo de 2009, que estavam previstos no orçamento ministerial

Nota-se o importante peso atribuído às ações voltadas aos direitos e desenvolvimento social, à organização sustentável da produção, à saúde, saneamento e acesso à água e, finalmente, à infraestrutura, que juntos compreendem aproximadamente 95% da totalidade de recursos orçados para o Território. No âmbito dessas ações, cabe

destacar os seguintes programas: (i) quanto aos direitos e desenvolvimento social, benefícios de prestação continuada da assistência social às pessoas idosas e com deficiência e o programa Bolsa Família; (ii) no âmbito da organização sustentável da produção, o crédito do Pronaf e os recursos das operações contratadas do programa Cresce Nordeste; (iii) no que diz respeito à saúde, saneamento e acesso à água merece destaque a ampliação da cobertura do trabalho dos Agentes Comunitários de Saúde e a ampliação do acesso da população dos territórios à atenção básica por meio da estratégia Saúde da Família; e finalmente (iv) sobre as ações de infraestrutura, o Programa Luz para Todos.

Sobre os projetos e programas concebidos, de um ponto de vista mais concreto, aqueles destacados pelos atores sociais entrevistados foram as EFA (Escolas de Família Agrícola), um programa de produção e comercialização de sementes especiais, que envolvia não apenas a capacitação para a cultura sementeira, mas também a construção de um galpão à margem da BR 116 para facilitar o comércio, e o Programa de Bacia Leiteira, que se destacava pela tentativa de realizar o melhoramento genético do rebanho bovino do Território através da aquisição de bujões de sêmen para inseminação artificial. O destaque não implica, necessariamente, em êxito, com se verá mais adiante, no item que trata da implementação dos projetos.

Todos os projetos e programas destacados, na verdade, possuem algum tipo de ressalva e a primeira justificativa para isso está nas oscilações de poder no âmbito municipal, de modo que a alternância de gestores nas prefeituras coloca o planejamento territorial recorrentemente em segundo plano. Outro importante fator é a existência de emendas parlamentares feitas por deputados estaduais, que possuem elevado poder de barganha e adesão sobre as gestões municipais e inibem o processo através de uma ligação direta entre o legislativo estadual e o poder público municipal. Não obstante, alguns atores sociais destacam que o próprio governo de Minas Gerais é forte concorrente da política de desenvolvimento territorial, especialmente porque a política do “choque de gestão” não tem viabilizado um suporte técnico e financeiro ao Território e aos municípios.

Também contribui para essa situação a ausência de uma proposta de modelo de gestão territorializada no âmbito do 1º. PTDRS. Na verdade, o que existe é a tentativa ainda em curso de consolidar o modelo respaldado na proposta teórica formulada pelo MDA/SDT, conforme destacado no Organograma 1, que pode ser visto adiante.

É preciso salientar que o modelo até recentemente adotado de gestão do Plano tinha o objetivo de atender à realidade do Território, na medida em que, segundo alguns atores sociais, “ao se governar defronte à esplanada dos Ministérios não se conhece realmente o que é e o que precisa a realidade territorial”. Houve, por isso, uma adaptação do modelo de gestão à realidade territorial, que era desconhecida e demandava, na visão de alguns atores sociais, uma gestão por microrregiões, adotada

de maneira autônoma em relação ao MDA/SDT. Saliente-se, porém, que essa forma de gestão não era unânime e vinha sendo contestada por diversos atores sociais dentro do Território.

Assim, quando se considera os problemas verificados no 1º Plano, que dizem respeito à ruptura entre a situação que se deseja mudar e as ações propostas, percebe-se que a postura daqueles que foram responsáveis pelo 1º PTDRS foi autonomista (o técnico prevalecendo sobre o político), o que se revela no argumento de que o mapeamento realizado ao longo do Território proporcionava um conhecimento tal da região sequer permitido pelos dados secundários do IBGE e foi sobre esse argumento que se justificou a alteração na forma de gestão sugerida por Brasília<sup>15</sup>.

Com isso se quer dizer não apenas que o 1º PTDRS negligenciou a proposta de planejamento instituída no âmbito do MDA/SDT, mas também, e principalmente, a organização colegiada do Território do Mucuri. As ações propostas nesse plano não apenas não foram discutidas a partir de sugestões executivas das representações da sociedade civil: o próprio plano não passou pelo crivo do Colegiado territorial. E disso resultaram propostas e ações eminentemente setoriais, a partir das quais as microrregiões do Território poderiam se beneficiar.

Parece ser necessário, para ilustrar essa afirmação, destacar, com base nas entrevistas realizadas, que o 1º Plano demorou a se tornar público e só o foi por pressão da assessoria territorial – cujo responsável atual desconhecia o documento, por problemas de divulgação – e da delegacia regional do MDA, através da articulação estadual. Segundo informações, o plano deveria ser publicado em 2005, mas apenas em 2010 a assessoria territorial teve acesso ao documento.

Esse quadro indica que a estrutura de gestão no Território Mucuri não foi respeitada pelo processo de elaboração do 1º PTDRS. Um dos reflexos é a precária estrutura física de funcionamento do Colegiado Territorial. Atualmente, o Colegiado está sediado na APJ, mas a assessoria territorial não dispõe de veículo próprio para realizar as funções atribuídas ao cargo, nem de computador e máquina fotográfica, itens disponibilizados pela SDT no âmbito da instalação inicial do Território. Ocorre que a prefeitura proponente para a compra do material não o repassou para a gestão colegiada do Território, o que mostra o peso da atuação localista – melhor dizendo, patrimonialista –, da gestão pública no Mucuri e a indisposição de algumas prefeituras para superar o jogo de interesses políticos que tem permeado a gestão municipal no Território e colocado-a acima dos interesses supralocais, o que diminui sobremaneira a importância e o respaldo do Colegiado enquanto instância máxima de representação territorial.

**15** Daí resultou, vale dizer mais uma vez, a subdivisão do território em microrregiões, que se amparou, de acordo com os diversos atores sociais entrevistados, mais na questão geográfica do que efetivamente em questões de diferenciação territorial, a despeito de essas diferenciações realmente parecerem existir.

Segundo alguns atores sociais entrevistados, a ausência de uma institucionalidade que qualifique o Território enquanto instância federativa dificulta a prestação de contas, por parte da gestão municipal, de um gasto realizado por uma prefeitura não em prol dos municípios, mas sim de uma congregação de municípios. Esse é o argumento que justifica a prática do citado caso do veículo, posto a serviço da secretaria de saúde de um município específico, mas comprado com os recursos repassados ao Território. Na verdade, porém, o que se vê é a sobreposição de interesses locais à prática do planejamento territorial, especialmente em períodos eleitorais.

Aliás, a questão dos interesses políticos permeia fortemente o Território, ainda em um nível anterior à execução de ações territoriais. Para além de explicar a precariedade do funcionamento do Colegiado, percebe-se que o embate político se dá inclusive ao nível da gestão, especialmente quando se percebe, nas entrevistas, que sobressaem acusações de falhas administrativas e pouco se percebe, além do simples registro, uma disposição para superar interesses políticos em prol do desenvolvimento territorial com base no verdadeiro empoderamento social.

O fato é que a concepção do Plano reforça a postura localista das ações municipais, o que fragiliza de maneira considerável o estabelecimento de um sistema de articulações institucionais entre essas instâncias, o governo estadual – cuja atuação tem sido captada pelos atores sociais como questionável e pouco estimulante, do ponto de vista da promoção do desenvolvimento territorial – e o Governo Federal. A partilha de competências e responsabilidades entre essas instâncias de poder, e mesmo entre as representações da sociedade civil, permanece indefinida no Território do Mucuri.

Por isso, mesmo antes de se pensar em um sistema de articulação de propostas econômicas, políticas e sociais que sustentem uma complementaridade das diretrizes e metas concebidas para o planejamento do Território, as ações voltadas ao desenvolvimento territorial no Mucuri carecem de respaldo organizacional, especialmente no que diz respeito à efetiva assimilação de uma nova cultura para gerir a coisa pública e respeitar a estrutura orgânica da proposta de desenvolvimento territorial nos limites propostos pelo MDA/SDT. Os atores locais têm consciência de que isso não implica em renegar a autonomia do Território e percebem o atual momento como propício, na medida em que já está preparada a requalificação do 1º PTDRS – para alguns atores, a requalificação constitui a efetiva construção de um PTDRS na acepção técnica do documento. Paira a dúvida, entre alguns atores sociais, se essa requalificação será colocada em pauta nas reuniões do Colegiado Territorial e submetida ao crivo das representações colegiadas, ou se o Plano será novamente composto de maneira técnica e autonomista, como foi o caso do primeiro PTDRS.

Na visão dos atores sociais, essa postura autocrática, ainda que se pautem em preocupações com o desenvolvimento territorial, em nada contribui para que o

processo seja conduzido de maneira territorializada, com base no controle social. Ela tem sido percebida, na realidade, como um empecilho ao desencadeamento de um processo de planejamento no qual está contida, conforme destacaram todos os atores sociais entrevistados, a possibilidade de redenção do Território. É lícito afirmar, porém, que outros elementos concorrem para essa situação problemática no Mucuri, o que se pretende explicitar com a análise da próxima seção, que trata da implementação do Plano.

O quadro se afigura mais complexo quando se considera, a partir das entrevistas realizadas, que tem prevalecido no Território Mucuri o embate, em vez do associativismo, entre os principais atores sociais. Conforme destacado no início desta seção, os fatores históricos e as características mais marcantes do Território explicam parte desse quadro. As questões políticas e ideológicas e as determinações que possuem sobre o processo de desenvolvimento territorial parecem complementar a contento os fatores explicativos. A seguir, pretende-se explicitar como a implementação do Plano de Desenvolvimento Territorial comportou esses elementos.

### **4.3 Implementação do Plano de Desenvolvimento do Território**

Entre as principais metas do PTDRS do Mucuri cabe destacar as ações voltadas para a comercialização da produção agropecuária, as EFA, o Programa de Bacia Leiteira e o Programa de Sementes.

Conforme destacado no item anterior, o programa menos problemático executado no Território do Mucuri foi o das EFA, Escolas Família Agrícola. O projeto das EFA é portador de uma importante complementaridade que envolve a capacitação dos filhos de agricultores e a possibilidade de diversificação agrícola, mas os recursos destinados a esse projeto ainda não foram suficientes para viabilizar um funcionamento adequado do mesmo. Exemplo disso é a construção da estrutura da Escola de Serra dos Aimorés, que não dispõe de recursos para entrar em funcionamento. Segundo alguns atores locais a falta de aporte dos recursos dos municípios para complementar os recursos aplicados pelo Território justifica essa situação.

