



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE AGRONOMIA E MEDICINA VETERINÁRIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGRONEGÓCIOS**

**DESENVOLVIMENTO E TERRITÓRIO: UMA ANÁLISE DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS DE ABORDAGEM TERRITORIAL NO  
GOVERNO LULA (2003-2010)**

**DIEGO DONIZETTI GONÇALVES MACHADO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM AGRONEGÓCIOS**

**BRASÍLIA/DF  
JUNHO/2011**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE AGRONOMIA E MEDICINA VETERINÁRIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGRONEGÓCIOS**

**DESENVOLVIMENTO E TERRITÓRIO: UMA ANÁLISE DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS DE ABORDAGEM TERRITORIAL NO  
GOVERNO LULA (2003-2010)**

**DIEGO DONIZETTI GONÇALVES MACHADO**

**ORIENTADOR: SÉRGIO SAUER**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM AGRONEGÓCIOS  
PUBLICAÇÃO: 54/2011**

**BRASÍLIA/DF  
JUNHO/2011**

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA E CATALOGAÇÃO

**MACHADO, D. G. M. Desenvolvimento e Território: uma análise das políticas públicas de abordagem territorial no Governo Lula (2003-2010).** Brasília: Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Universidade de Brasília, 2008, 99 p. Dissertação de Mestrado.

Documento formal, autorizando reprodução desta dissertação de mestrado para empréstimo ou comercialização, exclusivamente para fins acadêmicos, foi passado pelo autor à Universidade de Brasília e acha-se arquivado na Secretaria do Programa. O autor reserva para si os outros direitos autorais, de publicação. Nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor. Citações são estimuladas, desde que citada a fonte.

### FICHA CATALOGRÁFICA

MACHADO, Diego Donizetti Gonçalves

Desenvolvimento e Território: uma análise das políticas públicas de abordagem territorial no Governo Lula (2003-2010). \ Diego Donizetti Gonçalves Machado; orientação Sérgio Sauer. – Brasília, 2011.

99 p.: il.

Dissertação de Mestrado (M) – Universidade de Brasília/Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, 2011.

1. Desenvolvimento. 2. Território. 3. Políticas Públicas. 4. Rural. I. Sauer, Sérgio R. II. Título.

CDD

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE AGRONOMIA E MEDICINA VETERINÁRIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGRONEGÓCIOS**

**DESENVOLVIMENTO E TERRITÓRIO: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE ABORDAGEM TERRITORIAL NO GOVERNO LULA  
(2003-2010)**

**DIEGO DONIZETTI GONÇALVES MACHADO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO SUBMETIDA AO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
AGRONEGÓCIOS, COM PARTE DOS  
REQUISITOS NECESSÁRIOS À OBTENÇÃO DE  
TÍTULO DE MESTRE EM AGRONEGÓCIOS**

**APROVADA POR:**

---

**SÉRGIO SAUER, DR (UnB)  
(ORIENTADOR)**

---

**MOISÉS VILLAMIL BALESTRO, DR (UnB)  
(EXAMINADOR INTERNO)**

---

**MARCOS SAQUET, DR (Unioeste)  
(EXAMINADOR EXTERNO)**

**BRASÍLIA, 07 DE JUNHO DE 2011.**

Dedico este trabalho aos meus pais, Donizetti e Marilda, à minha irmã Polliana e à Uilene. Cada um de vocês com seus exemplos e seu apoio foram fundamentais para o sucesso desta etapa.

## Os meus sinceros agradecimentos:

Ao meu orientador, Sérgio Sauer, por ter sido essencial a realização deste trabalho, por, apesar de todas as dificuldades enfrentadas no percurso de elaboração, ter demonstrado confiança na minha capacidade para dar conta deste desafio e, especialmente, pela paciência e dedicação no processo de orientação.

Ao professor Moisés Villamil Balestro que participou tanto da qualificação quanto da banca final e que com seus comentários ajudou a enriquecer o trabalho.

Ao professor Mauro Del Grossi, em nome do qual agradeço também todos os demais professores do PROPAGA por todo o conhecimento compartilhado e aprendido proporcionado neste período de mestrado.

Aos entrevistados no período de elaboração desta dissertação, Rosilda Martins, Maurício Albuquerque, Márcio Castro, Humberto Oliveira e Joaquim Soriano, que dedicaram um pouco de seu tempo para responder as questões e contribuir fundamentalmente para a compreensão do objeto de pesquisa proposto.

Ao amigo Marco Antonio Ortega Bereguer, que estimulou meu interesse pelas questões do mundo rural e que nos anos de convívio no IICA me ensinou a buscar sempre atingir um novo patamar de conhecimento e que com as muitas, muitas horas de conversas e discussões me motivou a buscar o mestrado.

Às colegas de mestrado Marina e Albertina, em nome das quais agradeço todos os demais colegas, com quem tive o privilégio de conviver e dividir experiências e aprendizados e momentos de descontração.

À Uilene Brito dos Santos, amiga e companheira durante praticamente todo o período de mestrado, por seu apoio incondicional, por suas sábias palavras e pelo carinho nas horas mais necessárias.

À Fran, Suelen, Meline, Lucas, Hugo, Diego e todos os amigos e amigas que estiveram ao meu lado nestes pouco mais de dois anos apoiando e proporcionando os momentos de descontração necessários para evitar que o estresse se tornasse maior que o prazer.

Ao amigo e chefe Rafael Pires, que deu todo apoio a elaboração deste trabalho e por toda compreensão destinada a minha pessoa, especialmente no período final de elaboração do trabalho.

À Suely, Secretária do PROPAGA, que esteve sempre presente nesse período e que ajudou sempre que foi possível na orientação das questões administrativas e também em questões pessoais, sendo uma verdadeira amiga neste período.

À minha família como um todo, em especial aos meus pais e à minha irmã, por todo apoio, paciência e força dada durante a elaboração deste trabalho. Todos sabemos que o período não foi fácil, mas esse sucesso é nosso. De nossa família. De nossos amigos. Enfim, de todos que compartilharam esta etapa da minha ainda inicial caminhada.

**“O caminho se faz caminhando”.**  
**Miguel de Cervantes y Saavedra**

## RESUMO

A noção de desenvolvimento territorial adquiriu, na última década, singular importância na elaboração e implementação de políticas públicas que objetivam promover o bem-estar e cidadania para as populações rurais. O termo desenvolvimento em si pode, como qualquer outra palavra, assumir várias conotações, dependendo do contexto em que é empregado. Com o objetivo de trabalhar o desenvolvimento rural, será explorado neste trabalho o conjunto de ideias, percepções, conhecimentos, criados e assumidos sobre o tema em sua relação com o meio rural. Já o conceito de território é amplamente discutido nas ciências humanas, especialmente nos campos da geografia, sociologia, antropologia e economia. Por ser um conceito abrangente não se restringe apenas ao espaço físico, mas existe como território enquanto construído histórico e socialmente, representativo de uma identidade própria e constituído por ativos econômicos, sociais, culturais e ambientais específicos. A partir de 2003, o Estado brasileiro intensificou sua atuação nos territórios, tendo sido criados dois grandes programas nacionais: Programa Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e Programa Territórios da Cidadania. O resultado do estudo destes programas permitiu identificar avanços e desafios impostos à este tipo de política.

**Palavras chave:** Desenvolvimento, território, rural, políticas públicas, Ministério do Desenvolvimento Agrário.

## ABSTRACT

The notion of territorial development acquired in the last decade, singular importance in the development and implementation of public policies that aim to promote the welfare and citizenship for rural populations. The term development itself can, like any other word, take a number of connotations, depending on the context in which it is employed. With the objective of rural development work, will be explored in this paper the set of ideas, perceptions, knowledge, created and made on the subject in relation to rural areas. Since the concept of territory is discussed widely in the humanities, especially in the fields of geography, sociology, anthropology and economics. Being a comprehensive concept is not restricted to physical space, but exists as a territory as historically and socially constructed, representing an identity and assets consisting of economic, social, cultural and environmental specific. Since 2003, the Brazilian government has intensified its activities in the territories have been created two major national programs: National Program for Sustainable Rural Development of Rural Areas (prorate) and Territories of Citizenship Program. The study results identified these programs progress and challenges facing this type of policy.

**Key-words:** Development, territory, rural, public policy, Ministry of Agrarian Development.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>01</b>
<b>1. DEBATE TEÓRICO: DESENVOLVIMENTO E TERRITÓRIO.....</b>	<b>13</b>
1.1. Desenvolvimento.....	19
1.2. Território.....	32
<b>2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.....</b>	<b>39</b>
<b>DO GOVERNO LULA (2003-2010)</b>	
2.1. Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais.....	41
2.2.1. A proposta de Desenvolvimento dos Territórios Rurais.....	47
2.2. Programa Territórios Rurais (PTC).....	54
2.3. Constatações e Questionamentos.....	60
<b>3. DIFICULDADES PRÁTICAS ENFRENTADAS PELOS PROGRAMAS.....</b>	<b>64</b>
<b>DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL</b>	
3.1. Problemas de Gestão.....	65
3.2. Problemas de Organização Social.....	70
3.3. Problemas de Resultado.....	83
<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>88</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>95</b>

## INTRODUÇÃO

A noção de desenvolvimento territorial adquiriu, na última década, singular importância na elaboração e implementação de políticas públicas que objetivam promover o bem-estar e cidadania para as populações rurais. No entanto, em que pese a contemporaneidade da inclusão da abordagem territorial neste tipo de política, a teoria que discute e baliza o tema começou a ganhar destaque no final do século XIX, com o teórico econômico Alfred Marshall (1890) e sua produção sobre os distritos industriais na Grã Bretanha.

Pode-se ainda elencar outras contribuições teóricas fundamentais para o entendimento do desenvolvimento territorial, como é o caso da produção acadêmica de cientistas sociais e econômicos italianos sobre o caso da “Terceira Itália”, onde merece destaque a produção do autor Giacomo Becattini (1999). Podemos citar ainda os trabalhos sobre clusters, do especialista em competição, Michael Porter (1999), Além da produção francesa sobre o tema.

Após muita discussão e elaboração teórica, a abordagem territorial começou a ser utilizada como estratégia de desenvolvimento em alguns países, com maior força na Europa, como, por exemplo, o Programa *Leader* e a experiência dos contratos territoriais na França. No Brasil, a discussão sobre o desenvolvimento territorial foi acompanhada dos debates sobre agricultura familiar, sobre a Nova Ruralidade e da relação entre o campo e a cidade. José Eli da Veiga, Ricardo Abramovay, Nazareth Wanderley e Ignacy Sachs são alguns atores que influenciaram acadêmica e politicamente este debate.

Além dos debates realizados no âmbito da academia, foi importante o trabalho desenvolvido no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF)<sup>1</sup> e algumas experiências promovidas por instituições sindicais e

---

<sup>1</sup> O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), órgão colegiado integrante da estrutura básica do Ministério do Desenvolvimento Agrário, tem por finalidade propor diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas ativas, constituindo-se em espaço de concertação e

movimentos sociais no campo brasileiro. As discussões organizadas pelo CONDRAF e estes projetos implementados em algumas áreas no Brasil, utilizando da discussão já avançada na academia, levaram a inclusão da abordagem territorial nas políticas públicas voltadas ao meio rural, por meio da criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), no início do primeiro mandato (2003-2006) do Governo do ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva.

A publicação em junho de 2002 de artigo denominado “O Brasil rural também precisa de ‘ações afirmativas’”, de autoria de José Eli da Veiga, está entre as reflexões teóricas que marcam a transição entre os debates e elaboração teórica da abordagem territorial no desenvolvimento rural e sua inclusão nas políticas públicas do país. Este texto apresenta, de forma concisa, as principais bases do debate e suas principais conclusões e já aponta caminhos para sua concretização no meio rural brasileiro.

No entanto, o processo de implementação desta política envolve questões complexas, como mudanças de paradigma e alteração da correlação de forças nas estruturas federativas do país. Isto fez com que surgissem alguns problemas não previstos pela teoria no desenvolvimento dos programas de desenvolvimento rural sustentável com abordagem territorial. Em artigo publicado em dezembro de 2009 no Boletim Regional, Urbano e Ambiental, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Vanessa Petrelli Corrêa, contribui para a compreensão deste fato ao encerrar sua argumentação com a seguinte colocação:

No que se refere à dinâmica da política territorial, há que se destacar a especificidade do transplante dessa política para o Brasil, na medida em que se apresentam graus de pobreza e de exclusão muito mais profundos em nosso país do que na Europa, distâncias muito maiores, problemas de infraestrutura mais graves, falta de acesso à informação e de condições mínimas de informação e cultura em níveis que geram, de certa forma,

---

articulação entre os diferentes níveis de governo e as organizações da sociedade civil, para o desenvolvimento rural sustentável, a reforma agrária e a agricultura familiar.

uma “não cidadania”. **Ou seja, os limites a serem transpostos são de outra magnitude** (CORRÊA, 2009, p. 36) (grifos nossos).

A colocação final da referida autora dá a dimensão do desafio que o país assumiu ao adotar a abordagem territorial em suas políticas públicas de desenvolvimento e combate à pobreza no meio rural. Ressalte-se aqui que “*os limites a serem transpostos*” por estas políticas vão desde limites institucionais, onde se destaca a dificuldade de atuação conjunta de vários Ministérios do Poder Executivo Federal e entre diferentes entes federados, até limites físicos, como o caso de problemas de infra-estrutura.

Porém, o maior limite imposto a este processo, e o mais difícil de ser transposto, é a focalização de recursos em localidades mais carentes, o que nas Ciências Econômicas é explicado pela discussão sobre Desenvolvimento Regional e Urbano. Em que pese esta referência às Ciências Econômicas, que por muito tempo foi o símbolo científico para o desenvolvimento, o desenvolvimento territorial se constitui enquanto ideia e proposta com grande contribuição das Ciências Sociais, especialmente no âmbito da Geografia, Sociologia e da Antropologia.

A partir desta observação de aporte científico à construção da abordagem territorial não se pretende atribuir a um ou outro campo de conhecimento a “paternidade” do conceito de desenvolvimento territorial. De fato, diversas foram as contribuições de outras áreas, como da História, Ciência Política, Ecologia e Direito. Foi justamente essa multidisciplinariedade de aportes teóricos que permitiu ao desenvolvimento territorial adquirir uma característica central para a efetivação de seus objetivos: a multidimensionalidade.

Apresentada a primeira característica do objeto de estudo aqui trabalhado, cabe definir, mesmo que provisoriamente, o que é o desenvolvimento territorial e como e porque ele está sendo implementado no Brasil. O desenvolvimento hoje não é mais função e produto do trabalho dos economistas. Durante muito tempo o conceito de desenvolvimento esteve

atrelado às noções de progresso, de expansão, de crescimento econômico com certo grau de autonomia (ALMEIDA FILHO, 2006 *apud* CORRÊA, 2009, p. 24).

Este entendimento foi base das políticas de desenvolvimento em quase todos os países do mundo, realidade especialmente evidenciada na América Latina. Por isso convivemos com a ideia de que existem países desenvolvidos e em desenvolvimento, porém, com cada vez mais aceitação de que não é a industrialização que levará os últimos a alcançarem o “nível” dos primeiros. Além disso, o paradigma atual quebrou outros como a ideia de que seria preciso “crescer o bolo” para depois fatiar, metáfora usada por muitos economistas para enfatizar que seria necessário primeiro fazer o Produto Interno Bruto (PIB) do país crescer a taxas largas e, só depois, esse seria automaticamente distribuído pela população.

Essa foi uma importante mudança de paradigma. Chamou atenção para o fato de que mesmo a economia crescendo a taxas anuais extraordinárias era comum a desigualdade também crescer e a pobreza não ceder. Quando o desenvolvimento deixou de ser sinônimo de crescimento econômico, ganhou força o pensamento de autores como Amartya Sen e Ignacy Sachs. No Brasil, especialmente, tratando da questão do desenvolvimento rural, tem notoriedade os trabalhos de José Eli da Veiga, Ricardo Abramovay, Sérgio Schneider, dentre outros.

O termo desenvolvimento em si pode, como qualquer outra palavra, assumir várias conotações, dependendo do contexto em que é empregado. Porém, nesta dissertação, a palavra está ligada a noção de “ideário”, que deriva de palavras como “ideia” ou “ideal”. Considera-se aqui o ideário do desenvolvimento não como proveniente apenas da palavra ideia, onde deve ser entendido como o conjunto de percepções sobre o mesmo. Como argumenta Dupas, este possui ainda um caráter ideal em sua concepção, ou seja, a noção é permeada por sonhos e por uma sensação de busca da ‘perfeição’, porém, se trata de algo que atinge, interage e transforma a realidade concreta (DUPAS, 2006, p. 22).

Uma concepção presente nas definições de ideia e ideal é que ambas são relacionadas à imaginação ou ao imaginário humano. Assim, entende-se aqui o desenvolvimento como uma noção imaginada, ou seja, criada pelo ser humano na busca de atingir o melhor - não dele em si, mas do seu modo de vida, ou seja, nas relações entre os próprios humanos e desses com a natureza (ver DUPAS, 2006 e VALENTE, 2010).

Com o objetivo de trabalhar o desenvolvimento rural, será explorado neste trabalho o conjunto de ideias, percepções, conhecimentos, criados e assumidos sobre o tema em sua relação com o meio rural. Para isso, se faz necessária uma análise do modo como os atores agem e interagem em busca deste, entendendo-o assim como um objetivo. Atores do desenvolvimento são aquelas pessoas, grupos sociais ou instituições que possuem singular responsabilidade; que são, ao mesmo tempo, sujeitos e sujeitados, de alguma maneira a este processo no mundo rural.

Aparece com destaque um ator específico que merece especial atenção: o Estado. Este importante ator desempenha papel central no desenvolvimento de um país (ALMEIDA & REBELATTO, 2006). No entanto, para efetivação deste, é necessário que exista um alinhamento entre os objetivos estratégicos de desenvolvimento, as funções do Estado e as estruturas econômica e política. Este alinhamento nem sempre ocorre na prática. Essa é uma das bases do debate se o Estado funcionaria para o bem estar coletivo ou apenas em favor dos interesses das classes dominantes (POULANTZAS, 1971).

O Estado deve ser analisado como um sistema que coordena os meios para atingir objetivos de promover o bem comum (ALMEIDA & REBELATTO, 2006), tornando-se assim relevante levar em conta a noção do bem-estar social (ou *Welfare State*). Essa tem por objetivo construir uma rede de proteção social e políticas sociais e/ou afirmativas para incrementar a qualidade de vida da sociedade como um todo.

As políticas públicas surgem como respostas a determinados problemas sociais, sendo,

portanto, a estratégia do Estado buscar a promoção do bem-estar social. A formação das políticas públicas se dá a partir das demandas e tensões geradas na sociedade, quando alguns problemas assumem magnitude e relevância social e são postos na agenda de prioridades de um determinado órgão fomentador de políticas (SAMPAIO & ARAÚJO, 2006).

A realidade da política pública no Estado contemporâneo é complexa, caracterizada por intensas negociações, conflitos e cooperação, além da participação de diferentes atores e níveis de governo. Esses são dotados de variados tipos de legitimação, empregando recursos diversos, o que justifica a permanente necessidade de criação de estruturas dedicadas à relação centro/periferia, como instrumentos da diplomacia intergovernamental. Sem isso, dificilmente implantar-se-iam políticas e programas públicos com algum grau de eficiência (VIANA et al, 2009).

Para compreender os esforços da implementação de política pública, é essencial que se apresentem duas dimensões: os objetivos e a metodologia ou estratégia pela qual se pretende atingir tais objetivos (ARRETCHE, 2001). O grande esforço de implementação, entretanto, é quando a política localiza-se no burocrata do “nível da rua”, e esse se torna o executor, podendo assim, modificar a política na medida em que acha cabível (LIPSKY, 1980 *apud* ALMEIDA & REBELATTO, 2006). Isso ocorre porque existe uma grande distância entre os formuladores originais e os implementadores, ou seja, a distância entre os objetivos e o desenho das políticas. Pressman e Wildawsky (1984), citados por Almeida e Rebelatto (2006), analisam que o dilema da implementação é envolver vários atores em vários níveis de decisão. (ALMEIDA & REBELATTO, 2006).

No caso brasileiro, o Estado atuou ao longo da história como efetivo promotor do desenvolvimento, um exemplo disso é a atuação do Estado na industrialização do país, por meio da substituição de importações (FURTADO, 1959). Este é um exemplo que explicita que em determinado período a intervenção tenha ocorrido a partir da negação do rural e com a

primazia do urbano. A ação estatal no país ganhou destaque na questão do desenvolvimento do meio rural, principalmente, a partir da década de 70 do século passado, com a alocação de recursos públicos para a implantação da Revolução Verde do atual modelo de desenvolvimento agropecuário, baseado em monoculturas exportadoras. Houve momentos de forte retração dessa intervenção, com, por exemplo, nos anos 1990, resultante das então “políticas neoliberais”, mas essa presença se mantém importante até os dias atuais.

Diversas políticas públicas foram criadas nesse sentido. As primeiras buscaram modernizar a produção agropecuária brasileira, através de incentivos ao pacote da Revolução Verde. Depois surgiram políticas de apoio à competitividade dos produtos brasileiros frente a outros competidores no mercado internacional, com destaque para o crédito destinado ao setor produtivo, por exemplo. Mais recentemente outros atores importantes para o desenvolvimento rural têm ganhado importância, com destaque para os agricultores familiares. Responsáveis por boa parte da produção dos alimentos consumidos no país e por alguns produtos exportados, estes atores têm se tornado alvo de políticas públicas, que possuem um caráter mais sistêmico, de redistribuição e de valorização das tradições no campo brasileiro.

Cabe ressaltar aqui a importância e a centralidade que os agricultores familiares assumem frente ao objetivo de desenvolver o campo brasileiro. Apesar do fato de que isto só recentemente tem sido reconhecido, seja pelo conhecimento produzido sobre o tema, ou pelas políticas públicas implementadas para apoiar os agricultores familiares, percebe-se o surgimento imediato de um embate político e ideológico muito forte. Este embate acabou criando uma dicotomia entre agronegócio e agricultura familiar (ver SCHNEIDER, 2007; SAUER, 2008; VALENTE, 2008), expressando dois modelos distintos de desenvolvimentos em disputa no Estado brasileiro.

Nesse contexto, onde existe um projeto político que de valorização da Agricultura Familiar e de implementação de estratégias de desenvolvimento rural sustentável, que é

adotada a abordagem territorial na elaboração e implementação de políticas públicas para o campo. Além da implantação de uma série de políticas e programas nesse sentido pela SDT/MDA a partir de 2003, no ano de 2008 esta abordagem ganhou mais força com o lançamento da Agenda Social do Governo Federal, sendo que um dos principais programas é o Programa Territórios da Cidadania. O objetivo desta mudança foi transformar a política tradicional segmentada e setorializada em uma política voltada para o território.

O conceito de território é amplamente discutido nas ciências humanas, especialmente nos campos da geografia, sociologia, antropologia e economia. Por ser um conceito abrangente não se restringe apenas ao espaço físico, mas existe como território enquanto construído histórico e socialmente, representativo de uma identidade própria e constituído por ativos econômicos, sociais, culturais e ambientais específicos.

Nesse contexto de transformação da abordagem da política pública voltada ao campo, que data dos últimos anos, torna-se importante conhecer as razões pelas quais o Estado brasileiro optou por este tipo de abordagem. Além dos motivos, é importante conhecer a forma de implementação desse novo tipo de política e busca identificar alguns dos problemas enfrentados no encontro dos programas com a realidade concreta dos territórios.

É importante reconhecer que a avaliação da política pública de enfoque territorial no meio rural e de seus impactos não é o foco deste trabalho, dentre outros motivos, por não ser algo simples de se fazer, devido ao fato de que implementação das políticas com abordagem territorial ser algo relativamente novo.

Esta pesquisa busca compreender o processo histórico que culminou com a adoção de estratégias territoriais para a política pública voltada ao campo no Brasil, compreender a forma como estes novos programas têm sido implementados e identificar problemas encontrados e apontar possíveis soluções e alternativas.

Nesse sentido, o trabalho aqui proposto torna-se relevante por buscar contribuir com o

trabalho do MDA e do Governo Federal, além de dar visibilidade a alguns dos problemas enfrentados por colegiados territoriais criados pela união entre órgãos e instituições do Estado e entidades da sociedade civil local, que são responsáveis por pensar e gerir os projetos coletivos direcionados para os territórios.

