

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

SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

## **Reflexões e Proposições de Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial**

VOLUME 15

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

Brasília – Fevereiro/2012

© Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). 2012

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

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

Coordenação editorial: Carlos Miranda

Copidesque: Cecilia Fujita

Diagramação: Fabiane de Araújo Alves Barroso

Leiaute da capa: Fabiane de Araújo Alves Barroso

Foto da capa: Regina Santos/Arquivo IICA

Impressão digital: Êxito Gráfica e Editora

---

Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento

territorial / Sérgio C. Buarque... [et.al]. Brasília: IICA, 2012.

(Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.15)

188 p., 15 x 23 cm

ISBN 13: 978-92-9248-381-4

1. Desenvolvimento rural 2. Participação social 3. Políticas  
4. Setor público 5.. Brasil I. Buarque, Sérgio C. II. IICA III. Título

AGRIS  
E50

DEWEY  
338.18981

---

## APRESENTAÇÃO

O Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) apresenta o volume 15 da Série Desenvolvimento Rural Sustentável. Essa iniciativa integra também o conjunto de ações realizadas pelo Fórum Permanente de Desenvolvimento Rural Sustentável (Fórum DRS).

Esta obra - *Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial* - encerra todo um ciclo de três anos de trabalho realizado em conjunto pelo IICA/Fórum DRS e pelo Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA)/CPDA/UFRRJ, que teve por objetivo final a formulação de uma nova geração de políticas públicas visando o desenvolvimento territorial. No marco desse trabalho foram realizadas numerosas atividades técnicas, que se centraram: (i) na revisão bibliográfica sobre o tema, tanto no âmbito nacional como internacional; (ii) em estudos de caso representativos das macrorregiões brasileiras; (iii) nos eventos nacionais e internacionais, quais sejam, dez jornadas temáticas, três grandes seminários e quatro cursos de atualização conceitual e intercâmbio de experiências; (iv) quatro publicações na Série DRS sobre as temáticas da gestão social, do marco jurídico e das políticas públicas e institucionalidades territoriais, inclusive o presente lançamento.

O décimo quinto volume da Série DRS contém duas partes: a primeira, que resume os resultados do ciclo de trabalho conjunto acima descrito, e uma parte final, que analisa os desafios do programa de desenvolvimento territorial, o Pronat do MDA e, sobre esta base, formula um feixe de recomendações de estratégias e políticas territoriais.

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



## PREFÁCIO

Com uma trajetória ininterrupta de quase 70 anos, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) tem um compromisso irrenunciável com o desenvolvimento rural das Américas, visando a promoção de uma agricultura que seja economicamente competitiva, ambientalmente sustentável e socialmente includente.

Dentre os objetivos estratégicos que guiavam a ação do IICA para o período 2010-2014 cabe salientar a decisão de *potenciar a contribuição da agricultura ao desenvolvimento dos territórios e ao bem-estar rural*, reconhecendo que, apesar dos avanços alcançados nos últimos anos, existe uma tarefa ainda inconclusa na superação das causas da pobreza rural.

O governo brasileiro tem sido pioneiro, em nível continental, na implementação de estratégias, políticas e programas de desenvolvimento com um claro enfoque territorial e uma visão sistêmica, procurando, assim, um novo protagonismo dos atores sociais. Nesse sentido, o Escritório do IICA no Brasil, por intermédio do Fórum Permanente de Desenvolvimento Rural Sustentável, tem procurado estar à altura dos acontecimentos, trabalhando junto ao Governo Federal, suas instituições e organizações de base, mediante ações orientadas principalmente ao desenho, à análise e à avaliação de políticas, à modernização das instituições e à criação de capacidades.

O livro que hoje estamos apresentando sobre *Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial* é um claro exemplo do esforço consorciado do IICA Brasil com pesquisadores do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. A publicação contém elementos descritivos e propositivos, sob um enfoque transversal, das políticas públicas, os atores sociais, a gestão dos territórios e os sistemas de financiamento. Introduz metodologias inovadoras, como a dos “Três Is”(ideias, interesses e instituições) e conclui com recomendações concretas para uma nova geração de políticas públicas.

O “círculo virtuoso” da cooperação técnica fecha-se quando as contrapartes dos governos federal e estadual aceitam essas propostas e as transformam numa nova geração de políticas, cuja execução se traduz finalmente numa melhoria da qualidade de vida daqueles que habitam o meio rural brasileiro. Esse é o propósito fundamental que anima a publicação deste livro.

**Manuel Rodolfo Otero**  
Representante do IICA no Brasil



## RESUMO

O Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), por meio do Fórum DRS, apresenta o 15º volume da Série Desenvolvimento Rural Sustentável, com a obra *Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial*. A publicação oferece ao leitor um amplo e sistematizado conjunto de informações que se encontra disposto em duas grandes partes. A primeira organiza os principais resultados de uma pesquisa mais ampla realizada pelo Fórum DRS e CPDA/OPPA, abordando quatro eixos temáticos: estudo comparativo de políticas territoriais, gestão social e novas institucionalidades, marco jurídico e financiamento das políticas públicas territoriais. O segundo bloco da obra mantém a ênfase na abordagem territorial para examinar questões importantes relacionadas aos desafios, à construção e implementação das estratégias e às políticas territoriais de enfrentamento da pobreza rural.

## RESUMEN

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), por medio del Foro DRS, presenta el 15º volumen de la Serie Desarrollo Rural Sostenible, con la obra *Reflexiones y propuestas de políticas públicas de desarrollo territorial*. La publicación ofrece al lector un amplio y sistematizado conjunto de informaciones disponibles en dos grandes partes. La primera organiza los principales resultados obtenidos de una gran pesquisa, llevada a cabo por el Foro DRS y el CPDA/OPPA, en cuatro ejes temáticos: estudio comparativo de políticas territoriales, gestión social y nuevas institucionalidades, el marco jurídico y el financiamiento de las políticas públicas territoriales. El segundo bloco de la obra mantiene el énfasis en el abordaje territorial para examinar temas importantes relativos a los desafíos, construcción e implementación de las estrategias y políticas territoriales de enfrentamiento de la pobreza rural.

## ABSTRACT

The Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture (IICA), through the SRD Forum, presents the 15th Volume of the Series Sustainable Rural Development, by the document *Reflections and propositions of public policies of land development*. The publication offers to the lecturer a wide and systematized information available in two parts. The first part compiles the main results obtained from the survey, done by the SRD Forum and the CPDA/OPPA, where there are four thematic subjects: comparative study of land policies; social management and new regulations; legal aspects and financing of the land public policies. The second part of the document emphasizes the land concept with the purpose to examine important subjects regarding the challenges, from a logical sense, for the implementation of the strategies and confrontation of land policies on rural poverty.



# SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| PARTE 1 - REFLEXÕES E PROPOSIÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE<br>DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL .....  | 15 |
| (Karina Kato, Silvia Aparecida Zimmermann, Valdemar João Wesz Junior)  |    |
| Introdução .....   | 15 |
| <br>   |    |
| CAPÍTULO I - ANÁLISE COMPARATIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE<br>DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL .....  | 21 |
| 1. Introdução.....   | 21 |
| 2. Contextualização.....   | 21 |
| 3. Marco metodológico: uma análise comparativa em políticas públicas.....  | 23 |
| 4. As políticas públicas selecionadas .....  | 27 |
| 5. Políticas públicas, territórios e atores sociais .....  | 32 |
| 6. Algumas questões transversais: a articulação de atores sociais e políticas públicas,<br>a gestão social, o marco jurídico e os mecanismos de financiamento..... | 37 |
| 6.1 A articulação.....   | 37 |
| 6.2 A gestão social .....  | 38 |
| 6.3 O marco jurídico .....   | 38 |
| 6.4 O financiamento .....  | 39 |
| 7. Considerações finais .....  | 39 |
| <br>   |    |
| CAPÍTULO II - GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO<br>RURAL NO CONTEXTO DE NOVAS INSTITUCIONALIDADES.....   | 42 |
| 1. Introdução.....   | 42 |
| 2. Território da Borborema (Paraíba): experiências sociais e institucionais e o Território<br>da Cidadania .....   | 43 |
| 3. Território Noroeste Colonial (Rio Grande do Sul): experiências sociais e<br>institucionais e o Território da Cidadania.....                                     | 46 |

|  |   |           |
|--|---|-----------|
| 4.   | Território Baixo Amazonas (Pará): experiências sociais e institucionais e o Território da Cidadania .....   | 49        |
| 5.   | Protagonismo social e dinâmica da institucionalidade territorial: comparando territórios de cidadania ..... | 52        |
| <b>CAPÍTULO III - GESTÃO SOCIAL DOS TERRITÓRIOS .....</b>  |   | <b>59</b> |
| 1.   | Introdução.....   | 59        |
| 2.   | Gestão social dos territórios como instrumento de política pública .....                                    | 59        |
| 2.1  | Gestão institucional.....   | 62        |
| 2.2  | A dimensão normativa da política territorial brasileira sobre a gestão social                               | 63        |
| 3.   | Enfoques diferenciados sobre o tema da gestão territorial .....   | 65        |
| 3.1  | As diversificadas dimensões da gestão social.....   | 66        |
| 3.2  | A gestão vista pelos atores sociais.....  | 68        |
| 4.   | Evidências críticas sobre gestão social com base na experiência territorial .....                           | 71        |
| 4.1  | Processos participativos, conflitos sociais e representatividade política .....                             | 71        |
| 4.2  | Capacitação de lideranças e dinâmica participativa nas arenas territoriais....                              | 73        |
| 4.3  | Mecanismos de avaliação e monitoramento da política territorial .....                                       | 73        |
| 5.   | Conclusões .....  | 74        |
| <b>CAPÍTULO IV - MARCO JURÍDICO NORMATIVO PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL COM ENFOQUE TERRITORIAL.....</b>                                |   | <b>77</b> |
| 1.   | Introdução.....   | 77        |
| 2.   | O lugar do marco jurídico e sua importância para uma política de desenvolvimento territorial .....          | 78        |
| 3.   | Participação social e desenvolvimento territorial.....  | 82        |
| 4.   | Desenvolvimento territorial e tradição municipalista.....   | 83        |
| 5.   | A formalização jurídica dos Codeter .....   | 84        |
| 6.   | Desenvolvimento territorial, estrutura fundiária e agricultura de base familiar ...                         | 86        |
| 7.   | A política de desenvolvimento territorial e sua “legislação específica” .....                               | 89        |
| <b>CAPÍTULO V - SISTEMAS DE FINANCIAMENTO PARA PROJETOS TERRITORIAIS ESTRATÉGICOS: ANÁLISE DE CINCO EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS .....</b> |   | <b>94</b> |
| 1.   | Introdução.....   | 94        |