Caso semelhante é o do Programa de Sementes, que previa não apenas a produção de sementes diferenciadas para a plantação no Território, mas também ações voltadas à comercialização da produção. Para tanto, foi construído às margens da BR 116 um galpão que serviria de suporte à produção agrícola. Contudo, o galpão está inutilizado e o programa não encontrou suporte financeiro para ter continuidade. O problema do escoamento também é vislumbrado para viabilizar o desenvolvimento da bacia leiteira do Território, mas nesse caso uma especificidade deve ser destacada.

Ademais, tentou-se executar um programa de melhoramento genético da população bovina na região através da compra de bujões de inseminação artificial.

A solução de continuidade desse programa, vista por alguns atores sociais como um problema de gestão do processo de planejamento no Território, na verdade reflete uma ação pensada pontualmente, na medida em que não refletiu concretamente a percepção dos produtores locais. Resolveu-se a questão da produtividade sem que fosse pensada a questão da manutenção de um contingente bovino de melhor qualidade, que exigia melhores condições de criação.

De modo geral, os projetos destinados à melhoria do sistema produtivo procuraram combater os gargalos do Território, especialmente no que diz respeito à comercialização. As discussões realizadas ao longo da implementação dos programas voltados para esse fim, segundo alguns atores sociais, são superficiais e ocorrem com baixo envolvimento dos principais interessados. Além disso, o poder público municipal persiste com o pouco suporte dado às discussões que ocorrem em nível territorial. Com isso, explica-se o balanço da situação dos projetos no Território Vale do Mucuri<sup>16</sup>, que mostra que parcela considerável dos mesmos não se encontra em funcionamento, está atrasada em termos de execução ou simplesmente não funciona.

Quando consultados acerca dos projetos, estruturadores que contribuíram para a consolidação do Território Mucuri, os atores sociais preferiram mencionar que o Território ainda não está consolidado. Isso significa que o Território deve ser compreendido não apenas sob a ótica de investimentos orçados pelo Governo Federal e dos projetos concebidos pelo PTDRS e executados pelo Território a partir de 2003, mas sim na maneira pela qual esse processo se desenrolou ao nível da gestão. Na visão dos atores locais, os projetos concebidos, executados ou não, de certa forma refletem as necessidades do Território, mas não se pode afirmar que foram decorrentes de um debate efetivamente participativo acerca das ações destinadas a combater as prioridades no Mucuri. Para não deixar de registrar algum destaque em termos de projetos estruturadores, foi apontado o fato de que ao menos a população passou a perceber na política de desenvolvimento territorial uma possibilidade de fazer valer uma maior participação no processo em curso.

Uma questão básica que se deve ter em mente para registrar a implementação do Plano de Desenvolvimento do Território do Mucuri é a forma pela qual foram tratados os conflitos de interesse, refletidos em termos de conflitos de atuação municipal e de representações, no âmbito territorial. Recorde-se que o Território possui dimensões extensas e é marcado, fundamentalmente, por importantes diferenciações culturais, sociais e econômicas. Além disso, era consideravelmente marcado pela dificuldade de acesso aos municípios mais distantes da BR 116, superadas apenas como o programa estadual Processo. Isso inclusive justificou, segundo os atores sociais, a estratégia de conceber para o Território uma partilha em microrregiões.

---

**16** Cf. SILVA (2010), pp. 33-56.

Conforme destacado anteriormente, foi dessa forma que se procurou dar voz às especificidades microrregionais para só então se discutir, territorialmente, as especificidades de cada local. E foi a partir dessa concepção, que acomodava o debate dos interesses territoriais em microrregiões, que as principais metas e diretrizes foram concebidas no 1º PTDRS. Oposta à prática da SDT, essa forma de conceber o Plano resultou no divórcio entre aquilo que foi concebido e a forma de execução. Nesse sentido, a Delegacia regional do MDA interveio na condução do processo, através do encaixe em uma proposta de discussões territoriais a partir de 2009.

Essa intervenção revela em que pé está a problemática do Território do Mucuri. A adoção de um modelo de gestão a ser implementado ainda está em processo de entendimento e consolidação. O 1º PTDRS não passou pelo crivo do Colegiado Territorial e, atualmente, não se sabe se a requalificação do plano – atrasada no cronograma à época das entrevistas – será colocada em pauta para discussão no âmbito da instância máxima de deliberações territoriais. A essa falta de articulação ao nível do Território deve ser considerado também que, na percepção de alguns atores sociais, o governo do Estado não tem dado suporte adequado ao processo de desenvolvimento territorial. Com isso, a implementação do plano tem sido substancialmente obstaculizada.

Outro importante aspecto que dificulta o planejamento nessas bases é a atuação de deputados através de emendas parlamentares que vinculam diretamente o legislativo estadual aos municípios, sem passar pelo Colegiado. Além disso, apesar de ser a instância com a qual os atores sociais percebem uma maior vinculação de ações, o Governo Federal sofreu diversas críticas sobre o repasse de recursos, que se dá por um processo burocrático demorado e que, não obstante, encontra no Território uma crosta de interesses políticos municipais que já resultou, inclusive, em desvio de recursos territoriais para fins municipais com traços marcadamente patrimonialistas.

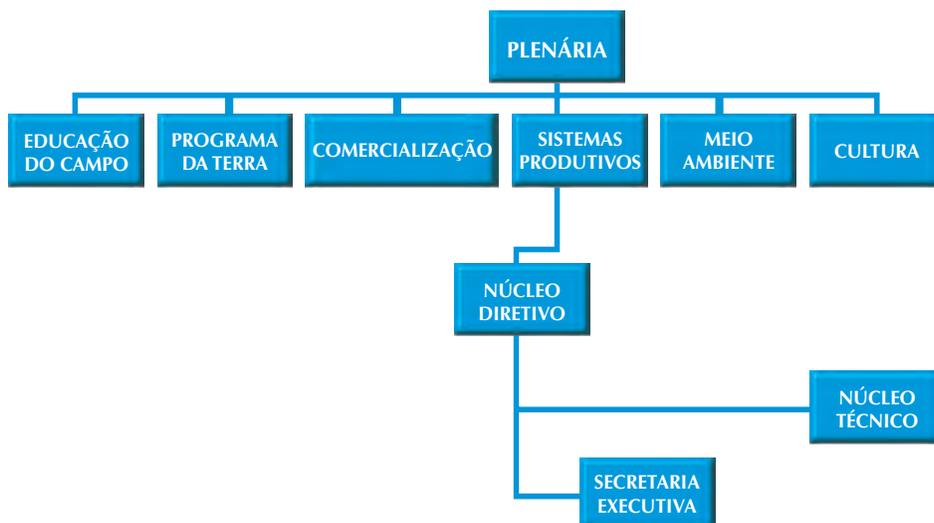
Mesmo com as ressalvas apontadas pelos atores sociais, a prática atual é considerada pioneira, especialmente por fazer florescer no Território uma maior mobilização da sociedade em torno da problemática do desenvolvimento econômico e social. Essa mobilização, ainda que tenha sido a base da concepção do Plano, só foi acionada para estabelecer a discussão das prioridades do Território tardiamente. Esse pioneirismo é severamente embotado pelas contradições que têm circunscrito o desenvolvimento da política territorial no Mucuri, sejam elas de ordem endógena (que envolve os atores locais) ou exógena (que envolve as instâncias de poder supraterritoriais).

#### **4.4 Gestão do Plano – A institucionalidade**

O sistema de gerenciamento do PTDRS do Mucuri está organizado conforme demonstra o Organograma 1 a seguir. Esse sistema tem sido amparado pela Delegacia Estadual do MDA, através dos articuladores estaduais que atuaram e atuam

no Território. No nível territorial, merecem destaque o Núcleo Diretivo e o Núcleo Técnico, bem como a Secretaria Executiva. Vale ressaltar, ainda, a estruturação em câmaras setoriais, a saber, educação no campo, programa da terra, comercialização, sistemas produtivos, meio ambiente e cultura. São nessas câmaras onde teoricamente são discutidas as demandas sociais do Território.

### Organograma 1: funcionamento do Colegiado do Território Mucuri



Fonte: assessoria territorial.

Todavia, a concepção teórica do sistema prático de gerenciamento do PTDRS no Mucuri nem sempre foi essa. Conforme destacado anteriormente, havia um sistema prático de gestão que trabalhava em cima de uma subdivisão do Território em microrregiões, o que inviabilizava, por exemplo, discussões de nível temático, capazes de promover uma integração das questões discutidas. Não havia, no 1º PTDRS, um modelo de gestão definido.

Em clara oposição às diretrizes estabelecidas pelo MDA/SDT, aplicadas em diversos territórios no país, a transição de uma forma de gerenciamento que não assimilava as diretrizes oriundas de Brasília para o sistema de gestão atual não está concluída e finalizá-la não tem sido uma questão meramente técnica. As características históricas do Território, bem como as entrevistas realizadas com os atores sociais, permitem antever a forte marca das disputas políticas em torno do sistema de gestão territorial, especialmente no que diz respeito ao comando executivo do processo. Por isso, a aceitação dessa estrutura organizacional é um importante desafio para que as discussões efetivamente territoriais ocorram.

O desafio se revela demasiado grande. Para justificar a assertiva cabe mencionar alguns exemplos. O primeiro deles diz respeito à transição do comando da Secretaria Executiva do Colegiado; o segundo, o caso de problemas de comunicação no âmbito das articulações entre os membros do colegiado. No caso da transição do comando da Secretaria Executiva do Território, que se deu entre a AMUC e a APJ, percebe-se a partir de entrevistas com representantes e ex-representantes de ambas as associações certa reticência quanto às respectivas gestões do Colegiado: aquela por não seguir a proposta territorializada sugerida pelo MDA/SDT, com o que não pôde realmente articular o Território; possui um traço político muito forte, enraizado no movimento social e, por isso, não há capacidade para exercer a gestão do Colegiado. Nota-se, pois, que a transição revelou arestas consideráveis entre dois importantes atores locais.

Já os problemas de comunicação afetam diretamente a burocracia que envolve a solicitação de projetos de investimento e custeio por parte do Território e envolvem instâncias supraterritoriais de poder. Exemplo disso foi a ocasião em que ocorreu uma alteração no valor mínimo requerido para a solicitação de projetos por parte do Território, feita pelo MDA, que não foi comunicada ao Colegiado e mesmo à CEDRS. Segundo um dos atores sociais entrevistados, a responsabilidade por essa comunicação é da SDT e da articulação estadual no Território.