O objetivo geral deste trabalho é compreender as referências teóricas e metodológicas da proposta do Estado brasileiro de promoção do desenvolvimento rural sustentável, a partir de um enfoque territorial e conhecer os aspectos práticos do processo de implementação.

Para atender a este objetivo maior se faz necessária a compartimentalização da pesquisa em objetivos específicos. Nesse sentido, esta será dividida em três frentes:

- 1) Compreender o processo histórico de inclusão do enfoque territorial nas Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil, buscando responder as seguintes perguntas: o que levou a esta escolha? Como ela foi feita? Com base em quais referenciais teóricos? Quais são as políticas e/ou programas (PRONAT, Territórios da Cidadania)? Quais os principais objetivos?
- 2) Conhecer e discutir os programas de desenvolvimento territorial implementados pelo Governo Lula à partir das diferentes teorias. Para trabalhar este objetivo colocam-se as seguintes questões: quais os principais aspectos teóricos da proposta? Como estes aspectos se relacionam com o conceito de território e de desenvolvimento rural sustentável das principais correntes teóricas deste tema? Quais os principais questionamentos teóricos a proposta?
- 3) Conhecer e analisar o processo de implementação da política nos territórios, com especial atenção ao Território Das Águas Emendadas (DF-GO-MG). Esta parte do trabalho foi desenvolvida no âmbito do projeto de monitoramento e avaliação, acompanhamento da evolução e qualidade dos resultados do

Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT<sup>2</sup>. No intuito de cumprir com este objetivo, buscou-se responder às seguintes questões: como foi delimitado o território? Como funciona o Colegiado Territorial? Quais os problemas enfrentados por este colegiado?

A metodologia utilizada para atingir os objetivos a que se propõe este trabalho está dividida em três momentos. No primeiro momento, a estratégia adotada foi a revisão bibliográfica, ou seja, foi feito um levantamento de publicações científicas que tratavam do desenvolvimento territorial e dos programas implementados no Governo Lula. Neste sentido, dado o fato de que são programas novos, foi fundamental o acesso a artigos publicados em anais de Congressos realizados nos últimos anos, especialmente no âmbito da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS) e da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER). Em que pese a importância destes artigos, livros de autores como José Eli da Veiga, Ricardo Abramovay, Marcos Saquet, Arilson Favaretto, sem excluir outros, merecem destaque na etapa do trabalho relacionada ao referencial teórico.

O segundo momento da pesquisa foi voltado à conhecer os programas implementados pelo Governo Federal de 2003 a 2010, que adotam a abordagem territorial. Nesse sentido foi fundamental a leitura dos documentos de referência do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e de publicações oficiais deste e de outros ministérios que apresentavam e avaliavam os programas, tais como *folders*, livretos, vídeos, decretos, dentre outros. Além disso, informações disponíveis em sistemas de informações de gerenciamento deste programa foram utilizadas nesta etapa.

---

<sup>2</sup> O Ministério do Desenvolvimento Agrário e o CNPq publicaram edital no sentido de selecionar propostas de pesquisa e extensão tecnológica para implantação do processo de avaliação e acompanhamento do Sistema de Gestão Estratégica do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT/MDA. A proposta da Universidade de Brasília para acompanhar o território Das Águas Emendadas foi aprovada.

Como este trabalho se propõe a apresentar o contexto histórico no qual os programas ganham força no Governo Federal, o terceiro momento não poderia ser outro que não a entrevista de atores importantes. Neste sentido, após feita a revisão bibliográfica e a leitura dos programas, foram realizadas entrevistas aos coordenadores dos dois programas e a gestores dos mesmos. Além disso, foram realizadas entrevistas com os membros do núcleo diretivo do Colegiado Territorial Das Águas Emendadas. A escolha foi feita usando critérios simples. Primeiro, por uma questão de proximidade, o que potencializa a capacidade de trabalhar o objeto com mais precisão. Outro fato que motivou a escolha é que este território é o que mais recebeu recursos no Centro-Oeste do Programa Território da Cidadania em 2009 e 2010.

Foram realizadas entrevistas com os coordenadores dos dois programas no âmbito do MDA. Pelo PRONAT, o então Secretário de Desenvolvimento Territorial, Humberto Oliveira, e pelo PTC, Coordenador do PTC pelo MDA, Joaquim Soriano. Os dois coordenadores foram entrevistados, primeiro por acompanharem o tema desde seu surgimento, depois por poderem dar a visão executiva dos programas. Além deles foram entrevistados também um gestor de cada programa, Maurício Carneiro de Albuquerque (PTC) e Márcio Castro (PRONAT), ambos estão desde o início dos respectivos programas e deram a visão mais técnica e crítica destes. No âmbito do território Das Águas Emendadas foi realizado o acompanhamento das duas reuniões do núcleo executivo do colegiado e de uma plenária realizadas no 2º semestre de 2010. E, por fim, entrevistou-se a Coordenadora do núcleo executivo do colegiado, Rosilda Martins, que está participando do colegiado desde a sua formação.

A presente dissertação está dividida em cinco partes, sendo que o primeiro capítulo apresenta o referencial teórico, balizado em revisão de literatura, a ser utilizado na análise dos dados obtidos nesse trabalho. O referencial teórico discutirá duas questões fundamentais e sua inter-relação para orientar a pesquisa e análise do caso da política de desenvolvimento

territorial no Brasil: desenvolvimento e território.

O segundo capítulo aborda o processo de inclusão da abordagem territorial nas políticas públicas de apoio ao desenvolvimento no Brasil, buscando compreender como foi realizado o debate e a implementação destas. O foco deste capítulo serão os dois grandes programas de abordagem territorial do Governo Federal, nos 8 anos de Governo Lula: o PRONAT, coordenado pela SDT/MDA, e o Programa Territórios da Cidadania, coordenado pela Casa Civil. Além dos programas, serão discutidos alguns dos problemas identificados na implementação destes programas.

No capítulo três traz uma caracterização do território analisado, ou seja, o Território de Águas Emendadas (DF-GO-MG). Além da caracterização deste território, busca compreender o processo de formação deste território. Outro ponto importante abordado neste capítulo será o funcionamento do colegiado territorial e os possíveis problemas enfrentados por estas instituições no processo de implementação da política.

Além dos três capítulos, as outras duas partes são esta introdução, que apresenta problemática, a relevância, os objetivos e a metodologia do trabalho, e a conclusão, onde será apresentada a análise final do trabalho.

## 1. DEBATE TEÓRICO: DESENVOLVIMENTO E TERRITÓRIO

Os dois conceitos que são o foco deste capítulo foram, são e continuarão centrais para a efetivação deste novo paradigma em termos de políticas públicas para o meio rural - a abordagem territorial. Para compreender melhor essa centralidade compartilhada dos conceitos, o capítulo está dividido em dois itens – cada um dedicado a um dos conceitos – e um terceiro que apresenta as conclusões da discussão. Dessa forma, o objetivo deste capítulo é realizar um debate teórico que “coloque na mesa de discussão” estas duas noções teóricas e demonstre suas inter-relações no âmbito da institucionalização do desenvolvimento territorial pelo Governo Federal do Brasil<sup>3</sup>.

Quando tratamos da importância de promover investimentos no meio rural para o desenvolvimento do país e, conseqüentemente, da inclusão da abordagem territorial, merecem destaque alguns autores, tais como Ignacy Sachs, José Eli da Veiga, Ricardo Abramovay, Nazareth Wanderley, Carlos Guanziroli, dentre outros. Em que pese à importância dos trabalhos publicados por estes autores durante a década de 1990 e nos primeiros anos da primeira década do século XXI, foi no ano de 2007 que surgiu a obra que pode ser considerada seminal no tema do desenvolvimento territorial: a tese de doutorado de Arilson Favareto, que foi publicada com o título de “Paradigmas do Desenvolvimento Rural em Questão – do agrário ao territorial”.

Este trabalho, que contou com a orientação de Veiga e co-orientação de Abramovay,

---

<sup>3</sup> O desenvolvimento territorial ganhou força durante os dois mandatos presidenciais de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) com a criação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), no ano de 2003, e do Programa Territórios da Cidadania (PTC), em 2008.

conseguiu sistematizar a longa trajetória das ideias de desenvolvimento, discutir a questão da ruralidade e ainda analisar o início da institucionalização desta nova noção (desenvolvimento territorial) nas políticas públicas para o meio rural, promovidas pelo Governo Federal, nos anos iniciais do governo Lula. Dada sua importância, a obra de Favareto é considerada como uma importante base de sustentação deste capítulo.

Já na introdução de seu trabalho, o autor traz uma importante contribuição à discussão aqui proposta ao elencar os principais estudos sobre o rural brasileiro na década de 1990. Isso é fundamental para compreender como a discussão dos dois conceitos (desenvolvimento e território) na academia permitiu que estes ganhassem força social e importância normativa. Nesta (re)visita à produção acadêmica sobre o Brasil rural, na última década do século XX, o autor destaca inicialmente três importantes obras: o livro de Ricardo Abramovay “Paradigmas do capitalismo agrário em questão”; a obra de José Eli da Veiga “O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica”; e os dois volumes da comparação internacional organizada por Hugues Lamarche “A agricultura familiar”<sup>4</sup>. Segundo Favareto, estes trabalhos “formaram juntos uma espécie de trinca incontornável de estudos rurais e serviram para afirmar a relevância da noção ‘agricultura familiar’ para o vocabulário acadêmico brasileiro” (FAVARETO, 2007, p. 20).

O autor ressalta ainda que “as novas ideias por elas (as obras acima citadas) trazidas tiveram reflexos profundos e imediatos não só sobre o campo propriamente acadêmico, como também sobre o discurso dos movimentos sociais e da burocracia ligada à agricultura” (IBIDEM, p. 20 e 21). Merecem destaque então as iniciativas que buscavam dimensionar “o universo de estabelecimentos familiares no Brasil” (IBIDEM, 2007, p. 21). O autor cita duas importantes produções neste sentido: i) um artigo de Kageyama e Bergamasco de 1990; e ii) o

---

<sup>4</sup> Participaram da pesquisa coordenada por Lamarche quatro equipes de pesquisa, uma delas composta pelos pesquisadores brasileiros Nazareth Wanderley, Fernando Lourenço, Anita Brumer e Ghislaine Duque

relatório FAO/Inra publicado em 1994, que serviu, dois anos depois, como base para a formulação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Favareto destaca também que, neste mesmo período, influenciada pelas obras citadas, houve uma mudança nas bandeiras de luta do movimento sindical de trabalhadores rurais, onde as tradicionais bandeiras, defendidas a cerca de 30 anos (reforma agrária e direitos trabalhistas), foram substituídas “pela reivindicação por um ‘projeto alternativo de desenvolvimento rural baseado na agricultura familiar’” (IBIDEM, 2007, p. 21). Cabe ressaltar que esta substituição precisa ser relativizada, uma vez que, como defendem muitos movimentos sociais do campo e sindicatos de trabalhadores e trabalhadoras rurais, ainda existe a latente necessidade de se realizar uma efetiva reforma agrária no Brasil, assim como é necessário efetivar muitos direitos trabalhistas no campo.

Com esta nova bandeira de luta, ainda segundo o autor, surge o Projeto CUT/Contag, que foi uma pesquisa realizada entre 1996 e 1998 em todo o território nacional. Este projeto “tentou mapear as dinâmicas àquele momento qualificadas como meso-regionais de desenvolvimento existentes no Brasil” (IBIDEM, 2007, p. 21). No bojo de suas conclusões apresentou a seguinte constatação, que foi bastante inovadora para a época, “as melhores configurações territoriais encontradas eram aquelas que combinavam uma agricultura de base familiar forte com um entorno sócio-econômico diversificado e dotado de infra-estrutura” (IBIDEM, 2007, p. 21 e 22).

Esta conclusão levou a dois entendimentos importantes destacados por Favareto. O primeiro é que a relação campo cidade não é apenas de êxodo rural. Existe também uma tendência à situação reversa em alguns casos. Nas palavras do autor existia

Um desenho que permitia aos espaços urbanos e rurais destas regiões, de um lado, abrigar o trabalho excedente que deixa a atividade agrícola, de outro, inversamente, absorver nas unidades familiares o trabalho que é descartado nas cidades em decorrência do avanço tecnológico e do correspondente desemprego característico dos anos 90 (IBIDEM, 2007, p. 22).

O segundo entendimento que merece destaque, a partir da conclusão acima, é o de que “mais do que nas injunções setoriais, o que se sugeria é que nas dinâmicas territoriais – ainda sem usar esta denominação – é que se poderia encontrar as respostas para as causas do dinamismo e da incidência de bons indicadores de desenvolvimento” (IBIDEM, 2007, p. 22).

O autor destaca ainda a importância dos estudos realizados pelo Projeto Rurbano<sup>5</sup>, que “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” (IBIDEM, 2007, p. 22). Portanto, a grande contribuição do projeto foi apresentar informações que comprovavam a tese de que “mesmo num país com as características do Brasil, o rural não pode ser reduzido ao agrícola” (IBIDEM, 2007, p. 22 e 23).

Dessa forma, Favareto conclui que existiram duas importantes frentes de pesquisa neste período:

De um lado, a ênfase na importância e no poder explicativo da agricultura familiar e a identificação de dinâmicas territoriais como unidade de análise relevante para o desenvolvimento. De outro, a ênfase na formação das rendas das famílias de agricultores (IBIDEM, 2007, p. 23).

No entanto, o autor compreende que toda esta produção nos anos de 1990 não “termina com o debate público e acadêmico sobre agricultura familiar e desenvolvimento rural” (IBIDEM, 2007, p. 23). De fato, toda esta produção citada pelo autor suscita várias outras questões de pesquisa a serem trabalhadas. Uma das questões, que o próprio Favareto destaca, é o debate sobre a diminuição da distância entre o urbano e o rural. Realmente passaria a existir um único espaço? Isso levaria ao fim da distinção entre o urbano e rural?

---

<sup>5</sup> O Projeto Rurbano foi um projeto temático denominado Caracterização do Novo Rural Brasileiro, 1981/95, que contou com financiamento parcial da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Faziam parte da equipe pesquisadores e alunos de pós-graduação do Instituto de Economia da Unicamp, da Faculdade de Sociologia da UFRGS, da ESALQ/USP, da Faculdade de Economia da UFU, da Faculdade de Ciências Sociais da UFRN e da Faculdade de Administração da UFAL.

Esta discussão sobre a relação entre o urbano e o rural ocupou vários autores brasileiros que trabalham com temas do meio rural. Favareto destaca o debate sociológico introduzido por Nazareth Wanderley, em artigo publicado no ano 2000, onde a autora deu visibilidade a uma bibliografia pouco conhecida no país. Favareto relata que os textos apresentados no artigo de Wanderley (2000) reforçaram a “perceptível mudança de significado da relação entre o rural e o urbano (IBIDEM, 2007, p. 24).

Favareto destaca ainda que

Ao final, o artigo trazia uma constatação e uma pergunta. A constatação: o estreitamento das distancias 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 destas novas significações e de seu caráter marcadamente desigual entre as regiões e países quem são os atores, ou o ator, da “nova ruralidade”? (IBIDEM, 2007, p. 24).

Dada a constatação no trabalho de Nazareth Wanderley, a primeira coisa a se fazer seria repensar os critérios de definição do rural e urbano. Nesse sentido, Favareto destaca o esforço realizado por Veiga et al. (2001), que trabalharam em pesquisa que analisou dados do Censo de 2000, buscando utilizar critérios semelhantes aos usados nos países de capitalismo avançado. Favareto destaca duas importantes conclusões deste trabalho: “não só o Brasil rural é muito maior do que se calcula, como boa parte deste significativo espaço vinha apresentando indícios de dinamismo demográfico que nada deixam a desejar às áreas urbanas mais prósperas” (FAVARETO, 2007, p. 24).

Segundo Favareto, este trabalho de Veiga et al teve uma importante repercussão e

Juntamente com os textos de Abramovay, em particular aqueles que deram visibilidade à utilização da noção de ‘capital social’, contribuiu para que o debate envolvendo territorialidade e desenvolvimento rural inaugurasse uma nova onda de trabalhos dedicados ao tema (IBIDEM, 2007, p. 25).

O autor destaca ainda como importante, para que se concretizasse “essa nova onda de trabalhos”, envolvendo territorialidade e desenvolvimento rural, o fato de que desde meados

dos anos de 1990 “o Programa Leader<sup>6</sup> 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” (IBIDEM, 2007, p. 25).

Além do programa territorial europeu, outras experiências internacionais estavam sendo implementadas neste mesmo período, como no caso do México. No Brasil existiam também algumas experiências que tratavam o território como foco de atuação para a promoção do desenvolvimento rural sustentável. Em entrevista realizada para a elaboração desta dissertação, o Secretário de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), Humberto Oliveira, destacou algumas: o Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG); uma iniciativa do Instituto Interamericano de Cooperação de Agricultura (IICA) no nordeste brasileiro, mais precisamente, no Seridó/RN; um projeto da Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste (ASSOSSENE); algumas iniciativas da Articulação do Semi-Árido (ASA); dentre outras.

Todo o acúmulo gerado nestas experiências nacionais e internacionais e a “redescoberta do rural” e de sua relação com o urbano gerou o que Favareto denominou “novo momento intelectual”. Isso permitiu que “a ideia de territorialidade alcançasse o desenho de políticas

---

<sup>6</sup> O Programa LEADER foi lançado no início dos anos 1990, no contexto das reformas da PAC e do reconhecimento do caráter multifuncional dos territórios rurais europeus. Os recursos do programa provêm do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) que foi constituído e é gerido pela União Europeia. A primeira edição do programa, o LEADER I, foi implementada entre os anos de 1991 e 1994, contou com recursos da ordem de 417 milhões de euros, distribuídos em 217 projetos. As ações se restringiram as áreas com atraso de desenvolvimento, ou seja, as áreas com Produto Interno Bruto (PIB) por habitante inferior a 75% (zonas objetivo 1) da média da União Europeia e as áreas rurais frágeis (zonas objetivo 5b). O Programa LEADER foi muito bem sucedido na maioria dos países, o que estimulou a União Europeia a lançar a segunda edição do programa, o LEADER II, implantado entre 1995 e 1999. O LEADER II contou com recursos da ordem de 1,755 bilhão de euros e foram aprovados e implementados mais de 1000 projetos na União Europeia. No LEADER II as ações também se restringiram as áreas com atraso de desenvolvimento (zonas objetivo 1) e as áreas rurais frágeis (zonas objetivo 5b), sendo contempladas também as zonas objetivo 6, ou seja, as áreas da União Europeia com densidade populacional muito baixa, como nos casos de vastas áreas da Dinamarca, Suécia e Finlândia. A terceira edição do programa, o LEADER+, se estendeu de 2000 a 2006 e contou com recursos da ordem de 2,02 bilhões de euros. Foram implantados mais de 1000 projetos na União Europeia até o ano de 2004. No LEADER+, contrariamente ao LEADER I e II, todos os territórios rurais da União Europeia foram elegíveis. Cada Estado membro pode delimitar as áreas de cobertura do programa nos seus territórios, desde que apresentassem as justificativas com base em critérios coerentes com os objetivos das respectivas políticas de desenvolvimento rural.

públicas no Brasil, especialmente em 2003 com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário” (IBIDEM, 2007, p. 25).

Obviamente a criação da SDT e a implementação de projetos de âmbito nacional com enfoque territorial para o meio rural amplificaram este novo momento intelectual, gerando ainda mais estudos sobre o tema. Resumindo esta trajetória dos estudos sobre o desenvolvimento rural nas duas últimas décadas, o autor afirma que

a década de noventa iniciou-se sob a marca da entrada da agricultura familiar no vocabulário acadêmico, enquanto a década seguinte iniciou-se com a reavaliação do significado de 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 (IBIDEM, 2007, p.25).

Dessa forma, fica demonstrado o processo de avanço das discussões teóricas sobre o meio rural brasileiro na década de 1990 até a sua institucionalização em políticas públicas, quando o MDA criou o PRONAT.

### **1.1. Desenvolvimento**

Concluída esta parte em que o objetivo era retratar – por meio dos estudos publicados ou experiências da sociedade civil e do governo – as bases de sustentação do desenvolvimento territorial, passemos agora a discussão dos conceitos aos quais se dedica este capítulo e suas inter-relações.

Para isto, recorreremos novamente à seminal obra de Favareto. Nesta, o autor afirma que

uma interrogação fundamental a ser enfrentada por qualquer trabalho que

se pretenda elucidativo e que envolva a ideia de desenvolvimento é saber se é possível decantar o que há de científico e o que há de normativo, de ideológico, de meramente discursivo por detrás dela (2007, p. 37).

Ele resume o argumento central de sua discussão sobre desenvolvimento com a afirmação de que “à ideia de desenvolvimento e à explicação dos processos sociais que a ela correspondem, vem sendo elaborados importantes aparatos científicos, que permitem não só identificar suas dimensões fundamentais como também compreender as relações entre elas” (IBIDEM, 2007, p. 39).

O autor descreve três visões distintas sobre desenvolvimento que coexistem atualmente e disputam seu significado. A primeira é aquela que considera o desenvolvimento sinônimo ou resultado do crescimento econômico. Outra visão considera que o desenvolvimento é um mito, porém não em sua acepção enganosa. O autor cita Celso Furtado ao tratar desta visão, afirmando que o desenvolvimento é “algo mais próximo do que se poderia chamar por poder mobilizador e organizador do mito” (FAVARETO, 2007, p. 37 *apud* FURTADO, 1974). A terceira corrente trata a ideia de desenvolvimento como uma ilusão ou argumento ideológico de dominação e hegemonia.

Além destas três visões distintas, Favareto destaca também as inúmeras adjetivações que surgiram “à luz da crítica aos rumos do desenvolvimento no capitalismo contemporâneo, (...) como a do ‘desenvolvimento como liberdade (Sen, 2000) ou a utopias de grande valor ético e social, como a retórica do ‘desenvolvimento sustentável’ (Comissão Brundtland, 1985)” (2007, p. 38).

Para evitar o uso ingênuo da ideia de desenvolvimento e delinear um quadro teórico adequado a uma análise do desenvolvimento dos espaços rurais, o autor faz dois esforços em seu trabalho. O primeiro é a tentativa de compreender e descrever “a evolução da ideia de desenvolvimento, de sua trajetória histórica” e o segundo é realizar “uma discussão mais aprofundada de suas bases teóricas” (IBIDEM, 2007, p. 38 e 39).

No que diz respeito a trajetória histórica do desenvolvimento, Favareto afirma que “a ideia de desenvolvimento passou por quatro grandes etapas, obviamente com continuidades e rupturas em cada uma delas” (BIBIDEM, 2007, p. 40). O que marcaria a mudança de uma etapa à outra seria tanto “as mudanças nos alicerces empírico-cognitivos e na sistematização da ideia”, como “uma mudança igualmente substantiva no tipo de portador dos discursos e implicações que a envolvem” (IBIDEM, 2007, p. 40).

O quadro abaixo descreve as quatro etapas e apresenta seus principais elementos teóricos e autores.