|   |  |     |
|---|--|-----|
| 2.  | A importância de sistemas de financiamento territoriais para projetos estratégicos .....                 | 95  |
| 3.  | As experiências de sistemas de financiamento multisectorial para o desenvolvimento territorial .....     | 97  |
| 3.1   | O Programa Crediamigo do Banco do Nordeste.....  | 97  |
| 3.2   | O Programa Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS) do Banco do Brasil .....                           | 99  |
| 3.3   | Caixa Econômica Federal: o Programa Integrado de Ações Regionais (PIAR) e o microcrédito .....           | 101 |
| 3.4   | O Sistema Cresol de cooperativismo de crédito solidário .....  | 102 |
| 3.5   | A Associação das Cooperativas de Apoio a Economia Familiar (Ascoob)....                                  | 105 |
| 4.  | Avanços e desafios das experiências de sistemas de financiamento multisectorial .....                    | 106 |
| CAPÍTULO VI - FINANCIAMENTO DA POLÍTICA TERRITORIAL: A "PERFORMANCE" DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....                |  | 111 |
| 1.  | Introdução.....  | 111 |
| 2.  | A execução orçamentária no Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) ..... | 112 |
| 3.  | A execução orçamentária no programa Territórios da Cidadania (TC) .....                                  | 118 |
| 4.  | Considerações finais .....   | 125 |
| PARTE 2 - POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL: análise e sugestões de aprimoramento ..... |  | 127 |
| (Sérgio C. Buarque)   |  |     |
| Introdução .....  |  | 127 |
| CAPÍTULO I - POBREZA E NOVO MUNDO RURAL NO BRASIL .....   |  | 130 |
| 1.  | Adensamento territorial da pobreza.....  | 130 |
| 2.  | Múltiplas dimensões da pobreza.....  | 132 |
| 3.  | Novo mundo rural.....  | 138 |
| CAPÍTULO II - TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO .....  |  | 141 |

|  |     |
|--|-----|
| CAPÍTULO III - POLÍTICAS PÚBLICAS E RECORTES TERRITORIAIS .....                    | 147 |
| CAPÍTULO IV - EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL                | 152 |
| 1. A questão federativa.....   | 153 |
| 2. Tratamento do território pela União.....  | 154 |
| 3. Avanços realizados.....   | 161 |
| 4. Dificuldades e limitações.....  | 162 |
| CAPÍTULO V - RECOMENDAÇÕES PARA POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO DOS TERRITÓRIOS ..... | 169 |
| 1. Concepção e definição do território .....                                       | 170 |
| 2. Estratégia de desenvolvimento e território .....                                | 171 |
| 3. Processo metodológico.....  | 172 |
| 4 . Sistema de gestão compartilhada do território.....                             | 174 |
| 5. Integração das ações e projetos no território.....                              | 175 |
| 6. Financiamento de projetos territoriais .....                                    | 177 |
| CAPÍTULO VI - SÍNTESE CONCLUSIVA.....  | 181 |

## PARTE 1

# REFLEXÕES E PROPOSIÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

■ **Karina Kato**  
**Silvia Aparecida Zimmermann**  
**Valdemar João Wesz Junior**

OPPA/CPDA/UFRRJ

### Introdução

#### **Cinco dimensões para se pensar o desenvolvimento territorial no Brasil**

O Fórum de Desenvolvimento Rural Sustentável do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA Fórum DRS), dentre suas diferentes atividades, tem privilegiado o tratamento das questões relativas ao desenvolvimento territorial. Para tanto, tem dado ênfase à articulação dos diferentes atores sociais e das políticas públicas. No período recente, no contexto dessas atividades, o IICA Fórum de Desenvolvimento Rural Sustentável implementou uma série de trabalhos (que envolve a realização de seminários, estudos e pesquisas, sistematização de experiências, consultorias, capacitação de atores etc.), visando ao aprimoramento das diretrizes e dos instrumentos para a operacionalização dessa nova geração de políticas públicas, que neste livro denominamos políticas de desenvolvimento territorial. O Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) têm sido grandes parceiros nessas empreitadas.

Foi dentro dessa perspectiva que em 2007 foi assinado um acordo de cooperação com o Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA), ligado ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), que durou até 2010. O objetivo da pesquisa era aprofundar o conhecimento acerca dos recentes processos de desenvolvimento territorial e das políticas públicas voltadas para esse fim no Brasil, sob diferentes perspectivas.

Já na primeira incursão no estudo do desenvolvimento territorial no Brasil a pesquisa indicava que estávamos tratando possivelmente de uma nova geração de políticas públicas, que inovava ao romper com o localismo exagerado, típico dos modelos neoliberais, e com a centralização, planejamento e dispêndios característicos do Estado desenvolvimentista. De maneira geral, o acúmulo de questões, práticas e experiências mapeados neste primeiro estudo indicava que os desafios para o aprofundamento da dimensão territorial e das políticas correlatas passavam, sobretudo, por cinco grupos de questões: i) análise comparativa de políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil; ii) modelos de gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural e suas relações com as novas institucionalidades de governança territorial; iii) modelos e instrumentos de gestão social dos territórios; iv) marco jurídico-normativo para o desenvolvimento territorial; e v) sistemas de financiamento para projetos estratégicos territoriais de natureza multissetorial.

Uma vez mapeados esses campos investigatórios, em 2008 o OPPA e o IICA fecharam um termo de referência de pesquisa que se propunha avançar nesses campos, com o objetivo de aprimorar as políticas de desenvolvimento territorial no Brasil e contribuir para sua melhor operacionalização. A pesquisa resultou em seis eixos de análise<sup>1</sup> que foram objeto de estudos específicos realizados por diferentes equipes de pesquisadores vinculados ao OPPA.

Nesse período foram realizadas, além da análise de material bibliográfico e documental, atividades de pesquisa de campo em três territórios nacionais: Território da Borborema (Paraíba), Território Noroeste Colonial (Rio Grande do Sul) e Território do Baixo Amazonas (Pará), contemplando três grandes regiões brasileiras (Nordeste, Sul e Norte). Na ocasião, um grupo de pesquisadores do OPPA foi até esses locais e realizou uma série de entrevistas com alguns atores sociais desses territórios. Alguns eixos demandaram, para além das entrevistas realizadas em campo, entrevistas com outros atores institucionais, como bancos (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Banco do Nordeste) e cooperativas de crédito (Cresol, Crenhor e Ascoob), ministérios e instituições jurídicas. Como resultado foram produzidos 13 relatórios, contabilizando mais de mil páginas de reflexões acerca do desenvolvimento territorial. Ao final, obtiveram-se mais de 100 entrevistas, abrangendo um universo bem diverso de atores sociais envolvidos com a política de desenvolvimento territorial brasileira.

---

**1** Cabe mencionar que os cinco campos investigatórios deram origem a seis eixos de análise, pois, por conta da complexidade do campo do financiamento, optou-se por dividi-lo em duas dimensões: uma que tratava das distintas formas de financiamento da política territorial no Brasil e outro que se debruçava sobre os diferentes instrumentos de financiamento dos projetos produtivos que estão no território à disposição, no presente, dos atores territoriais.

## 1. O desenho da pesquisa

Ao todo, o estudo acerca do desenvolvimento territorial, realizado pelo OPPA para o IICA, foi organizado sob o “guarda-chuva” de seis eixos de pesquisa que deram origem aos capítulos desta publicação. A seguir, faremos uma breve apresentação dos seis eixos da pesquisa, indicando as principais questões sobre as quais cada um se propunha a debruçar.

O primeiro eixo, “Análise comparativa de políticas públicas de desenvolvimento territorial”, teve por finalidade confrontar diferentes políticas públicas brasileiras na perspectiva do desenvolvimento territorial. O estudo comparativo teve o objetivo de colocar em destaque as principais políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento territorial, levantando suas convergências e/ou divergências. De maneira mais específica, o trabalho se propunha a realizar a análise comparativa das políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil e a construir uma tipologia de classificação dessas políticas com base na sua dinâmica territorial. Com objetivo final bastante operacional, os autores pretendiam, a partir de um entendimento mais aprofundado das formas de operacionalização e territorialização das políticas, bem como dos arranjos institucionais conformados, formular proposições que possibilitassem o aprimoramento das políticas de desenvolvimento territorial em curso no meio rural brasileiro.

O segundo eixo<sup>2</sup>, sobre “Gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural no contexto das novas institucionalidades”, teve por finalidade analisar as novas institucionalidades no âmbito das políticas públicas para o desenvolvimento rural sob os seguintes aspectos: (1) a existência ou não de um desenho único aplicável às três abordagens da territorialização acima mencionadas; (2) as razões analíticas e operacionais que podem justificar adaptações (mais ou menos profundas) da institucionalidade a objetivos de territorialização diversos; e (3) as razões analíticas e operacionais que podem justificar a existência de desenhos distintos de institucionalidade correspondentes a diferentes concepções e prioridades acerca do desenvolvimento territorial.

O terceiro eixo, sobre “Gestão social do território”, corresponde, sem dúvida, a um dos elementos mais enfatizados nas políticas públicas de perspectiva territorial, em particular no programa *Territórios da Cidadania*. Seu objetivo é apresentar o conjunto de visões, propostas e abordagens a respeito do processo de gestão social dos territórios e discutir os limites e os desafios que o andamento da política territorial no

**2** O segundo e o terceiro eixo, “Gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural no contexto das novas institucionalidades” e “Gestão social do território”, surgiram em função da *Proposta de Agenda de Trabalho do Fórum DRS em Apoio à Gestão do Condráf*, lançado em 2008, em que se destacaram a articulação, a gestão social e a nova institucionalidade territorial nas análises e nas proposições voltadas para a problemática do desenvolvimento territorial.

Brasil tem colocado para a ampliação dos processos democráticos que alicerçam essa nova experiência.