O Mucuri passou por um processo de descontinuidade das pessoas-chave que atuam no Território, especialmente na articulação estadual e na assessoria territorial; além disso, foi mencionada a dificuldade das pessoas que exercem funções efetivas de realização dos serviços que lhes são atribuídos, por motivos que vão desde a já mencionada precária estrutura de funcionamento do Colegiado até questões de burocracia de contrato. O resultado foi um forte esvaziamento do Colegiado e das instâncias colegiadas, notadamente do Núcleo Diretivo.

Não se pode deixar de mencionar que as descontinuidades que ocorreram no processo de gestão no Mucuri foram notáveis: o Território conta agora com a terceira pessoa responsável pela articulação estadual e o assessor territorial também está no cargo há pouco tempo, sem a estrutura necessária para atender às demandas do Território. Assim, fica mais evidente a compreensão de determinada postura dos atores locais, que se veem aptos a tangenciar a necessidade de se reportar a alguma autoridade territorial pelo simples fato de não as encontrarem. Um exemplo claro disso é o fato de que alguns atores locais tiveram acesso à informação da alteração feita pelo MDA sobre os requisitos e valores dos projetos solicitados pelos Territórios e adequaram os valores de um ou outro projeto aos requisitos de montante mínimo para investimento e custeio, mas não socializaram a informação, comprometendo o esforço de montagem dos demais projetos do Território.

Percebe-se que problemas de comunicação de ordem extraterritorial aconteceram, mas é preciso ressaltar que esses problemas foram potencializados pela condição atual da estrutura de gestão do Mucuri. Ademais, existe uma forte precariedade no processo de planificação de projetos no Mucuri, em virtude de existir um Núcleo Técnico “para inglês ver”. A ausência de institucionalidade oficializada do Núcleo Técnico impede que os técnicos que dele fazem parte participem com maior compromisso dos projetos concebidos, exceção feita aos casos em que os projetos concebidos sejam coincidentes com a rotina de trabalho desses técnicos, ou seja, estejam alinhados aos interesses dessas pessoas. Além disso, os compromissos profissionais de cada técnico, fora do âmbito do Colegiado, impedem uma participação mais adequada no âmbito do Núcleo Técnico.

Por isso, não há necessariamente no Mucuri uma demanda por novas instituições e novo sistema de distribuição de responsabilidades. De fato é preciso que se pense numa reciclagem das instituições existentes, que permita uma vinculação mais adequada dos atores locais que fazem parte das instituições atualmente voltadas para o desenvolvimento territorial, capazes de fundamentar de maneira adequada a proposta de planejamento atual, pouco explorada na visão dos atores sociais do Território. Essa perspectiva é reforçada pela verificação, no âmbito do CEDRS, de que os projetos de investimento e custeio do Território estão cada vez mais pobres e mal-feitos – do que resulta a constatação da situação atual dos projetos – apesar das orientações passadas ao Colegiado. A despeito dos problemas de funcionamento do Colegiado, a condição dos projetos é entendida, antes de tudo, como um problema de cultura política em torno da proposta de desenvolvimento territorial, especialmente quanto à formulação dos mesmos e ao intercâmbio de informações e habilidades a partir do Núcleo Técnico do Colegiado.

Na visão dos atores sociais, esse quadro aponta para o fato de que é preciso executar programas e projetos que envolvam, desde a concepção, a efetiva participação das organizações que representam a sociedade civil no processo decisório do Território. Com isso, os projetos refletiriam mais fidedignamente o que de concreto existe no Mucuri e permitiriam a superação do tecnicismo autonomista – fortemente embasado num argumento de autoridade amparado no conhecimento efetivo do Território – que tem envolvido a concepção de projetos, vide a negligência com que foi tratada a participação da sociedade civil na própria concepção.

A partir das entrevistas realizadas, é possível afirmar que a participação da sociedade civil na gestão do plano não tem sido satisfatória. Essa participação se dá através dos espaços de construção coletiva, mas a atual falta de respaldo desses espaços não incentiva tal participação. Além disso, é preciso mencionar o problema da representatividade dos interesses sociais, porque existe a prática da personificação de interesses dentro das entidades de representação, que confunde os interesses do representante com os do representado. Por isso os atores sociais não veem o

problema pela ótica da incorporação de novas organizações ao longo do processo de desenvolvimento, mas sim da melhoria qualitativa da participação das representações que fazem parte atualmente do Colegiado.

Não há também controle, avaliação e acompanhamento permanentes das ações desenvolvidas no Território, em virtude de não existir estrutura suficiente para realizar tais atividades, que estão atualmente restritas à ocasião em que são realizadas oficinas territoriais. Saliente-se que as preocupações atuais dos atores locais perpassam por essas iniciativas, mas ainda é preciso avançar em etapas anteriores a essa fase.

No Território, os atores sociais percebem o crédito (Pronaf e Plano Safra), a assistência técnica (Emater) e as ações voltadas para o comércio (Programa de Aquisição de Alimentos) como os principais instrumentos de viabilização para o desenvolvimento da política territorial no Mucuri. Alguns entrevistados destacam, contudo, certo saudosismo em relação à época em que essas ações eram vinculadas diretamente às prefeituras, notadamente o crédito, através do Pronaf InfraEstrutura.

#### **4.5 Avaliação Final**

Na avaliação da maioria dos atores sociais o Território do Mucuri ainda não se consolidou, mas houve algum impulso à sensação de pertencimento, especialmente pelo empoderamento social ter se revelado alternativa importante para o desenvolvimento econômico do Território. Para isso destacou-se de maneira recorrente a importância da pioneira política de desenvolvimento territorial com foco no mundo rural e, principalmente, com foco na maior participação social nesse processo.

Sobre a consolidação do Território existe a percepção de que o resultado até aqui alcançado no Mucuri está aquém da potencialidade existente. Na opinião dos entrevistados, a maioria das prefeituras ainda possui um traço localista que resulta numa atuação pautada em interesses políticos de caráter municipal, o que tem atrapalhado consideravelmente a correta execução do processo de desenvolvimento territorial. Existe a crença, inclusive, de que aprofundar a “desprefeiturização” do planejamento territorial e incorporar mais fortemente a população no processo decisório do Plano Territorial – especialmente respeitando o modelo de gestão e as instâncias deliberativas do Colegiado – seria a solução mais adequada para que o Território Mucuri pudesse alcançar êxito e consolidação. O fortalecimento da sociedade civil é visto como uma das soluções para evitar as oscilações de poder que marcam as gestões municipais a cada quadriênio. Por dentro do Território a política está consideravelmente fragilizada e, na percepção dos atores sociais, somente por essa correção interna de gestão e concepção do Plano é que se poderá manter alguma esperança para o futuro da política territorial no Mucuri.

A continuidade e o sucesso futuro do Território Mucuri também passa pela situação financeira e técnico-gerencial dos municípios, que argumentam com base em parâmetros fiscais e financeiros uma postura política voltada para a solução isolacionista dos problemas que se afiguram, sem dar respaldo às ações territorializadas. A presença da Universidade Federal em Teófilo Otoni cria a expectativa de que, futuramente, a gestão municipal será mais qualificada e, com isso, prescindirá de práticas localistas e será tecnicamente mais adequada ao desafio do planejamento territorial.

Outro ponto que pode ser determinante para um desempenho satisfatório do Território, na avaliação dos atores locais, é a melhoria nos principais instrumentos operacionais que tem viabilizado a política territorial no Vale do Mucuri. Entre esses instrumentos, as principais fronteiras de melhoria antevistas pelos atores locais estão na ampliação do escopo da oferta de assistência técnica – englobando não apenas a assistência à produção, mas também na concepção de projetos no âmbito do Território – e também de capacitação, que deve envolver também a questão das instruções acerca da forma de participação da sociedade civil no processo de desenvolvimento.

Na opinião dos entrevistados, o elemento que garante a subsistência da política territorial no Mucuri é justamente o apoio do Governo Federal. Nesse sentido, é percebida a necessidade de aprofundar a vinculação entre as políticas territoriais do Governo Federal e as outras políticas públicas no Território. Isso significa ir além da discussão sobre partilha de recursos e trazer à baila elementos que favoreçam a discussão sobre a forma como os montantes disponibilizados para o Território serão aplicados. Em outras palavras, o que mantém o Território enquanto tal ainda é a disponibilidade de recursos que o Governo Federal coloca à disposição dos municípios através da política territorial, mas os atores sociais entendem que isso não é o bastante.

Mesmo em um quadro que se mostra crítico, em termos de concepção, gestão e implementação do PTDRS, os atores sociais avaliam que houve alguma melhoria na situação do Território entre 2003 e 2010. Essa melhoria decorre, especialmente, da valorização dada à gestão social da coisa pública que, se ainda não se fez valer efetivamente através do Colegiado, deu à população do Território a possibilidade de ter direito de participar do processo em uma região marcada pela herança histórica de isolamento e coronelismo. Contudo, o despertar da população para o exercício do protagonismo de um processo de desenvolvimento territorial tem provocado ferrenha reação do Governo Estadual e de algumas prefeituras, que se aproveitam da fragilidade institucional do Território para embotar o processo.

É preciso dizer também que os atores locais apontam as especificidades da concepção, da gestão e da implementação do Plano como principais determinantes para que essa reação encontre guarida na ausência de elementos concretos que

justifiquem a incorporação de novas instâncias municipais e de outras organizações e representações sociais no processo de desenvolvimento territorial. Os problemas que têm permeado os três níveis que envolvem o planejamento territorial no Mucuri constituem, por isso, o grande desafio para que esse Território possa iniciar, efetivamente, um processo de desenvolvimento em bases territoriais, que por sinal faz nutrir nos atores locais notável esperança de um futuro mais promissor. Emerge daí a necessidade de se pensar na forma como se deu até agora o processo de desenvolvimento territorial no Mucuri para lograr êxito em adotar uma experiência diferente, capaz de modificar o futuro do Território.

A despeito de todos os problemas, os atores sociais do Mucuri acreditam na política de desenvolvimento territorial enquanto redentora da situação de atraso econômico da agricultura e das demais atividades desenvolvidas no Território, e já percebem a necessidade de não apenas focar no meio rural as ações territoriais. Ao partir atrás dos demais territórios, os atores locais veem as outras experiências como parâmetros futuros de erros e acertos, que o Território Mucuri ainda não pôde ter, preso que está a problemas de ordem institucional.