**QUADRO 1: ETAPAS DA IDEIA DE DESENVOLVIMENTO AO LONGO DA HISTÓRIA**

<b>Etapa</b>	<b>Início</b>	<b>Principais Ideias</b>	<b>Ruptura</b>
Gênese	Começa com os filósofos gregos da Antiguidade.	A noção de desenvolvimento surge com o nascimento das interpretações racionais do mundo. O desenvolvimento das sociedades estava ligado ao desenvolvimento da natureza.	As ideias que deram início a noção de desenvolvimento perdem força com a ascensão do cristianismo.
Evolução	A noção de evolução ligada ao desenvolvimento está presente desde sua gênese, como se pode perceber na linha acima.	Esta relação entre evolução e desenvolvimento durou muito tempo e passou por 3 etapas. A primeira na antiguidade, quando o desenvolvimento era relacionado à natureza. A segunda, na idade média, quando Deus era responsável pela evolução, existia o plano de Deus, e a história passou a ser linear. E a terceira e última etapa a partir do século XVII com início da idade moderna, com a chegada do iluminismo, que aliou as duas noções – desenvolvimento e evolução – à ideia de progresso, por conta do avanço da importância da ciência.	A virada do século XX marcou o fim da trajetória em que a ideia de desenvolvimento esteve predominantemente associada à ideia de evolução.
Crescimento	Essa associação entre desenvolvimento e crescimento econômico começou no século XX, quando as	O enorme progresso econômico desencadeado com os processos associados à Revolução industrial e a expansão que ela gerou criaram as condições para que se legitimasse a retórica que faz repousar nesta dimensão do real, a economia, o	Existiam questionamentos a esta associação desde a década de 1930, no entanto, é no

	<p>ciências econômicas ganharam força e importância política.</p>	<p>mais alto grau de determinação sobre as demais (ciências sociais). No entanto esta prevalência do crescimento como sinônimo de desenvolvimento não durou muito, pois se durante a “Era de Ouro” do capitalismo mundial não era possível fazer uma distinção entre desenvolvimento e crescimento econômico, aos poucos foi ficando cada vez mais claro que o crescimento pode não só não contribuir para que o conjunto da sociedade alcance uma situação de bem-estar, como pode mesmo contribuir para que cresça a desigualdade entre ricos e pobres, gerando sérios problemas de coesão social.</p>	<p>período entre as décadas de 1960 e 1970 que esta relação perde força e dá espaço a outras noções.</p>
<p>Crise, Polissemia, banalização o...</p>	<p>A partir da década de 1970, especialmente com a realização da conferência de Estocolmo sobre o meio ambiente em 1972, o desenvolvimento deixa de se associar com o unicamente crescimento para associar-se com outras dimensões, como a social e ambiental.</p>	<p>O que se tem, neste período, é uma multiplicidade de formulações teóricas. Uma mais, outras menos consistentes, tentando ora evidenciar aspectos secundarizados nos processos e teorias do desenvolvimento anteriormente, ora enaltecer determinados níveis de análise antes desprezados. Assim, no final do século XX ocorre uma explosão de significações sobre a ideia desenvolvimento, onde à crítica social que se fizeram em torno dela se seguiram uma enorme polissemia, quanto tentativas de reconceituação. O que marca esse novo momento são dois aspectos: a ideia de desenvolvimento perde a adesão total e natural à ideia de crescimento, e mudam os portadores sociais das ideias de desenvolvimento. Ela deixa de ser um monopólio da ciência e vai passar a frequentar os discursos de militantes de movimentos sociais, de organizações não-governamentais, de agrupamentos políticos diversos.</p>	<p>Ainda estamos vivendo este período.</p>

Fonte: Favareto, 2007, p. 39-57

Elaboração: Própria

A partir do quadro acima, pode-se inferir que ao longo da história do pensamento humano existiu uma tendência a entender a vida em sociedade como em desenvolvimento. Durante boa parte da história da humanidade, esta noção de desenvolvimento foi relacionada à evolução ou ao progresso. Só no século XX é que esta noção perde espaço, devido a importância que passa a ser atribuída à ideia de crescimento econômico. No entanto, no fim deste mesmo século, a crítica social e os ambientalistas passam a questionar esta relação entre crescimento econômico e desenvolvimento, dando início a uma nova etapa em que o desenvolvimento ganha diversas adjetivações, como desenvolvimento social, eco-desenvolvimento, desenvolvimento sustentável, dentre outros.

A partir de toda essa discussão Favareto, enumera três importantes constatações. A primeira é que “desenvolvimento precisa ser compreendido não só como estágios ou etapas alcançados ou alcançáveis pelas sociedades humanas, mas como o processo mesmo pelo qual essa evolução se faz” (2007, p. 56). A segunda é que “essa evolução é algo que remete sempre à uma trajetória de longa duração” (IBIDEM, 2007, p. 56). Por fim, a terceira constatação, apontada pelo autor como a principal, é a necessidade de se entender que “nesta evolução contam diferentes dimensões: a dimensão do crescimento econômico, a dimensão das questões sociais, a dimensão ambiental, para ficar nas três mais evidentes e enfatizadas” (IBIDEM, 2007, p. 57).

Uma vez que as constatações de Favareto estão relacionadas à evolução, e esta esteve ligada a noção de progresso e desenvolvimento, como ficou demonstrado no Quadro 1, merece destaque aqui a obra de Gilberto Dupas, “O mito do progresso (2006)”, onde o autor faz uma extensa revisão bibliográfica sobre a evolução do conceito de progresso. Para ele, o progresso é “o discurso dominante das elites globais” (DUPAS, 2006, p.48)<sup>7</sup>, ou seja, a ideia

---

<sup>7</sup> Vale destacar que entendimento de hegemonia de Dupas é explicitamente baseado nos conceitos de Antonio Gramsci e Giovanni Arrighi. Nas palavras do autor, “nação ou elite hegemônica são aquelas que produzem discursos hegemônicos que tem a competência de conduzir um sistema (de

de progresso tornou-se um “discurso hegemônico seja do sistema capitalista, seja do socialismo real” (DUPAS, 2006, p.48).

A obra de Dupas traz ideias interessantes sobre o longo período em que o progresso se confundiu com desenvolvimento. Para Dupas (2006), existem algumas direções principais que guiam a noção de progresso. A primeira baseia-se na ideia do progresso como algo inexorável. Para os autores que sustentam essa noção, é impossível impedir que a humanidade avance continuamente. Um segundo modo de ver o progresso segue a ideia de que humanidade, em essência, busca sempre ir adiante, mas o faz de forma cíclica, assim, como faz a natureza. Nas palavras de Pascal “a natureza age por progresso, *itus et reditus*. Ela vai e vem, depois vai mais longe, depois duas vezes menos, depois mais do que nunca etc” (PASCAL, 1648 *apud* DUPAS, 2006, p.18).

Na prática, esta ideia de progresso não se concretizou. Surgiram críticas e o progresso passou a ser caracterizado, por alguns autores, como algo negativo, ou seja, como algo que impede a melhoria da vida das pessoas ou sua “felicidade”. Essa concepção baseia-se na análise da realidade atual, afinal pensadores desde o século XVI acreditam que o progresso levaria a uma melhoria nas condições de vida das pessoas, o que de fato não ocorreu para todos. Cabe ressaltar a análise do progresso/desenvolvimento por meio da concepção dialética, segundo a qual não há evolução e sim mudanças que ocorrem por meio de contradições e conflitos.

O autor afirma que, a partir de um determinado momento, a ideia de progresso passou a confundir-se com a ideia de inovação tecnológica e passou-se a acreditar que a ciência e a tecnologia seriam a solução dos problemas enfrentados pela humanidade. Ou seja, este fluxo de inovação contínua propiciaria a sociedade atingir o estágio de desenvolvimento desejado por todos. Este é, na verdade, o mito do progresso, afinal, apesar de toda a evolução

---

nações ou culturas) a uma direção desejada; mas, ao assim fazer, ainda conseguem ser percebidas como se buscasse o interesse geral” (DUPAS, 2006, p.16).

econômica, tecnológica e científica ocorrida a nível mundial, especialmente nos países desenvolvidos, não se atingiu ainda uma situação de desenvolvimento, em que as dimensões social, ambiental e política, por exemplo, são respeitadas.

Corroborando as ideias de Favareto, apresentadas no Quadro 01, Dupas (2006) ressalta as ideias de Walter Benjamin<sup>8</sup>. Afirma que Benjamin é um pensador que conseguiu demonstrar a ideia de que a história é “aberta”, não sendo assim o futuro “um resultado inevitável de uma evolução histórica dada, não é produto de leis ‘naturais’ da transformação social; e não é fruto inevitável do progresso econômico, técnico e científico” (DUPAS, 2006, p.59).

Com base nas teses de Benjamin, Dupas busca clarear a ideia do mito do progresso, usando a imagem do “trem que avança para o futuro resplandecente” (DUPAS, 2006, p.70). Esta imagem foi relacionada à ideia de desenvolvimento/progresso por muito tempo. Para o autor, o trabalho de Benjamin conseguiu inverter dialeticamente essa imagem. A ideia de encarar o progresso técnico, científico e econômico como desenvolvimento, significava dizer que “o trem da história estaria mais uma vez avançando em direção ao abismo” (DUPAS, 2006, p.70), sendo então “preciso acionar urgentemente o freio de emergência. E procurar novos caminhos para evitar essa viagem coletiva termine em catástrofe” (DUPAS, 2006, p.70).

É justamente essa ideia de desenvolvimento, atribuída ao progresso tecnológico, científico e econômico, que Dupas (2006) buscou desconstruir em sua obra. Esse discurso hegemônico tem sido utilizado para deixar as pessoas à espera do desenvolvimento, como se este fosse ocorrer a qualquer momento, como resultado inexorável do progresso econômico e científico.

---

<sup>8</sup> O trabalho de Walter Benjamin (1940), discutido por Dupas, é chamado “Sobre o conceito de História”, também chamado de “Teses de filosofia da História”. Apesar da obra de Benjamin não ter sido publicada em português, ela é bastante conhecida pelo público brasileiro graças à publicação do livro de Michael Löwy “Walter Benjamin: aviso de incêndio”, (Ed. Bomtempo, São Paulo, 2005), que o comenta demoradamente.

Como demonstrou Favareto, este discurso hegemônico não é mais tão forte, pois uma análise histórica crítica permite ver que surge uma nova noção de desenvolvimento, apresentando um caráter multidimensional. É essa a noção mais ampla que será adotada neste trabalho; esta noção de desenvolvimento integrada à dimensão territorial.

A constatação de Favareto, afirmando que existem várias dimensões do desenvolvimento, gera dois importantes questionamentos: o que é desenvolvimento? E quais são suas dimensões?

Aqui se torna relevante o trabalho de José Eli da Veiga. Em seu livro “Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI”, o autor faz uma longa discussão sobre os possíveis conceitos de desenvolvimento. Na conclusão de seu trabalho, ele afirma que

O desenvolvimento implica em uma condição de bem-estar humana, garantia de liberdades individuais e respeito ao meio ambiente que é alcançada à medida que o resultado do crescimento econômico prioriza a melhoria das condições sociais de vida da população (VEIGA, 2006, p. 197).

A dimensão econômica e os avanços científicos e tecnológicos são importantes e trazem benefícios. Essa questão pode ser observada, por exemplo, no campo da saúde, onde o avanço tecnológico e científico permitiu aumentar a longevidade da população mundial. Porém, é central que se coloque em evidência outras dimensões ao pensar o desenvolvimento, como a social, a ambiental, a cultural, a ética e a política. Ao se fazer isso, se garantirá que toda a população mundial tenha acesso aos recursos da medicina moderna e não apenas uma parte, a que possui recursos financeiros, enquanto outra parte vai continuar com uma condição de vida precária.

Cabe aqui uma ressalva sobre todo esse processo histórico, pois Favareto não trata do período em que o neoliberalismo ganhou força no fim do século XX, o que causou um enfraquecimento do Estado e um esvaziamento das ações de cunho desenvolvimentista. O autor Zander Navarro, em seu artigo “Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado

e os caminhos do futuro”, publicado em 2001, ao tratar da noção de desenvolvimento no século XX, considera que existem dois momentos históricos nos quais “a noção de ‘desenvolvimento’ se alçou a um campo de singularidade histórica, introduzindo-se como uma daquelas ideias-força que atraem generalizado interesse” (NAVARRO, 2001, p. 83).

O primeiro período seria marcado pelo antagonismo da Guerra Fria e iria da década de 1950 a de 1970, ou seja, o período seguinte a Segunda Guerra Mundial. Na década de 1980, esse conceito perdeu força no cenário político e viveu-se um período marcado por políticas neoliberais. Em meados de 1990 inicia-se o segundo período destacado pelo autor e este se segue até os dias atuais (IBIDEM, 2001, p.84).

Parece importante compreender o que aconteceu nesse período em que as políticas neoliberais ganharam forças. Mais que isto, é importante discutir a atuação do Estado brasileiro como promotor do desenvolvimento. Recorremos então ao trabalho de Vanessa Petrelli Corrêa, “Desenvolvimento Territorial e a implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva”, publicado em 2009. A autora, corroborando com os outros já citados, defende que, durante o século XX. “a própria concepção de desenvolvimento acabava por ter um viés essencialmente economicista” (CORRÊA, 2009, p. 24). Diante desse cenário, o Estado brasileiro seguia a lógica econômica de fazer crescer o Produto Interno Bruto (PIB) para, em um segundo momento, redistribuir a renda para toda a população. Neste cenário, o foco de investimentos do Estado era a industrialização, afinal, os países industrializados ou desenvolvidos foram durante muito tempo “a referência para o nível máximo possível e desejável de produção material compatível com uma condição social de desenvolvimento” (IBIDEM, 2009, p. 24).

Como o debate do desenvolvimento girava, principalmente, em torno da ótica econômica, surgiram dois grupos distintos de defesa do desenvolvimento. O primeiro, ligado aos modelos econômicos “ortodoxos”, defendia as teses do liberalismo, como a não

intervenção do Estado, pois o mercado seria capaz de alcançar a alocação ótima de recursos. O segundo grupo estava ligado aos modelos chamados “heterodoxos”, defendia a necessidade da intervenção do Estado; já que a economia capitalista tem como característica a instabilidade e o desequilíbrio e o mercado apresenta falhas que impedem a alocação ótima de recursos (IBIDEM, 2009, p. 28).

No Brasil, especialmente dos anos 1970 para cá, estes grupos ficaram conhecidos como “neoclássicos” e “desenvolvimentistas” e a discussão sobre o desenvolvimento ficou muito tempo focada na decisão sobre a intervenção ou não do Estado na economia. Tivemos ao longo do século XX, especialmente entre os anos de 1930 e 1980, governos considerados muito desenvolvimentistas, como os de Getúlio Vargas, Juscelino Kubistchek e os governos militares. No entanto, todo o investimento estatal destes governos foi feito à base de empréstimos internacionais e emissão de moeda, o que levou o Brasil a uma crise de dívida e de inflação nos anos 1980 (IBIDEM, 2009, p. 29).

Com o fracasso dos modelos “heterodoxos” e com a democratização no fim desse período, ganharam força os argumentos “neoclássicos”, que ainda defendiam a não intervenção do Estado, porém, defendiam que este devia regular o mercado, sanando assim as falhas existentes. Estes modelos implementaram importantes medidas no país diante de uma realidade cada vez mais globalizada, como a abertura econômica ao mercado internacional e a privatização de setores de produção e serviços importantes, como a siderurgia e a telefonia. Porém, foi em 1994, com o lançamento do Plano Real, que se conseguiu finalmente após mais de uma década de tentativa do Estado, conter a inflação. Assim as ideias neoliberais ganharam força total no país e aprovação de boa parte da opinião pública<sup>9</sup>.

No período do desenvolvimentismo brasileiro (anterior aos anos de 1980), uma noção importante que o Estado adotou em suas políticas foi o desenvolvimento regional. Segundo

---

<sup>9</sup> Durante todo o resto da década de 1990, nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, o Estado foi encolhido, tendo sua atuação apenas no âmbito da regulação.

Corrêa, “a ciência regional faz parte desse segundo caminho (desenvolvimentista) e surge como uma interpretação da natureza desigual do crescimento econômico” (IBIDEM, 2009, p. 24). Com a intenção de tornar menos desiguais as regiões brasileiras, uma vez que as regiões Sul e Sudeste tiveram forte crescimento econômico nos períodos anteriores, o Estado criou a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Foram criados ainda pela Constituição Federal, de 1988, os Fundos Constitucionais do Centro-Oeste, Norte e Nordeste (FCO, FNO e FNE). Além de bancos de desenvolvimento regionais, como o Banco de Desenvolvimento da Amazônia (BASA) e o Banco de Desenvolvimento do Nordeste (BNB).

Estas estruturas não deram conta de propiciar grande desenvolvimento às regiões mais pobres do país, especialmente por problemas de gestão dos recursos públicos, e foram praticamente pulverizadas com a “ascensão neoliberal” dos anos 1990.

Em que a contribuição dada pelos modelos ortodoxos quanto ao equilíbrio monetário do país, isso também não foi suficiente para gerar desenvolvimento e já nos últimos anos do século XX surgiram intensos questionamentos contra o neoliberalismo. Com a opinião pública voltada a favor da intervenção do Estado nos primeiros anos do século XXI, foi eleito em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva.

O presidente Lula tomou posse em 2003 com duas missões, destacadas na famosa Carta aos Brasileiros e Brasileiras, assinada pelo Presidente quando ainda era candidato. A primeira missão era evitar que se perdesse a estabilidade econômica construída nos governos anteriores e, a segunda fazer novamente do Estado um ator do desenvolvimento, com investimentos públicos pesados para transformar a realidade social do país.

Este é o contexto político em que o desenvolvimento territorial vem à tona. O então novo governo passou a investir pesado no combate a pobreza, por meio dos Programas Fome Zero e Bolsa família, dentre outras ações. Além disso, como já supracitado, foi criada já em 2003 a

Secretaria de Desenvolvimento Territorial no Ministério do Desenvolvimento Agrário, com o objetivo de promover o desenvolvimento do meio rural brasileiro.

Como apontam os estudos da década de 1990, destacados por Favareto e apresentados no início deste capítulo, o enfoque territorial foi adotado para dar conta do cenário vivido no campo brasileiro. Alguns elementos deste cenário foram, primeiro, o crescimento em termos de importância política dos agricultores familiares. O segundo elemento importante é que o mundo passa naquele momento por uma grave crise ambiental e a questão do “sustentável” é colocada como fundamental para se pensar em desenvolvimento. Além disso, a noção de “rural” passa também por transformação, sendo destacadas características, como a diminuição da distância entre o rural e o urbano, a questão do rural não ser apenas agrícola, ou seja, existir uma pluriatividade neste meio. Estas características foram definidas por alguns autores (GRAZIANO, 1998; VEIGA, 2002) como nova ruralidade.

Nesse sentido, Favareto, afirma que

A chamada abordagem territorial emerge num contexto sócio-histórico muito específico, revelando-se tanto uma categoria empírica, em cuja base estão as transformações recentes muitas vezes batizadas sob definição ampla e vaga de ‘novas ruralidades’, como uma categoria cognitiva, formulada visando dar conta da dinâmica emanada dessa nova situação (2007, p. 50).

Portanto, a abordagem territorial surge a partir destas mudanças e é uma das ferramentas utilizadas para promover o desenvolvimento diante dessa nova realidade e de sua percepção no campo.

É nesse cenário político e ideológico, que o desenvolvimento territorial surge, ou como destaca Corrêa

Podemos considerar que no final dos anos 1990 houve novamente uma inflexão. De um lado, passa a ser considerado que o conceito de desenvolvimento deve incorporar outras dimensões, que não a meramente econômica. Um marco importante relativo ao renascimento do debate de desenvolvimento sob uma visão mais ampla é a conformação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no âmbito dos indicadores de desenvolvimento, formulado na passagem dos anos 1980 para os 1990. Ele surge em decorrência da discussão de que os resultados do

crescimento econômico não eram distribuídos igualmente entre as nações, fazendo-se necessária a abordagem do desenvolvimento, principalmente da sua perspectiva social (2009, p. 38).

Este momento é marcado pelo questionamento da noção de desenvolvimento. O debate trouxe uma nova concepção, como citado anteriormente, mais abrangente. Este incluía não só a questão social, mas também a ambiental, cultural e política.

De outro lado, observa-se uma retomada do debate em torno do papel do Estado na promoção do desenvolvimento regional, sob uma nova roupagem. Podemos citar como um marco, o fato de que a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1991 analisou estudos que levantaram as relações entre as políticas nacionais regionais e locais, concluindo que havia um perigo na abordagem do desenvolvimento local tal como estava sendo enfocada; a conclusão foi que a estratégia de desenvolvimento local deveria ser considerada um complemento ao desenvolvimento regional. Considerava-se importante a adoção de uma estratégia maior, baseada no conceito de desenvolvimento territorial. A ideia era que se deveria efetuar uma combinação de políticas governamentais descendentes (de cima para baixo) com iniciativas de desenvolvimento endógeno (de baixo para cima), sendo que o conceito de “endogenia” passaria a ter um caráter mais limitado (CORREA, 2009, p. 39).

Ainda sobre o surgimento desta abordagem territorial, a leitura de Schneider propõe dois processos importantes para analisar este fato.

No que se refere à indagação acerca dos fatores que ocasionaram a emergência da abordagem territorial como tentativa de síntese para discussões sobre o desenvolvimento rural, é possível afirmar que a origem está em dois processos distintos. Primeiro, pelo esgotamento teórico e prático da abordagem regional, que torna evidentes os limites da noção de região como unidade de referência para se pensar as ações e políticas públicas destinadas à promoção do desenvolvimento rural. (...) O segundo fator que pode ser arrolado como motivo importante para a emergência da abordagem territorial está baseado no questionamento crescente da dinâmica setorial dos ramos da atividade econômica (SCHNEIDER, 2007, p. 33).

Nesse sentido, o desenvolvimento territorial adota o mesmo enfoque do regional, ou seja, realizar investimento em áreas mais vulneráveis (ou menos desenvolvidas), sem que a escala geográfica seja a região. As desigualdades dentro das próprias regiões são grandes e aqueles em melhores condições têm aproveitado mais das políticas regionais do que os que realmente precisam. Assim, as políticas públicas de desenvolvimento (em todas as suas dimensões) são

focalizadas em territórios definidos de acordo com características comuns propostas pelo MDA, tendo importância nesta definição a identidade das populações destes territórios, como veremos com mais detalhe no capítulo 2.

## **1.2. Território**

Compreendendo o contexto em que surge a abordagem territorial, voltado ao desenvolvimento do “novo rural”, questiona-se então o que seria território? A discussão sobre este conceito é ampla e envolve vários campos do conhecimento. A intenção aqui não é conceituar território de forma unívoca, pois esta noção pode ter conceituações diversas a partir de enfoques diferentes. O objetivo deste trabalho é identificar características fundamentais do território como locus de investimento público para o desenvolvimento.

Algumas dessas características estão destacadas no trabalho de Rech (2010). O autor destaca que

A implementação das políticas de ordenamento territorial que visam o desenvolvimento sustentável para a agricultura familiar, deixa clara a necessidade de considerar duas características básicas do território, primeiro, o seu caráter político no jogo entre os macro-poderes políticos institucionalizados e os micro-poderes produzidos e vividos no cotidiano das populações; segundo, seu caráter integrador, o Estado em seu papel gestor-redistributivo e os indivíduos e os grupos sociais em sua vivência concreta, capazes de reconhecer e tratar o espaço social em todas as suas dimensões (HAESBAERT, 2002 apud RECH, 2010, p. 28).

Esta relação política acabou gerando muitos conflitos no âmbito dos colegiados territoriais, instituições criadas para planejar, gerir e controlar o desenvolvimento nos territórios. A participação de atores da sociedade civil, acabou diminuindo a força da decisão dos poderes já estabelecidos, como as prefeituras e, em alguns, casos governos estaduais.

Sabe-se hoje que nessa questão do desenvolvimento territorial, a capacidade coletiva de inovar num território tem a finalidade de garantir uma condição de desenvolvimento. No coletivo de atores é necessária também a existência de uma forte solidariedade, onde os atores devem estar inseridos numa cultura, com consciência clara de sua identidade (RECH, 2010, p. 28).

Além das características elencadas por Rech (2010) – caráter político e conflituoso; integrador (Estado/Sociedade Civil; níveis nacional, estadual e municipal), solidariedade, identidade –, cabe ressaltar ainda outras características importantes ao território. Uma característica fundamental é a existência de capital social<sup>10</sup> estruturado no território, ou seja, a existência de uma rede de atores sociais e empresas dispostos a se envolverem no processo de desenho do projeto de desenvolvimento para o território.

Para discutir a formação dos territórios parece ter sentido fazer uma comparação com a construção da noção de desenvolvimento. Schneider (2007) considera o desenvolvimento como um processo de natureza histórico e social, uma vez que

O desenvolvimento passou a existir à medida que foi socialmente construída e politicamente legitimada como uma classificação ou definição que passou a conferir a uma determinada situação social, realidade prática, região ou país a condição de desenvolvida e aos demais foram resguardadas denominações como subdesenvolvido, em desenvolvimento, não desenvolvido e outras (Schneider, 2007, p.4).

Conseqüentemente, o território também só existe se for socialmente construído e politicamente legitimado. Um dos mais importantes autores da Geografia no Brasil, Milton Santos, apresenta um conceito de território que corrobora com esta afirmação:

O território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas; o território tem que ser entendido como território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida (SANTOS, 2007, p. 14).