O quarto eixo, sobre o “Marco jurídico normativo para o desenvolvimento rural com enfoque territorial”, teve por finalidade fazer um levantamento dos marcos legais (dimensão jurídico-normativa) existentes para algumas das ações consideradas centrais na política de desenvolvimento territorial. A intenção foi identificar os campos de maior tensão, avaliando experiências em processo de implantação e os arranjos ali estabelecidos, e, assim, construir um elenco de aspectos facilitadores e dificultadores do desenvolvimento dessas políticas. As perguntas orientadoras desse estudo foram: Como a política de desenvolvimento territorial se confrontou com os marcos legais/institucionais existentes e já consolidados, grande parte deles voltada para a lógica da relação no interior do município e para o privilégio de prefeituras como espaço de intervenção política? Como se deu a relação entre os marcos jurídicos e as práticas costumeiras presentes em cada território?

O quinto eixo, “Sistema de financiamento para projetos territoriais estratégicos e de natureza multissetorial”, propôs uma análise das questões pertinentes às principais iniciativas empreendidas na construção de sistemas de financiamentos territoriais. Nesse cenário, compreendia-se que as parcerias entre organizações do mundo financeiro e dessas com os demais atores públicos e privados podiam reforçar as políticas de descentralização ao ampliar o acesso aos serviços financeiros de qualidade, forjando programas de crédito individuais e associativos que priorizassem o desenvolvimento territorial e o empreendedorismo em bases sustentáveis. Este eixo analisou algumas das principais experiências de sistemas de crédito empreendidas no meio rural brasileiro que tinham como meta a inclusão financeira dos atores rurais e o apoio à concepção e execução de projetos estratégicos de desenvolvimento territorial sustentável.

Essa análise serviu de referência para o desenvolvimento do sexto eixo, sobre o “Sistema de financiamento da política territorial”, o qual esmiúça a performance da execução orçamentária do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) e do programa *Territórios da Cidadania*. Para isso foram analisados dados relativos aos desembolsos da política ao longo dos anos, explicitando a composição dos recursos que a viabilizam, bem como as questões que facultam ou obstaculizam o fluxo de recursos necessários ao financiamento dessas políticas.

Os seis eixos mencionados nortearam as pesquisas realizadas nos três Territórios de Cidadania visitados. De maneira geral, todos eles se apropriaram das informações coletadas nos estudos de campo para compor suas análises.

## 2. Os cenários

Os estudos de caso foram realizados em três Territórios de Cidadania, localizados em três diferentes regiões. A escolha desses territórios se deu, basicamente, por três motivos: i) apresentavam dinâmicas específicas no desenvolvimento do programa *Territórios da Cidadania*; ii) detinham estudos prévios que contribuíram com material de pesquisa; iii) eram representativos da diversidade regional brasileira.

O primeiro território visitado, em dezembro de 2008, foi o *Território da Borborema*, na Paraíba – Campina Grande, Lagoa Seca e Massaranduba. Na ocasião foram entrevistadas 18 pessoas, entre articuladores (e ex-articuladores) territoriais e representantes do Polo Sindical, dos movimentos sociais, das ONGs, da SDT/MDA, do MDA, do poder público municipal (prefeitos e secretários de Agricultura), do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, das agências e dos bancos governamentais, além de pesquisadores universitários envolvidos com a temática regional. Foi realizada também uma reunião final de restituição, contando com a presença da maioria dos entrevistados, para discutir as reflexões, avaliações e sugestões obtidas a partir das entrevistas realizadas.

O Território da Borborema, homologado em 2003, fica na região do Agreste do Estado da Paraíba, no nordeste do país, e inclui 21 municípios: Alagoa Nova, Algodão de Jandaíra, Arara, Areia, Areial, Borborema, Campina Grande, Casserengue, Esperança, Lagoa Seca, Massaranduba, Matinhos, Montadas, Pilões, Puxinanã, Queimadas, Remígio, São Sebastião de Lagoa de Roça, Serra Redonda, Serraria e Solânea. Inicialmente era Território Rural de Identidade e passou a ser Território de Cidadania em 2008.

O segundo território visitado, em julho de 2009, foi o *Território Noroeste Colonial*, no Rio Grande do Sul – Ijuí, Santo Augusto, Três Passos, Tenente Portela, Humaitá e Crissiumal. Foram entrevistadas 23 pessoas, incluindo articuladores territoriais (e ex-articulador); membros do Codeter e da Comissão Técnica do Colegiado; representantes de sindicato rural patronal, sindicatos de trabalhadores rurais, movimentos sociais rurais e poder público municipal (prefeitos, secretários de Planejamento, Agricultura e Meio Ambiente e técnicos); presidentes dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) Noroeste Colonial e Celeiro; reitor da Unijuí; dirigentes de cooperativas de produtores rurais; agrônomo da Emater Regional e representantes de ONGs locais.

O Território de Cidadania Noroeste Colonial fica no Estado do Rio Grande do Sul e inclui 34 municípios: Ajuricaba, Augusto Pestana, Barra do Guarita, Boa Vista do Cadeado, Bom Progresso, Braga, Campo Novo, Catuípe, Chiapeta, Condor, Coronel Barros, Coronel Bicaco, Crissiumal, Cruz Alta, Derrubadas, Esperança do Sul, Humaitá, Ijuí, Inhacorá, Jóia, Miraguaí, Nova Ramada, Panambi, Pejuçara, Redentora, Santo Augusto, São Martinho, São Valério do Sul, Sede Nova, Tenente

Portela, Tiradentes do Sul, Três Passos, Vista Gaúcha e Bozano. Este Território de Cidadania, criado no final do ano de 2008, representou um novo reagrupamento dos Coredes sub-regionais.

O terceiro território visitado, em agosto de 2009, foi o *Território do Baixo Amazonas*, no Pará – Santarém e Belterra. No total foram entrevistadas 31 pessoas, incluindo articuladores territoriais; membros do Codeter e da Comissão Técnica do Colegiado; representantes de sindicatos de trabalhadores rurais, sindicatos patronais rurais, associações de produtores, movimentos sociais rurais, poder público municipal (secretários de Planejamento e de Produção Familiar), governos estadual e federal (dirigentes e técnicos), cooperativas, bancos, rádio, ONGs, agroindústria e Associação Comercial e Empresarial.

O Baixo Amazonas é a quarta mesorregião mais populosa do Pará e, de acordo com a divisão administrativa do estado, é formada por 14 municípios. Nove desses municípios compuseram a primeira versão do Território Rural de Identidade do Baixo Amazonas-PA, em 2005, que abrangia os municípios de Alenquer, Belterra, Curuá, Juruti, Monte Alegre, Óbidos, Oriximiná, Prainha e Santarém. Com a criação do programa *Territórios da Cidadania*, em 2008, o Território do Baixo Amazonas-PA, também conhecido como BAM, tornou-se Território de Cidadania, abrangendo adicionalmente os municípios de Almeirim, Faro e Terra Santa.

### **3. Organização do livro**

Os capítulos deste livro correspondem a “resumos expandidos” dos relatórios elaborados na pesquisa em cada eixo de análise. Fora essa introdução, o livro é composto por seis capítulos. Cada capítulo consta de uma breve introdução, em que apresentamos o eixo analisado, e segue apresentando os resultados da pesquisa.

Optou-se por esta metodologia na organização dos capítulos, obedecendo aos eixos da pesquisa, pois entende-se que esta seria a melhor alternativa para se preservar certo grau de correspondência destes textos com os relatórios elaborados pelos pesquisadores. Há que se ponderar que essa proposta é desafiadora: o formato de “resumo expandido” apresenta suas limitações. Por um lado, os capítulos precisam passar as principais ideias do relatório, obedecendo à restrição no número de páginas e construindo esta narração com uma linguagem mais leve e atrativa ao leitor. Por outro, precisamos tomar o cuidado de não tornar este livro repetitivo, se comparado com os próprios relatórios originais da pesquisa. Adicionalmente, é importante ressaltar que uma análise de fundamentação teórica mais criteriosa, será realizada em duas outras publicações que estão sendo elaboradas pelo OPPA: uma que pretende dar conta dos seis eixos de pesquisa de forma mais teórica; e outra que se debruça mais acentuadamente sobre o marco jurídico do desenvolvimento territorial.

## CAPÍTULO I

### ANÁLISE COMPARATIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL<sup>3</sup>

#### **1. Introdução**

O capítulo realiza uma análise comparativa das políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil e propõe uma tipologia de classificação dessas políticas com base na sua dinâmica territorial. Com objetivo final bastante operacional, o trabalho pretende, a partir do entendimento mais aprofundado das formas de operacionalização e territorialização das políticas, bem como dos arranjos institucionais conformados, formular proposições que possibilitem o aprimoramento das políticas de desenvolvimento territorial em curso no meio rural brasileiro. Combina em seus resultados, portanto, uma dimensão teórico-metodológica, fundamentada na análise comparativa de políticas públicas, e uma intenção operacional, voltada para a aplicação prática de seus resultados.

O texto está estruturado da seguinte maneira: após a introdução, na segunda seção, busca-se contextualizar a trajetória das políticas públicas para o meio rural no Brasil; na terceira, apresenta-se o quadro teórico e metodológico que orienta a pesquisa; na quarta, apresentam-se as políticas selecionadas para o estudo; na quinta, é apresentada e explicada ao leitor a tipologia das políticas públicas resultante da pesquisa; na sexta, apresentam-se algumas questões transversais e, na sétima, as considerações finais.

#### **2. Contextualização**

As políticas públicas, objeto de análise deste trabalho, têm origem bastante recente e são fruto de um processo histórico que culminou, nos últimos tempos, na diversificação das políticas públicas voltadas para o meio rural brasileiro. De modo

**3** Relatórios originalmente escritos por Philippe Bonnal (pesquisador do Cirad – CPDA/UFRRJ) e Karina Kato (doutoranda do CPDA/UFRRJ). O trabalho foi secretariado por Diva Azevedo de Faria, que acompanha todos os eixos temáticos contratados.

geral, até a década de 1990 não havia políticas diferenciadas e com abrangência nacional que levassem em conta uma perspectiva ampliada do meio rural e dos segmentos sociais que o integram.

A visão que diferencia o meio rural da agricultura ou das atividades primárias, e que reconhece sua diversidade social e cultural, é bastante recente no Brasil. Tradicionalmente, as políticas para o meio rural apresentavam objetivos setoriais, agrícolas. À agricultura, por sua vez, cabia um papel no desenvolvimento econômico e na segurança nacional, definido por funções como liberação de mão de obra para a indústria, produção de alimentos e matérias-primas a baixo custo e geração de saldos positivos na balança comercial e de renda para os setores urbanos e modernos da sociedade. As políticas públicas que visavam ao desenvolvimento do meio rural, nesse contexto, resumiam-se à modernização do latifúndio e às metas de elevação dos índices de produtividade nas propriedades, por meio da Revolução Verde. Progressivamente, a questão agrária era deixada de lado. O mesmo ocorria com relação aos pequenos produtores e com os segmentos que hoje em dia integram o universo da agricultura familiar. Nesse contexto, esses segmentos eram fadados a competir por recursos públicos e por políticas públicas num mesmo bloco que grupos altamente capitalizados, o que restringia consideravelmente seu acesso.