Quanto a esses problemas, a assimilação de uma nova cultura política – e mesmo a acumulação de maior maturidade política dos atores sociais no Território – parece ser o caminho viável para consolidar o Vale do Mucuri. Conforme destacaram alguns atores sociais, não se trata de aumentar o aporte de recursos nem de desprezar os efeitos que um montante maior de investimentos teria sobre a região, mas sim de garantir uma institucionalidade que permita aproveitá-los de maneira territorializada. Segundo os atores locais, a experiência até aqui desempenhada serviu de aprendizado para que esse processo seja continuado. É preciso, ao que parece, dar condições para que o Território realmente se aproprie de um ideal territorial, capaz de promover o desenvolvimento nessas bases.

## Bibliografia

CONDETEC (coord.). **Território Cantuquiriguaçu – Paraná: Estratégia para o Desenvolvimento II. Laranjeiras do Sul** (PR): Cooperativa Iguaçu de Prestação de Serviços Ltda., 2009

FAVARETO, A. & GONÇALVES, Y.K. **O Plano de Desenvolvimento Territorial do Vale do Mucuri (MG) – contribuição aos debates dos fóruns locais de desenvolvimento**. Convênio MDA/SDT/Plural Consultoria, Pesquisas e Serviços. São Paulo: novembro de 2006

FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO MATO GRANDE – FUMAG. Resumo Executivo 2010 – 2020. Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS. Natal: 2010

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA. Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT. Fundação Sócio-Ambiental do Nordeste Paraense – Fanep. **Diagnóstico e Planejamento de Desenvolvimento do Território Rural do Nordeste Paraense**. Capanema: 2006.

PARÁ. Secretaria de Estado de Agricultura – Sagri. Diretoria de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Local – DIAFAM. **Situação atual dos projetos do Território da Cidadania Nordeste Paraense**. Belém: 2010.

PARÁ. Secretaria de Estado de Integração Regional. Diretoria de Integração Territorial. **Atlas de Integração Regional do Estado do Pará**. Belém: Seir, 2010.

PARÁ. Secretaria Executiva de Agricultura. **Planejando o Desenvolvimento Local: conceitos, metodologias e experiências**. Belém: Prorenda Rural, 2002.

PICINATTO, A.G. Relatório contendo análise e parecer sobre os projetos de infraestrutura 2009 nos Territórios Rurais de Identidade 1e 2 – Territórios Cantuquiriguaçu e Centro-Sul. Curitiba: Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, 2009 (mimeo).

SILVA, U.M. Documento contendo diagnóstico da implementação dos projetos apoiados pelo Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais entre os anos de 2003 e 2009 nos territórios 7 e 8. Belo Horizonte: IICA, junho de 2010 (mimeo.)

SOCIEDADE DE MEIO AMBIENTE EDUCAÇÃO E CIDADANIA – SOMEC. Relatório de Atividades Mensal, agosto de 2010. Território do Nordeste Paraense. Belém: 2010.

TERRITÓRIOS DA CIDADANIA. Relatório de Execução. Ações executadas no conjunto dos 60 Territórios da Cidadania de 2008. Brasília: 2008.

\_\_\_\_\_. Relatório de Execução. Plano de Execução 2009. Ações executadas no conjunto dos 120 Territórios da Cidadania. Brasília: 2009.



## CAPÍTULO 5

# PENSANDO O FUTURO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL

**Tania Bacelar de Araujo**

■ Professora da UFPE e Socia da Ceplan Consultoria

### Introdução

O avanço da globalização, que traz no seu rastro a tendência à homogeneização de processos econômicos e sociais e de padrões produtivos e culturais, interage com uma herança fundamental: a diversidade inscrita pelos processos históricos de formação das diversas regiões do mundo. Nesse sentido, apesar da força dos agentes globais, os agentes locais reagem a seu modo em cada lugar. Disso resultam processos diversos, mesmo que traços comuns sejam cada vez mais visíveis. A resultante não está, portanto, pré-determinada – como defendem alguns – e depende inclusive do grau de inserção de cada Território na dinâmica desigual do movimento de globalização. Cresce, então, a tensão dialética entre o global – fonte de homogeneidade – e o local – lócus das especificidades – e desta tensão decorre a valorização da construção de trajetórias de desenvolvimento que consideram as potencialidades e as especificidades de cada Território.

Nesse contexto, o desenvolvimento regional, em vez de sumir da agenda dos debates sobre o desenvolvimento socioeconômico dos diversos países, tem reaparecido com força na agenda da Academia, das políticas públicas e nas discussões e vivência da sociedade civil.

O peso das especificidades faz com que experiências regionais tendam a ter difícil replicabilidade, mas é sempre possível aprender com cada uma delas. Daí o interesse de apresentar e analisar o caso brasileiro recente, aplicado ao desenvolvimento rural, objeto do presente livro. Tirar lições deste aprendizado parece tarefa importante diante dos desafios que se apresentam para a consolidação desta experiência e para iluminar experimentos em outros países, em especial os latino-americanos, com importantes semelhanças com relação ao Brasil.

Um segundo movimento recente que merece referência aqui é a emergência de mais uma onda liberal no final do século XX, que se expande em muitos países no bojo da crise do Estado, especialmente no seu padrão de financiamento. Tal processo tendeu a reduzir a presença do Estado na realidade socioeconômica, em especial nas políticas nacionais, tendendo a prevalecer o estímulo a políticas locais, dentro do pensamento de que haveria duas escalas preferenciais no mundo contemporâneo: a global e a local. A supervalorização da escala local e de processos endógenos de desenvolvimento aparece com clareza na literatura acadêmica sobre desenvolvimento regional das últimas décadas e em experiências de políticas públicas mundo afora. No extremo, as articulações nacionais eram combatidas e os determinantes estruturais da dinâmica mundial tendiam a ser relegados. Tudo parecia acontecer no rastro da globalização onipotente ou na esfera local, onde o protagonismo dos agentes locais era superdimensionado. Passada a fase dos exageros, resta a compreensão de que as mudanças operadas no mundo contemporâneo exigem a consideração do movimento de globalização, mas, ao mesmo tempo, também é relevante considerar, em casos como o do Brasil, que a escala nacional permanece estratégica para as experiências de desenvolvimento local.

A política territorial rural brasileira aqui analisada traz implícita a valorização da escala sub-regional – os Territórios Rurais definidos por agregação de municípios – mas tem de saída o mérito de ter sido estruturada sob a coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial de um ministério – MDA, garantindo a existência de diretrizes nacionais e de um diálogo com outras instâncias e políticas nacionais, especialmente quando os “Territórios da Cidadania” são organizados assimilando as práticas e abordagens do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), um programa de caráter nacional.

A experiência brasileira traz, neste sentido, um aporte interessante ao debate do movimento de valorização das diversidades locais e da força de agentes locais para atuarem como protagonistas da construção do futuro das suas regiões, mas num processo que não perde de vista a escala nacional e, portanto, a importância do Estado Nacional. Uma crítica procedente de que o MDA detinha mandato institucional limitado para dar conta da leitura holística da realidade dos Territórios e assim nele atuar, que será retomada adiante, começa a ser superada com a instituição dos “Territórios da Cidadania”, embora seu estágio recente de implementação não permita ainda avaliar o real avanço que a nova abordagem permitirá.

Um terceiro processo que merece referência ao se examinar a política de desenvolvimento dos Territórios Rurais brasileiros é a busca da consolidação da democracia no país, após longos anos de ditadura militar (1964-1984). Em alguns países que vivenciaram ditaduras recentes, como é o caso do Brasil, o final do século XX é marcado pelo processo de redemocratização e com ele surge a tendência a descentralizar políticas públicas, valorizando o papel de agentes da escala local (no

caso brasileiro, o destaque cabe às Prefeituras, tanto que muitos destes movimentos se assemelharam mais a uma “prefeiturização” que a uma real descentralização).

O importante porém é que um redesenho de políticas públicas passa a ser realizado e novas abordagens territoriais dialogam com novas institucionalidades, como se viu em outros capítulos deste livro. A análise dos arranjos institucionais foi uma preocupação permanente ao longo do estudo que gerou este livro, considerando que o modelo de gestão adotado no caso brasileiro busca dialogar com a realidade de uma República Federativa trina e profundamente desigual social e regionalmente – como é o Brasil – e estimular o protagonismo de agentes locais na construção de iniciativas de políticas públicas.

O fato é que o Brasil vem aprendendo a formatar políticas públicas com maior participação da sociedade civil e com novas institucionalidades que buscam articular agentes de várias escalas de atuação e níveis de governo, sendo a política de apoio ao desenvolvimento territorial rural, aqui analisada, um exemplo interessante. Mas existem outras, como a formulação e implementação de políticas de apoio a Arranjos Produtivos Locais (APLs), muitos de caráter industrial, a política de desenvolvimento regional sustentável (DRS) do Banco do Brasil, o Programa de Mesorregiões (do Ministério da Integração Nacional), entre outros.

Analisar a experiência brasileira recente de desenvolvimento territorial rural aponta lições importantes para a busca de sua consolidação, visto que é relevante o dado de que o desenvolvimento territorial pressupõe aposta na capacidade de agentes locais de construir um projeto de desenvolvimento regional e atuar de forma organizada para que políticas públicas e empresariais convirjam para os objetivos deste projeto. Além do que, o papel do Estado é apoiar iniciativas também convergentes com tal projeto. O que se viu no caso da política de desenvolvimento dos Territórios Rurais no Brasil recente vai nessa direção.

Por sua vez, ao lado dos avanços da globalização, da crise do Estado e da redemocratização brasileira, outra tendência merece desde logo ser destacada, pois está por traz do novo modo de conduzir políticas de desenvolvimento rural: trata-se da alteração dos antigos padrões da relação rural – urbano. Tal relação vem se modificando diante de novos processos sociais que têm levado à diminuição da distância entre os espaços do campo e da cidade, e a redefinição da vida rural, mais do que a ideia de seu pretendido esvaziamento, como apregoavam alguns. No Capítulo inicial deste livro, o professor Arilson Favareto destaca que, no presente, a primazia marcante das atividades primárias – agricultura, pecuária, mineração, silvicultura – cede espaço a uma maior diversificação, com uma crescente heterogeneidade das economias rurais, da qual se destacam o crescimento cada vez maior do setor de serviços e o avanço do que chamou de industrialização difusa. Tal tendência é observada também no Brasil, como revelam estudiosos por ele citados.

Assim, no novo ambiente rural, a marca da pluriatividade no padrão de ocupação das pessoas que ali habitam remete a necessidade de considerar, na formulação de políticas de desenvolvimento, a importância de novos agentes, de lidar com novas variáveis e com novos interesses. É que, como bem destaca Favareto, “uma nova estrutura de oposições e identidades sustentam a especificidade desta nova configuração da relação rural-urbano. E para completar, muda também o ambiente institucional que orienta a regulação das formas de uso social dos recursos naturais”.