Na discussão sobre território, o artigo de Marcelo Lopes de Souza, “Território da

---

<sup>10</sup> Normalmente, o capital social refere-se ao valor implícito das conexões internas e externas de uma rede social. No entanto, é comum encontrarmos uma grande variedade de definições inter-relacionadas do termo. Tais definições tendem a partilhar a idéia central de "que as redes sociais têm valor econômico". Da mesma maneira que uma chave de fenda (que é um exemplo de capital físico) ou a educação escolar (que é formadora de capital humano) podem aumentar a produtividade de indivíduos e organizações, os contatos sociais e a maneira como estes se relacionam também são fatores de desenvolvimento econômico. Segundo Abramovay a base do capital social é confiança e reciprocidade e este tem como característica central ser um bem público (na lógica de Putnam) composto por um conjunto de recursos materiais e simbólicos (ABRAMOVAY, 2000, p. 303). Este está distribuído de forma desigual, mas pode ser mobilizado pelos atores como "instrumento para solução dos dilemas da ação coletiva" (IDEM, 2000, p. 303).

divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental”, publicado em 2008, busca “desfazer alguns mal-entendidos” que cercam a discussão sobre este conceito. Segundo Souza

O que define o território é, em primeiríssimo lugar, o poder – e, nesse sentido, a dimensão política é aquela que, antes de qualquer outra, lhe define o perfil. Isso não quer dizer, porém, que a cultura (o simbolismo, as teias de significados, as identidades...) e mesmo a economia (o trabalho, os processos de produção e circulação de bens) não sejam relevantes ou não estejam “contemplados” ao se lidar com o conceito de território (SOUZA, 2008, p. 59).

O mesmo autor apresenta, em outro artigo publicado em 1995, uma definição de território que compreende todos estes elementos acima citados:

O território (...) é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder. A questão primordial, aqui, não é, na realidade, quais são as características geoecológicas e os recursos naturais em um dado espaço, ou ainda quais ligações afetivas e de identidade entre um grupo social e seu espaço. Estes aspectos podem ser de crucial importância para a compreensão da gênese de um território ou do interesse por tomá-lo ou mantê-lo (...), mas o verdadeiro Leitmotiv é o seguinte: quem domina ou influencia e como domina ou influencia este espaço? Este Leitmotiv traz embutida, ao menos de um ponto de vista não interessado em escamotear conflitos e contradições sociais, a seguinte questão inseparável, uma vez que o território é essencialmente um instrumento de exercício de poder: quem domina e influencia quem nesse espaço, e como? (SOUZA, 1995, pp. 78-9).

A questão do poder colocada, por Souza, merece nossa atenção ao discutirmos a atuação do Estado brasileiro, nos anos do Governo Lula, em termos de desenvolvimento territorial. Isto se torna relevante porque os territórios definidos pelos programas governamentais neste período têm como base a identidade, sendo por isso mesmo chamados: Territórios de Identidade. No entanto, isto não significa dizer que esta dimensão política não influenciou na definição destes territórios de identidade. Como o próprio autor ressalta no trecho abaixo, o fato do Estado reconhecer estes espaços como unidades espaciais a serviço de seu planejamento já dá a dimensão política necessária destes territórios:

Uma região ou um bairro são, enquanto tais, espaços definidos, basicamente por identidades e intersubjetividades compartilhadas; são, portanto, “lugares”, espaços vividos e percebidos. Mas, uma região e um bairro também podem ser nitidamente ou intensamente territórios, em

função de regionalismos e bairrismos, ou mesmo porque foram “reconhecidos” pelo aparelho de Estado como unidades espaciais formais a serviço de sua administração ou de seu planejamento, ou ainda porque movimentos sociais ali passaram a exercer, fortemente, um contrapoder insurgente. (SOUZA, 2009, p. 61)

Além desta importante contribuição de Souza (2009), merece destaque o trabalho de Marcos Aurélio Saquet (2009), “Por uma abordagem territorial”, que busca demonstrar, do ponto de vista dos principais teóricos da geografia, que **espaço** e **território** não são sinônimos. Apesar desta discussão não ser o foco desta dissertação, os elementos apresentados por este autor trazem importante contribuição para a compreensão do conceito de território. Para Saquet estes “são conceitos diferentes que assumem distintos significados de acordo com cada abordagem e concepção” (SAQUET, 2009, p. 75-76).

Nesse sentido, o autor destaca duas abordagens distintas. A primeira é encontrada, por exemplo, no Brasil, onde “o espaço geográfico é considerado, em geral, como a grande categoria da geografia, como algo universal, sempre presente na formação de cada lugar, juntamente com o tempo” (SAQUET, 2009, p. 76). Já a segunda abordagem destacada por Saquet é encontrada em outros países, como a Itália e a Suíça, onde “identificamos autores importantes, com larga produção científica e circulação em nível internacional que centram suas pesquisas e argumentações no conceito de território, destacando correlações, ora com as redes e relações de poder, ora com a paisagem e o próprio espaço geográfico” (IBIDEM, p. 76).

Nas palavras do autor “há, para nós, uma relação de unidade entre espaço e território, porém, correspondendo a dois níveis e processos sócio-espaciais distintos de nossa vida cotidiana e a dois conceitos diferentes no pensamento científico” (SAQUET, 2009, p. 76)<sup>11</sup>. Neste trabalho serão destacadas aquelas ideias que permitem nos aproximar do conceito de território.

---

<sup>11</sup> Para apresentar elementos destas duas abordagens, o autor apresenta ideias de vários autores importantes da geografia, como Milton Santos, Claude Raffestin, Massimo Quaini, Giuseppe Dematteis e Eugenio Turri.

Segundo Saquet (2009), para Milton Santos, por exemplo, o espaço geográfico é a principal categoria de análise geográfica, sendo que “o território é um conceito subjacente, composto por variáveis, tais como a produção, as firmas, as instituições, os fluxos, os fixos, relações de trabalho, etc., interdependentes umas das outras” (SAQUET, 2009, p.77). Estas variáveis formam o que Santos denominou configuração territorial, que é

formada pela constelação dos recursos naturais, lagos, rios, planícies, montanhas, florestas e também recursos criados: estradas de ferro e de rodagem, condutos de toda ordem, barragens, açudes, cidades, o que for. É esse conjunto de todas as coisas arranjadas em sistema que forma a configuração territorial cuja realidade e extensão se confundem com o próprio território de um país (SANTOS, 1988 *apud* SAQUET, 2009, p. 75-76).

Milton Santos também destaca, segundo Saquet, “o tempo histórico, através de periodizações do espaço, significando o território formas (naturais e sociais), relações sociais, fluxos e fixos; produto histórico modelado por cada sociedade, com certa configuração e delimitação” (SANTOS, 1988 *apud* SAQUET, 2009, p. 75-76). Isso implica dizer que este autor “recorta o espaço em territórios sem separá-los, isto é os territórios estão no espaço geográfico” (SANTOS, 1988 *apud* SAQUET, 2009, p. 75-76). Atualmente, dada a importância que o conceito de território ganhou no campo da Geografia, o autor já trabalha com o conceito de território usado como categoria de análise, como apresentado anteriormente.

Outro autor citado é Claude Raffestin. Segundo Saquet, “diferentemente de Milton Santos, Claude Raffestin, não recorta o espaço, mas transforma-o em substrato para a ‘criação’ do território” (2009, p. 78). Dessa forma, o conceito de espaço de Raffestin merece ser destacado. “A matéria (ou substância), encontrando-se na superfície da terra ou acessível a partir dela, é assimilável a um ‘dado’, pois preexiste a toda ação humana. Nesse sentido, ela equivale ao espaço” (RAFFESTIN, 1993 *apud* SAQUET, 2009, p. 79). Assim, pode-se concluir que este autor “entende o espaço como natureza-superfície, recursos naturais. O território, na sua abordagem, é construído a partir da apropriação do espaço: é o espaço

transformado historicamente pelas sociedades; é a categoria principal da análise geográfica” (SAQUET, 2009, p. 78). Ou nas palavras do próprio Raffestin

O território (...) não poderia ser nada mais que o produto dos atores sociais. São esses atores que produzem o território, partindo da realidade inicial dada, que é o espaço. Há portanto um ‘processo’ do território, quando se manifestam todas as espécies de relações de poder, que se traduzem por malhas, redes e centralidades cuja permanência é variável mas que constituem invariáveis na qualidade de categorias obrigatórias (RAFFESTIN, 1993 *apud* SAQUET, 2009, p. 78-79).

Giussepe Dematteis, outro autor destacado por Saquet, “não dicotomiza os conceitos de espaço e território a partir de uma compreensão que considera a interação entre o território e o espaço no real” (SAQUET, 2009, p. 80). Segundo Saquet, na obra de Dematteis (1985), “o espaço geográfico corresponde ao ambiente que é, por sua vez, metaforicamente, entendido como Terra. O espaço-ambiente é construído por forças políticas e do mercado, gerando o território” (SAQUET, 2009, p. 80). Isto implica em uma singela, porém, importante diferença entre o pensamento de Dematteis (1985) e de Raffestin (2003). Para o último, aponta Saquet

o espaço não é apenas substrato ou palco; está em relação, através de mediadores (trabalho e técnicas), com o território, e este contém o espaço já modelado e, mais do que isto, não há território sem uma trama de relações sociais. Estas, por sua vez, correspondem às territorialidades efetivadas historicamente. Nas tramas (transescalares), há interações entre a Terra e o território e entre o território e a Terra, considerando, principalmente, as relações economia-política-natureza (SAQUET, 2009, p. 81).

Saquet destaca ainda o pensamento de Eugenio Turri.

Para Turri (2002), no entanto, os processos materiais também são imateriais. As mudanças sociais, por exemplo, têm ritmos diversos e resultam do modo de viver e reproduzir, tanto econômica como política e culturalmente. O território é considerado produto histórico de mudanças e permanências ocorridas num ambiente no qual se desenvolve uma sociedade. Território significa apropriação social do ambiente; ambiente socialmente construído, com múltiplas variáveis e relações recíprocas (IBIDEM, 2009, p. 81).

Após apresentar todas estas idéias, Saquet conclui que podemos

diferenciar minimamente o território do espaço. Para nós, sucintamente, há pelo menos três processos que, ontologicamente, estão na base desta diferenciação: a) as relações de poder numa compreensão multidimensional, constituindo campos de força econômicos, políticos e

culturais (i-materiais) com uma miríade de combinações; b) a construção histórica e relacional de identidades; c) o movimento de territorialização, desterritorialização e reterritorialização (TDR), trabalhado cada qual a seu modo, por Raffestin. Esta diferenciação é (...) uma questão de método. Há outras, portanto. Além disso, a diferenciação entre território e espaço, no real, é muito tênue e dificulta nossas leituras e conceituações no nível do pensamento (2009, p. 81).

Esta conclusão de Saquet explicita que existe uma diferenciação entre os dois conceitos, porém o central é que ela reforça a importância das relações de poder e da identidade para a definição do território.

Portanto, o debate aqui apresentado, em torno das várias dimensões do desenvolvimento (social, econômica, política, cultural, ambiente, etc), das noções de poder e identidade no que diz respeito ao território e das características do “novo rural”, multifuncional e não-agrícola, onde os agricultores familiares são atores importantes e pluriativos; foi transformado em iniciativas da sociedade civil e do governo e “desembarcou” com força nos territórios, a partir de 2003, na forma de política pública. Os programas de desenvolvimento rural sustentável com enfoque território do Governo Lula serão apresentados e discutidos no próximo capítulo, com base no debate aqui realizado.

## **2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO GOVERNO LULA (2003-2010)**

A discussão proposta neste capítulo se dará a partir da análise de dois programas nacionais de desenvolvimento rural: o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e o Programa Territórios da Cidadania (PTC). Como supracitado, este tipo de política ganhou força a partir de 2003 com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), na estrutura do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Cabe destacar que estes programas foram “gerados” a partir da ampla produção acadêmica e do rol de experiências nacionais e internacionais relacionadas ao desenvolvimento rural com enfoque territorial apresentado no capítulo anterior.

Um dos objetivos deste capítulo é demonstrar como o Desenvolvimento Rural Sustentável com enfoque territorial deixou o âmbito acadêmico e as experiências e reflexões isoladas de organismos internacionais ou de entidades sindicais, dentre outras, e se institucionalizou como política pública de âmbito nacional. Para compreender esta mudança, além de uma detida pesquisa bibliográfica, foram realizadas entrevistas com gestores públicos destes programas.

Cabe ressaltar aqui que, como o próprio título da obra de Favareto – utilizada como uma das bases teóricas no capítulo anterior – demonstra, a criação dessa nova política (e sua implementação) está inserida em um processo de mudança de paradigma<sup>12</sup>. Um novo

---

<sup>12</sup> O sentido de paradigma adotado por Favareto é aquele dado por Kuhn: “são os entendimentos que permitem o estabelecimento de uma linguagem e uma abordagem comum para problemas similares”, ou seja, “algo que se apresenta como visão partilhada e validada segundo os códigos cientificamente

paradigma não surge sem gerar certa tensão com aqueles que ainda defendem o paradigma anterior. Ainda mais quando a mudança propõe articulação e integração entre atores de diversos setores, empoderamento de atores que não participavam dos processos de decisão, portanto, busca construir uma nova relação de poder entre estes atores.

Nas entrevistas com os gestores foram relatadas algumas dessas tensões geradas pela mudança. Uma das primeiras tensões que surgiram foi dentro do próprio Estado. Afinal, mudar a forma de agir dentro de um ministério, no caso do Ministério do Desenvolvimento Agrário, já não é algo simples, muito mais complexo é realizar esta mudança em uma estrutura que possui uma dimensão gigantesca, como o Governo Federal brasileiro. Não há como mudar um paradigma sem afetar interesses e poderes estabelecidos. Ainda mais quando essa mudança pretende transformar a forma como o Estado atua sobre espaços chamados de “territórios”. A atuação deixa de ser setorial e passa a ser integrada, tocando nas relações de poder de decisão e de alocação de recursos, forçando os responsáveis pelas políticas setoriais a trabalhar em conjunto e se dedicar a um público já definido.

Esta mudança de paradigma também enfrentou obstáculos junto aos governos municipais que, ao terem que tomar decisões junto a um colegiado composto por membros da sociedade civil, tiveram também seu poder de decisão diminuído. Os próprios membros da sociedade civil envolvidos nos colegiados, também tiveram dificuldades em compreender e fazer efetivo o novo paradigma já que muitas vezes acabaram por buscar projetos para seus municípios de origem e não para o território como um todo.

Em que pese todos estes obstáculos, o PRONAT está sendo implementado há cerca de oito anos e está inserido no Plano Plurianual (PPA)<sup>13</sup> desde 2004, possuindo 164 territórios rurais. O PTC foi criado em 2008 e ampliou o PRONAT, uma vez que, além do MDA,

---

– e poder-se-ia acrescentar também, socialmente – reconhecidos como legítimos para a definição e tratamento de um determinado objeto.

<sup>13</sup> O plano plurianual (PPA) estabelece os projetos e os programas de longa duração do governo, definindo objetivos e metas da ação pública para um período de quatro anos.

participam 14 órgãos do governo federal, dentre órgãos da Presidência da República, Ministérios e bancos públicos, tendo atuação em 120 territórios.

Para compreender o processo de implementação destes programas e seu desenvolvimento, este capítulo foi dividido em três partes. Uma para apresentar cada programa e uma última de análise da evolução destes, apontando alguns desafios para os próximos anos.

Antes de entrar no detalhamento e discussão dos dois programas, cabe ressaltar aqui que já existia dentro do Governo brasileiro um acúmulo de políticas territoriais, onde as mais estruturadas eram desenvolvidas pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MPOG) e pelo Ministério da Integração Nacional, nomeadas respectivamente de Pactos para a Gestão Territorial Integrada<sup>14</sup> e de Política Nacional de Desenvolvimento Regional<sup>15</sup>.

## **2.1. Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT)**

Segundo o Secretário de Desenvolvimento Territorial, Humberto Oliveira, a criação da SDT, em 2003, e a criação do PRONAT são frutos das discussões que ocorreram durante o governo de transição, em 2002, do qual o próprio participou e do qual merece destaque a atuação de Tânia Bacelar. Segundo Oliveira (2010) a ideia inicial era criar uma nova

---

<sup>14</sup> “O Pacto para a Gestão Territorial Integrada foi previsto na Lei do PPA 2004-2007 (Lei nº 10.933, de 11.08.2004, artigo 12, Pacto de Concertamento). O objetivo era construir um instrumento de gestão orientado a conciliação de interesses dos diferentes níveis territoriais – macro-regional, estadual, sub-regional, municipal –, capaz de pôr em prática uma política compartilhada e articulada de desenvolvimento regional e nacional. Para tanto, são utilizadas estratégias de estruturação equilibrada e complementar dos múltiplos territórios, cada qual com sua diversidade e identidade cultural” (BRASIL, MPOG/SPI, 2005).

<sup>15</sup> “A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) foi elaborada no final de 2003 pela equipe da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional originalmente como documento para discussão e posteriormente instituída como política de governo por meio do Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. O principal objetivo da PNDR era promover o desenvolvimento regional, diminuindo assim a distância entre diferentes regiões do país. A escala escolhida para foram as microrregiões do IBGE, pois escala tem a vantagem adicional de sua neutralidade em termos de políticas públicas: a divisão do território em microrregiões foi elaborada pelo IBGE a fim de possibilitar uma melhor compreensão da dinâmica territorial, com compromisso metodológico ligado à relação funcional-espacial e ao estabelecimento de uma base que permita uma comparação espaço-temporal mais consistente” (BRASIL, MI/SPDR, 2010).

secretaria, que seria chamada de Secretaria de Desenvolvimento Rural<sup>16</sup>.

Sobre este momento de normatização da abordagem territorial do desenvolvimento rural sustentável, Leite et al (2007), afirmam que

A partir do Governo Lula em 2003, institui-se um novo formato de política, optando-se pela construção de uma nova institucionalidade – o território, fundada na representação dos interesses sociais e econômicos da agricultura familiar e que previa a coordenação e a articulação de um grupo de municípios, mantida uma identidade coletiva em torno de uma estratégia comum (Leite et al, 2007, p. 30).

Antes de discutir as características do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, cabe fazer uma pequena descrição do Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais, pois este programa foi substituído pelo PRONAT. Esta mudança deslocou o foco do desenvolvimento municipal para abordagem territorial, privilegiando um grupo de municípios no lugar de um só.

Segundo Leite e Junior (2010), o programa “Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais” foi criado pelo Governo Federal em 1997, e tinha como propósito estimular a implantação, ampliação, modernização, racionalização e realocação de infraestrutura e serviços públicos municipais necessários ao fortalecimento da agricultura familiar (LEITE & JUNIOR, 2010, p. 5). O objetivo deste programa era “eliminar os gargalos que estavam retardando ou impedindo o desenvolvimento das zonas onde predominava a agricultura familiar, promovendo melhoria nos canais de escoamento da produção, no acesso a novas tecnologias e na competitividade no mercado” (Schneider et al 2004, p. 38).

A participação da sociedade civil era importante para o desenvolvimento deste programa, como afirmam Leite e Junior (2010): “para que os municípios pudessem acessar os recursos do programa e para que ocorresse uma efetiva participação de múltiplas instituições locais da sociedade civil (associações, ONGs, sindicatos, cooperativas, etc.)” (LEITE & JUNIOR, 2010, p. 5). Nesse sentido, o programa previa a “constituição formal de um espaço público de

---

<sup>16</sup> Conteúdo retirado de anotações feitas pelo ator durante evento de avaliação do PRONAT realizado em Brasília, entre os dias 13 e 17 de dezembro de 2010.

negociação cuja atribuição maior seria coordenar e planejar as ações e políticas públicas destinadas aos agricultores” (Schneider et al, 2004, p. 42).

Para cumprir com esta tarefa foram criados os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), que se tornaram a instância de planejamento, coordenação e fiscalização do programa e deveriam monitorar a elaboração de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDR). Estes seriam os documentos responsáveis por conter o levantamento das demandas dos agricultores familiares em obras e serviços públicos de apoio ao desenvolvimento.

Como uma vasta bibliografia mostra, não foi fácil operacionalizar o programa. O Box 1, disposto abaixo, mostra como funcionava a operacionalização do programa:

**Box 1:** Dinâmica de operacionalização do Programa Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais

A partir de sua elaboração, o PMDR era analisado nos diferentes fóruns responsáveis pela gestão do programa (no âmbito municipal através do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, no âmbito Estadual através do Conselho Estadual e no âmbito Federal através da Secretaria Executiva Nacional do Programa). Com a sua aprovação nas distintas esferas, fazia-se necessária a elaboração de um Plano de Trabalho (PT), baseado no PMDR, apresentando as demandas financiáveis pelo PRONAF.

Com a aprovação do Plano de Trabalho (PT) pelo CMDR, este era encaminhado ao Conselho Estadual que, ao emitir uma avaliação técnica favorável, enviava o documento à Secretaria da Agricultura Familiar (Secretaria Executiva Nacional) para análise e parecer conclusivo. Em seguida a sua aprovação, o projeto era enviado ao Ordenador de Despesas do Pronaf. Subseqüentemente, o PT era remetido à Caixa Econômica Federal, agente financeiro responsável pela gestão dos recursos, para formalização de contrato com o Poder Executivo Municipal.

Os municípios selecionados tinham acesso a um valor anual de R\$ 150 mil previsto para quatro

anos, período passível de renovação por outros quatro anos. A partir desse montante por localidade, os gestores do Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais calculavam o total a ser gasto em cada Estado (que nada mais era do que a soma dos valores dos municípios beneficiários circunscritos às federações). Era a partir dessa cota estadual que aconteciam as negociações junto ao Tesouro Nacional, pois a liberação dos recursos desta fonte se dava sob o valor de cada Estado. Por exemplo, fora definido que 57 municípios em Santa Catarina seriam contemplados pela modalidade do Pronaf em 1999, o que gerava um montante de R\$ 8,5 milhões para o Estado. Então, seria estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – que é o documento com as propostas de gastos para o ano seguinte – que Santa Catarina não poderia gastar mais que R\$ 8,5 milhões em 1999 no Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais. Portanto, ao Tesouro Nacional não interessava os arranjos na liberação dos recursos feita entre os municípios, pois o seu controle era via Estado.

**Fonte:** Leite e Junior (2010)

Dentre alguns problemas de operacionalização, podemos citar, por exemplo, o que Abromovay e Veiga mostraram em 1999. Segundo estes autores, “em muitos municípios ocorreram dificuldades operacionais com a elaboração do PMDR, o que fez com que a equipe gestora optasse somente pela elaboração de Planos de Trabalho sem ter o PMDR construído” (ABRAMOVAY & VEIGA, 1999, p. 49).

Outro problema apresentado no Pronaf Infra-estrutura estava está relacionado à liberação dos recursos. Segundo Leite e Junior (2010):

A liberação de recurso pautada nos valores estaduais tinha o papel de estabelecer uma paridade de gastos conforme as federações. Caso houvesse somente uma rubrica nacional para todo o programa, poderia induzir uma apropriação de recursos pelos municípios mais organizados de uma região, deixando as localidades menos estruturadas – e com maior necessidade de capital – sem recursos para investimento. Desse modo, as cotas estaduais constituíram-se numa forma da fonte orçamentária “regular” a distribuição do montante financeiro. Contudo, isso não impediu que houvesse no interior dos Estados uma concentração em alguns municípios em detrimentos de outros. Nos casos onde não ocorreu um controle intermediado pela fonte, coube ao Conselho Estadual manter a distribuição dos recursos a partir da definição de um montante igualitário entre os municípios (R\$ 150 mil) (LEITE & JUNIOR, 2010, p.

7).

No entanto, os mesmo autores relatam que esse formato de liberação de recursos trouxe problemas durante o funcionamento do programa, pois impediu a redistribuição do capital que não era utilizado na unidade da Federação. Nas palavras dos autores:

Caso todos os municípios de um Estado não possuíssem projetos suficientes que alcançassem a cota estabelecida previamente, esse recurso retornava ao Tesouro Nacional e não poderia ser redirecionado para outra Federação que apresentasse demandas superiores ao seu teto estadual. Dessa forma, a regulação na distribuição do montante financeiro acabava impedindo uma transferência de recursos em um Estado que tinha um gasto inferior à sua cota orçamentária para outro que necessitava de mais recursos para suprir a sua demanda (JUNIOR & LEITE, 2010, p. 7).

Por fim, afirmam Leite e Junior (2010), “outras dificuldades de caráter espacial acabaram aflorando, questionando a pertinência e a viabilidade da unidade municipal enquanto lugar de planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento rural” (LEITE & JUNIOR, 2010, p. 9). As principais colaborações teóricas que justificam esta afirmação foram apresentadas no capítulo anterior.