Somente no final da década de 1980 esse quadro apresentou alterações. A redemocratização, a descentralização das funções públicas do nível federal para outras instâncias e a reorganização e legalização dos movimentos sociais do campo produziram mudanças consideráveis na forma de concepção, estruturação e operacionalização das políticas públicas. Ao mesmo tempo, e também responsáveis por essas transformações, multiplicavam-se no Brasil os estudos que diferenciavam o meio rural das atividades primárias, enfatizando seu recorte espacial e sua definição como um espaço geográfico dotado de relações políticas, econômicas, sociais e culturais próprias, e que não se limitavam a aspectos setoriais. Os reflexos sobre as políticas públicas desses novos referenciais para se pensar o meio rural e seu desenvolvimento foram muitos. Em primeiro lugar, colaboraram no reconhecimento da contribuição e da importância do meio rural no desenvolvimento econômico e social do país e de seu papel na manutenção de empregos e na consolidação de um padrão de desenvolvimento menos concentrador e excludente. Em segundo, demonstraram que no meio rural se desenrolavam atividades além da agricultura, chamando a atenção para a pluriatividade das famílias rurais e para a multifuncionalidade da agricultura, bem como para a urgência de as políticas públicas de desenvolvimento rural incorporarem essa diversidade.

### **3. Marco metodológico: uma análise comparativa em políticas públicas**

A análise comparativa de políticas públicas fundamenta-se numa análise sequencial de políticas públicas, enriquecida pela análise das ideias, dos interesses e das instituições, conhecido como o método dos "Três Is". Esta talvez seja uma das maiores inovações do trabalho. O estudo busca avançar nas suas análises mantendo um compromisso entre a vontade demonstrativa generalizante e o respeito à historicidade e à singularidade dos processos políticos. O método dos "Três Is" insere-se nesse contexto procurando estabelecer uma posição mediana entre essas três vertentes, buscando considerar nas análises as três perspectivas ali informadas. O método destaca o papel das ideias, das instituições e dos interesses na construção das políticas públicas. Procura focar, no processo de análise das políticas públicas, como se dá a articulação entre os interesses dos grupos sociais envolvidos na produção das políticas, as instituições que participam do jogo político e sua influência na tomada de decisões e as ideias defendidas pelos distintos atores e gestores.

Desafia-se assim, neste trabalho, a aplicar o método dos "Três Is" às diferentes políticas públicas selecionadas para análise. As políticas públicas são entendidas como as ações ou propostas promovidas, principalmente, mas não exclusivamente, pelos governos com o objetivo de arbitrar problemas e contradições constituintes da sociedade contemporânea. Neste trabalho, de forma geral, as políticas analisadas são em sua maioria operacionalizadas e implementadas com grande participação do Estado, inseridas na estrutura burocrática governamental, de forma que podem ser também definidas como o Estado em ação. Contudo, as políticas podem ser originadas e implementadas por outros atores não governamentais, havendo casos, também retratados neste estudo, de políticas que, ainda que façam parte atualmente do portfólio do Estado, foram originadas e implementadas, nos seus anos iniciais, por atores e grupos da sociedade civil.

Outro instrumento metodológico utilizado na pesquisa é o método sequencial de Jones (1970). Este método reconhece as políticas públicas como apresentando uma dinâmica própria e propõe sua análise em diferentes etapas sequenciais. Em cada uma dessas fases encontra-se presente um jogo de relações de cooperação e conflito e uma grande diversidade de atores que não se restringem à esfera governamental. A produção das políticas públicas partia do reconhecimento de um problema e da construção de uma agenda. Em seguida passamos para a fase de formulação de soluções e tomada de decisões, que constitui uma fase crucial na produção das políticas. Passamos então para a fase de implementação, que corresponde ao momento em que as políticas públicas, fruto das decisões tomadas pelos atores, ajustam-se à realidade do campo em que são postas em ação. E, por fim, a avaliação, que pode ser seguida ou não de um processo de adaptação da

política e correção de rumo, uma vez constatado algum desvio em seus objetivos. Ainda que bastante esquemático, esse modelo de análise pode nos oferecer uma importante ferramenta analítica para a comparação das diferentes políticas públicas propostas no estudo.

Em todos os momentos do processo de políticas públicas, é importante reconhecer que elas estão inseridas em contextos políticos e sociais específicos e são disputadas por diferentes atores, com interesses diversificados e distintos graus de poder de influência e cooptação. Estes influenciam diretamente o formato, as formas de operacionalização e os resultados das políticas públicas. Neste processo têm papel importante as ideias e os interesses compartilhados pelos grupos sociais envolvidos no seu desenho, bem como as formas de relação e de transferência de informações e responsabilidades entre os diferentes atores relacionados com a política.

Para entender os processos de formação e negociação das políticas públicas e o papel das ideias e dos interesses nesses processos, acionaremos em parte a perspectiva das *advocacy coalitions*, focando nas interações que se dão entre grupos de atores diferentes que interagem nos processos de elaboração de políticas públicas e que compartilham um conjunto de crenças e ideias que orientam suas ações. Esses atores compartilhariam uma visão de mundo organizada em três níveis, com diferentes graus de solidez: o núcleo duro central (*deep core*), em que estão as crenças gerais e não ligadas a uma política específica; as crenças ligadas a uma política específica (*policy core*), referentes a uma área ou setor mais definido, e, então, os aspectos secundários e mais técnicos, mais específicos de determinados aspectos da política.

Todos esses elementos, ressaltados em um ou outro método, foram levados em consideração no momento da feitura da pesquisa e da análise propriamente dita das políticas públicas. Como metodologia, foram desenvolvidas fichas sintéticas, cujo objetivo é armazenar a sistematização das principais informações das políticas públicas.

A ficha sintética reparte-se em cinco compartimentos ou blocos principais. Em cada um desses blocos procurou-se identificar como se relacionavam as ideias, as instituições e os interesses dos atores envolvidos na criação e implementação da política. O primeiro bloco refere-se à fase de definição da agenda e procura dar conta de todos os processos de negociação e embates travados no momento da elaboração ou concepção da política. Num primeiro momento procura-se elucidar o contexto econômico e político em que isso aconteceu e de onde surgiram, identificando os segmentos sociais responsáveis pela elaboração e reivindicação da política.

No segundo buscou-se compreender como se daria sua implementação e a organização territorial, identificando como se daria a relação entre as distintas escalas no momento de implementação da política. A forma como se articulam as decisões ao longo das escalas de poder, desde a federal até a local, guarda estreita relação com a eficiência da política, ou seja, com mais ou menos desvios entre o que foi planejado e o que foi efetivamente realizado. Especial atenção dá-se aqui para as formas de repasses dos recursos ao longo do ciclo da política e para os instrumentos que são previstos pela política para alcançar seus objetivos.

O terceiro bloco refere-se à fiscalização, ou seja, às distintas formas de exercício do controle social da política, bem como à percepção se ela reservaria momentos ou arranjos específicos para o exercício desse controle.

No quarto bloco foi dada especial atenção às mudanças e possíveis adaptações sofridas pela política ao longo de seu ciclo de vida. Compreende-se aqui que as políticas públicas apresentam uma dimensão de aprendizado, em que constantemente seus resultados são avaliados e monitorados, a fim de adaptar melhor esses instrumentos à realidade em que a política é implementada.

E no quinto bloco foi dada maior atenção aos processos de avaliação da política pública, tanto pela sociedade civil quanto pelas entidades governamentais. Cabe precisar que o principal interesse desta sequência é de ordem heurística – ao permitir organizar a observação –, uma vez que a vida real de uma política pública pode distar de maneira expressiva de uma sequência linear.

**Quadro 1 - Fichas sintéticas: critérios de descrição das políticas públicas**

**1 – Definição (construção da agenda, processo de negociação)**

**Contexto**

Origem das demandas e grandes temas da política (local, instância etc.)

Atores sociais responsáveis pela elaboração (Fórum, órgão)

Ideias – hipóteses que orientam o programa

Definição dos objetivos (setorial/único ou diversificados)

Público-alvo prioritário

**2 – Implementação e organização territorial**

Repartição de responsabilidades (diferentes níveis)

Regras de mobilização dos recursos (origem)

Instrumentos (formas de atingir os objetivos da política pública)

**3 – Fiscalização**

Controle social das políticas (mecanismos, instrumentos e dinâmicas)

Espaços de exercício do controle social, despesas e ritmo

**4 – Modificação e adaptação**

Mudanças feitas

**5 – Avaliação**

Grau de realização com respeito aos objetivos

Resultados esperados e obtidos (sociedade civil)

Uma vez elaboradas as fichas sintéticas, passou-se para a construção da tipologia. Num primeiro momento ela procura diferenciar as formas pelas quais o Estado se articula em suas distintas esferas da administração. Foram percebidos dois grandes grupos, sendo o primeiro dotado de dinâmica mais descendente (*top-down*) e o segundo de dinâmicas diferenciadas, combinando ora fluxos descendentes (*top-down*), ora fluxos ascendentes (*bottom-up*). Uma vez definidos esses dois grupos, passou-se para a análise das diferenças manifestadas no interior de cada um deles, tomando-se em conta, principalmente, dois elementos: o grau de autonomia e os mecanismos de compartilhamento das responsabilidades entre os atores sociais e entre as esferas diferenciadas; e as formas como se originaram as políticas, se foi concebida no Estado ou na sociedade civil.

#### **4. As políticas públicas selecionadas**

A seleção de políticas levou em consideração quatro elementos principais. Em primeiro lugar, a amostra deveria evidenciar a grande diversidade encontrada nas políticas públicas em curso no meio rural – mas nem sempre restritas ao campo. Essa diversidade é percebida nos referenciais acionados, no público beneficiário elegido, nos instrumentos desenhados, nas ideias que informam sua operacionalização e desenho etc. Em segundo lugar, privilegiaram políticas que apresentavam boa repartição geográfica, ou seja, cuja cobertura englobasse boa parte das áreas rurais brasileiras nas diferentes macrorregiões. Em terceiro lugar, buscaram-se políticas que apresentassem entre si distintos e diversificados processos e instrumentos de territorialização. E, em último lugar, buscou-se privilegiar políticas com papel importante no contexto do meio rural brasileiro.