A experiência brasileira de promoção do desenvolvimento territorial rural se inscreve no contexto das mudanças acima referidas que marcam sua concepção e trajetória recente.

Virtudes dos processos experimentados no Brasil, nos anos recentes, vêm sendo frequentemente destacadas nas avaliações acadêmicas e nas reflexões de seus principais patrocinadores: governos comprometidos com um novo padrão de desenvolvimento e movimentos sociais. Mas muitas dificuldades e insuficiências são igualmente identificadas.

O presente capítulo, estruturado em três seções, começa por destacar as principais marcas da experiência brasileira na promoção do desenvolvimento territorial rural, para tirar lições destas experiências e terminar por apresentar sugestões que a aperfeiçoem.

## **1. As marcas da experiência brasileira**

### **1.1 A marca do ambiente de redemocratização**

Em muitos países, em especial na Europa, políticas de desenvolvimento tendem, cada vez mais, a se afastar de uma abordagem setorial, para passar a privilegiar a adoção de uma abordagem territorial. Tal opção traz implícita uma aposta nas virtudes da mobilização e no fortalecimento de laços de proximidade entre agentes sociais (empresas, universidades, sindicatos de trabalhadores, parlamentares, associações de produtores, funcionários públicos e sociedade civil organizada), valorizando, portanto, a dimensão institucional do processo de construção de trajetórias exitosas de promoção do desenvolvimento socioeconômico regional.

No Brasil, o debate desta alternativa, se inscreve num momento de avanço do processo de consolidação da reabertura democrática. Uma das marcas mais difundidas das administrações do Partido dos Trabalhadores (PT) nos anos pós-ditadura, quando chega ao comando administrativo de Prefeituras, foi o “Orçamento Participativo”, uma metodologia que mobiliza agentes os mais diversos no processo de montagem da peça orçamentária e que parte de uma clara territorialização do município (em geral,

as Regiões Administrativas). Ao chegar ao comando do Governo Federal, o partido e alguns de seus aliados procuram disseminar a experiência de territorialização e de prática de diálogo social para a montagem de políticas públicas. Mas a experiência aqui analisada é muito mais sofisticada, como se viu nos capítulos anteriores.

Alguns entrevistados destacaram experiências anteriores no meio rural que lidavam com a abordagem territorial e a participação social como eixos estruturantes. O Presidente da Contag<sup>1</sup>, por exemplo, lembra que a instituição vinha desenvolvendo, desde os anos 1990, iniciativas nessa direção, como a proposta do seu Plano Alternativo de Desenvolvimento Local Sustentável (PADLS) no contexto do qual foram capacitadas lideranças rurais para atuar nos Estados da Federação. Tal Plano foi precedido por viagem de dirigentes à Europa para conhecer experiências análogas e da realização de Seminários para discutir a abordagem territorial, suas implicações e a conveniência de sua adoção no caso brasileiro. Lembra igualmente que na negociação da montagem do Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf), ainda no Governo Fernando Henrique Cardoso, esta abordagem já era defendida pelos movimentos sociais, com respaldo de estudiosos do desenvolvimento rural e que foi aceita pelo Governo (mesmo sendo o Território considerado na época o do Município). Nesse sentido, lembra igualmente de dificuldade inicial vivenciada pela Contag no início do Governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, quando a abordagem passou a ser a de Territórios mais amplos (agregando municípios) pois os Polos Sindicais (estrutura descentralizada da Contag) não coincidiam com os Territórios Rurais definidos pelo MDA. Por fim, lembra que decidiram alterar a estrutura deles para se aproximar da proposta da política pública.

Bonnal e Maluf em artigo conjunto constata que no Brasil dos meados dos anos 1990, apesar de ainda incipiente valorização dos vários papéis cumpridos pela agricultura familiar, “constata-se, também, que as políticas públicas têm caminhado na direção da ‘territorialização’ das suas ações, inclusive como procedimento para obter maior coordenação entre elas”. Estes autores destacam que para elaborar seu programa, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) se inspirou em experiências anteriores de organizações não governamentais e movimentos sociais, em especial no Projeto Umbuzeiro uma experiência exitosa de atuação no Nordeste Semiárido e que foi coordenado pela Associação das Cooperativas do Nordeste (Assocene), com o apoio técnico do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA).

Assim, a proposta do MDA se respalda na visão de muitas organizações da sociedade civil brasileira que defendem a descentralização das políticas públicas, inclusive para que o controle social se faça com maior eficácia. Vale lembrar também a luta municipalista contra a centralização exagerada advinda da ditadura que se reflete

---

1 Alberto Ercílio Broch é o atual Presidente da Contag.

na Constituição Federal de 1988, impregnada pelo viés municipalista e portadora de vários dispositivos que estimulam a descentralização das políticas públicas. Não é à toa que o Pronaf nasce com esse viés municipal.

Foi desta experiência, do avanço dos debates na Academia e fora dela, e especialmente das mudanças advindas da chegada do novo Governo ao Poder em 2003, que o Pronaf se torna possível com a visão da valorização da abordagem territorial e a aposta no protagonismo de agentes locais (embora alguns deles se organizem a nível nacional, como a Contag, o Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST), o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), o Movimento das Castanheiras, etc.).

Os debates e práticas em algumas políticas públicas do período posterior ao restabelecimento da democracia marcam, portanto, a experiência aqui analisada. Nos tempos da ditadura ela não teria tido espaço para florescer, e a energia social estava voltada para romper com o poderio militar e reconstruir o ambiente democrático.

## **1.2 Marcas da crise do Estado e do neoliberalismo**

A crise do Estado e os resquícios do avanço neoliberal também marcam a experiência aqui analisada. No caso brasileiro, a crise se inicia nos anos 80 do século XX com o endividamento público associado ao endividamento externo do país e se prolonga até hoje, se intensificando no período do pós-Plano Real, na segunda parte da década de 1990. Endividado, o Estado parte para cortar sua presença na vida social e econômica do país e isso coincide com o avanço da onda liberal na América Latina. A ideologia liberal justifica as privatizações, os cortes de gastos públicos, a prioridade ao pagamento da dívida. E, nesse contexto, muitas políticas públicas são esvaziadas. No Brasil, a política regional é um bom exemplo: entra em agonia lenta e vai sendo desmontada, como se vê no Capítulo 2 deste livro. Simbólico, por exemplo, é o fechamento da Sudene e Sudam, em 2001, instituições que haviam tido grande prestígio internacional em tempos anteriores. Alguns bancos regionais é que conseguem escapar (BNB e Basa, por exemplo), embora tenham restringido significativamente suas ações e fossem usados para rolar a dívida mobiliária do Governo.

A retomada do crescimento no início da primeira década do século XXI melhora o quadro da receita pública e o peso da dívida em relação ao PIB começa a cair (passa de 55% em 2003 para 36% em 2008). O orçamento para novas políticas (especialmente as sociais) cresce e o apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar também aumenta (o orçamento do Pronaf em 2002 foi de R\$ 2,2 bilhões e o Plano Safra de 2010/2011 chega aos 16 bilhões), octuplicando, portanto. Mas, para um país como o Brasil e para a dimensão da agricultura familiar (responsável por grande parte da produção alimentar destinada ao consumo interno), esse valor ainda é muito modesto. Principalmente se comparado às despesas do Governo com os pagamentos aos serviços de sua dívida

(sempre muito superiores a R\$ 130 bilhões/ano) ou com o plano agrícola e pecuário patronal (R\$ 100 bilhões de financiamento na safra 2010/2011).

No campo ideológico, Leonardo Guimarães constata, no Capítulo 2, a existência de uma enorme pluralidade nas novas experiências de políticas públicas aplicadas no Brasil das últimas décadas. O país se transforma num verdadeiro canteiro de experiências, com varias famílias ideológicas e teóricas dando respaldo a políticas de vários tipos. O peso do viés neoliberal arrefeceu, mas não desaparece imediatamente, daí a necessidade de valorizar políticas nacionais e evitar o que o professor da Unicamp, Carlos Antonio Brandão, chama de “exagero localista” nas políticas que privilegiam a descentralização, como é o caso aqui analisado.

A política de desenvolvimento territorial do MDA tem como marca inicial o nascer no Governo Nacional. Por sua vez, a passagem para os Territórios da Cidadania cria espaço para uma abordagem mais ampla no Território, ao mesmo tempo em que requer articulações mais complexas entre instâncias locais e nacionais. É um novo desafio.

### **1.3 Marcas da ampliação e reorientação de Políticas Nacionais no Governo Lula**

O MDA foi criado em fins dos anos 1990, integrando as áreas de reforma agrária e agricultura familiar numa estrutura institucional, o que significou o reconhecimento político às lutas dos movimentos sociais e de trabalhadores que buscavam melhorias para o mundo rural brasileiro, explica Rafael Echeverri no Capítulo 3. O Pronaf vinha de 1996 e se reforça no Governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Juntos sinalizam para uma mudança importante na política nacional de desenvolvimento rural brasileira na medida em que dá espaço político a novos agentes, distintos dos que atuam em torno da política agrícola tradicionalmente comandada pelos interesses dos produtores patronais.

Foi uma conquista dos movimentos sociais que defendem a importância do apoio do poder público à agropecuária de base familiar como forma de construir um Brasil rural dinâmico e com gente (vez que ela é fortemente empregadora). Echeverri ressalta ainda que a estrutura descentralizada do Pronaf estabeleceu desde logo a presença de instâncias nacionais na coordenação das instâncias locais: o Conselho Nacional do Pronaf, precursor do atual Condraf, de maioria pública, mas contando com representantes das organizações dos produtores rurais.

O modelo da descentralização coordenada começa a se impor sobre a tendência à descentralização atomizada do início do processo brasileiro de revisão do centralismo dos tempos da ditadura. E esse é o modelo que parece adequado a um país heterogêneo como o Brasil e a uma nação ainda em processo de construção,

que não pode, portanto, prescindir da visão estratégica nacional. A consolidação do Condraf não é antagonica, mas complementar ao esforço de fortalecer as instâncias colegiadas estaduais e especialmente as locais. A criação da rede nacional de Colegiados Territoriais é sinal positivo de que o processo em curso pode ampliar sua sustentabilidade, pois se trata de iniciativa que não partiu do Governo, mas dos próprios membros dos Territórios em busca dessa articulação em outra escala. Essa opção de valorizar políticas nacionais marca, portanto, a trajetória da política territorial aqui examinada.