Outro fato, destacado pelos autores, como problema do Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais, foi a lógica clientelista, que influenciou o poder público municipal (prefeituras) e a alta subordinação deste aos interesses de oligarquias locais, o que comprometia a demanda de projetos e sua execução. Dada a apresentação de todos estes problemas, em 2002 o Governo Federal realizou algumas mudanças no programa, passando a contemplar, de forma paralela, as localidades e os consórcios e associações municipais legalmente constituídos.

Em 2003, o PRONAT absorveu os recursos do Pronaf Infra-Estrutura e manteve a estratégia de destiná-los para instâncias supra-municipais: agora, os recém formados territórios rurais. Segundo, Leite e Junior (2010), “além de buscar superar limites ao desenvolvimento existentes nos municípios, a nova política da SDT parece uma estratégia para “driblar” o controle local, visando a superação das amarras do poder das prefeituras e oligarquias locais” (LEITE & JUNIOR, 2010, p.11).

A partir da criação da SDT e do PRONAT, a política de desenvolvimento rural sustentável com enfoque territorial ganhou mais força e passou a ser um dos principais eixos de atuação do governo Lula para promover a melhoria da qualidade de vida das populações rurais. No entanto, o fato supracitado – absorção do Pronaf Infra-Estrutura pelo PRONAT – gerou certa dificuldade na compreensão deste novo paradigma, uma vez que os prefeitos e entidades da sociedade civil, que participavam dos CMDRS, tinham em mente o funcionamento do primeiro programa.

É importante ressaltar que o ano de 2003, o primeiro ano do Governo Lula, foi um período de mudanças estruturais na forma de gerir as políticas públicas no país, uma vez que a participação e a atuação integrada de diversos órgãos passaram a “ordem do dia”. Isso significa dizer que foi este o ano em que o governo federal organizou a estrutura administrativa e buscou institucionalizar suas políticas, criando assim as bases para a implementação destas a partir de 2004, uma vez que neste ano se iniciaria um novo Plano Plurianual (PPA).

No ano de 2004, o governo começou a integrar as políticas antes dispersas, com o intuito de dar mais efetividade e mais abrangência no território nacional. Um exemplo disso foi que neste ano, o governo unificou os programas sociais de transferência de renda do governo federal.

Nesse mesmo sentido, foi criada, também em 2004, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Para Corrêa (2004), o objetivo da SDT “seria o de encontrar uma integração entre as políticas dos âmbitos federal, estadual e municipal com associações da sociedade civil em torno do desenvolvimento de territórios onde predominassem agricultores familiares e beneficiários da reforma e do reordenamento agrário” (2004, p.30).

A SDT surgiu também com a responsabilidade de gerir o Programa Nacional de

Desenvolvimento dos Territórios Rurais (PRONAT), previsto no PPA 2004-2007 e de preparar as bases metodológicas e conceituais da política de desenvolvimento territorial voltada para o meio rural. No ano de 2004, foram contratadas consultorias, organizados seminários com especialistas nacionais e internacionais e, com base em todo o conhecimento produzido com estas ações e com o apoio do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), em 2005, foram definidos os 60 primeiros territórios rurais prioritários e foram apresentados os documentos de referência da política de apoio a esses territórios.

### **2.1.1. A proposta de apoio ao Desenvolvimento dos Territórios Rurais**

Para conhecer a proposta de apoio do desenvolvimento dos territórios rurais no Brasil é necessário conhecer os documentos, apresentados pela SDT, no ano de 2005. É importante destacar algumas partes da apresentação do primeiro documento da Série Documentos SDT, intitulado “Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil”:

A exploração desta nova dinâmica territorial supõe políticas públicas que estimulem a formulação descentralizada de projetos capazes de valorizar os atributos locais e regionais no processo de desenvolvimento. Estamos falando da construção de um novo sujeito coletivo do desenvolvimento, que representa a capacidade de articulação entre as forças dinâmicas de uma determinada região.

(...)

É preciso que, na elaboração das políticas capazes de promovê-lo (Desenvolvimento Rural Sustentável), se transforme as expectativas que as elites brasileiras têm a respeito de seu meio rural, cujo esvaziamento social, cultural e demográfico é visto quase sempre como indicadores do próprio desenvolvimento. Muitos ainda não se deram conta de que as funções positivas que o meio rural pode desempenhar para a sociedade brasileira fundamentam-se no processo de descentralização do crescimento econômico e no fortalecimento das cidades médias (BRASIL, MDA/SDT, 2005, p. 4).

Fica evidente, a partir dos trechos destacados, que um dos princípios mais importantes desta política era a descentralização. Porém, o próprio documento explicita que esta descentralização não significava apenas a transferência de recursos e responsabilidades para âmbito local. Apesar da gestão da política ser repassada a uma nova instituição (colegiado territorial), tratava-se de uma política que busca integrar ações dos três âmbitos do Estado (federal, estadual e municipal) (BRASIL, MDA/SDT, 2005, p. 5).

Além disso, a nova estratégia de desenvolvimento rural sustentável buscou relevar a importância do meio rural para o desenvolvimento do país, tentando desconstruir a equivocada noção de que industrialização significa desenvolvimento e que o rural é sinônimo de atraso. Nesse sentido, cabe destacar o seguinte trecho do mesmo documento:

Um dos pontos fundamentais desta proposta é apontar para uma nova maneira de conceber e de implementar políticas públicas que enfatizem o “desenvolvimento rural sustentável” como elemento propulsor de mudanças sociais importantes (BRASIL, MDA/SDT, 2005, p. 5).

Diante desse cenário de mudança de estratégia, vale ressaltar os principais pontos dessa proposta de desenvolvimento territorial. O primeiro ponto é a criação de uma institucionalidade: o território. Procurando fugir da tradicional divisão política brasileira (regiões, estados e municípios), a SDT propôs a construção dessas novas institucionalidades com o perfil intermunicipal. Segundo a definição da SDT, o território rural é um

Espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, em que se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL, MDA/SDT, 2005, p. 28).

Assim, o espaço de direcionamento de políticas passou a ser o território rural. É importante entender a justificativa para o Estado brasileiro adotar a abordagem territorial e quais os critérios utilizados para definir quais seriam os territórios rurais que seriam o alvo da política de desenvolvimento rural sustentável. Segundo o documento institucional nº 2 da

SDT, “Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais”, a justificativa para adotar uma abordagem territorial é a de que se considera fundamental uma estratégia de apoio ao desenvolvimento rural, que leve em conta quatro aspectos:

(...) que o rural não se resume ao agrícola, ou seja, mais do que um setor econômico, o que define as áreas rurais como tais são suas características espaciais; (...) que a escala municipal apresenta limitação para o planejamento e a organização de esforços visando à promoção do “desenvolvimento” (em contrapartida, a escala estadual é excessivamente ampla para responder pela heterogeneidade de especificidades locais); (...) que é necessária uma descentralização das políticas públicas, com a atribuição de competências aos espaços e atores locais; (...) que o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições. Nesse sentido, a nova institucionalidade abrange um conjunto de dimensões: econômica, sociocultural, político-institucional e ambiental (BRASIL, MDA/SDT, 2005, p. 8).

Os critérios para definição dos territórios elegíveis para a demanda de recursos e implementação das políticas territoriais de desenvolvimento rural sustentável são apresentados neste mesmo documento. São eles:

1) Critério de densidade demográfica. Foram consideradas as microrregiões demográficas (critério do IBGE) que apresentam densidade demográfica menor que 80 habitantes por km<sup>2</sup> e população média por município de até 50 mil habitantes.

2) Critério de priorização a partir do foco de atuação do MDA. Foram levadas em conta as microrregiões que apresentassem os seguintes elementos:

- Concentração de agricultores familiares;
- Concentração de famílias assentadas por programas de reforma agrária; e
- Concentração de famílias de trabalhadores assentados (BRASIL, MDA/SDT, 2005, p. 14).

Foram estes os critérios utilizados para construir uma malha de territórios rurais, apresentada no Atlas de Territórios Rurais, documento publicado pela SDT nos últimos meses do ano de 2004. A ideia era que, a partir da delimitação do território, a sociedade civil e o governo de cada um deles se organizasse e formasse um Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) “e que esta instância organizasse seus projetos e demandas, considerando os indicadores pertinentes ao Programa de Desenvolvimento

Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT)” (CORRÊA, 2004, p. 31). Cada território rural era responsável por apresentar um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS).

Outro ponto dessa nova estratégia, sob a perspectiva territorial do desenvolvimento, foi o reconhecimento da SDT/MDA de que era naquele momento necessário “reconhecer a importância da agricultura familiar e do acesso à terra como dois elementos capazes de enfrentar a raiz da pobreza e da exclusão social no campo” (BRASIL, MDA/SDT, 2005, p. 10). Além disso, esse documento apontava como fundamental que as novas articulações formadas no meio rural, garantissem “a produção de alimentos, a integridade territorial, a preservação da biodiversidade, a conservação dos recursos naturais, a valorização da cultura e a multiplicação de oportunidades de inclusão” (IBIDEM, 2005, p. 10).

Mais um ponto importante da estratégia de desenvolvimento territorial proposta pelo MDA para o meio rural brasileiro é a questão da participação e da gestão social. A SDT define gestão social como

Processo através do qual o conjunto de atores sociais de um território se envolve não só nos espaços de deliberação e consulta de políticas para o desenvolvimento, mas sim, e mais amplamente, no conjunto de iniciativas que vão desde a mobilização desses agentes e fatores locais até à implementação e avaliação das ações planejadas, passando pelas etapas de diagnóstico, de elaboração de planos, de negociação de políticas e projetos. Gestão social implica, assim, um constante compartilhamento de responsabilidade pelos destinos do território (IBIDEM, 2005, p. 18).

Fica evidente o papel dos atores e instituições locais em todo o processo de desenvolvimento territorial, desde a construção da nova institucionalidade até a avaliação dos projetos implementados no território. A gestão social é a característica fundamental do desenvolvimento do programa, uma vez, que é por meio da gestão social que os atores locais traçaram um caminho a seguir, traçarão um projeto de futuro para o território e se responsabilizarão de demandar esforços do Estado – em nível federal, estadual e municipal –

para que sejam criadas as condições do desenvolvimento rural sustentável nos territórios.

Estes aspectos acima destacados são alguns dos principais pontos que pautam a estratégia de desenvolvimento, implementada pelo MDA nos últimos 8 anos. No entanto para, compreender a estratégia faz-se necessário conhecer as 11 diretrizes da política:

**Diretrizes Gerais do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais:**

- 1) adotar a abordagem territorial como referência conceitual para a promoção do Desenvolvimento Rural Sustentável;
- 2) compreender o território como espaço socialmente construído, lugar de manifestação de diversidades culturais e ambientais que expressam limites e potenciais para a promoção do desenvolvimento rural sustentável;
- 3) entender o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais como um processo que articula, de maneira integrada, as dimensões sociocultural, político-institucional, econômica e ambiental;
- 4) valorizar ações que estimulem a participação da diversidade de atores sociais nos processos de elaboração, planejamento, implementação e gestão do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, considerando as dimensões de gênero, etnia, geração e raça;
- 5) adotar metodologias participativas e mecanismos de planejamento ascendente como estratégias de fortalecimento dos processos de descentralização de políticas públicas, estimulando a autogestão dos territórios;
- 6) estimular a construção de alianças buscando fortalecer o protagonismo dos agricultores familiares nos processos de gestão social das políticas públicas;
- 7) atuar em sintonia e sinergia com os vários níveis de governo, com as entidades da sociedade civil e organizações dos movimentos sociais representativos dos diversos segmentos comprometidos com o desenvolvimento rural sustentável centrado na agricultura familiar e na reforma agrária;
- 8) estimular a articulação entre as demandas sociais e as ofertas das políticas públicas, promovendo instâncias plurais e participativas, que viabilizem espaços para discussão, negociação, concentração e compartilhamento do poder decisório, no processo de gestão social;
- 9) priorizar a redução das desigualdades econômicas e sociais, atuando preferencialmente em espaços de elevada concentração de agricultores familiares, assentados da reforma agrária e acampados;
- 10) incentivar processos de fortalecimento da participação dos diversos atores nas instâncias colegiadas consultivas e deliberativas dos territórios, qualificando os mecanismos de representação e participação direta para a gestão social de políticas públicas;
- 11) incentivar o desenvolvimento sustentável considerando a importância da dinamização econômica nos territórios rurais, com ênfase na agricultura familiar e na reforma agrária (BRASIL, MDA/SDT, 2005, p. 22).

A leitura atenta destas onze diretrizes do Programa Nacional de Apoio ao

Desenvolvimento dos Territórios Rurais demonstra que o MDA não estava propondo apenas uma estratégia de mudança na forma do Estado elaborar políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural. O objetivo era ainda mais ambicioso, pois exigia uma mudança de cultura tanto dos atores e instituições dos territórios (agora responsáveis de auto-gerir seu processo de desenvolvimento), quanto dos diferentes níveis de Estado, que antes acostumados a elaborar suas políticas isoladamente. Esses passariam a receber demandas qualificadas dos órgãos colegiados dos territórios e teriam que trabalhar em um processo de integração de políticas e de atores.

Como toda proposta que exige uma mudança da forma de agir de tantos atores e instituições, a adoção da abordagem territorial no âmbito do desenvolvimento rural, gerou reações de todos os tipos. Algumas a favor da mudança e outras contra. No entanto, em que pese as posições contrárias, o Estado brasileiro implementou a política e, a partir de 2005, começou a investir no processo de construção dos territórios e de desenvolvimento destes.

A SDT/MDA definiu 4 (quatro) estratégias administrativas de implementação da proposta: i) articulação; ii) órgãos colegiados; iii) planejamento e gestão participativos; e iv) desenvolvimento de competências (BRASIL, MDA/SDT, 2005, p.26). A primeira estratégia diz respeito basicamente à articulação de políticas para potencializar o desenvolvimento do território e à articulação de atores para promover e gerenciar iniciativas e ações que levem ao futuro desejado no território. A estratégia de órgãos colegiados reflete uma das principais características nessa nova abordagem, que é a participação de atores da sociedade civil, do mercado e do governo na busca do desenvolvimento.

Este é um dos pontos principais das políticas de desenvolvimento territorial, como fica evidente no trecho do documento “Marco Referencial para o Apoio ao Desenvolvimento dos Territórios Rurais” disposto abaixo:

Toda a estratégia de descentralização com vistas à promoção do desenvolvimento em territórios rurais está baseada na busca do pleno

funcionamento desses espaços. É assim que se pretende fortalecer institucionalidades participativas e estáveis, capazes de gerir, a longo prazo, as iniciativas voltadas para o desenvolvimento dos territórios rurais. Hoje, todas as políticas sob gerência da SDT/MDA já passam necessariamente pela discussão e aprovação nessas instâncias. Espera-se que, gradativamente, elas assumam poder de gestão sobre um conjunto cada vez maior de políticas e processos necessários à promoção do desenvolvimento rural (BRASIL, MDA/SDT, 2005, p. 14).

Isto significa dizer que o governo assumiu a mudança da forma de pensar o desenvolvimento rural no âmbito local como fundamental para o sucesso da estratégia territorial. Devido à importância destes órgãos colegiados em nível municipal, territorial, estadual e nacional torna-se fundamental a existência de certo nível de capital social nos territórios ou toda a proposta pode ficar inviabilizada.

A estratégia de planejamento e gestão participativos está alinhada com as duas anteriores, uma vez que reflete a noção de planejamento de longo prazo para o desenvolvimento dos territórios e de gestão das ações e atividades necessárias para atingir este desenvolvimento. Estes processos devem ser participativos ou o investimento feito não promoverá o desenvolvimento de toda a população dos territórios. Em relação ao planejamento, a SDT/MDA fez a previsão de que seriam necessários 15 anos consecutivos, com três ciclos de implementação, em cada território para que as estratégias surtissem o efeito desejado. Assim, a previsão do órgão foi que em pouco mais de 30 anos, as estratégias de desenvolvimento rural sustentável com abordagem territorial seriam plenamente implementadas nos 450 territórios rurais que se presumem existirem no Brasil (IBIDEM, MDA/SDT, 2005).

Sobre a estratégia de desenvolvimento de competências, por ser uma estratégia nova a de desenvolvimento, existe um processo de “*learning by doing*” ou “aprender fazendo” Isso significa dizer que o próprio processo de planejamento e gestão busca estabelecer uma dinâmica pedagógica de aprendizagem e prática.

A SDT/MDA estabeleceu quatro resultados esperados da implementação dos processos

de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais: “i) fortalecimento da gestão social; ii) fortalecimento das redes sociais de cooperação; iii) dinamização econômica nos territórios rurais; e iv) articulação de políticas públicas” (IBIDEM, MDA/SDT, 2005, p. 17).

Com o estabelecimento do PRONAT no PPA 2004-2007, a implementação da política territorial, que se iniciou em 2003, ganhou força nos anos seguintes. No ano de 2003, primeiro ano de atuação da SDT, foram selecionados e homologados nos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável de 20 estados brasileiros, um total de 40 territórios, abrangendo cerca de 800 municípios.

Em 2004, cobrindo todas as Unidades da Federação, foram agregados mais 50 territórios, alcançando cerca de 1.500 municípios. O ciclo completo da estratégia preconizada prevê a implementação de políticas e instrumentos de apoio nos 450 territórios rurais potencialmente existentes, ao longo de 32 anos. Para o período 2004-2007, as metas negociadas envolvem diversas ações e investimentos em cerca de 190 territórios rurais, abrangendo cerca de 2.600 municípios, atendendo pouco menos de 50% da demanda social (público prioritário) do MDA.

Segundo os dados da avaliação do PAA 2004-2007, publicados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o PRONAT chegou a apoiar 120 territórios em 2007, número aquém do previsto originalmente (250 territórios). No entanto, esta diferença se justifica por este não ser um programa finalístico e a criação de novas institucionalidades requer realmente um tempo maior. Assim, o PRONAT foi incluído também no PPA 2008-2011 com o objetivo de ampliar o número de territórios do programa.

## **2.2. Programa Territórios Rurais (PTC)**

O Governo Federal incluiu em sua Agenda Social 2008-2011, o Programa Territórios da

Cidadania, oficialmente criado por Decreto Presidencial em 25 de fevereiro de 2008, que compreende um conjunto de iniciativas prioritárias, com ênfase:

- Nas transferências condicionadas de renda associadas às ações complementares
- No fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos
- Na cultura e na segurança pública
- Na infra-estrutura

O Programa Territórios da Cidadania, por ser inspirado na experiência do MDA com o PRONAT, utiliza a mesma base conceitual apresentada acima. Apesar de também ter seu foco na integração de políticas públicas, uma vez que vários órgãos do Governo Federal estão incluídos no programa, a integração de atores nesse programa tem um foco menor.

Em que pese o uso da mesma base para desenvolver o programa, cabe ressaltar aqui alguns pontos de diferenciação entre os dois programas defendidos por Maurício Carneiro de Albuquerque<sup>17</sup>. O principal ponto de diferenciação é que no PTC existe a organização de uma Matriz de Ações do Governo Federal, que pode ser considerado o “cardápio” de bens e serviços oferecidos aos territórios pelo programa. Segundo Maurício Albuquerque<sup>18</sup>

Se o programa é voltado para a redução da pobreza no meio rural é preciso analisar e trabalhar as causas da pobreza. A gente tem uma sociedade desigual. Análise mais simples. Atribuímos como principal causa da pobreza, a dificuldade de acesso aos bens e serviços, providos pelas políticas públicas. Nós passamos a tratar a origem da pobreza, como um problema de cobertura de políticas. A política não chega. Essa pergunta tornou-se fundamental para o programa: porque é que determinadas populações não conseguiram acessar bens e serviços públicos ao longo do tempo. Por vários motivos. Porque não são enxergadas, porque são preteridas do jogo sócio-econômico, por vários motivos. Como é que a gente resolve? Aumentando o grau de cobertura das políticas. Daí a importância da gente ter uma oferta organizada. Tendo políticas públicas que apontem para essas populações. É claro que

---

<sup>17</sup> Servidor do MDA e trabalha na Coordenação do Programa Territórios da Cidadania e foi entrevistado no âmbito para a elaboração desta dissertação. Entrevista realizada em Brasília, dia 18 de dezembro de 2010.

<sup>18</sup> Servidor do MDA, que trabalha na Coordenação do Programa Territórios da Cidadania e entrevistado no âmbito para a elaboração desta dissertação. Entrevista realizada em Brasília, dia 18 de dezembro de 2010.

essa oferta precisa dialogar com a demanda.

Essa leitura do gestor do Programa Territórios da Cidadania descreve objetivos da política, porém, na prática as coisas não são tão simples. Segundo o próprio entrevistado, além da oferta dos bens e serviços disposto na matriz serem insuficientes e não dialogarem com a demanda dos territórios, exposta no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, não existe ainda uma qualificação suficiente da demanda para que esta seja atendida. Obviamente, com o processo de diálogo estabelecido a cada ano com a produção da matriz, isto tende a ser adequado e a ocorrer melhorias contínuas.

Segundo Humberto Oliveira<sup>19</sup>, secretário de desenvolvimento territorial a Agenda Social para o período 2008-2011 promoverá as alternativas de emancipação para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família por meio da integração de políticas de acesso à educação, à energia, aos produtos bancários, ao trabalho e à renda, viabilizando a continuidade da redução da pobreza e da desigualdade.

Os órgãos do governo envolvidos no programa vão desde órgãos da presidência da república até bancos de desenvolvimento, demonstrando assim o interesse do governo de que o desenvolvimento nos territórios priorizados pelo programa se concretize por meio desta integração de políticas e esforços<sup>20</sup>.

As metas deste novo programa em termos de números de territórios foram menos ambiciosas que as do PRONAT. No entanto, como demonstrou o PRONAT, não é simples

---

<sup>19</sup> Ex-Secretário de Desenvolvimento Territorial do MDA entrevistado no âmbito para a elaboração desta dissertação. Entrevista realizada em Brasília, dia 8 de dezembro de 2010.

<sup>20</sup> Lista dos órgãos ligados ao Governo Federal participantes do Programa Territórios da Cidadania: Casa Civil; Secretaria de Relações Institucionais; Secretaria-Geral da Presidência da República; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério de Minas e Energia; Ministério da Saúde/FUNASA; Ministério da Integração Nacional; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Meio Ambiente; Ministério das Cidades; Ministério do Desenvolvimento Agrário/INCRA; Ministério do Desenvolvimento Social; Ministério da Educação; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial; Ministério da Aqüicultura e Pesca; Ministério da Justiça/FUNAI; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Cultura; Banco do Brasil; Banco da Amazônia; Caixa Econômica Federal; Banco do Nordeste do Brasil; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

esse processo de integração de políticas e atores, uma vez que isto envolve quase sempre conflitos de interesses. Assim, o Programa Territórios da Cidadania foi implantado em 60 territórios rurais durante 2008. Em 2009 e 2010, outros 60 territórios foram incorporados, perfazendo 120 territórios no total.

Como supracitado, o Programa Territórios da Cidadania foi inspirado no PRONAT do MDA. Mais do que isso, este novo programa que agora previa o investimento de vários órgãos do Governo Federal, foi implementado nos territórios rurais. Assim, o primeiro critério para um território ser apoiado pelo Territórios da Cidadania era justamente que este fosse um dos territórios rurais apoiados pelo PRONAT. A priorização dos territórios rurais que seriam alvos do novo programa se deu segundo critérios objetivos e acordados entre os atores sociais de cada estado, com a participação dos respectivos conselhos estaduais.

Humberto Oliveira<sup>21</sup> destacou ainda que do conjunto de 120 territórios incorporados ao programa de desenvolvimento territorial até dezembro de 2007, foram selecionados 60 referentes à meta de 2008, segundo os critérios abaixo: i) Menor IDH; ii) Maior concentração de agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária; iii) Maior concentração de populações quilombolas e indígenas; Maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; iv) Maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; v) Maior organização social; e vi) Pelo menos um território por estado da federação

O ex-secretário de desenvolvimento territorial<sup>22</sup> informou ainda que, a partir desses critérios, foram definidos, em 2008, 60 Territórios da Cidadania, que, no seu conjunto, representam:

- Municípios: 958 (17% do total do País)
- População: 23,9 milhões de habitantes (14% do total do País)

---

<sup>21</sup> Ex-Secretário de Desenvolvimento Territorial do MDA entrevistado no âmbito para a elaboração esta dissertação. Entrevista realizada em Brasília, dia 8 de dezembro de 2010

<sup>22</sup> Humberto Oliveira, entrevistado no âmbito para a elaboração desta dissertação. Entrevista realizada em Brasília, dia 8 de dezembro de 2010.