O *Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica* (Luz para Todos) foi criado em 2003 e tem como objetivo ampliar a difusão de energia elétrica, utilizando-a como um vetor de inclusão social. Foi fruto da pressão dos movimentos sociais engajados nas discussões sobre a redemocratização, e teve um programa anterior semelhante denominado Luz no Campo, de 1999. A energia elétrica é interpretada como um direito, cabendo ao Estado a obrigação de sua oferta, sendo esse o núcleo duro do programa, cujas ideias periféricas são a ampliação de oportunidades de geração de renda às famílias, o desenvolvimento local e o combate à pobreza rural. Os interesses que giram em torno do programa voltam-se ao atendimento de comunidades e famílias que não possuem acesso ao serviço de energia elétrica, que em grande parte são empobrecidas e moradoras do meio rural. Apresenta uma dinâmica institucional centrada em três níveis: no federal, centraliza-se no Ministério das Minas e Energia (MME) e na Eletrobrás, que definem as regras e realizam a fiscalização; no plano estadual, há o Comitê Gestor Estadual (CGE), principal instância de articulação, que combina as informações ascendentes com as descendentes, e, no plano local, ficam as concessionárias, as cooperativas de eletrificação rural, as operadoras regionais e locais e os agentes comunitários, que identificam as demandas locais, as vocações do território e colocam em marcha uma demanda ascendente.

O *Sistema Único de Saúde* busca, por meio da descentralização, universalizar o acesso à saúde a todos os cidadãos, o que anteriormente ficava restrito aos empregados que contribuíam com a previdência social. O programa foi fruto de uma grande mobilização social e pressão popular, que tinha como bandeira “Saúde e Democracia”. A ideia central do programa é a universalização dos serviços sociais, tendo como princípios ético-políticos a universalidade, a integralidade, a equidade e a participação popular. Sua estrutura institucional é marcada pela descentralização, sendo que

cada esfera da administração pública possui bem definidas as responsabilidades e os repasses de recursos. Os interesses não se encontram polarizados em torno de um determinado público-alvo, ainda que ao longo do tempo o programa tenha se esforçado para captar as particularidades e especificidades de segmentos sociais, aproximando-se dos territórios.

O *Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido: um Milhão de Cisternas Rurais* (P1MC) propõe-se a ampliar o acesso à água pelas famílias rurais no Semiárido, por meio de cisternas de placas, e a construir uma nova relação homem-natureza, baseada na convivência com o Semiárido. Almeja construir uma nova lógica de realização de políticas para a seca. Foge da dinâmica tradicional das políticas públicas, pois se origina na sociedade civil, numa articulação em rede de mais de 900 organizações e movimentos sociais e sindicais em torno da Articulação do Semiárido (ASA). Em 2003 foi incorporado ao quadro de políticas públicas governamentais. O primeiro tema da política pública está relacionado à construção de formas alternativas de desenvolvimento, por meio da criação de soluções alternativas a problemas sociais antigos. Os temas periféricos são o fortalecimento social e a gestão compartilhada. O público interessado abrange todas as organizações e movimentos sociais do Semiárido reunidos na ASA, bem como as populações das áreas consideradas semiáridas, em particular os agricultores familiares. A institucionalidade busca articular de forma não hierárquica e descentralizada distintos grupos de atores, distribuídos em distintos níveis – local, estadual, regional e federal –, contudo, o protagonismo ainda permanece na sociedade civil.

O *Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais* (PDSTR) pretende fortalecer os atores sociais do território em torno da construção participativa de um plano de desenvolvimento e da elaboração de projetos coletivos para o meio rural. A origem do programa está relacionada à criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, em 2004. Origina-se de uma linha de ação do Pronaf chamada “Infraestrutura e serviços” e do entendimento de que as políticas públicas para o meio rural deveriam ser planejadas em escala mais ampla que o município apenas, mas pensada para grupos de municípios. O principal tema da política está relacionado com a escolha de modelos alternativos de desenvolvimento para as áreas rurais, mais diversificados e heterogêneos. Sua dinâmica institucional é bastante diferenciada, obedecendo a uma lógica de seleção de territórios que serão foco da intervenção pública e estabelecendo, em distintos níveis da administração pública, conselhos compostos pelo Estado e pela sociedade civil, que se encarregam de estruturar e avançar com o programa. As áreas rurais com grande concentração de elevados graus de pobreza e de moradia de agricultores familiares, assentados e comunidades e populações tradicionais, são o foco do programa, de forma que os interesses giram em torno desses atores.

*O Territórios da Cidadania* (TC) é um desdobramento do programa anterior e surge com a intenção de articular, em torno de um mesmo território, um amplo leque de políticas públicas. A principal ideia por trás do programa é a necessidade de se pensar o desenvolvimento por meio da implementação de ações multisectoriais aplicadas de forma direcionada a áreas prioritárias, normalmente carentes. Seu objetivo é intervir nas causas estruturais da pobreza rural. O modo de operação do TC é semelhante ao anterior, ainda que reduza em parte o poder de decisão e o espaço da sociedade civil, apresentando uma dinâmica mais *top-down*. Conforma na política um dispositivo que visa à concentração e à articulação de políticas públicas setoriais em determinados recortes territoriais, preocupando-se com a governança das políticas públicas. Seus objetivos, interesses e instituições, portanto, diferenciam-se da lógica dos demais programas, visto que, mais do que voltados diretamente para os territórios e os atores sociais, a política busca reorganizar e rearranjar um amplo leque de políticas públicas com esses fins.

Os *Arranjos Produtivos Locais* (APLs) buscam desenvolver localidades com base na identificação e negociação de uma atividade econômica específica e reconhecida como potencial local. Enfatiza de forma mais acentuada a dimensão econômica dos territórios. Sua ideia central é de que o desenvolvimento requer o fomento das atividades econômicas enraizadas nos territórios e o aproveitamento das sinergias de proximidade, como cooperação e complementaridade. Centra-se nos atores sociais ligados às micro e pequenas empresas de uma determinada cadeia produtiva e, quando direcionado a áreas rurais, foca majoritariamente estabelecimentos da agricultura familiar mais consolidados. A institucionalidade tem na esfera federal sua instância decisória mais forte, pois nela são estipuladas as regras, a metodologia e é nela que são avaliados os projetos.

O *Programa de Aquisição de Alimentos* (PAA) é uma ação do Fome Zero que alia o combate à pobreza e à insegurança alimentar a instrumentos de inclusão social e de facilitação da comercialização de alimentos provenientes de agricultores familiares e suas organizações. A inclusão do combate à fome na agenda governamental é um fenômeno recente no país, tendo tido mais destaque na década de 1990. A principal ideia por trás do PAA é a promoção do desenvolvimento com inclusão social, por meio do desenho de políticas diferenciadas e dirigidas para segmentos da agricultura familiar. Os públicos envolvidos no desenho do PAA normalmente são os segmentos com maior capacidade produtiva no território, mas o programa atende também mercados institucionais e grupos da sociedade em situação de insegurança. A dinâmica da política parte da esfera federal, onde se estabelecem as regras que são repassadas para as demais instâncias regionais, estaduais e municipais. Sua territorialização dá-se numa dinâmica descendente até as organizações que estão articuladas no território.

O *Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural* (Proambiente) nasceu de uma experiência da sociedade civil em 2000 e tem por objetivo promover o equilíbrio entre a conservação dos recursos naturais e a produção familiar rural. Atua por meio do incentivo e da promoção de uma agricultura multifuncional. O programa foi objeto de intensa reivindicação de produtores da Amazônia desde 2000. Em 2004 foi incorporado ao conjunto de políticas governamentais. A principal ideia sobre a qual o programa se centra é buscar novas formas de desenvolvimento que combinem a preservação ambiental com as dificuldades e potencialidades encontradas na Floresta Amazônica para a agricultura. A ideia central é o desenvolvimento sustentável e as ideias periféricas são novas formas de produção e de execução de políticas públicas. A política foi desenhada e executada pelos movimentos sociais da Amazônia e volta-se para os distintos segmentos sociais que habitam esse ecossistema. Sua dinâmica institucional é diversificada e ainda não está completamente consolidada. De forma geral, passada a fase inicial do programa gestado na sociedade civil, suas regras e os recursos são repassados pelas esferas superiores às esferas locais, onde se dão as decisões de implementação do programa.

O *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar* (Pronaf) é, em termos de recursos públicos, o mais importante programa voltado para o público da agricultura familiar. Implementado em 1994 como Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap), trata-se de um programa de crédito voltado exclusivamente para agricultores familiares, classificados de acordo com sua receita. Ele surgiu como a primeira política pública diferenciada para pequenos produtores e como resultado de muita pressão popular, com destaque para o papel da Contag e do Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais (DNTR) da Central Única dos Trabalhadores (CUT). O objetivo do programa é fortalecer a capacidade produtiva dos agricultores, mediante a concessão de crédito a taxas diferenciadas. Suas ideias sustentam-se nas noções de eficiência e ganhos de produtividade, ainda que venha incorporando marginalmente a preocupação com o desenvolvimento sustentável, com as identidades e com a diversificação da produção. Os interesses giram em torno das representações da agricultura familiar, notadamente a Contag e a CUT. Sua institucionalidade baseia-se nos órgãos ligados ao pacto federativo e tem ampla participação de instituições bancárias na sua implementação.

O *Programa Nacional de Reforma Agrária* (PNRA) é uma política fundiária de dotação de terras e de fortalecimento de créditos a famílias sem-terra. O segundo PNRA encerrou-se em 2007, e atualmente a gestão do programa encontra-se sob responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). O primeiro PNRA foi lançado no contexto da redemocratização. Ainda que tal tema sempre constasse na agenda de reivindicações dos movimentos sociais brasileiros,

somente na década de 1980 o tema retornou à pauta do governo brasileiro, sob a estrutura do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário. A ideia que orienta o programa é a equidade no acesso aos recursos produtivos, neste caso, a terra. As ideias periféricas giram em torno da inclusão social, da distribuição de oportunidades e da segurança alimentar. Tal política sempre foi pautada pelos movimentos sociais e, ao mesmo tempo, foi objeto de disputa pelos setores patronais e do empresariado rural, englobando em duas discussões distintas e polarizados interesses. Seu público interessado é integrado por trabalhadores rurais sem-terra e outros segmentos do campo mais empobrecidos. Sua dinâmica é bastante descendente, uma vez que as regras e as decisões da política são definidas na esfera federal e depois repassadas e implementadas pelas regionais do Incra.