Mas a reorientação das políticas do Governo Federal, a partir de 2003, priorizando o enfrentamento à fome, à pobreza e às desigualdades também influenciou nos avanços obtidos na política de desenvolvimento dos Territórios Rurais. Estes Territórios são frágeis e concentram pobreza, pois foram abandonados no século XX, quando o Brasil privilegiou investimentos nos grandes centros urbanos, na ânsia de se tornar potência industrial no âmbito mundial. Além do hiato entre o litoral e o interior, entre o Sudeste/Sul e o Norte/Nordeste, o hiato entre o Brasil urbano e a grande maioria dos Territórios Rurais é uma herança do processo de desenvolvimento herdado. A agenda do novo Governo, ao colocar a prioridade no combate às desigualdades e à pobreza ampliou o espaço para o fortalecimento de políticas como a que foi aqui examinada. Esse ambiente marca os avanços obtidos.

## **2. As lições aprendidas**

Com base em entrevistas e análise da documentação disponível foi possível identificar algumas lições que ficam da experiência recente aqui tratada. Dentre as mais referidas, merecem destaque as que serão a seguir explicitadas.

### **2.1 O setorial é “camisa de força” difícil de superar na construção do desenvolvimento territorial**

A organização setorial dos governos dificulta enormemente a conjugação de várias políticas e sua implementação simultânea nos Territórios. O aprendizado recente no Brasil revela um caminho interessante: fincar o lastro do processo nas políticas sociais e nas políticas de desenvolvimento territorial e ir agregando a elas outras iniciativas e programas estimulando o diálogo entre elas e outros investimentos necessários ao alcance dos objetivos buscados pelo Território. Mesmo que os mais críticos ao que foi vivenciado nos Territórios Rurais do Brasil, nos anos recentes, encontrem aspectos positivos na experiência.

As políticas voltadas para os produtores familiares, como enfatizam muitos analistas, são insuficientes para promover o desenvolvimento territorial, mesmo em regiões

pobres e hegemônicas, por esse tipo de organização produtiva; é afirmação sensata e verdadeira. Mas a visão pragmática de que é melhor começar com uma abordagem parcial e apostar no processo parece ter dado bons frutos. Mesmo ainda insuficientes para promover transformações mais significativas. Paralelamente, é preciso insistir numa abordagem mais holística e atuar para mobilizar um conjunto mais amplo de agentes nos Territórios (especialmente agentes das atividades urbanas).

No caso brasileiro do desenvolvimento de Territórios Rurais ficou claro que a abordagem territorial é bom esteio, mas “a escala sub-regional requer adensamentos”, como destacou Antônio Galvão (Diretor do CGEE). Estimular a visão holística da realidade não é tarefa fácil, mas deve ser perseguida especialmente quando a política estruturante vem, no início, de um único ministério (MDA/SDT). Mesmo quando se avançou com os Territórios da Cidadania, com a participação estratégica da Casa Civil, as dificuldades não se reduziram significativamente. O viés setorial está muito impregnado e se reflete nos vários níveis de governo, até nas formas de organização da sociedade civil (corporações de educadores, sanitaristas, federações de agricultores, etc.). A consolidação da abordagem territorial ainda requer tempo e modelos exitosos para ir se firmando.

O desafio da articulação das políticas públicas é o mais estimulante e pode ser um argumento positivo em favor dessa nova forma de fazer política pública, se a força dos Territórios conseguir articular as ações dos governos em torno de objetivos negociados em cada lugar. Até por ser igualmente difícil articulá-los (governos) entre si e dentro deles mesmos.

No caso aqui tratado o avanço na direção dos “Territórios da Cidadania” é promissor, embora seus frutos ainda não se façam sentir. Ao romper o limite do MDA (foco apenas nos produtores familiares, assentados e comunidades tradicionais) o que se espera é que a política de desenvolvimento territorial avance. Mas novos desafios se apresentam, por não ser fácil colocar os governos – organizados setorialmente – para dialogar com a rica diversidade dos Territórios do país; a tarefa de articulação precisa ser enfrentada com energia e sabedoria. E, na visão de Marcelo Duncan, um dos entrevistados, o processo decisório que estava em curso, dando força aos protagonistas locais, pode arrefecer quando Brasília entra com tantos ministérios ao mesmo tempo (pelo viés centralizador histórico do Estado brasileiro). Ele teme pela fragilização do aprendizado político nos Territórios, se a postura dos ministérios for a tradicional. Já há indícios coletados nas entrevistas dos estudos de caso aqui relatados de ações que são meramente comunicadas pelos ministérios aos Colegiados Territoriais em vez de serem discutidas com eles à luz do plano de desenvolvimento local.

É necessário esclarecer que o desenvolvimento territorial pressupõe projeto regional e que os agentes de outras escalas não devem desconhecê-lo.

## 2.2 O processo de delimitação dos Territórios é muito importante

O processo de formação do Brasil é muito distinto do Europeu, onde as políticas territoriais estão mais consolidadas e as identidades territoriais são antigas. O Brasil ainda está em processo de ocupação de seu amplo território, mas tem espaços de ocupação antiga onde identidades se fortaleceram. Aqui, a delimitação de Territórios também é um desafio.

No caso em estudo, a delimitação dos Territórios não proveio da iniciativa local e sim do Governo, o que traz um problema de governança: o conjunto de municípios não se juntou em função de um projeto local, de uma ambição ou de uma vocação em torno de certa marca de qualidade ou de traços culturalmente distintivos do Território. “É um conjunto que resultou, na partida, de uma decisão vinda do Governo Federal e que, portanto, não traz a marca que poderia permitir o aproveitamento de atributos locais de qualidade na valorização dos próprios Territórios” como diz Ricardo Abramovay.

O trabalho de campo realizado ao longo do presente estudo identificou insatisfações e críticas em alguns Territórios, como visto no Capítulo 4, mas elas podem se atenuar se o processo for negociado legitimamente.

A partida com base numa delimitação prévia patrocinada pelo Governo já vem sendo submetida ao crivo dos integrantes dos Territórios e algumas mudanças vêm sendo operadas. Pode-se levar algum tempo, sofrer alguns desgastes, mas isso é melhor que fazer da delimitação inicial uma ‘camisa de força’. O conceito de Território de Identidade é bom, pois remete à existência de afinidades, de pontos comuns de convergência, e isso é variável estratégica para o sucesso desse tipo de política pública. Não valorizar o processo de delimitação, sim, seria um erro.

## 2.3 A cooperação não nega o conflito

Diálogo, cooperação, disputa e conflito: eis temas a serem tratados com cuidado nas políticas de desenvolvimento territorial. A prioridade ao diálogo e à construção de convergências não nega a existência de conflitos de interesses nem a possibilidade de confrontos. O importante é dar ênfase nos primeiros.

Em artigo recente, Ricardo Abramovay, ao discutir a natureza política do desenvolvimento, parte do fato de que “a base sociológica do desenvolvimento territorial não está na revolta e na insubmissão, mas na formação de coalizões distributivas pelas quais agentes sociais, ainda que em posições opostas, adotam horizontes estratégicos comuns em torno de projetos compartilhados”.

Outros estudiosos entendem que o conflito é a seiva do dinamismo e que o papel transformador dos movimentos sociais, cuja ação só se desenvolve no ambiente

do conflito aberto e permanente, é fundamental na busca de um novo modelo de desenvolvimento. Para esses, o desenvolvimento territorial viveria um impasse: ou ele é um processo que só pode ocorrer à margem dos movimentos sociais e no qual a participação destes é distante, indireta e não intencional, ou então os movimentos sociais, quando protagonistas de decisões quanto ao uso localizado dos recursos sociais, estão, na verdade, traíndo sua causa, desfigurando-se, esvaziando sua capacidade de insubmissão e seu próprio potencial de mudança social.

A lição tirada da experiência brasileira recente na qual se tenta promover o desenvolvimento de Territórios Rurais é de que esse risco existe e que todo o cuidado deve ser tomado para evitar que o potencial transformador das organizações vivas da sociedade não se disperse e arrefeça. A valorização da cooperação dos agentes locais e destes com entidades públicas federais e estaduais precisa ser estimulada, mantendo a capacidade de insubmissão desses agentes quando os recursos a ela se fizerem necessários para que se avance socialmente, como estimula Abramoway.

No caso tratado o esforço de estimular a mobilização de agentes locais para construir objetivos comuns e montar projetos que ajudem a viabilizá-los deixa uma marca importante. Segundo Antonio Galvão, mais que resultados materiais, a experiência de desenvolvimento dos Territórios Rurais brasileiros deixa como legado “um lastro sociopolítico mais robusto” nos locais onde ela avançou.

Marcelo Duncan, que viu nascer esta experiência, também avalia que a construção da gestão participativa envolvendo inclusive os movimentos sociais foi um dos pontos positivos até aqui alcançados. Cresceu o protagonismo local em muitos dos Territórios Rurais, embora o tamanho do avanço ainda não tenha sido medido.

## **2.4 As políticas territoriais lidam bem com a diversidade regional e com a multifuncionalidade do mundo rural**

O Pronat concebe o Território como um espaço geográfico construído historicamente e, portanto, portador de uma identidade local. O uso do termo “Territórios de Identidade” estimula a reivindicação de um tratamento diferenciado com base numa especificidade existente, seja ela cultural, econômica ou ambiental. Mas, igualmente, serve de base ao estímulo aos habitantes daquele Território para empreenderem ações coletivas em busca de objetivos pactuados que conformem um “projeto de futuro” para a região.

Ao mesmo tempo em que o termo “Território de Identidade” é coerente com a vontade do Governo de implementar a política pública sob uma dinâmica ascendente e participativa, ele chama a atenção para a diversidade regional, um dos traços marcantes da formação territorial brasileira. Se há vários Territórios é por que

as especificidades superam a homogeneidade. E ser diferenciado é uma riqueza, pois sinaliza várias potencialidades do mundo rural do país.

Ao superar a abordagem meramente político-institucional inscrita na partição municipal, a SDT chamou a atenção para a tese de que outros elementos podem criar identidades como a cultura, o meio ambiente, a base produtiva semelhante, entre outros.

Portanto, a escala (local) e a concepção de base (valorização da diversidade através da identificação de identidades) ajudam a lidar com a rica realidade de um país continental e múltiplo em todos os aspectos. Essa é uma das virtudes desta experiência, ressaltada por vários dos entrevistados.

A lição aprendida é que na era da globalização e em face da necessidade de interagir com o movimento geral de homogeneização, esse tipo de abordagem traz uma boa contribuição à busca de trajetórias exitosas de desenvolvimento que estimulam o melhor de cada lugar.