- População Rural: 7,8 milhões (27% do total do País)
- Agricultura Familiar: 1 milhão de famílias (24% do total do País)
- Assentados pela Reforma Agrária: 319,4 mil famílias (40% do total do País)
- Bolsa Família: 2,3 milhões de famílias (21% do total do País)
- Comunidades Quilombolas: 350 (37% do total do País)
- Terras Indígenas: 149 (25% do total do País)
- Pescadores: 127,1 mil famílias (33% do total do País)

Estes números significam que os primeiros Territórios da Cidadania implementados atendiam a uma parte significativa do público-alvo do programa, porém, demonstra também que está muito longe de atender a demanda existente.

Além disso, o gestor<sup>23</sup> afirmou que foram incluídos mais 60 territórios rurais no ano de 2009 e que os mesmos foram mantidos em 2010 e destacou ainda que os principais elementos conceituais deste novo programa foram:

- Desigualdades e pobreza no meio rural;
- Estratégia territorial e territórios de identidade;
- Consolidação das relações federativas;
- Integração de políticas públicas.

Estes principais elementos são a base da nova política e seguem no mesmo sentido do que já vinha sendo feito pelo PRONAT, porém, agora com uma dimensão maior, uma vez que o número de ações governamentais envolvidas no PTC é maior.

Em artigo apresentado em 2008, Humberto Oliveira afirmou que o Programa Territórios da Cidadania

tem como um dos seus princípios a valorização da diversidade e dos recursos do território, o que leva a uma atuação no fortalecimento da capacidade de planejar e implementar projetos que tenham grande enraizamento na população e nos recursos do território. Ele convida as demais instâncias de governo e aos investidores associados a

---

<sup>23</sup> IBIDEM.

direcionarem e ampliarem seus recursos, aproveitando as oportunidades geradas pelos investimentos federais, complementando as ações com aportes diversos, estabelecendo sinergias que já demonstraram agregar qualidade e efetividade às iniciativas (OLIVEIRA, 2008, p. 5)

O programa possui três eixos, buscando combinar ações de inclusão produtiva, formação de infra-estrutura pública e acesso a direitos sociais e à cidadania, ampliando oportunidades de melhoria de condições de vida de populações vulneráveis, parte da qual depende atualmente da rede de proteção social para subsistir com um mínimo de dignidade.

Segundo, a SDT/MDA, o objetivo central do programa é superar a pobreza e gerar trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Para isso, é necessário coordenar investimentos e ações para ampliar a inclusão social e econômica de populações vulneráveis situadas em “territórios rurais de identidade”, acelerando a redução da pobreza e das desigualdades no interior do país, inclusive as de gênero, raça e etnia.

Segundo Oliveira (2008), a Agenda Social do Governo Federal consolidar até 2011 “uma rede de proteção e promoção social, conjugando ações e programas voltados à garantia dos direitos de cidadania das famílias pobres” (IBIDEM, 2008, p.5). Assim, a meta do Programa Territórios da Cidadania é beneficiar o conjunto dos Municípios, dentre eles os mais vulneráveis com a expansão da rede de integração das ações de assistência social, segurança alimentar e nutricional, e transferência de renda, que geram impactos sobre a pobreza, a extrema pobreza e a desigualdade, provocam a dinamização de economias locais e estabelecem a garantia de direitos de cidadania.

A partir desta descrição dos dois programas (PTC e PRONAT), é fundamental uma análise sobre estes, identificando algumas constatações e questionamentos.

### 2.3. Constatações e Questionamentos

Em que pese a avaliação positiva que a Rede Nacional de Colegiados<sup>24</sup>, que gestores e alguns acadêmicos fazem destes dois programas, alguns questionamentos adquirem centralidade quando observamos o desenvolvimento de ambos. No que diz respeito ao PRONAT, os principais questionamentos estão relacionados à qualificação da demanda e com uma expectativa exagerada quanto ao protagonismo dos participantes dos colegiados.

No que diz respeito à qualificação da demanda, o gestor do PRONAT, Márcio Castro<sup>25</sup> constata que um dos principais desafios é superar as dificuldades relacionadas ao capital social. Além disso, o entrevistado aponta que existem falhas nas estratégias e ferramentas de implementação da política e indica que os mecanismos de financiamento do programa precisam de ajustes.

Outro problema sério enfrentado pelo PRONAT – e que também atinge o PTC – é a questão da falta de recursos humanos. A SDT tem uma estrutura física e de pessoal pequena e que se superou nos últimos anos, porém, está longe de ser suficiente. Castro<sup>26</sup> afirma que o maior problema durante estes 8 anos de PRONAT não foram recursos financeiros, foram a falta de recursos humanos, portanto, os resultados podiam ser melhores.

Já o problema de gerar uma expectativa maior a que ocorre na realidade concreta aos colegiados no que se refere ao protagonismos destes atores é muito bem trabalhada por

---

<sup>24</sup> A Rede Nacional de Colegiados Territoriais foi lançada no IV Encontro Nacional dos Colegiados Territoriais, realizado em Brasília, em março de 2010. A organização, formada por representantes de colegiados dos 164 Territórios Rurais e 120 Territórios da Cidadania, tem como objetivo discutir nacionalmente o desenvolvimento rural sustentável e a promoção da cidadania.

<sup>25</sup> Entrevistado no âmbito desta dissertação. Entrevista realizada em 13 de dezembro de 2010.

<sup>26</sup> Gestor do PRONAT entrevistado no âmbito desta dissertação. Entrevista realizada em 13 de dezembro de 2010.

Maurício Carneiro<sup>27</sup>. E ela atinge não só o PRONAT, mas também o PTC. Para o entrevistado é enganoso dizer que o grupo social que participa do colegiado possa ser protagonista do desenvolvimento daquele território, ou nas suas palavras:

O PRONAT focaliza muito naquelas organizações de pequenos, de excluídos, que realmente precisam de empoderamento, porém se esquece que no território possuem médios e grandes atores que operam e vão continuar operando, independente do colegiado. Então, falar pra esse grupo que eles vão protagonizar o desenvolvimento daquele território não é justo. Porque eles não vão. O desenvolvimento daquele território é uma questão complexa que envolve variáveis endógenas e exógenas e que nem sempre passa por eles, afinal vivemos num mundo globalizado, em que muitas vezes uma cadeia produtiva de um território está competindo com os atores de uma cadeia produtiva que está lá no extremo oeste de Cingapura.

A criação do PTC gerou uma expectativa ainda maior, como fica claro no trecho abaixo também destacado por Albuquerque<sup>28</sup>:

Com a criação do PTC, o colegiado foi ampliado. Entraram novas instituições. Mas, hoje quais os colegiados que operam razoavelmente com as forças sociais que operam naquele território? Não dá! Isso leva muito tempo. Primeiro que tem forças sociais que não querem jogar este jogo e vão jogar por fora do colegiado. Então, atribuir ao colegiado, este protagonismo, como ele tá sendo vendido, eu acho que não é adequado. O desenvolvimento daquele território depende de diversas outras coisas. Quando a gente entra com o PTC, que oferece uma oferta imperfeita. Por adesão. Sem uma força política dentro do governo, que diga sim e não para algumas coisas. Como muitas vezes a demanda não foi atendida, houve um descrédito nos colegiados.

Além desse problema do descrédito, é importante ressaltar que o PTC foi elaborado e lançado muito rapidamente para responder à pressão dos movimentos sociais, que questionavam o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) frente às prioridades sociais do governo. Por este motivo, não houve tempo de fazer um debate maior dentro do Governo Federal, o que transformou o Programa em um grande esforço de gestão.

---

<sup>27</sup> Servidor do MDA e trabalha na Coordenação do Programa Territórios da Cidadania e foi entrevista no âmbito para a elaboração desta dissertação. Entrevista realizada em Brasília, dia 18 de dezembro de 2010.

<sup>28</sup> Servidor do MDA e trabalha na Coordenação do Programa Territórios da Cidadania e foi entrevista no âmbito para a elaboração desta dissertação. Entrevista realizada em Brasília, dia 18 de dezembro de 2010.

Para Maurício “O PTC não é uma política para levar bens e serviços diretamente. Ele é uma política para fazer as outras políticas levarem”.

Isso evidencia a importância reunir dentro do “cardápio do governo” as ações mais importantes para o desenvolvimento rural, seja na inclusão produtiva, seja na cidadania e acesso á direitos, seja na infra-estrutura. E o mais importante, “fazer que com que essas ações cheguem até o campo. Historicamente elas não chegavam, mas elas existem”<sup>29</sup>.

Uma constatação importante, apresentada pelo gestor do PTC<sup>30</sup>, entrevistado é o aprendizado, que apontou a necessidade de adequação de certas políticas para atingir a públicos antes excluídos:

É claro que nesse aproximação da ação de governo pra realidade dos territórios, você descobre imperfeições das políticas e tem que adequá-las, como aconteceu com a farmácia popular, que visava beneficiar localidades com população acima de 90 mil habitantes, o que deixava 90% do público do PTC fora. Então adequou-se para 30 mil. Isso não incluiu todo mundo, mas já ampliou significativamente essa cobertura. É uma situação de redução da exclusão, pois existe uma lógica perversa de que a gente tem que operar com municípios muito bem organizados.

Estes são alguns questionamentos e constatações destas duas políticas. Porém, o que é central neste momento de avaliação e de mudança de governo é avaliar como seria o futuro do programa. Neste sentido, ganha importância uma afirmação da professora Tania Bacelar, no evento de avaliação do PRONAT, no fim de 2010. Para a professora é necessário que a coordenação da política saia da Casa Civil e passe ao MPOG e que se tenha uma estrutura de pessoal maior para coordenar a execução do programa<sup>31</sup>.

Para Maurício, a coordenação do Programa, deve ficar “onde exista força política suficiente para coordenar. É um problema clássico de coordenação. Se não houver uma força política que seja suficiente para mobilizar os recursos que são necessários, o programa vai

---

<sup>29</sup> Afirmação de Maurício Carneiro de Albuquerque em entrevista realizada em Brasília, dia 18 de dezembro de 2010.

<sup>30</sup> Maurício Carneiro de Albuquerque. IBIDEM.

<sup>31</sup> Conteúdo retirado de anotações feitas pelo autor durante o referido evento, realizado em Brasília em dezembro de 2010.

continuar patinando”. Nesse sentido, a solução apresentada pelo entrevistado parece bastante razoável. Partindo das premissas de que os países que avançaram na abordagem territorial criaram órgãos específicos para isso e de que é preciso ter coordenação também a nível estadual, uma vez que o país apresenta uma dimensão continental, com uma estrutura federativa de 27 Estados e de mais de 5 mil municípios, ele propõe a criação de uma estrutura mínima que conte com um núcleo, ou seja, um órgão de coordenação, que precisa ter a força política já explicitada e aponta a necessidade de existirem estruturas mínimas nos Estados, assim como possuem a SPU, o MDA, o MAPA, dentre outros órgãos

Portanto, os questionamentos e constatações apresentados, pelos próprios gestores dos Programas, demonstram que ainda existe um caminho importante a ser percorrido. Órgãos públicos e entidades da sociedade civil envolvidos com a política reconhecem o avanço, mas solicitam também atenção para problemas apresentados, reiterando a necessidade de que seja destinado mais esforço por parte do Governo Federal para ampliar e potencializar as iniciativas de desenvolvimento territorial no meio rural.

### **3. DIFICULDADES PRÁTICAS ENFRENTADAS PELOS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL**

Em que pese todo o arcabouço teórico (destacado no capítulo 1) e toda a preparação conceitual e metodológica realizada pelo Governo Federal (analisada no capítulo 2), a implementação – tanto do PRONAT, quanto do PTC – vem apresentando problemas práticos, entre outros fatores, devido à necessidade de adaptação da teoria de desenvolvimento territorial à realidade brasileira e à harmonização entre esta teoria e as ferramentas de organização, planejamento e gestão social, adotadas nos processos de execução das políticas.

Alguns dos problemas foram apresentados na discussão dos programas. Já outros serão aqui apresentados por terem sido levantados em textos científicos que analisam o PRONAT e o PTC. Com o intuito de apresentar os problemas encontrados na implementação da política territorial, adotou-se a seguinte classificação: i) problemas de gestão; ii) problemas de organização social; e iii) problemas de resultado.

Os problemas que compõem o primeiro grupo referem-se a dificuldades da gestão dos programas a nível federal, ou seja, problemas encontrados na coordenação da política. Já os problemas de organização social são aqueles que ocorrem principalmente no âmbito do Colegiado Territorial, especialmente, aqueles relacionados à sua estruturação/composição e à gestão social do território. O último grupo apresenta os problemas na execução do programa, isto é, após o planejamento territorial e a realização do investimento (e/ou custeio).

Como supracitado, a identificação dos problemas apresentados na implementação da política foi feita por meio da leitura de textos científicos, porém, esta não foi a única fonte. As entrevistas realizadas com os gestores dos programas se constituem em uma riquíssima fonte

de informações, uma vez que estes têm acompanhado todo o processo desde o seu início. Além disso, para abarcar a dimensão dos atores territoriais, foi feito um acompanhamento de algumas reuniões do Colegiado do Território das Águas Emendadas (DF-GO-MG) e realizada uma entrevista com a coordenadora do núcleo executivo deste, a Sra. Rosilda Martins<sup>32</sup>.

Originalmente, existia o interesse de conhecer e avaliar alguns projetos, executados ou em processo de execução, no âmbito deste território, porém, por motivos alheios à vontade do autor desta dissertação, isto não ocorreu. Dessa forma, os problemas de resultado foram identificados na entrevista com a coordenadora do colegiado e foram discutidos com os gestores dos programas, como exercício de reflexão sobre a execução das políticas públicas para os territórios.

Como o primeiro grupo de problemas não relação direta com às questões do território Das Águas Emendadas, estes serão debatidos primeiro e na sequência será apresentada uma breve caracterização do território e justificada a sua escolha com objeto de pesquisa. A partir daí serão trabalhados os demais problemas.

### **3.1. . Problemas de gestão**

Existe uma estrutura um tanto quanto rígida no âmbito da Administração Pública Federal. Encontram-se sob a coordenação da Presidência da República, um grande número de órgãos e autarquias, como os ministérios e suas vinculadas. Além, é claro, dos bancos públicos, empresas de economia mista etc. As ações implementadas e desenvolvidas por estas diversas instituições, que compõem o Governo Federal ainda são fiscalizadas e, em certos casos, autorizadas ou não pelos Poderes Legislativo e Judiciário.

Toda essa complexidade organizacional ainda está permeada de processos burocráticos e,

---

<sup>32</sup> Entrevistada no âmbito da elaboração desta dissertação no dia 25 de novembro de 2010.

muitas vezes, as ações do Executivo são engessadas por legislações desatualizadas ou atrasadas. No que tange à forma de dirigir estes órgãos também existem imperfeições, especialmente, porque os cargos de primeiro escalão são normalmente nomeações políticas e não técnicas. Isso tende a gerar, em diferentes graus e intensidade, uma “prioridade política” na execução dos programas federais.

Outra questão que se torna relevante é a perversidade da gestão pública orçamentária, apontada por Maurício Carneiro Albuquerque<sup>33</sup>. Segundo ele, este aspecto ainda não está resolvido, uma vez que o gestor público é pressionado a formular políticas de altíssima qualidade. Devem conter todos os detalhes, como diagnóstico, desenho, forma de implementação, critérios de seleção, dentre outros. Porém, esta política não é perfeita para todos, pois muitas vezes ela atinge apenas os municípios melhor estruturados, como, no caso do PTC, Campinas ou Ribeirão Preto, segundo Albuquerque.

Isso decorre, dentre outras coisas, da questionável estrutura de arrecadação brasileira, pela qual a União arrecada muito e depois tem que transferir recursos para estados e municípios. O maior problema está no processo de transferência, que normalmente é atende os melhores projetos, que são dos municípios mais estruturados. O gestor público é cobrado pela sociedade, pelo controle externo e interno, pelos dirigentes a apoiar bons projetos. Se ele apoiar projetos de municípios mais vulneráveis técnica e politicamente, ele pode ter problemas com os tribunais de contas, pode receber menos orçamento no ano seguinte, se não conseguir executar, dentre outras coisas. Isso transforma o poder público num balcão. Um exemplo interessante dessa realidade é o caso da região metropolitana de Curitiba, onde os municípios que possuem o pior nível de educação são também os que recebem menos recursos<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Maurício Carneiro de Albuquerque entrevistado no âmbito da elaboração desta dissertação. Entrevista realizada em Brasília, dia 18 de dezembro de 2010.

<sup>34</sup> Informações retiradas da entrevista realizada com Maurício Carneiro Albuquerque, em Brasília, dia

Nesse contexto, torna-se importante uma frase muito utilizada pela doutrina do direito constitucional: “é necessário tratar de forma desigual, os desiguais”, ou seja, é preciso dar um tratamento diferenciado para os municípios menos estruturados para fortalecê-los. Como, historicamente, isso não tem sido feito, o próprio Estado brasileiro vem promovendo a exclusão e a desigualdade. No entanto, um tratamento diferencial importante seria a diminuição da burocracia e a agilização dos investimentos nessas localidades. Claramente, isso não significa abrir mão dos preceitos da administração pública, mas sim aproximar esta da realidade concreta do país.

Os problemas destacados acima estão mais ligados à estrutura administrativa brasileira e atingem não apenas as políticas de desenvolvimento rural com abordagem territorial. Portanto, merece ainda destaque aqui alguns problemas encontrados na gestão do PRONAT e do PTC. O primeiro problema identificado foi a dificuldade de articulação, em um primeiro momento, entre as secretarias do MDA, e depois entre os órgãos do Governo Federal que compõe o Programa Territórios da Cidadania. A necessidade de incidir, de forma articulada, em áreas previamente determinadas (territórios) gerou certa tensão, por alterar em parte a autonomia dos órgãos de decidir onde e como alocar recursos de seu orçamento. Este primeiro entrave, fez com que as expectativas iniciais dos gestores do PRONAT não se realizassem imediatamente.

Segundo Humberto Oliveira<sup>35</sup>, que chefiou a SDT/MDA desde a sua criação até o fim do governo Lula, foi necessário apresentar a proposta e sensibilizar as áreas e órgãos dos demais entes federados envolvidos da importância da abordagem territorial. Só a partir daí o PRONAT avançou com mais intensidade e gerou resultados positivos, embora ainda exista alguma resistência, especialmente, por parte de alguns governos estaduais e municipais. No

---

18 de dezembro de 2010

<sup>35</sup> Entrevistado no âmbito para a elaboração desta dissertação. Entrevista realizada em Brasília, dia 8 de dezembro de 2010.

âmbito do PTC, o desafio foi (e ainda é) mais complicado. Se dentro de um ministério foram apresentadas resistências, o que esperar de um programa – que buscou fazer algo nos mesmo moldes – que conta com a participação de vários ministérios, órgãos da Presidência da República e bancos públicos?

Os debates teóricos da abordagem territorial apontam a importância desta atuação governamental articulada no território para que a população tenha acesso a serviços públicos básicos e tenha sua produção potencializada com investimentos em infra-estrutura e de organização produtiva. O PTC, como demonstrado no capítulo 2, contemplava estes objetivos, porém, a criação do programa em si não foi pensada e assumida de forma estratégica pelo Governo Federal. Como ressalta Humberto Oliveira, o programa foi criado para compor a agenda social do governo, que surgiu como resposta à pressão, em especial dos movimentos sociais, após o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Na ânsia de responder à esta pressão, o Governo Lula aproveitou a boa avaliação do PRONAT e apressou a criação do PTC.

Maurício Albuquerque<sup>36</sup> destaca que esta pressa pela criação do PTC, acabou fazendo com que algumas preocupações fossem deixadas de lado

O programa foi lançado com um evento, a assinatura do decreto pelo presidente, mas quem ia operar o programa? Quem tava lá na ponta e, como o Programa Territórios da Cidadania também parte do pressuposto de que deve haver diálogo e participação da sociedade, que ela tem que ser um ator relevante, a gente continuou usando a base do PRONAT.

Esta afirmação traz à tona um dos principais problemas do PTC (e do próprio PRONAT), que são os poucos recursos humanos destacados para trabalhar na articulação entre os órgãos federais e entre os entes federados. Com a criação do PTC, novas responsabilidades foram atribuídas aos articuladores estaduais e territoriais, que antes trabalhavam apenas com o PRONAT. Foi criada estrutura colegiada para coordenar, a nível nacional, o programa, porém

---

<sup>36</sup> Maurício Carneiro de Albuquerque entrevistado no âmbito da elaboração desta dissertação. Entrevista realizada em Brasília, dia 18 de dezembro de 2010.

esta também contava com poucas pessoas. Além dos poucos recursos humanos, outro problema identificado, na entrevista com Albuquerque, foi a voluntariedade na adesão ao programa por parte dos órgãos federais. Ou seja, só entraram no programa os órgãos que quiseram, demonstrando que a abordagem territorial não estava ainda assimilada como prioridade.

Tanto o baixo investimento em recursos humanos, quanto a voluntariedade na adesão ao programa, demonstram a falta de força política empreendida na coordenação do programa. Por mais que tenha sido feita a opção pelo programa como estratégia de articular programas do governo para melhorar a vida da população dos territórios, a participação da maioria dos Ministérios ainda é pequena. Em alguns casos, este problema da oferta se une a alguns problemas enfrentados no âmbito da gestão junto aos territórios, como a dificuldade de elaboração de bons Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), como fica explicitado no trecho abaixo:

Nós formulamos aqui uma matriz de ações, com o discurso junto aos gestores de que eles deveriam se basear nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável para gerar essa oferta. Ou seja, a oferta boa era aquela que se encaixava com o plano de desenvolvimento elaborado lá nos territórios. Fizeram isso? Não fizeram. E não foi por maldade. O problema é que eram 60 planos, quer dizer eram 60 territórios e nem todos tinham PTDRS. Daqueles que tinham, nem todos podiam servir de referência, porque não tinham a qualidade adequada. E ainda que metade fosse uma boa referência para o gestor público tomar uma boa decisão, imagina colocar na mão do gestor. 30 planos de desenvolvimento para ele ler e ver se o Ministério tem alguma coisa a ver com aqueles planos. Ele não vai fazer isso. Ou seja, como é que a gente coloca o gestor do orçamento para analisar os planos, se ele tá pressionado pra executar, porque se ele não executar, ele perde no ano seguinte. Ele tem que executar direito, se não o controle externo e interno vem em cima dele e manda ele devolver dinheiro e eu digo pra ele: “Olha! Você tem que ler esses 30 planos e beneficiar essa galera que tem uma poucas condições de implementação, porque a capacidade técnica desses municípios é muito baixa<sup>37</sup>”.

Existe, portanto, um problema de “diálogo entre a demanda e a oferta” no Programa Territórios da Cidadania. Além disso, existe um problema na oferta, já que esta compreende

---

<sup>37</sup> Informações prestadas por Maurício Carneiro de Albuquerque entrevistado no âmbito da elaboração desta dissertação. Entrevista realizada em Brasília, dia 18 de dezembro de 2010.

apenas aqueles programas que pertencem a órgãos que, voluntariamente, optaram por participar. Isto significa que órgãos responsáveis por programas que atendem a algumas das necessidades dos territórios podem ter ficado fora do PTC. Também um dos problemas do colegiado é a baixa qualificação do programa, o que fica evidenciado ao analisar os primeiros PTDRS, que estão extremamente concentrados em apoio a atividades produtivas.

Estes são alguns dos problemas identificados pela pesquisa e assumidos pelos coordenadores e gestores dos programas quanto à gestão nacional do PRONAT e do PTC. Segundo informações dos gestores, algumas iniciativas já estão sendo tomadas para que sejam solucionadas estas questões. Em relação à concentração dos PTDRS no apoio de atividades produtivas, a SDT/MDA já está fazendo uma atualização dos planos, levando em conta os temas dos Territórios da Cidadania, ampliando a noção de desenvolvimento que permeia estes documentos.

Aproveitando a discussão sobre a adequação dos PTDRS, passa-se agora a discussão dos problemas de organização social.