O *Programa Educação no Campo*, da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão do Ministério da Educação (Secad/MEC), tem por finalidade o desenvolvimento e a articulação de ações de educação em zona rural, incorporando na política educacional as demandas específicas dos sujeitos do campo. Foi fruto de um longo processo histórico e político de construção e inserção da temática da educação do campo na agenda governamental pelas organizações sociais e movimentos populares, como o MST. A ideia principal é a ampliação dos serviços públicos de educação para todo o território nacional, com atenção maior para aqueles segmentos cujo acesso à educação é dificultado. Suas ideias periféricas são a inclusão social, o combate à pobreza e a revalorização de nova ruralidade. Os interesses da política giram em torno dos movimentos e das organizações do campo e atendem, como público prioritário, todas as pessoas residentes no meio rural em idade de frequentar a escola ou não, sejam agricultores ou povos e comunidades tradicionais. A política obedece aos princípios da política federal para a educação, com responsabilidades e recursos repartidos entre as três esferas do Executivo nacional (municipal, estadual e federal), com autonomia decisória na prestação dos serviços de educação.

O *Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local* (Consad) é uma ação do Fome Zero, como o PAA, que busca fomentar cadeias de produção de alimentos por meio do fortalecimento de circuitos curtos de produção e consumo. Atualmente, esses espaços, que antes se voltavam para discussões e participação, vivenciam um processo de formalização em Oscips e Consórcios Intermunicipais. O programa foi todo gestado e formatado nas esferas governamentais. O grande tema da política é o desenvolvimento local, a segurança alimentar e o desenvolvimento sustentável. O programa engloba municípios que concentram baixo dinamismo econômico e elevados índices de pobreza, contudo atende aos segmentos produtivos mais consolidados produtivamente. Sua estrutura institucional reflete a centralidade no

plano federal no momento de elaborar e formatar o programa. Uma vez selecionados os territórios e formatada a política, ela era implementada no plano local por instituições como universidades e institutos. Os Consads revelam a ausência de um parceiro no nível estadual e a centralidade das prefeituras em todo o processo de gestão e encaminhamento dos projetos, principalmente na aplicação e transferência dos recursos públicos. Tais elementos, no decorrer do tempo, revelaram a fragilidade do dispositivo territorial.

O *Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária* (Pronera) também objetiva a ampliação e contextualização dos serviços de educação para o meio rural, contudo, centra no público dos assentados da reforma agrária e é implementado pelo Incra. O Pronera surgiu no mesmo contexto do programa Educação no Campo, por forte pressão dos movimentos sociais ligados ao campo brasileiro. Como no anterior, sua ideia central é a ampliação do acesso à educação como um direito. Seu público beneficiário e seus interesses giram em torno dos assentados e acampados da reforma agrária. A gestão nacional é exercida pela direção executiva e pela comissão pedagógica nacional, que repassa os recursos e as atribuições aos estados. A maior parte das ações dá-se diretamente entre o Incra e as universidades federais, ou outras instituições de ensino, sem que passe pela esfera intermediária ou estadual.

## 5. Políticas públicas, territórios e atores sociais

A análise das políticas públicas acima apresentadas, em particular de doze delas, possibilitou o desenho de uma tipologia que ressalta sua dimensão territorial. Foram distinguidos quatro grupos de políticas, de acordo com sua relação com o território.

**Desconcentradas:** são as políticas nas quais os atores mais atuantes e as decisões são centralizadas na esfera federal governamental. Eles definem as regras e as normas que orientam a política, delegando total ou parcialmente a aplicação delas no plano local, numa hierarquização das responsabilidades. Outra característica dessas políticas é a valorização da representação dos atores públicos com relação aos atores da sociedade civil. Nas políticas desconcentradas, a relação entre os interesses, as ideias e as instituições é estruturada pelo objetivo de satisfazer necessidades específicas da população, *vis-à-vis* as dificuldades envolvidas na prestação de determinado serviço público de maneira generalizada pela administração pública. Isso condiciona (ou deveria condicionar) a organização da delegação das responsabilidades entre os diferentes atores localizados nas diversas esferas de atuação (federal, estadual, territorial, municipal etc.). De forma geral, nesse tipo de política não há efetivamente uma repartição do poder decisório, e a incorporação dos atores da sociedade civil realiza-se de forma periférica e consultiva. Nesse grupo se enquadram o programa Luz para Todos, o Pronaf, o Pronera e o PNRA.

**Descentralizadas:** são as políticas que se caracterizam por uma efetiva repartição do poder de decisão entre as três esferas do governo (federal, estadual e municipal) e o seu compartilhamento com atores privados e da sociedade civil, em bases claras e com ampla repartição de responsabilidades. As distintas esferas têm a possibilidade de definir corpos específicos de normas e de elaborar instrumentos e dispositivos próprios de ação. A lógica da descentralização, baseada no compartilhamento do poder de decisão entre as unidades do Estado e entre atores públicos, privados e sociais localizados em diferentes níveis territoriais, implica a existência de princípios de ação precisos e rígidos, assim como mecanismos de fiscalização eficientes. A eficiência territorial das políticas descentralizadas depende amplamente da pertinência e do respeito desses princípios norteadores, assim como da capacidade dos atores envolvidos em assumir suas responsabilidades próprias. Nesse grupo se encaixam o SUS e o Educação no Campo.

**As políticas de fomento a projetos territoriais:** objetivam incentivar projetos territoriais que se caracterizam pela implantação da iniciativa em nível local, de acordo com um conjunto de regras definidas na esfera nacional. A proposta inicial é formulada pelo Governo Federal, que define as regras que norteiam a operacionalização do programa. É o Governo Federal que seleciona os critérios norteadores do recorte territorial e elege, a partir deles, os territórios de ação em que a política se territorializará. Nesse processo, os atores locais são convidados a estabelecer projetos de diferentes naturezas (social, econômica, cultural, ambiental etc.), que serão submetidos a instâncias públicas ou mistas, localizadas nas esferas estadual e nacional. Em todos os casos mencionados anteriormente, as políticas realizam-se mediante um duplo processo descendente-ascendente. Em um primeiro tempo, o Estado central define as regras e escolhe os territórios-alvo. Num segundo tempo, as propostas dos territórios são avaliadas pelos atores estaduais e nacionais para liberação dos recursos financeiros, numa lógica ascendente. A eficiência da governança territorial é ligada: (i) à qualidade e ao realismo das regras estabelecidas pela administração central; (ii) à eficiência do processo de construção de projetos territorializados (legitimidade das lideranças e dos “portadores de projetos”, pertinência social, econômica e territorial dos projetos, qualidade do processo consultivo e democrático, qualidade técnica dos projetos, capacidade de construção de um projeto hegemônico para o território etc.); (iii) à eficiência dos processos de avaliação *ex ante* dos projetos e de liberação do financiamento público; (iv) à adequação dos processos de fiscalização, de acompanhamento e de avaliação *ex post* dos projetos. Dentre esses aspectos, um dos desafios que vem se mostrando mais sério é o processo de liberação dos recursos financeiros por parte da administração central. Inserem-se nesse grupo o PDSTR, os Consads e os APLs.

**As políticas concebidas no nível territorial:** visam ao fomento de projetos territoriais, mas diferenciam-se do grupo anterior pela forma como esses projetos foram concebidos. Nesse grupo específico, a ideia que deu origem à política e às suas formas de operacionalização é oriunda da sociedade civil; o Estado tem uma participação mais restrita. Uma vez conformada a política pública no seio da sociedade civil (e implementada sem a participação do Estado), numa segunda etapa este instrumento é incorporado diretamente pelo Governo Federal, que legaliza e incorpora as regras anteriormente elaboradas pelos atores territoriais na sua estrutura institucional e as regras jurídicas. A principal contribuição do Estado nesse caso é a ampliação do programa a outras áreas de abrangência, quer no âmbito social (inclusão de outras categorias de atores), quer no âmbito territorial (inclusão de novos recortes territoriais). O processo de elaboração dessas políticas apresenta uma lógica completamente invertida em relação às do grupo anterior. Apresenta uma dinâmica ascendente. Sua gestação e formação se dão na escala de menor abrangência, o território, e longe da influência do Governo Federal. Uma vez consolidado o instrumento de política pública, percebe-se maior interesse por parte das esferas mais ampliadas da administração pública, que culmina com a incorporação desse instrumento no arcabouço de políticas públicas governamentais e a consequente ampliação do escopo e da abrangência desse instrumento. Num segundo tempo, após ter transformado a experiência numa política de porte geral, um movimento descendente é implementado com o intuito de permitir a operacionalização da política em lugares onde não existia, e/ou de ampliar o montante dos recursos públicos (financeiros e humanos) na região de origem. A eficiência depende estreitamente (i) da qualidade do projeto inicial, (ii) do realismo do processo de “instrumentalização” pelas entidades públicas, (iii) da eficiência da implementação em outros lugares, (iv) da adequação da política em ambientes estranhos ao lugar de origem e v) da capacidade da política pública, ao ser incorporada pelo Governo Federal, em manter uma dinâmica de participação autônoma da sociedade civil. Inserem-se nesse grupo o P1MC e o Proambiente.

O programa *Territórios da Cidadania* (TC) diferencia-se dos demais programas apresentados anteriormente, por estar em um plano programático-conceitual mais abrangente. Para o TC, não se trata tanto de programar ações diretas de desenvolvimento territorial, mas sim de articular políticas públicas setoriais com enfoque territorial já existentes no território. Encaixa-se essencialmente numa perspectiva de governança de políticas públicas. Pode-se considerar que a estratégia de ação do programa baseia-se em dois mecanismos complementares: a concentração das ações setoriais e sua articulação num mesmo espaço geográfico, caracterizado pela pobreza rural e denominado território. A concentração consiste em incentivar os ministérios participantes do programa a adensar suas ações nos territórios escolhidos.

A articulação de políticas públicas tem por finalidade criar um processo sinérgico entre as políticas setoriais com o objetivo último de combater a pobreza rural, tido como um fenômeno multidimensional. No nível federal, ela é realizada mediante reuniões semanais com representantes dos ministérios integrantes do programa, sob coordenação da Casa Civil. Nos níveis estaduais e territoriais, a articulação compete respectivamente ao Comitê Articulador estadual e ao colegiado territorial, e é realizada com agendas próprias.