No que se refere à crescente multifuncionalidade observada no mundo rural, o enfoque territorial mostra-se adequado para lidar com as complementaridades e a integração ou articulação das ações e programas com vistas a um desenvolvimento territorial sustentável que promova os múltiplos papéis da agricultura familiar. O foco no Território permite compreender a unidade complexa constituída pelos espaços urbano e rural e pelos âmbitos municipal e supramunicipal. Ela favorece a emergência de temas relacionados com pobreza, desigualdade social, meio ambiente e outras questões que passam a ser tratados com uma ótica de desenvolvimento rural (antes, desenvolvimento rural era sinônimo de desenvolvimento da produção agrícola).

Por outro lado, a experiência recente aqui tratada foca a unidade familiar rural, considerada como unidade complexa de produção – ou um sistema de atividades agrícolas e não agrícolas. Trata-se de uma perspectiva ainda muito incipiente acerca dos programas agrícolas e rurais, porém que já tem alguma importância nos programas ambientais que recorrem à noção de desenvolvimento sustentável e, portanto, preocupados com a gestão dos recursos naturais envolvida nas atividades agrícolas das famílias rurais.

Logo, nesse aspecto, o aprendizado da experiência brasileira aqui tratada foi mais positivo que negativo, além de sinalizar para esforço de aperfeiçoamento.

## **2.5 A parceria com os governos estaduais revelou-se elemento fundamental**

A necessidade de articular várias escalas de intervenção é peça chave de sucesso desse tipo de política. Mais ainda no caso do Brasil, país grande e heterogêneo

organizado sob a égide de uma Federação Trina (três entes autônomos). O tratamento territorial assumido no caso da presente experiência remeteu a valorização do ente municipal, mesmo que os prefeitos tenham perdido força na passagem do Pronaf tradicional (Governo Fernando Henrique) para o novo momento, visto que o município agora é um entre outros integrantes do Território e do Colegiado que coordena a política. A maior parte dos prefeitos se envolveu no processo. O diferencial, portanto, não ficou na escala local. Ficou no envolvimento dos governos estaduais.

Os que também adotam políticas territoriais ou que montaram seus programas de investimentos considerando uma regionalização clara de seus Territórios sintonizaram melhor com a proposta do MDA e com os Territórios da Cidadania, e a articulação das políticas federal e estadual se fez de maneira mais eficiente.

Entre os Estados onde os avanços são mais perceptíveis, segundo entrevistados e documentos consultados, Acre, Sergipe, Piauí e Bahia merecem destaque. Neles, o comando desse tipo de políticas está no nível da Secretaria de Planejamento, portanto dialogando melhor com o conjunto das ações de governo.

Mas já são 13 estados, nas diversas regiões do país, que trabalham com os Territórios Rurais (Territórios de Identidade), entre eles Roraima, Pará, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Goiás, Espírito Santo e Amazonas.

Na maior parte deles a Secretaria de Agricultura ou de Desenvolvimento Agrário comanda o processo, o que dificulta a integração de outras políticas, dado sua natureza setorial.

Um dos estados de maior avanço é a Bahia, onde existe um Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (Cedeter) atuante, presidido pelo Secretário de Planejamento, e onde a opção pela territorialização das políticas estaduais parece bem firme. O exemplo baiano deixa a lição de que é preciso investir neste elo entre as políticas nacionais e locais.

## **2.6 A herança do patrimonialismo deve ser considerada como problema relevante**

Embora não hajam denúncias de corrupção e desvios de recursos públicos no Pronaf, o que mais uma vez atesta a importância do controle social nas políticas públicas, a experiência aqui analisada não está imune a outro problema: a força do patrimonialismo.

A tradição patrimonialista da América Latina e do Brasil constitui uma herança histórica que tende a impregnar processos participativos com o viés do clientelismo, além de estimular a apropriação das políticas públicas pelos interesses de alguns. Os segmentos dominantes da sociedade brasileira têm larga tradição na prática da

captura de instrumentos de políticas públicas para atendimento de seus interesses privados.

O risco em processos participativos mais amplos é o de alastrar tais práticas afetando, por exemplo, os movimentos sociais. Diante desta ameaça, a lição aprendida no processo recente é a importância na montagem de fóruns e instrumentos de participação democráticos e transparentes, onde os interesses possam ser explicitados e tratados coletivamente.

Um alerta vem de alguns entrevistados que chamam a atenção para o debate em torno dos projetos financiados pela política aqui analisada: o financiamento de bens privados de uso coletivo (um resfriador de leite, um pequeno frigorífico para carne, etc.) precisaria ser mais bem discutido. Alguns críticos entendem que são projetos que, em vez de ampliar as relações entre grupos sociais diferentes em torno de iniciativas voltadas a valorizar atributos da região, voltam-se a segmentos específicos, podendo estimular os processos de captura e a ideia de que o desenvolvimento consiste em atender a reivindicações específicas de grupos locais. Num ambiente herdeiro da velha visão patrimonialista todo cuidado é pouco. Mesmo porque ela continua viva em outros ambientes.

## **2.7 A institucionalidade é variável estratégica**

No Capítulo inicial deste livro, Favareto ressalta que da ampliação do Pronaf-Infraestrutura municipal para a escala territorial até os Territórios da Cidadania, passando pelos Territórios de Identidade, a trajetória da experiência brasileira é tomada como um processo de aprendizagem institucional.

Destaca ainda que com a criação da SDT (2003) e a autonomização da vertente infraestrutura do Pronaf, agora sob sua jurisdição, ocorrem dois movimentos. Por um lado, todos os investimentos a título de apoio à infraestrutura passam a ser feitos em agregados de municípios. Junto disso modifica-se também o marco para a participação social na gestão do programa. Em vez de conselhos municipais passa-se a estimular e exigir a criação de Colegiados Territoriais. Este avanço institucional deixa lições importantes. Igualmente relevante é a criação mais recente de uma Rede de Colegiados, organização autônoma dos governos, a revelar que a organização da sociedade civil será crescente e ativa.

Não é sem razão que a organização e composição dos Colegiados Territoriais e o arcabouço institucional do Governo Federal para lidar com políticas territoriais foram os pontos centrais das observações recolhidas ao longo deste estudo.

Ligando os dois pontos, alguns entrevistados e documentos consultados destacam, no entanto, que apesar de sua denominação explicitamente territorial, a experiência

do Pronat tem sido, essencialmente, instrumento de promoção de certo conjunto de residentes (em especial os agricultores familiares). O fato de ter nascido no MDA já traz de saída esta limitação. Ricardo Abramovay, por exemplo, faz uma crítica dura ao ressaltar que fazem parte dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial apenas “representantes de agricultores familiares, membros de ONGs ligadas a este setor social, componentes das prefeituras, de órgãos governamentais e, com frequência, apenas da extensão rural pertencente ao Estado. Assim, acabam sendo uma extensão da própria organização sindical e de seus apoios locais, totalmente distantes de outros segmentos sociais. A consequência é que os Colegiados não exprimem o conjunto das forças vivas do Território em que se organizam e não influem sobre as decisões quanto ao uso de seus recursos. Seus projetos confinam-se ao universo dos agricultores familiares e não recebem influência de outros setores sociais”.

Embora sempre muito elogiados pela maioria dos entrevistados como peças-chave da experiência recente, os Colegiados Territoriais tendem a passar por rediscussões. De um lado é cada vez mais evidente a importância de outras atividades na vida econômica, mesmo de locais onde a atividade agrícola predomina, com a notória tendência à pluriatividade e neste sentido uma composição mais ampla seria mais representativa, argumentam alguns. Igualmente, o relacionamento com os empresários do agronegócio inexistente, mesmo quando esta atividade é forte no Território e alguns acham que eles deveriam ser mobilizados. Finalmente, outros entrevistados destacam que continuam sem serem ouvidos os mais fracos, os agentes ainda invisíveis, como chamou um deles.

Para Favareto, pode-se dizer que, com relação aos Colegiados Territoriais, houve duas mudanças que merecem destaque: a) a escala das ações passou do âmbito municipal para o intermunicipal, ainda que muitas vezes a lógica dos investimentos e dos projetos permaneça municipalizada; e b) houve um maior envolvimento das organizações da sociedade civil numa política que, até então, tinha preponderância do executivo municipal. No entanto, a outra dimensão contida na abordagem territorial do desenvolvimento, a intersetorialidade, praticamente inexistente nos colegiados territoriais estudados. E isto, repita-se, limita enormemente o alcance da política, pois as iniciativas apoiadas acabam se circunscrevendo, no mais das vezes, ao apoio a atividades já tradicionais entre os agricultores.

Mesmo com as críticas identificadas, a maioria reconhece que o desenho institucional inovador é uma das características mais relevantes da experiência aqui tratada.

Embora sejam distintos nos Territórios da Cidadania e nos Territórios Rurais, há o exercício de diálogo nas instâncias, em ambos os programas. Com isso, se avançou na democratização das políticas públicas inclusive ao se tirar o controle dos prefeitos sobre a política federal de apoio aos agricultores familiares (como ocorria no início do

Pronaf Infraestrutura) e se permitiu maior influência da sociedade civil. O Professor Sergio Leite (UFRRJ/CPDA) é um dos que destaca esta característica central da experiência aqui analisada.

A figura do articulador territorial também foi muito elogiada, apesar das dificuldades enfrentadas, face à instabilidade advinda da natureza de seu vínculo administrativo para atuar nessa política. Uma melhor reflexão sobre esta questão mereceu referência, posto que ele pôde jogar papel relevante na melhoria da qualidade do processo de articulação, uma peça-chave dessa modalidade de política.

### **3. Sugestões para a sustentabilidades futura desse tipo de política**

A tentativa de pôr em prática a abordagem territorial do desenvolvimento rural ao longo da primeira década deste século permite, após o exame aqui realizado, apontar algumas sugestões. É o que se fará, a seguir.

#### **3.1 Insistir na abordagem territorial e na valorização das regiões rurais**

Um dos méritos inegáveis da experiência aqui analisada foi o de trazer o olhar do setor público para Territórios marcados por muita pobreza. No século XX as políticas públicas se concentraram nas principais cidades e nas regiões hoje mais ricas do país. Resultado da prioridade absoluta dada ao projeto de fazer do Brasil uma potência industrial – mesmo a qualquer custo social- e realizar a modernização conservadora do campo sob o comando do agronegócio patronal. Os Territórios Rurais, onde predominava a agricultura familiar, foram praticamente esquecidos. Revisitá-los foi um avanço indiscutível no sentido de reduzir o hiato herdado entre as áreas urbanas e rurais do Brasil. A adoção da abordagem territorial nesta revisita também é um avanço.