### **3.2. Problemas de Organização Social**

Como explicado no início deste capítulo, foi escolhido um território para que, por meio da observação do colegiado e do contato com os membros deste, fossem identificados alguns problemas de organização social. Nesse sentido, o Território das Águas Emendadas, que será o objeto analisado nesta etapa da pesquisa, foi selecionado devido à proximidade deste, o que potencializa a capacidade de trabalhar o objeto com mais detalhamento.

Antes de entrar na discussão dos problemas enfrentados pelo colegiado, é importante

apresentar uma caracterização do território e discutir sua formação<sup>38</sup>

O Território das Águas Emendadas abrange uma área de 37.721,70 Km<sup>2</sup> e possui uma particularidade em relação aos demais territórios, ele é o único no país a reunir três Unidades da Federação. Localizado no Planalto Central Brasileiro, abrange todo o Distrito Federal, três municípios do noroeste do Estado de Minas Gerais (Buritis, Cabeceira Grande e Unaí), e sete municípios do nordeste do Estado de Goiás (Água Fria, Cabeceiras, Formosa, Mimoso, Padre Bernardo, Planaltina de Goiás e Vila Boa). Na área do território localizam-se as nascentes de três Grandes Regiões Hidrográficas brasileiras: a do São Francisco, a do Tocantins e a do Paraná. Daí o nome de Águas Emendadas.

A população total do território é de 2.769.373 habitantes, dos quais 52.966 vivem na área rural, o que corresponde a 1,91% do total. O território possui pouco mais de 10 mil agricultores familiares, cinco mil famílias assentadas.

Considerando que Brasília é o principal centro consumidor e o principal pólo de serviços, três rodovias caracterizam-se por serem as principais linhas de ligação do território: a BR 020, que liga a região Centro-Oeste ao Nordeste do Brasil, saindo do DF e passando por Formosa e Vila Boa - GO, a BR 251, que liga o DF ao noroeste mineiro (passando por Unaí) e a BR 080, que liga o DF ao noroeste goiano, passando por Padre Bernardo-GO.

Tanto a BR 020 quanto a BR 251 e a BR 080 possuem intenso tráfego de caminhões e de carros de passeio. Este fato fez surgir algumas iniciativas de venda de produtos da agricultura familiar na beira das rodovias, o que vem se mostrando bastante rentável para os moradores locais.

Como supracitado, o Território das Águas Emendadas abrange áreas pertencentes a três grandes bacias hidrográficas brasileiras: Bacia dos Rios Araguaia e Tocantins, Bacia do Rio

---

<sup>38</sup> No que diz respeito à caracterização que será aqui apresentada, foi usado como base o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável elaborado pelo Colegiado, com o apoio da SDT/MDA. Já as informações sobre o processo de formação do território como *locus* de implementação das políticas de desenvolvimento territorial, foram obtidas nas entrevistas.

São Francisco e Bacia do Rio Paraná. As “Águas Emendadas” das três bacias brotam no Distrito Federal, espalhando-se pelas duas outras Unidades da Federação deste Território, Minas Gerais e Goiás. É um território privilegiado pela distribuição de água através de rios, ribeirões, córregos e riachos, além de lagos e lagoas com grande volume de água disponível para irrigação.

O Estudo desenvolvido pelo Instituto Terra Brasil (ITB)<sup>39</sup> apresenta aspectos interessantes sobre a formação do Território Das Águas Emendadas. Segundo este estudo, as áreas rurais do Território foram sendo ocupadas pelas entradas e bandeiras que partiam ao interior do país, inicialmente, em busca da mão-de-obra escrava do indígena, posteriormente, a procura de minas do ouro e, finalmente, em busca de pastagens nativas para a criação extensiva da pecuária bovina. Foi assim que os aglomerados humanos mais antigos do Território se formaram, a exemplo de Paracatu, em Minas Gerais, Formosa em Goiás, e Planaltina no Distrito Federal.

Os demais municípios do Território das Águas Emendadas têm suas origens em épocas bem mais recentes, tendo sido emancipados após a criação do Distrito Federal, exceção feita a Unaí, em Minas Gerais e Cabeceiras, em Goiás, criados nas décadas de 1940 e 1950, respectivamente.

Com a expansão da fronteira agropecuária brasileira para além da sua região litorânea, no começo do século XX, pequenos povoados são formados na região do Planalto Central Brasileiro, derivados da intensificação da ocupação territorial com a atividade da pecuária extensiva. No século XIX e início do século XX, havia duas regiões distintas na área do Território: - a do oeste mineiro e a do nordeste goiano, que englobava a área do Distrito Federal. O município de Formosa era o centro comercial do nordeste goiano e mantinha atividades com Barreiras, na Bahia, para o suprimento da região com sal, tecidos, utensílios

---

<sup>39</sup> O Instituto Terra Brasil é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP com suas atividades voltadas à preservação do meio ambiente, à educação ambiental e ao ecoturismo.

domésticos, móveis, entre outros, em troca de gado, farinha, rapadura, prata e ouro.

Os municípios de Minas Gerais mantinham relacionamento com o centro comercial local que era a cidade de Paracatu, criada no século XVIII pela exploração do ouro e que continuou a ser vinculada à região da capital mineira, mesmo após a decadência de sua atividade principal. Portanto, o nordeste goiano sofre forte influência cultural do nordeste brasileiro, carregando esses traços até a década de 1960, quando ainda o sotaque da fala, hábitos alimentares, culturais e sociais são fortes e facilmente denotados<sup>40</sup>.

Com a mudança da capital e o advento da cultura de massa (rádio e televisão), esses traços são diminuídos, restando poucos deles nas épocas atuais. O oeste mineiro, por seu lado, cultiva a tradição e costumes da região centro-oeste de Minas Gerais, imortalizados na escrita de Guimarães Rosa (Grande Sertão, Veredas) fazendo com que, antes da década de 1960, as diferenças culturais, econômicas e sociais, entre as duas regiões do Território, fossem facilmente detectadas.

Com a criação e inauguração de Brasília e a transferência da capital do país para o Planalto Central, a região do entorno do quadrilátero do Distrito Federal, aí incluída a área do Território das Águas Emendadas, sofreu profundas transformações em todos os seus aspectos. A dinâmica da economia da capital fez com que o fluxo populacional fosse crescente rumo ao Território e a urbanização marcante nas décadas de 1960 e 1970. A expansão da fronteira agrícola nas décadas de 1970 e 1980 faz com que a vegetação nativa do Território sofra a intervenção antrópica em mais de 50% do seu total e a valorização das terras rurais provoquem a expulsão dos agricultores familiares do campo, em face de ação dos especuladores do capital.

A agricultura de exportação é incentivada com juros subsidiados, fazendo avançar no bioma Cerrado a cultura de grãos em larga escala. A agricultura familiar que se baseava nas

---

<sup>40</sup> Informações retiradas no PTDRS do Território das Águas Emendadas.

relações de parceria pecuária, meação agrícola e pequenas posses de famílias “agregadas”, com os grandes proprietários rurais, viu-se retraída a pequenos espaços do Território, pela dificuldade de sobrevivência econômica.

Naquela época, as vagas de trabalho ofertadas nos núcleos urbanos do Distrito Federal, em função da construção da Capital, absorviam com facilidade a mão-de-obra vinda da área rural e do restante do país. No final da década de 1980 e começo da década de 1990, as famílias menos abastadas e com menor qualificação de mão-de-obra são, primeiramente, forçadas a mudarem para cidades mais distantes de Brasília e, posteriormente, para cidades do entorno do Distrito Federal (“cidades dormitórios”), expulsas que foram pela crescente especulação imobiliária e a diminuição dos postos de trabalho disponíveis.

Formam-se, então, dezenas de cidades no entorno do Distrito Federal que, em menos de uma década, ultrapassam a população de várias cidades tradicionais do Território. Nessas cidades, pela falta de planejamento e rapidez com que foram crescendo, a carência de serviços sociais é gritante, tendo sua população, tradicionalmente, se apoiado nos serviços de educação, saúde, comércio e outros, ofertados pelo Distrito Federal.

A formação histórica da população do Território guarda estreitas semelhanças entre as unidades da federação que o compõem, tendo suas origens nas entradas e bandeiras para aprisionamento do indígena e, posteriormente, com a corrida do ouro e com a pecuária extensiva. No entanto, com a mudança da Capital Federal para o centro da região na década de 1960, o Distrito Federal passa a exercer forte poder atrativo sobre a população dos municípios de seu entorno, mudando completamente a dinâmica da população local, provocando uma maior diferenciação entre a população da Capital e a dos municípios vizinhos. Esse processo, além de vários problemas resultantes de migrações “forçadas”, coloca dificuldades na definição de uma identidade social no território.

Fica então estabelecido um diferencial dentro do Território entre o Distrito Federal e os

municípios restantes sob todos os aspectos, seja social, político, ambiental ou econômico. Quase todos os índices de avaliação (IDH, renda, etc) passam a mostrar um Território diferente quando incluído o Distrito Federal em seus cálculos, criando sérias dificuldades para uma “identidade territorial”.

A densidade demográfica da região é uma das maiores do Brasil, com a média de 340 habitantes por quilômetro quadrado. Segundo o IBGE e CODEPLAN, a taxa de crescimento do Distrito Federal, nas décadas de 60 e 70 era alta (14,39%), tendo caído nas últimas décadas (2,84%). O contrário, porém, aconteceu com as cidades do Entorno, que na década de 1990 tiveram um aumento populacional de 412%.

Resumindo as informações sobre a população no território, pode-se dizer que a região vivenciou nos últimos 30 anos, e ainda vivencia, um forte processo de aumento populacional nas áreas urbanas. Chama atenção a diferença nos dados relativos à Brasília, que se destaca como grande centro populacional da região, concentrando mais de 87% da população do território e interferindo diretamente no cálculo das médias dos índices do território.

O PTDRS de Águas Emendadas aponta alguns índices e comparações que convém serem citados neste trabalho e que reproduzimos a seguir: O IDH médio do Brasil é 0,766, enquanto que no Território é de 0,733. O Distrito Federal apresenta IDH considerado elevado (superior a 0,800). Todos os demais municípios estão na faixa de IDH considerada mediana (entre 0,500 e 0,800). O componente do IDH que mais influencia negativamente na média do território é a renda.

A renda domiciliar média traz a dimensão econômica das condições de vida de forma bastante direta. Os dados revelam novamente a diferença significativa do Distrito Federal em relação aos municípios do Território das Águas Emendadas: enquanto no primeiro a renda domiciliar é superior a R\$ 1.400,00/mês, nos demais a renda varia de R\$ 300,00 a R\$ 500,00/mês. O rendimento médio domiciliar no Território é de R\$ 574,00, considerando o

Distrito Federal no cálculo, e R\$ 437,00, quando desconsiderada a Capital Federal.

O PTDRS informa ainda que o Distrito Federal possui atualmente a maior renda per capita do Brasil, em torno de 9.500 dólares, mais que o dobro da média nacional. O desemprego, no entanto, é alto e afeta principalmente os trabalhadores menos qualificados do Território. O número de unidades de saúde, hospitais e leitos no Território Rural de Águas Emendadas no ano de 2000, foram, respectivamente, de 183, 30 e 7.515 . Caso desconsideremos o Distrito Federal, esses números caem para 71, 14 e 609, respectivamente.

A relação entre a população e o número de leitos é de 3,21 leitos para cada 1.000 habitantes no Território, caindo para 2,12, se desconsiderarmos o Distrito Federal. Considerando a relação existente entre população e número de leitos total no Brasil (cerca de 2,95 leitos para cada 1.000 habitantes), já considerada como sendo não ideal, observa-se que a média do território é ligeiramente superior, mas ainda assim abaixo do número “duro” definido pela OMS.

Percebe-se claramente uma grande concentração de instalações hospitalares no DF, principalmente no Plano Piloto e nas Regiões Administrativas de Taguatinga e Lago sul, onde há um grande número de hospitais e clínicas particulares. Nas demais Regiões Administrativas e no Entorno esse número decresce bastante.

O índice de escolaridade no Território das Águas Emendadas é elevado, superior a 97%. Mesmo analisando os dados sem o Distrito Federal observa-se o valor elevado, com mais de 94% dos jovens em idade escolar matriculados, explicando o elevado IDH Educação da região. Em relação a porcentagem de analfabetos, a quantidade média é de 6% do Território eleva-se consideravelmente quando excluimos o Distrito Federal dos cálculos, indo para 16,1%. O mesmo acontece com a quantidade de chefes de família com escolaridade menor que 4 anos: o valor total do Território de 20% se eleva para 43%. Desta forma, a população do Distrito Federal possui características diferenciadas, com maior escolaridade média que as

demais do Território.

Existem na área escolas em todos os níveis, principalmente no DF onde se concentram os estabelecimentos de ensino superior, destacando-se a Universidade de Brasília. Com relação ao nível de atendimento, o Entorno é deficiente em número de escolas, isto é evidenciado pelo grande número de alunos provenientes dos seus municípios que utilizam as escolas do DF.

Apesar da evolução dos últimos anos e do alto valor de IDH Educação na maioria dos municípios, os dados secundários não permitem concluir se houve efetiva melhoria do ensino oferecido nas escolas rurais. Pelo contrário, os dados sugerem haver desproporção entre população rural e escolas no meio rural, principalmente no nível médio, e maior necessidade de qualificação para professores alocados nas áreas rurais.

Um dos grandes desafios do Território é justamente contornar este modelo de desenvolvimento que, apesar de gerar riquezas, não está sendo capaz de distribuí-las. O índice de longevidade, também componente do IDH, apresenta desigualdades notória nas diversas unidades municipais que compõe o Território, sendo que todos esses dados colocam em xeque a existência de uma identidade territorial.

O capital social do Território pode ser analisado a partir de dois pontos fundamentais: a existência de espaços efetivos de participação (associações, sindicatos, cooperativas entre outros) e a qualidade da participação. O Território se destaca pelo grande número de instituições existentes em termos de representações de agricultores familiares. Em Brasília, estão as sedes das principais organizações nacionais, tais como Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura (CONTAG), Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura Familiar (FETRAF), uma representação nacional do Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra (MST), entre outras. Além disso, existem movimentos sociais, sindicatos dos trabalhadores rurais, associações e algumas

cooperativas distribuídas nos municípios.

Especificamente com relação às cooperativas, apesar de existirem no território, observou-se que a participação efetiva dos agricultores familiares nos seus quadros administrativos, ainda é insignificante. Em Unaí, por exemplo, apesar de serem os maiores fornecedores de leite, a direção da cooperativa não conta com nenhum representante da agricultura familiar. O mesmo foi observado nos demais municípios.

No Território, a distribuição das propriedades de acordo com a área revela que cerca de 60% dos estabelecimentos são menores que 100 hectares. Duas localidades, no entanto, se diferenciam neste ponto: O Distrito Federal, onde mais de 80% dos estabelecimentos são menores que 100 hectares, e Vila Boa, onde somente 15% dos estabelecimentos possuem esta área<sup>41</sup>.

No entanto, o PTDRS aponta que, se as propriedades com até 100 hectares representam mais de 60% dos estabelecimentos rurais, estes representam somente 7% da área do Território, indicando grande concentração de terras na região. As propriedades acima de 1.000 hectares representam menos de 6% dos estabelecimentos, mas ocupam mais da metade da área do Território, demonstrando uma concentração acentuada das terras em mãos de poucos proprietários rurais.

Em média, cerca de 50% dos estabelecimentos rurais do território pertencem a agricultura familiar. Somente em dois municípios a porcentagem média é menor: Vila Boa, com 40%, e Brasília, com 25%. Destacam-se Água Fria de Goiás, Mimoso de Goiás e Cabeceiras pela grande porcentagem de agricultores familiares em relação aos estabelecimentos rurais totais.

Apesar de representar mais da metade dos estabelecimentos, a agricultura familiar responde por menos de 15% da área do Território de Águas Emendadas, reforçando o quadro

---

<sup>41</sup> É importante dizer que o módulo fiscal no Distrito Federal equivale à 5 hectares, portanto a Agricultura Familiar só pode ter até 20 hectares, equivalentes à 4 módulos fiscais.

de desigualdades e concentração de terras. A mão de obra ocupada pela agricultura familiar representa 44% da mão de obra total empregada no campo. Quando Brasília é retirada dos cálculos, devido a sua baixa quantidade de agricultores familiares em relação ao total, há um aumento relativo na porcentagem de estabelecimentos familiares (66% do total), no pessoal empregado (passando para 55%) e no VBP.

Esta caracterização do território e as informações do processo de formação histórica deste são importantes para a compreensão da identidade identificada pela SDT/MDA neste espaço. Além disso, a situação da agricultura familiar apresentada demonstra o potencial de atuação do Ministério em questão neste espaço. Segundo, o Secretário de Desenvolvimento Territorial à época da constituição do território<sup>42</sup>, a identidade territorial foi classificada como sócio-econômica e está baseada, principalmente, na importância destes municípios na produção de produtos agropecuários e sua relativa “dependência” de Brasília como centro consumidor e da oferta de serviços da capital<sup>43</sup>.

Um detalhe importante desse processo de compreensão da identidade territorial e do potencial destes municípios de compor um território e fazer parte do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) foi o fato de que, segundo Márcio Castro<sup>44</sup>, os estudos da SDT/MDA tiveram por base as microrregiões do IBGE, que já eram trabalhadas pelo Ministério da Integração Nacional, no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Esta política já trabalhava uma metodologia que identificava as microrregiões com menor dinamismo econômico.

A partir da análise dessas microrregiões e dos conceitos adotados pela política, o MDA

---

<sup>42</sup> Humberto Oliveira, entrevistado no âmbito para a elaboração desta dissertação. Entrevista realizada em Brasília, dia 8 de dezembro de 2010.

<sup>43</sup> Em que pese esta afirmação de Humberto Oliveira, os dados apresentados no próprio PTDRS demonstram que as atividades desenvolvidas no meio rural não são as principais e, além disso, uma possível identidade no território não será real ao considerar Brasília como parte do território.

<sup>44</sup> Gestor do PRONAT entrevistado no âmbito desta dissertação. Entrevista realizada em 13 de dezembro de 2010.

construiu um Atlas de possíveis territórios no país inteiro<sup>45</sup>. Em seguida definiu os critérios<sup>46</sup> para priorizar os primeiros territórios a serem implementados, dada a restrição orçamentária e de recursos humanos do Programa. Como o território Das Águas Emendadas foi um dos selecionados, Márcio Castro – entrevista – esclarece que o primeiro passo foi realizar uma reunião com os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e as Prefeituras de todos os municípios que compunham a microrregião denominada Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE)<sup>47</sup>. Na reunião foi apresentada a ideia da política e os 11 municípios que hoje compõem o Território optaram voluntariamente por fazer parte. Outros optaram por não fazer parte, como, por exemplo, Abadiânia, Luziânia, etc.

A partir da decisão se criar o território, o próximo passo foi organizar o colegiado territorial. Este processo foi facilitado pela SDT/MDA e contou com uma participação paritária de instituições da sociedade civil e do governo, que passaram a compor o colegiado. Em torno de 80 membros fazem hoje parte do colegiado, que possui, dentre outros, representantes de prefeituras, secretarias dos Estados e do DF, conselhos municipais e estaduais de desenvolvimento rural e associações e organizações ligadas ao meio rural. Com a criação do Programa Territórios da Cidadania também passaram a participar do colegiado representantes das áreas de educação, saúde, dentre outras.

Um dos problemas percebidos a partir do acompanhamento do colegiado foi a baixa participação dos membros. Na reunião de plenária, onde todos os membros devem participar,

---

<sup>45</sup> BRASIL. MDA/SDT. ATLAS DOS TERRITÓRIOS RURAIS. Brasília-DF, 2004

<sup>46</sup> Estes critérios foram apresentados e discutidos no capítulo 2.

<sup>47</sup> A Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE/DF, criada pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998 e regulamentada pelo Decreto nº 2.710, de 04 de agosto de 1998, alterado pelo Decreto nº 3.445, de 04 de maio de 2000, para efeitos de articulação da ação administrativa da União, dos Estados de Goiás e de Minas Gerais e do Distrito Federal, é constituída pelo Distrito Federal, pelos municípios de Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás e Vila Boa, no Estado de Goiás, e de Unai, Buritis e Cabeceira Grande, no Estado de Minas Gerais. Está vinculada À Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste do Ministério da Integração. (Site do Ministério da Integração acessado em <http://www.mi.gov.br/programas/desenvolvimentodocentrooeste/ride/index.asp>).

do segundo semestre de 2010, participaram menos da metade dos membros. Segundo, a Coordenadora do Núcleo Executivo do Colegiado, Rosilda Martins<sup>48</sup>, este problema é relevante, porém, pior é a volatilidade dos membros indicados pelas instituições para participar do Colegiado. Rosilda afirma que “como está sempre mudando o membro que representa a instituição, existe uma dificuldade de dar continuidade ao trabalho do colegiado”. A coordenadora afirma ainda que este problema é maior na representação do setor público.

Em relação ao funcionamento, outro problema enfrentado por vários colegiados – segundo Márcio Castro<sup>49</sup> – é a dificuldade em se pensar territorialmente. Em que pese as oficinas territoriais realizadas, as apresentações e discussões sobre a abordagem territorial realizada junto aos colegiados, muitos representantes ainda insistem em defender que investimentos, especialmente os na área de infra-estrutura, sejam realizados em seus municípios de origem, o que gera conflitos dentro dos colegiados.

Rosilda destacou um problema que tem desestimulado à participação de algumas instituições no colegiado: a demora para implementação dos projetos. Segundo a coordenadora do núcleo executivo, o processo de discussão e aprovação dos projetos nas reuniões gera uma grande expectativa nos membros que participam. Porém, problemas posteriores (como casos em que não há um órgão municipal ou estadual que aceite dar a contrapartida, a demora na tramitação do projeto no governo federal e o número alto de exigências da entidade financeira, Caixa Econômica Federal) acabam atrasando a implementação, e desacreditando a política entre os membros do colegiado.

Estes problemas apresentam uma causa fundamental, que é a falta de compreensão das vantagens da abordagem territorial, seja por parte das instituições participantes do colegiado ou de instituições importantes para o funcionamento do programa, como as bancárias. Porém,

---

<sup>48</sup> Entrevistada no âmbito da elaboração desta dissertação no dia 25 de novembro de 2010.

<sup>49</sup> Gestor do PRONAT entrevistado no âmbito desta dissertação. Entrevista realizada em 13 de dezembro de 2010.

é fundamental retomar aqui uma discussão apresentada anteriormente neste capítulo: a pouca qualificação da demanda, ou seja, o baixo nível de capital social nos território.

Quando tratamos de capital social não estamos tratando apenas da capacidade de articulação e atuação política e técnica dos atores da sociedade civil, mas sim de todos os atores do território, inclusive os entes governamentais, que no caso dos municípios ainda são bem frágeis. É bem verdade que o Desenvolvimento Territorial não requer a participação da sociedade civil, isto é, poderia ter sido constituído um território apenas com instituições governamentais. No entanto, por uma opção política do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Governo Lula, a participação da sociedade civil organizada foi valorizada no desenho das políticas de abordagem territorial e em outras políticas implementadas a partir de 2003.

Segundo França e Soriano (2010), “nos anos recentes consolidou-se no Brasil uma agenda democrática para o desenvolvimento rural. Uma agenda que é ao mesmo tempo impulso e expressão do aprofundamento da democracia no país” (IBIDEM, p.1). Os atores afirmam ainda que esta agenda integra o ‘novo modelo de desenvolvimento’ do país, que estaria se consolidando e baseia-se em três pilares: crescimento econômico, distribuição de renda e acesso à direitos (IBIDEM, p. 1).

De fato, há uma ampliação de investimento do Estado brasileiro em programas de combate à pobreza, de desenvolvimento rural, de desenvolvimento da educação, dentre outros, a partir de 2003. No entanto, parece cedo pra dizer que está se consolidando um novo modelo de desenvolvimento. Na verdade, em que pese esta aumento de investimento nas áreas acima citadas, existe e se mantêm um volume ainda maior de recursos aplicados pelos governos em grandes obras, no agronegócio e no apoio à empresas multinacionais. Isto significa dizer que existe uma disputa entre dois modelos de desenvolvimento, especialmente, no tocante ao meio rural.

Quanto ao caráter democrático desta nova agenda para o desenvolvimento rural, é fato que o PRONAT buscou estimular a participação e o controle social, porém, a questão é um tanto mais complexa que isso. Segundo Sauer e Machado (2010), “uma sociedade democrática pressupõe a aceitação da existência de conflitos, de diferenças de interesses e aspirações, configurando grupos sociais ou mesmo movimentos organizados em prol de certas demandas e direitos” (IBIDEM, p. 18). De fato, na composição do colegiado foi feita uma escolha pela participação apenas de um setor social do território, ligado à Agricultura Familiar, assentados de reforma agrária e comunidades tradicionais, não permitindo assim se pensar o desenvolvimento do território como um todo, e sim apenas no desenvolvimento deste grupo social.