A tipologia de políticas públicas apresentada permite a identificação de pelo menos três tipos de territórios ou espaços de ação pública: os territórios de prestação de serviços públicos, os territórios de projetos coletivos e os territórios-rede, criados por meio de um processo de articulação social.

As *áreas de prestação de serviço público* são definidas no quadro da organização de serviços públicos dirigidos a uma parte ou à totalidade da população moradora de um determinado recorte do território nacional. Podem representar um território de ação, estruturado a partir de um critério de eficiência institucional e técnica. O programa Luz para Todos, o SUS e o programa Educação no Campo contribuem, cada um a sua maneira, para estruturar o meio socioeconômico local.

Os *territórios de projetos coletivos* originam-se de projetos coletivos incentivados pelo Estado por meio de um processo de construção social. Destaca-se a figura do “mediador”, verdadeiro tradutor das normas federais ou estaduais no plano local ou territorial, que tem o papel central de acionar o conjunto de representações e normas locais, com o objetivo de traduzir as diretrizes estabelecidas no plano federal num conjunto de dispositivos coerentes com a visão de mundo compartilhada no território. A construção social fundamenta-se na existência de um interesse compartilhado pelos atores socioeconômicos locais. Esse interesse coletivo pode assumir diferentes facetas, tendendo para aspectos sociais, econômicos, culturais, ambientais, ou uma combinação deles segundo diversos graus de importância e intensidade. Um elemento é fundamental: o interesse coletivo que será transformado em ações concretas por meio da política deve ser coerente com a representação coletiva (dos atores sociais) sobre a realidade local, ou seja, deve manter uma coerência com o reconhecimento pelos atores locais sobre o que é importante e o que deve ser defendido, os problemas existentes e as estratégias disponíveis para aliviá-los ou resolvê-los. Sua eficiência dependerá de fatores como: da qualidade e do grau derealismo do diagnóstico da situação atual, da pertinência na definição de uma situação desejável, da clara identificação dos pontos fracos a solucionar, da definição coerente das ações possíveis de ser acionadas, da definição de uma estratégia para conseguir o apoio necessário a esses esforços e da capacidade de negociação com os possíveis provedores de recursos.

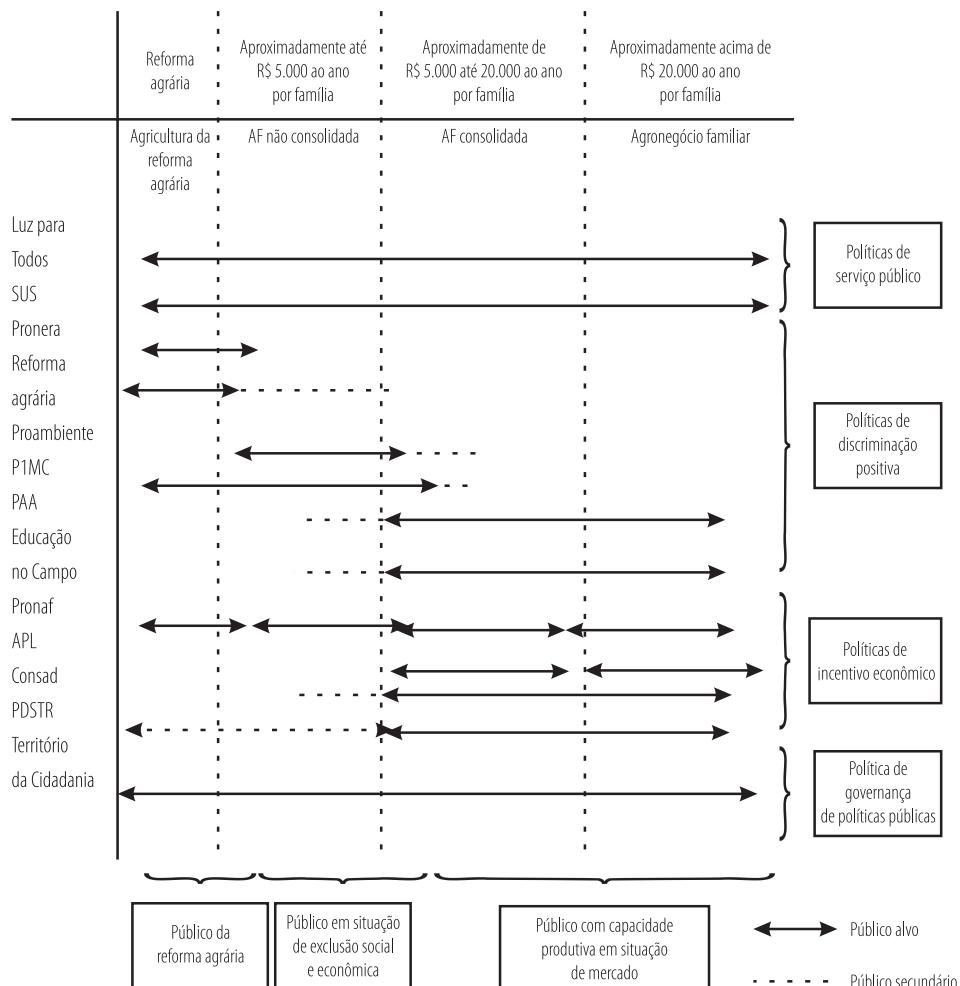
Os *territórios-rede* diferenciam-se pela quase ausência do Estado. É a sociedade civil organizada quem elabora, de forma paralela à ação governamental, seu próprio quadro normativo, acionando-o com o objetivo de construir um projeto autônomo para o território. O compartilhamento das ideias pode dar-se entre atores sociais que convivem num mesmo território ou entre atores localizados em recortes territoriais que não se sobrepõem, criando formas territoriais inéditas em redes ou em estrutura de arquipélagos.

Ainda que dirigidas para o mesmo recorte espacial, normalmente as políticas agem sobre distintos segmentos sociais e contam com a participação deles, os quais, embora compartilhando a mesma área geográfica, nem sempre apresentam interesses e projetos comuns. Dessa maneira, observa-se que, apesar do objetivo comum de contribuir para a redução da pobreza, em alguns casos especificamente rurais, cada programa tem um público-alvo definido, de maneira explícita ou não.

A Figura 1, a seguir, diferencia os públicos-alvo de cada um dos treze programas analisados, identificados a partir de diferentes fontes: literatura institucional, entrevistas com gestores, observações diretas.

A primeira lógica de ação é aquela da universalização do serviço público, cujas ideias fazem referência à democracia, à cidadania, ao direito constitucional de cada cidadão de acesso ao serviço público, e, de maneira simétrica, à obrigação do Estado de atender a todos os cidadãos. Os instrumentos de intervenção são diversificados, sendo essencialmente de tipo desconcentrado ou descentralizado. A segunda lógica é aquela da discriminação positiva. Se o objetivo das ações varia – por exemplo, combate à pobreza rural, redução da desigualdade socioeconômica, apoio ao desenvolvimento territorial –, a estratégia de ação é a mesma: o atendimento, de maneira privilegiada, a um segmento social específico, caracterizado por índices socioeconômicos reveladores de situação de pobreza (absoluta ou relativa) ou de exclusão, em consequência do processo histórico de discriminação. A terceira lógica de ação pública é aquela de incentivo, de fomento às atividades econômicas de determinados atores socioeconômicos. Seu objetivo é gerar um processo de desenvolvimento econômico e social criado pelo processo de encadeamento econômico positivo. A quarta é de governança de políticas públicas, representada pelo programa *Territórios da Cidadania*, cuja marca distintiva é criar um arranjo institucional orientador das ações ministeriais, com o objetivo de concentrar as políticas públicas nos espaços geográficos rurais de maior incidência da pobreza.

**Figura 1.** Relação entre programas, tipos e público-alvo



6. Algumas questões transversais: a articulação de atores sociais e políticas públicas, a gestão social, o marco jurídico e os mecanismos de financiamento

## 6.1 A articulação

As políticas são alvo de diferentes processos de coordenação respondendo a objetivos variados. Podem-se diferenciar os processos de articulação vertical, por

meio do qual se relacionam os atores de um mesmo programa localizados em escalas distintas (federal, estadual e territorial), e os processos horizontais, visando a criar vínculos, no nível territorial, entre variados atores sociais ou programas e ações públicas.

No que diz respeito aos processos de coordenação interna dos programas, observa-se, de forma geral, que a dificuldade é crescente entre as quatro categorias de políticas identificadas. No caso das políticas desconcentradas, os processos de coordenação – tanto vertical como horizontal – parecem relativamente simples, pois se limitam aos órgãos públicos específicos de um determinado setor de atividades (energia elétrica, por exemplo). No caso das políticas descentralizadas, a dificuldade é maior devido à existência de diferentes níveis de responsabilidade, bem como à diversificação dos atores sociais envolvidos em sua implementação. Os dois últimos grupos são aqueles que apresentam o mais elevado grau de complexidade e os maiores desafios.

A segunda modalidade de articulação corresponde à coordenação entre programas distintos, seja porque se dirigem ao mesmo público-alvo (agricultores familiares, população indígena, quilombolas etc.), seja porque atuam num mesmo espaço geográfico (território).

A questão da articulação das políticas, contudo, é bem mais delicada do que a simples concentração de políticas sobre uma mesma base territorial. Ela implica uma tomada de decisão que ajuste os diferentes dispositivos nos distintos níveis, estadual e territorial, dotando-os da mesma direção e construindo, a partir de suas sinergias, um objetivo compartilhado. Essa observância nos remete à questão da governança e, mais especificamente, aos dispositivos institucionais constituídos para seu exercício.

## 6.2 A gestão social

O papel dos atores sociais no leque das políticas públicas aqui estudadas varia significativamente. No caso das políticas de serviços públicos, a participação social limita-se às etapas de formulação das demandas sociais, mediante os circuitos estabelecidos nas esferas ampliadas. No caso das políticas de fomento a projetos coletivos nos territórios, a gestão social é mais complexa. A gestão constitui, *per se*, o principal alicerce do programa, procurando direcionar os atores locais para o exercício pleno do chamado protagonismo social.

## 6.3 O marco jurídico

Não existe, no Brasil, um marco jurídico específico em matéria de desenvolvimento territorial rural. A categoria “território rural” não existe nem mesmo na Constituição

Federal de 1988<sup>4</sup>. As políticas públicas com enfoque territorial caracterizam-se pela alta variabilidade dos seus marcos jurídicos. Essa diversidade jurídica introduz uma diferenciação dos programas em termos de estabilidade, continuidade, abrangência e, até, legitimidade.