Mesmo neste novo quadro, o esforço realizado deu frutos, mas parece muito insuficiente. É preciso continuar a insistir na valorização das regiões rurais, incluindo política explícita para pequenas e médias cidades, possível se for assegurada a participação firme do Ministério das Cidades.

Favareto, no Capítulo 1, destaca esse hiato entre os padrões das cidades e os do Brasil rural e chega a propor o que chamou de “pacto pela paridade”. Vale refletir sobre isso e aperfeiçoar os instrumentos que consolidem a abordagem territorial das políticas públicas voltadas para estes Territórios Rurais, especialmente aqueles onde predomina a agricultura familiar, assentados da reforma agrária e comunidades tradicionais. O Censo Agropecuário recente atesta a importância deste segmento da base rural do país, vez que responde por quase 40% do valor da produção

agropecuária brasileira – uma das mais importantes do mundo. Merece destaque seu peso na geração de ocupação (75% dos ocupados na agropecuária nacional). Valorizá-la faz parte da consolidação, no século XXI, de um Brasil rural com gente e com boa qualidade de vida.

### **3.2 Aperfeiçoar os sistemas de governança e os modelos de participação**

Análises realizadas nos capítulos anteriores mostraram que houve uma importante alteração no repertório das políticas sobre desenvolvimento rural no Brasil, nos anos recentes. Como reconhece Favareto, a abordagem territorial passou a freqüentar definitivamente o discurso dos planejadores de políticas públicas e deu origem a importantes inovações, ainda que parciais. Dentre elas, a mais importante é a ampliação da escala dos investimentos públicos em desenvolvimento rural e a passagem do campo de atuação do âmbito municipal para o âmbito intermunicipal.

Contudo, essa inovação parcial não se fez acompanhar de mudanças institucionais correlatas que pudessem dar um novo conteúdo a esses investimentos. Com isso, embora as políticas tenham se aproximado dos requisitos da boa construção do desenvolvimento territorial, seus efeitos ainda estão longe de representar um aporte sólido para que as regiões rurais consigam vislumbrar projetos estratégicos de longo prazo capazes de melhorar suas formas de inserção externa e de organização local.

O olhar no futuro indica ser preciso continuar promovendo importantes mudanças institucionais, tanto no que se refere à organização do Governo Federal como nas diversas instâncias de participação social na formulação e gestão desse tipo de política.

No que se refere ao Governo Federal, o passo dado na direção do Programa Territórios da Cidadania foi positivo, mas requer um investimento maior em articulação.

Seria desejável que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão recuperasse sua função de coordenação de programas estratégicos do Governo (hoje entregue à Casa Civil) e assumisse a coordenação desta iniciativa. Ele tem a estatura, a competência e os instrumentos necessários para exercer o esforço de coordenação dos diversos ministérios envolvidos com a melhoria da vida das pessoas e da base econômica destes Territórios.

No que tange às instâncias de participação, vale aqui lembrar Amartya Sen (2000), quando defende que “o desenvolvimento é a ampliação das capacidades e das liberdades dos indivíduos”, onde há enorme relevância da participação cidadã na vida social. Neste sentido, os processos de desenvolvimento territorial devem ser capazes de aumentar e fortalecer tais capacidades. A participação não é apenas “instrumental”, mas deve representar um valor a ser preservado e ampliado por si só.

Sem participação social, sem mudança na maneira como as decisões a respeito dos recursos públicos são tomadas, as chances de vitória na luta contra a pobreza são reduzidas, assegura este estudioso do desenvolvimento, internacionalmente reconhecido.

A análise da experiência brasileira recente revelou no Capítulo 4, o quanto as dificuldades da participação social são importantes quando ela pretende tornar-se um componente-chave nas decisões sobre o uso dos recursos de um Território. Entretanto, o que se toma muitas vezes como participação social, resulta no domínio de certas organizações, articuladas em torno de posições e interesses. A política pública, por aí, passa a definir-se pelos interesses de grupos, pelas disputas entre seus diferentes segmentos e pela maneira como serão distribuídos recursos financeiros, humanos e institucionais disponíveis, para satisfazer suas reivindicações.

As organizações da sociedade poderiam melhorar seu desempenho, caso sua organização fosse aprimorada, seu sistema de assessoria profissionalizado e sua avaliação melhor concebida e executada. Isso teria certamente novos custos, mas vários entrevistados defenderam um investimento firme em qualificação dos envolvidos no processo participativo dos Territórios da Cidadania (inclusive os representantes dos governos, pois muitos não sabem lidar com esse tipo de prática na implementação das políticas que conduzem). A qualidade da participação aumentaria, com esse tipo de investimento.

Os gestores dos ministérios, por exemplo, não estão acostumados a negociar as ações que coordenam em processos amplamente participativos e os agentes locais não têm informações suficientes e alguns não têm um lastro de conhecimento que possibilite intervenções qualificadas no processo de gestão das políticas territoriais. A defesa de justos objetivos requer, em geral, justificativas bem elaboradas, argumentos sólidos. Logo, é preciso investir nessa direção.

Outro problema, evidenciado por alguns dos entrevistados, é o de que prevalece a participação dos atores mais organizados. Ou seja, os Colegiados Territoriais, peça-chave da institucionalidade montada no Brasil, ainda não comportam os chamados agentes locais invisíveis (agricultores não inseridos na base sindical, em cooperativas). Um bom esforço de capacitação poderia estimulá-los a ter uma postura mais proativa e passarem a integrar as instâncias de representação dos Territórios Rurais, atuando em defesa de seus interesses e participando ativamente do projeto territorial maior.

Favareto, no Capítulo 1, coloca outros problemas, como a inexpressiva presença nos Colegiados Territoriais das organizações representativas do setor patronal ou de outros setores da economia para além do agro. Defende a necessidade de se alcançar tais setores por duas razões: i) o histórico declínio da renda agrícola e da demanda por mão-de-obra na agricultura e portanto a tendência do futuro das regiões rurais passar

necessariamente pela diversificação de seu tecido social e econômico; e, associada a esta tendência ii) a hipótese provável – e já observada em alguns Territórios brasileiros, especialmente na região sul – de ser difícil garantir horizonte estratégico para a dinamização da vida econômica e social de qualquer território apenas com base na agricultura familiar.

Finalmente, outras sugestões recolhidas nas entrevistas merecem ser apresentadas:

- a) Considerando que os Agentes Territoriais são considerados uma boa iniciativa, dado o papel positivo que a maioria deles desempenha nos Territórios, cabe criar um vínculo mais estável para eles (registra-se alta rotatividade e alguns trazem o viés de sua instituição de origem para o trabalho). Uma solução adequada deve ser pensada;
- b) Uma observação muito freqüente é a de que estaria faltando a “boa burocracia” na instância territorial, ou seja, uma estrutura mínima, mas competente que apóie o Colegiado e disponha de um orçamento adequado às despesas de custeio necessárias ao bom funcionamento das iniciativas das políticas públicas. Hoje os recursos são considerados escassos.
- c) Outra recomendação comum é fortalecer o Condraf pelo papel estratégico que tem em assegurar a visão nacional e continuar apoiando o Fórum de Desenvolvimento Rural, instância de caráter interinstitucional que pratica a gestão do conhecimento, com participação de cerca de 30 instituições e resultante da iniciativa de cooperação entre o Condraf e o IICA.
- d) No futuro próximo, se deveria implementar um sistema de avaliação permanente e sistemático – um primeiro passo seria melhorar o Sistema de Informações Territoriais, no mínimo para agilizar sua atualização.

### **3.3 Fortalecer as relações com Universidades e outras instituições de promoção do desenvolvimento rural**

Ampliar o envolvimento do mundo acadêmico – universidades e instituições de pesquisa e promoção da inovação – parece uma sugestão adequada para dar novos passos qualitativos na dinâmica sócio econômica, política e cultural dos Territórios Rurais brasileiros. Uma oportunidade que favorece tal opção é a recente tendência à interiorização das Universidades Públicas e dos Institutos Federais de Ensino Profissional Superior. Tais instituições poderiam dar seu apoio à formulação de projetos e realizar investimentos na qualificação dos agentes locais e suas representações. As análises das experiências do Pará e Paraná apresentadas no Capítulo 4 identificaram esse potencial. Os resultados iniciais são positivos.

Reforçar o gasto público de prestação de serviços de pesquisa e extensão, adequando seus modelos de atuação às especificidades das áreas rurais mais pobres do país, seria outra rota estratégica a trilhar nos próximos anos.

### **3.4 Rever o modelo atual de financiamento**

O peso atual das emendas parlamentares no esquema de financiamento não é desejável. No Pronat ele passou de 6% em 2003 para 43% em 2007, e 22% em 2008. O ponto positivo é que elas fortaleceram o financiamento público nos Territórios. O ponto negativo é a ligação política dos parlamentares que tendem a passar por fora do Colegiado os projetos a serem apoiados. Assim, um modelo de financiamento mais estável é fundamental a sustentabilidade da experiência.

Como se vê, os avanços são inegáveis, mas um esforço adicional de reforço e algumas modificações estratégicas ainda precisam ser implementadas nos próximos anos.

## Bibliografia

ABRAMOVAY, Ricardo, MAGALHAES, Reginaldo e SCHRODER, Monica. Social Moviments beyond the Iron Cage: Weak Links in Territorial Development. World. In Development Revue , setembro de 2008.

ABRAMOVAY, Ricardo, MAGALHAES, Reginaldo e SCHRODER, Monica. Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. In Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 12,numero 24, mai./ago. 2010, p. 268-306.

BONNAL, Philippe. MALUF, Renato. Políticas de desenvolvimento territorial e a multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. Artigo apresentado no I Colóquio Internacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável, Florianópolis/SC, 2007.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo, Companhia das Letras.2000.

SDT-MDA. Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil. Série Documentos SDT: nº01. 2005. 29p.

ORTEGA, A.C. e MENDONÇA, N.C. Estratégias de desenvolvimento territorial rural no Brasil: continuidades e rupturas. In: Ortega, A.C. e Almeida Fº, N. (orgs.) Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária. Campinas, Editora Alínea, 2007.







Instituto Interamericano de Cooperación para a Agricultura – IICA

Representação do IICA no Brasil

SHIS QI 3, Lote “A”, Bloco “F” – Centro Empresarial Terracotta

CEP: 71.605-450 – Brasília-DF

Fone: 55 61 2106 5477

Fax: 55 61 2106 5459

E-mail: [iica.br@iica.int](mailto:iica.br@iica.int)

Homepage: [www.iica.org.br](http://www.iica.org.br)