Isto não diminui a importância da política, mas é um indicador de que a política não está sendo executada com todos os atores, mas apenas com aqueles que defendem um dos modelos de desenvolvimento para o meio rural, o que diminuiu, mas não eliminou os conflitos no âmbito dos colegiados territoriais. No entanto, apenas a participação da sociedade civil no colegiado não define o caráter democrático da nova agenda, Sauer e Machado (2010) afirmam que para caminhar nesse sentido é fundamental se pensar a importância da pluralidade social para o processo de desenvolvimento, uma vez que esta “deve resultar em possibilidades reais de manifestação das diferenças (democracia) e em cidadania (capacidade de articular e expressar tais diferenças), materializadas politicamente na soberania popular ou na legitimidade da expressão dos grupos organizados” (IBIDEM, p. 18).

No entendimento, dos autores, no entanto, este entendimento de sociedade democrática está longe de se tornar real no Brasil, o que fica evidenciado pela organização dos dois modelos de desenvolvimento e pelo choque, não pela complementariedade destes. Discutidos alguns dos problemas que afetam a organização social dos territórios, torna-se agora relevante fazer uma análise dos resultados obtidos nestes anos de implementação do programa.

### 3.3. Problemas de Resultado

Os problemas aqui denominados “de resultado” são aqueles identificados após a realização de investimento público, isto é, uma análise das dificuldades posteriores a implementação do projeto coletivo, aprovado e acompanhado pelo colegiado territorial. O caso que será aqui apresentado foi identificado tanto nos relatos dos membros dos colegiados nas reuniões e nas entrevistas realizadas no âmbito da elaboração desta dissertação.

Este caso foi apresentado por alguns membros em uma das reuniões do colegiado do Território das Águas Emendadas e foi discutido Sra. Rosilda Martins<sup>50</sup>. Seu vínculo está ligado à questão da dificuldade de compreensão da abordagem territorial. Segundo a entrevistada, o mesmo também explica o problema da volatilidade de representantes do serviço público:

Um dos nossos primeiros projetos foi a aquisição de um carro para ajudar na locomoção em dias de reunião. Porque muitas vezes a gente se reúne em municípios distantes dos nossos. Ai, a prefeitura de um dos municípios do território deu a contrapartida do projeto. Uns meses atrás a gente precisou do carro e foi buscar na prefeitura. O prefeito, que chegou depois, quando o carro já tava lá, disse que a gente não podia usar, porque o carro era da prefeitura e ele ia precisar do carro. (sic)

Segundo Márcio Castro, gestor da SDT/MDA<sup>51</sup>, este tipo de problema ocorre também em outros territórios. Como o Colegiado não é uma instituição formal, porque não está prevista em nenhuma lei, é uma instância para tratar apenas da política de desenvolvimento territorial. Não pode assumir a responsabilidade pela contrapartida ou pelo controle e administração de uma máquina ou um veículo, por exemplo. Por isso, é preciso que uma prefeitura ou o governo do Estado assumam a contrapartida nos projetos. Com a mudança nos cargos executivos, seja no município ou no estado, responsável pela contrapartida, e,

---

<sup>50</sup> Entrevistada no âmbito da elaboração desta dissertação no dia 25 de novembro de 2010.

<sup>51</sup> Gestor do PRONAT entrevistado no âmbito desta dissertação. Entrevista realizada em 13 de dezembro de 2010.

conseqüentemente, de sua equipe, torna-se necessária uma nova sensibilização sobre a importância da abordagem territorial para estes.

Por outro lado, Castro<sup>52</sup> ressalta que, em alguns casos, aqueles membros do colegiado, diretamente responsáveis pela contrapartida, podem aceitar essas condições, mas agindo e pensando em tirar vantagem apenas para o seu município ou órgão. Se isso ocorrer, ou houver resistência em aceitar, como no caso descrito acima, deve ser feita uma denúncia para a coordenação do programa na SDT/MDA. Existe uma cláusula no contrato assinado pela prefeitura, ou secretaria do estado, explicitando que aquele equipamento ou máquina deve atender aos interesses do território como um todo e não ser de “propriedade” de quem fornecer a contrapartida.

Este caso foi escolhido por dialogar com duas questões fundamentais. A primeira, já citada acima, é a dificuldade em aceitar a mudança de paradigma na forma de planejar e gerir as políticas. Em outras palavras, a mudança de uma gestão setorial para uma lógica territorial. Este é um passo que precisa ser dado, especialmente pelos governos em todos os níveis, para que o desenvolvimento territorial se torne uma realidade.

A segunda questão é a da eficácia da participação social e sua continuidade. Este tipo de problema – e outros apresentados nos outros subitens deste capítulo – gera uma grande frustração na comunidade que se envolve e participa do colegiado e o benefício acaba não chegando. O que acaba ocorrendo é o estabelecimento de um ciclo vicioso que pode levar ao fim da política, pois a sociedade civil deixa de participar e acaba voltando a relação de transferência de recursos do Governo Federal aos Governos Estaduais e Municipais.

Não é objetivo deste capítulo afirmar que só existem problemas no tocante à implementação das políticas de desenvolvimento rural com abordagem territorial. Afinal, existe uma leitura da Rede Nacional dos Colegiados de que os resultados são positivos. Nas

---

<sup>52</sup> IBIDEM.

palavras do gestor Márcio Castro, os resultados do PRONAT são impressionantes. Segundo ele:

Mais de 1,8 bilhão de recursos aplicados. Hoje os 164 territórios correspondem a mais de 50% da superfície brasileira. Além disso, para fazer infra-estrutura não precisava da SDT/MDA, o diferencial deste programa está em reconhecer o território como espaço de planejamento e gestão, fortalecer uma institucionalidade para que ela comande o processo de desenvolvimento do território.

Castro (2010)<sup>53</sup>, destaca ainda algumas informações que especificam estes resultados positivos. Nesse sentido, um ponto importante é que alguns territórios avançaram mais que outros. Para o gestor, avançaram principalmente aqueles territórios “onde tanto a SDT quanto o governo de Estado se mostraram flexíveis a reconhecer a decisão local em termos da identidade, onde os membros do colegiado se sentiam pertencentes”. Segundo Castro, estes avanços ocorreram, principalmente, Região Norte e Nordeste, onde os vários Estados decidiram definir territórios em toda sua área, orientando assim sua política. Esta decisão já foi tomada por Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Goiás, Espírito Santo, Pará, Paraíba, Piauí, Rondônia, Roraima e Sergipe. Este processo está em estágios diferenciados em cada estado. Castro destaca como modelo, a Bahia, onde o PPA é territorializado: “no caso da Bahia, para o Secretário de Educação comprar um lápis, ele tem que falar em qual território vai ficar”.

O Programa fez avanços importantes em algumas regiões ou Estados, porém, isto não ocorre sem problemas, como ficou evidenciado neste capítulo. Castro destaca que este é um processo de “aprendizado contínuo, a política vem sendo aperfeiçoada e ainda se percebe o quão difícil é essa mudança de paradigma. Porque mudar o paradigma no nome do programa não resolve nada, valores, princípios e ferramentas é que precisam ser mudados. Postura e comportamento dos atores”. Portanto, os problemas aqui apresentados merecem atenção no processo de adequação e melhoria da política de desenvolvimento territorial. O esperado é

---

<sup>53</sup> IBIDEM.

que com a solução destes, os programas tornem-se mais eficazes em seu objetivo de promover o desenvolvimento dos territórios,em especial do meio rural.

## CONCLUSÕES

Ao longo da trajetória de elaboração desta dissertação foi possível identificar vários desafios e obstáculos que ainda se fazem presentes na implementação da política de desenvolvimento rural com abordagem territorial. Porém, com os contatos com os membros do colegiado do Território das Águas Emendadas, os momentos de interação com os gestores e com o tempo dedicado à reflexão e análise dos conceitos, da política e dos processos de implementação, a principal conclusão é que a criação dos programas (PRONAT e PTC) foi positiva no sentido de gerar um amalgama de instituições ligadas à agricultura familiar nos territórios.

Esta articulação de instituições, que muitas vezes atuavam separadas, em uma única instância (o colegiado) permitiu que fosse pensado o desenvolvimento para este setor social e promoveu um empoderamento destes atores. No entanto, ficou evidenciado, que muitas das expectativas geradas com a formação do colegiado foram frustradas ao longo dos anos, devido tanto à problemas de gestão no âmbito federal, como ao baixo capital social dos territórios. No entanto, cada território apresenta uma realidade distinta, sendo que alguns avançaram bastante, especialmente, no Norte e no Nordeste, onde os governos estaduais assumiram também a proposta e fizeram um esforço de reconhecer e legitimar os territórios criados.

Na tentativa de compreender as referências teóricas e metodológicas da proposta do Estado brasileiro de promoção do desenvolvimento rural sustentável a partir de um enfoque territorial, concluímos que o desenvolvimento territorial implementado se inspirou em experiências européias e teve como vários trabalhos publicados, especialmente, a partir da década de 1990, avaliando os casos estrangeiros e propondo sua adoção no Brasil. Nesse sentido, concluí-se a relevância de três temas destacados neste processo de discussão: i) a

nova ruralidade; ii) a importância da agricultura familiar; e iii) a abordagem territorial.

O meio rural apresentado pelos principais estudos rurais (Projeto RURBARNO, entre outros) da década de 1990 e do início do século XXI, já não era apenas agrícola. Se tornou multifuncional, ou seja, sua função não é apenas produzir alimentos, mas também ajudar na produção de energia, preservar o meio ambiente, dentre outros. Pessoas e famílias que ocupam o campo são vistas como pluriativas, isto é, homens e mulheres do campo não aferia sua renda apenas através de atividades agrícolas, mas também devido a serviços ou atividades comerciais não-agrícolas.

Além disso, alguns estudos (citados no capítulo 1) analisaram a agricultura europeia (Veiga & Abramovay, 1999) e sua organização. Estes estudos apontaram para a importância desses atores historicamente deixados à margem: os agricultores familiares. Estes viveram historicamente no meio rural e foram deixados de lado por não terem força política. Com o reconhecimento da importância dos agricultores familiares por parte da academia, os sindicatos rurais e os movimentos sociais do campo, puderam juntar forças e lutar por um modelo de desenvolvimento rural que contempla a agricultura familiar.

Como estratégia de desenvolvimento para este “novo rural”, e tendo como ator principal a agricultura familiar, os acadêmicos começaram a recomendar, os movimentos sociais e sindicatos rurais começaram a cobrar e, com a mudança de governo em 2003, foi adotada a abordagem territorial. Como o título do livro de Favareto (2007) aponta esse momento marca uma ruptura ou uma mudança de paradigma. Até então as principais políticas do governo federal, voltadas ao meio rural, eram direcionadas aos grandes proprietários de terra, produtores de monoculturas e exportadores; as políticas agrícolas, que englobam desde o incentivo à compra de insumos, passando pelo crédito rural até o seguro agrícola e o apoio à comercialização.

A adoção do território, como espaço privilegiado de investimento público voltado ao

desenvolvimento rural, ganhou ainda mais força após o reconhecimento do trabalho de José Eli da Veiga na década de 1990. Esse demonstrou que o rural não só era maior que demonstrava o IBGE, como também em várias regiões apresentava um dinamismo populacional; ao contrário do que o senso comum indicava, uma “fuga desenfreada” do campo para a cidade.

No início dos anos 2000, um fato importante que pesou para a escolha do território e não do município ou de uma região foi o reconhecimento por organismos internacionais e acadêmicos, por meio de vários estudos publicados, do esgotamento das políticas nacionais, regionais e locais. Uma importante conclusão foi que a estratégia de desenvolvimento local deveria ser considerada um complemento ao desenvolvimento regional. Dessa forma, foi apontado como importante a adoção de uma estratégia maior, baseada no conceito de desenvolvimento territorial. A ideia era que se deveria efetuar uma combinação de políticas governamentais descendentes (de cima para baixo) com iniciativas de desenvolvimento endógeno (de baixo para cima), sendo que o conceito de “endogenia” passaria a ter um caráter mais limitado.

Portanto, pode-se concluir que a origem da emergência da abordagem territorial, como tentativa de síntese para discussões sobre o desenvolvimento rural, está em dois processos distintos. Primeiro, pelo esgotamento teórico e prático da abordagem regional, que tornam evidentes os limites da noção de região como unidade de referência para se pensar as ações e políticas públicas destinadas à promoção do desenvolvimento rural. Além disso, o local tinha se perdido no extremismo endógeno e tomava um caminho perigoso, que quase ignorava a globalização cada vez maior. O segundo fator apontado como motivo importante para a emergência da abordagem territorial é o questionamento crescente da dinâmica setorial dos ramos da atividade econômica.

Além de toda a discussão sobre o porquê da adoção da abordagem territorial existe todo

um debate acerca dos conceitos de desenvolvimento e de território. O desenvolvimento, que durante muito tempo esteve associado à noção de evolução e crescimento econômico, assumiu nas últimas décadas do século XX uma conotação multidimensional, envolvendo também agora a importância da sustentabilidade ambiental (SACHS, 2003); da distribuição de renda e do acesso à serviços públicos (VEIGA, 2002); e de liberdades individuais e garantia à direitos (SEN, 2000). Outro fator importante assumido na nova noção de desenvolvido estava ligado à necessidade de empoderamento das comunidades que seriam “atingidas” por este, permitindo e estimulando assim, que estes fossem também sujeitos responsáveis pela transformação da sua vida.

O conceito de território também ganhou importância nas últimas décadas do século XX, passando a rivalizar com a noção de espaço a posição de principal categoria de análise geográfica. Tornou-se importante nesse contexto a identidade, que seria o amalgama que uniria os sujeitos do território. O próprio Milton Santos, um dos maiores geógrafos brasileiros se dedicou ao estudo do território e destacou que este precisava ser entendido como território usado, não o território em si. Este autor destacou a importância do componente da identidade, que em seu entendimento, é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. Dessa forma, o território pode ser considerado como o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida.

Outra noção importante na discussão sobre o território é o poder. Das discussões apresentadas no primeiro capítulo, inferimos que o território é um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder. Nesse sentido, além de serem importantes as ligações afetivas e de identidade entre membros de um grupo social e seu espaço, também é relevante compreender quem domina ou influencia e como domina ou influencia este espaço. Dessa forma, o território é essencialmente um instrumento de exercício de poder. Podemos concluir assim que existe uma diferença entre espaço e território. Segundo Saquet (2009), é

possível diferenciar minimamente o território do espaço, baseando-se em três processos: i) as relações de poder em uma compreensão multidimensional, constituindo campos de força econômicos, políticos e culturais (i-materiais) com uma miríade de combinações; ii) a construção histórica e relacional de identidades; e iii) o movimento de territorialização, desterritorialização e reterritorialização. Porém, o próprio autor destaca que esta diferenciação é uma questão de método e, que na realidade concreta, é muito tênue e dificulta nossas leituras e conceituações no nível do pensamento (SAQUET, 2009).

Partindo para a análise da política de desenvolvimento territorial, conhecemos os dois programas de âmbito nacional implementados durante o governo Lula. O primeiro foi criado e implementado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) e recebeu o nome de Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios (PRONAT). Já no segundo mandato foi criado o Programa Territórios da Cidadania (PTC), que se baseou no PRONAT, mas foi coordenado pela Casa Civil e contou com a participação de mais de 15 órgãos do Governo Federal.

A proposta metodológica desta política primava não só pela abordagem territorial e pela articulação das políticas no território, mas também pela organização social neste e da participação efetiva da sociedade civil nos processos de planejamento, gestão e controle dos investimentos que visassem o desenvolvimento territorial. Em que pese a importância dada a participação, a instituição – não formal – criada para aglutinar estas organizações da sociedade civil conta também com a participação de entes governamentais das três esferas (União, Estados e Municípios). O colegiado territorial possui uma composição paritária e, apesar de não estar institucionalizado em lei, recebeu reconhecimento em alguns territórios e conseguiu com que vários projetos coletivos fossem aprovados e implementados, alterando a realidade da região.

Ao analisar os aspectos práticos do processo de implementação desta política percebeu-

se que alguns obstáculos se apresentam. O motivo principal encontrado para a existência dessas barreiras foi a não compreensão da abordagem territorial por muitos atores envolvidos no processo, ou seja, a não mudança de paradigma do setorial para o territorial. A necessidade de pensar no desenvolvimento e nos benefícios para um conjunto de municípios ao contrário de apenas em um não foi muito bem aceita, em alguns casos, e pouco compreendida, em outros.

Essa não compreensão gerou problemas de três tipos. Os primeiros relacionados à gestão dos programas a nível nacional. Nesse sentido, foi identificada uma dificuldade dos órgãos em trabalhar de forma articulada e de promover investimentos em locais pré-determinados, respondendo a demandas dos colegiados. Alguns outros problemas estão ligados a rígidas legislações nacionais, como aquelas que definem a questão da contrapartida em projetos que recebem recursos da União. Além disso, a falta de força política na coordenação do programa Territórios da Cidadania mostrou-se um fator complicador. Na adesão ao programa, por parte dos órgãos federais acabou sendo voluntária, o que significa dizer que alguns programas importantes para o desenvolvimento dos territórios rurais acabaram ficando fora.

Outro tipo de problema trabalhado foi aquele relacionado à organização social, isto é, aqueles problemas que afetaram o funcionamento do colegiado. Nesse sentido, um dos mais importantes foi a falta de continuidade na participação, especialmente, dos representantes dos governos municipais e estaduais. Como resultado dos problemas de gestão a nível nacional, ocorreu uma desmotivação dos atores em alguns territórios. Isso ocorreu, principalmente, pela demora na concretização dos projetos propostos pelos colegiados. Outro problema identificado neste campo foi o baixo capital social nos territórios. Isto muitas vezes impossibilitou que fossem apresentados projetos coletivos com qualidade, o que refletiu nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável dos territórios, uma vez que muitos ficaram exclusivamente focados na questão produtiva e, por isso, precisaram ser adequados

recentemente.

O último tipo de problema identificado e analisado nessa dissertação foram os problemas de resultado, onde foi apresentado um exemplo simples de como uma instancia de governo, responsável pela contrapartida na compra de um veículo adquirido para apoiar os eventos do colegiado, se apropriou de um benefício do programa. Mais uma vez o que está por trás desse tipo de problema é principalmente a dificuldade de compreensão ou (aceitação) da abordagem territorial, dando mais peso à dimensão local ou aos interesses municipais.

Uma das principais conclusões, no entanto, pode ser resumida pela frase apresentada na epigrafe desta dissertação: “O caminho se faz caminhando”. Esta pequena frase, retirada do celebre livro Dom Quixote de La Mancha de Miguel de Cervantes y Saavedra, publicado em 1605, expressa a atual situação da política de desenvolvimento rural com abordagem territorial analisada neste trabalho. Em que pese toda a elaboração teórica e as experiências anteriores à criação do PRONAT e do PTC, o que aqui foi apresentado são apenas os primeiros passos de uma longa caminhada. O ideário de desenvolvimento dos territórios é dinâmico e mudará ao longo dessa jornada. Como os problemas apresentados demonstram que é necessário fazer adequações à política, o avanço dos territórios e seu desenvolvimento em diferentes estágios, serão necessárias ainda outras modificações. Portanto, o desenvolvimento se faz ao desenvolver-se ou o caminho se faz ao caminhar.

## REFERÊNCIAS

ABROMOVAY, Ricardo. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. In.: **Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável**. Brasília, MDA-NEAD, 2000, pp. 301-309.

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. **Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Pronaf**. Brasília: IPEA, 1999. 49 p. (Textos para discussão).

ALMEIDA, M.R.; REBELATTO, D.A.N. O inventário dos modelos de avaliação para políticas públicas. In.: **Anais do 1º Congresso Internacional de Dinâmica de Negócios SBDS**. São Paulo, 2006.

ARRETCHE, M.(2001). Uma contribuição para fazermos políticas sociais menos ingênuas. In: BARREIRA, M.; CARVALHO, M. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC.

BECATTINI, Giacomo. "**Os distritos industriais na Itália**". In: Urani, André et al. (orgs.) **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil**. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais**. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Atlas Territórios Rurais**. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretara de Políticas de Desenvolvimento Regional. **A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e o olhar pós 2010**. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004-2007: pactos para a gestão territorial integrada**. Brasília, 2005. (texto para discussão)

COLEGIADO TERRITORIAL. PTDRS do Território das Águas Emendadas. **Brasília, 2006**.

CORRÊA, Vanessa P. Desenvolvimento territorial e a implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva. In.: **Boletim regional, urbano e ambiental**, nº 3. Brasília, Ipea, 2009

DUPAS, Gilberto. **O mito do progresso**. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

FRANÇA, Caio Galvão de & SORIANO, Joaquim. **Territórios da Cidadania: inovação na trilha do Fome Zero**. Brasília, 2010.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1959.

LEITE, S., DELGADO, N., BONNAL, P., KATO, K. **Desenvolvimento territorial: articulação de políticas e atores sociais**. OPPA/CPDA/UFRRJ-IICA/Fórum DRS. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2007. (Relatório de Pesquisa)

LEITE, Sérgio & JUNIOR, Waldemar. **Política de Financiamento Territorial**. OPPA/CPDA/UFRRJ-IICA/Fórum DRS. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2010. (relatório de consultoria)

ITB. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável**. Brasília. 2006. (Relatório Preliminar)

MARSHALL, Alfred. **Princípios da economia**. v. 1. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Os Economistas).

NAVARRO, Zander. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, vol.15, nº 43, set./dez 2001. pp. 83-100.

PORTER, Michael. **Competição: estratégias competitivas essenciais**. 4. ed., Rio de Janeiro: Campus, 1999.

POULANTZAS, N. **Poder Político e Classes sociais do Estado Capitalista**. Porto:

Portucalense Editora, vol. 1, 1971.

RECH, E. P. **Desenvolvimento e Território: uma análise da Política Pública do Ministério de Desenvolvimento Agrário no Território Centro-Sul do Paraná.** Ponta Grossa, 2010.

SAMPAIO, J.; ARAÚJO JR, J.L. Análise das políticas públicas: uma proposta metodológica para o estudo no campo da prevenção em Aids. In: **Revista Brasileira Saúde Materna e Infantil.** Recife, 6 (3): 335-346. Recife, 2006.

SANTOS, Milton. O dinheiro e o território. In.: SANTOS, Milton & BECKER, Bertha.(Org.) **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial.** Rio de Janeiro: Laparina, 2007. (3º edição).

SAQUET, Marcos Aurélio. Por uma abordagem territorial. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SPÓSITO, Eliseu Savério (Org.). **Território e territorialidades: teorias, processos e conflitos.** São Paulo: Expressão Popular; Unesp, 2009.

SAUER, Sérgio. **Agricultura Familiar versus agronegócio: a dinâmica sociopolítica do campo Brasileiro.** Brasília, DF. Embrapa, 2008.

SAUER, Sérgio & MACHADO, Diego Donizetti Gonçalves. Direitos humanos, democracia e a criminalização dos movimentos sociais no Brasil. In: ALASRU. **Anais do VIII Congresso Latinoamericano de Sociologia Rural.** Porto de Galinhas, PE, 2010.

SCHNEIDER, Sérgio. **Tendências e temas dos estudos sobre desenvolvimento rural no**

**Brasil**, Porto Alegre, 2007.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A.A.; MATTEI, L. Histórico, Caracterização e dinâmica recente do Pronaf- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; KUNRATH SILVA, M; MORUZZIMARQUES, P.E. **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004, p. 21-51.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. O território: Sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento; In. CASTRO, Iná Elias de; CORREA, Roberto Lobato; GOMES, Paulo César da Costa. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p.77-116.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. Território da divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SPÓSITO, Eliseu Savério (Org.). **Território e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular; Unesp, 2009.

VEIGA, José Eli da. Como pode ser entendida a sustentabilidade. In: VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**, Rio de Janeiro: Garamound, 2006. pp. 109-172.

VIANA, A. L. V.; LIMA, L. D. & OLIVEIRA, R. G. Descentralização e federalismo: a política de saúde em novo contexto – lições do caso brasileiro. **Ciência & Saúde Coletiva**, 7(3):493-507. São Paulo, 2002.