Mas a consequência mais constrangedora da falta de marco jurídico para as políticas de desenvolvimento territorial está relacionada à rigidez do pacto federativo. Por conta de suas normas rígidas, o repasse de recursos públicos é limitado aos entes federativos (estadual e municipal). Essa dificuldade afeta particularmente as políticas de fomento a projetos territoriais.

#### **6.4 O financiamento**

O posicionamento de cada programa com respeito às regras do pacto federativo tem consequências diretas sobre as formas de financiamento a que recorrem cada um desses programas. As políticas de fomento a projetos territoriais são as que conhecem a maiores dificuldades. Alguns programas que objetivavam se distanciar das prefeituras municipais acabam se vendo na situação de depender delas para acessar os recursos públicos disponibilizados pela política. Outra dificuldade é a impossibilidade dos municípios inadimplentes de receber recursos da União. Esta situação corresponde a uma contradição da política, uma vez que a criação dos territórios objetiva combater a pobreza e acaba dificultando o acesso pelos municípios mais pobres. Outro problema relaciona-se com a demora da liberação dos recursos para financiar os projetos territoriais por causa do procedimento administrativo. A dificuldade na agilização dos recursos da União expressa-se com maior intensidade nos projetos de infraestrutura, o que evidentemente não facilita o cumprimento dos objetivos dos projetos coletivos.

### **7 . Considerações finais**

Há, hoje, notável determinação de enfrentamento de problemas estruturais ligados à formação histórica do Brasil. A redução das desigualdades sociais e espaciais passa cada vez mais a dividir a agenda governamental com a busca pelo crescimento econômico. Essa mudança de comportamento, que afeta diretamente a forma de elaborar políticas públicas, parte de uma constatação de que a desigualdade tem proporcionado a constituição de um processo estável e autorreprodutível de discriminação social e de concentração de pobreza. E esses processos atingem de forma mais significativa o meio rural.

**4** Contudo, a palavra “território” existe na Constituição, mas ela designa entidades federais, como os estados.

Contudo, a construção do chamado “protagonismo” sociopolítico desses atores no meio rural e, mais especificamente, na agricultura familiar é um processo ainda em andamento e muito heterogêneo, tanto do ponto de vista geográfico como social. Observa-se ainda uma diferenciação entre as regiões, segundo a intensidade da mobilização social, assim como a fragmentação dos referenciais mobilizados pelos atores sociais (agroecologia, agricultura camponesa, agricultura orgânica, agricultura colonial, agricultura integrada na cadeia agroindustrial etc.) em suas reivindicações. Coexistem, portanto, movimentos sociais que estão fortemente organizados nos três níveis da estrutura federal, capazes de discutir de igual para igual com o Poder Executivo, e setores não organizados, mal informados e fracamente representados. As condições e possibilidades para o protagonismo social são bastante diferenciadas.

Observa-se também a maior preocupação dos gestores com a articulação e a coordenação das políticas públicas. A criação dos Territórios de Cidadania é uma resposta a isso. Nesse contexto, a articulação das políticas públicas pode ser analisada como uma resposta à observação da trajetória recente das políticas públicas. Na segunda metade dos anos 1990, ganharam maior peso os programas públicos de tipo *social safety nets* (redes de segurança social), dirigidos para limitar os efeitos negativos das políticas liberais sobre os setores sociais mais enfraquecidos. Na primeira metade dos anos 2000 esse quadro sofreu mudanças, provocadas por um conjunto de transformações. De um lado, temos a retomada do crescimento econômico, a realização da apuração da dívida externa e o saneamento das contas públicas. De outro, o questionamento da política de controle das despesas públicas, as críticas ao baixo investimento público em áreas prioritárias, como saúde e educação, e a reivindicação da redistribuição dos benefícios do crescimento.

A articulação de políticas públicas busca utilizar-se das experiências anteriores para desenhar uma nova solução que não proporcione os problemas criados no passado pelas duas categorias de ação governamental: o efeito discriminante das políticas fragmentadas e a complexidade, a extrema homogeneidade ou padronização, bem como o alto custo, das políticas integradas.

Nessa direção, pode ser útil a realização de um balanço preliminar do *Territórios da Cidadania*. Uma primeira colocação diz respeito ao grau de complexidade dos dispositivos de articulação. Evidencia-se que a dificuldade da coordenação cresce rapidamente com o número de políticas envolvidas, assim como com o grau de divergência dos interesses dos públicos-alvo envolvidos no leque de políticas que se pretende articular. Uma segunda constatação é de que um dos maiores entraves para a articulação efetiva de políticas públicas é a falta de legislação para desenvolvimento territorial. Esta falta de mecanismo de democracia representativa territorial e a

dependência excessiva dos poderes municipais na gestão dos recursos repassados pela União fragilizam a legitimidade das instituições territoriais e limitam seu poder de ação. A terceira é que não há articulação efetiva das políticas públicas que não seja realizada nos diferentes níveis da estrutura federativa. A decisão federal pela articulação não significa que ela será aplicada nas demais esferas. E, por fim, não há articulação de políticas públicas se não houver a efetiva descentralização de responsabilidades e, em contrapartida, de recursos. Isso requer a clara definição do papel do Estado e da sociedade civil no desenvolvimento territorial e uma nova repartição dos recursos. A política territorial e a articulação de políticas públicas propõem-se a promover o fortalecimento e a maior concertação dos atores, governamentais e não governamentais, que estão no território, e não a simples transferência das atribuições do Estado para a sociedade civil.

## Referências

BONNAL, P.; KATO, K. **Análise comparativa de políticas públicas de desenvolvimento territorial.** Relatório Final. Rio de Janeiro: OPPA/CPDA/UFRRJ; Brasília: IICA, abr. 2010. 173 p. Mimeografado.

## CAPÍTULO II

### GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO CONTEXTO DE NOVAS INSTITUCIONALIDADES<sup>5</sup>

#### 1. Introdução

O eixo *Gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural no contexto das novas institucionalidades* teve por fim analisar os seguintes aspectos: (1) a existência ou não de um desenho único aplicável à articulação, à gestão social e à nova institucionalidade territorial; (2) as razões analíticas e operacionais que podem justificar adaptações (mais ou menos profundas) da institucionalidade aos objetivos de territorialização diversos; e (3) as razões analíticas e operacionais que podem justificar a existência de desenhos distintos de institucionalidade, correspondentes a diferentes concepções e prioridades acerca do desenvolvimento territorial – por exemplo, combate à pobreza rural, consolidação da agricultura familiar no meio rural e fortalecimento de dinâmicas econômicas, sociais, políticas e culturais endógenas já existentes no território, com ênfase no desenvolvimento de articulações urbanorurais intra e extraterritoriais etc.

O texto apresentado a seguir é uma síntese baseada em quatro relatórios técnicos. Seguramente, esta sistematização não retrata integralmente o trabalho efetuado ao longo da pesquisa; de toda forma, propõe-se a transmitir ao leitor, em linhas gerais, reflexões decorrentes das visitas a campo nos *Territórios da Cidadania* da Borborema (PB), do Noroeste Colonial (RS) e do Baixo Amazonas (PA).

Além desta introdução, compõem o texto mais quatro itens, três dos quais apresentam as experiências sociais e institucionais e a formação dos *Territórios da Cidadania* na Borborema-PB (segundo item); no Noroeste Colonial-RS (terceiro item) e no Baixo Amazonas-PA (quarto item). O quinto item trata do tema do protagonismo

**5** Relatórios originalmente escritos por Nelson Delgado (professor no CPDA/UFRRJ) e Silvia Zimmerman (doutoranda do CPDA/UFRRJ). O trabalho foi secretariado por Diva Azevedo de Faria, que acompanha todos os eixos temáticos contratados.

social e da dinâmica da institucionalidade territorial, fazendo uma análise comparativa dos três *territórios da cidadania* visitados. Ao final, apresentamos os referenciais bibliográficos citados.

## 2 . Território da Borborema (Paraíba): experiências sociais e institucionais e o Território da Cidadania

As experiências sociais e institucionais realizadas na região da Borborema, a partir da década de 1990, são fundamentais para entender as dinâmicas existentes e os avanços e os obstáculos atuais para o desenvolvimento rural sustentável e democrático no Território da Borborema por pelo menos três razões principais<sup>6</sup>.

Primeiro, porque a renovação do sindicalismo dos trabalhadores rurais, que começou a se consolidar na região por volta do início dos anos 1990 e que levou à criação do Polo Sindical da Borborema em 1998, consolidou progressivamente a perspectiva política de *atuar coletivamente, em rede, numa escala regional*, articulando sindicatos de diversos municípios das regiões da Borborema e do Cariri. Isso representou um acúmulo de aprendizado e de experiência para o movimento sindical e para as representações dos agricultores familiares participantes do Polo Sindical.

Segundo, porque a experiência do Agreste paraibano significou a oportunidade de articulação do movimento sindical com organizações não governamentais, especialmente a AS-PTA, voltadas para a construção de propostas metodológicas, de formação e de intervenção na realidade local, tendo em vista a busca de modelos alternativos de desenvolvimento rural, baseados no reconhecimento da força e da diversidade produtiva e cultural da agricultura familiar.

Essa articulação/partneria, que teve início em 1993, foi progressivamente amadurecendo o intento de ampliar a escala dos processos sociais e das redes de inovação para toda a região do Agreste da Paraíba. Para tanto, mostrou-se indispensável a existência de um ator regional com capacidade para coordenar política e metodologicamente o processo. A aposta recaiu sobre o Polo Sindical da Borborema, que se tornou um espaço político-organizativo unificador do conjunto das organizações da agricultura familiar em torno da construção de um *projeto comum de desenvolvimento local e de promoção da agroecologia* (SILVEIRA; VICTOR; ANACLETO, 2007, p. 13 – ênfase adicionada).

**6** Esta afirmação está baseada em Diniz (2007), Piraux & Bonnal (2007 e 2008), Miranda & Piraux (2008), Silveira, Victor & Anacleto (2007), Bonnal, Diniz, Tonneau & Sidersky (2006), além de informações e reflexões coletadas nas entrevistas.

Um seminário voltado à agricultura familiar, em 2001, lançou as bases deste projeto, que passou a ser conhecido também como *projeto de transição agroecológica ou de agricultura familiar agroecológica*. O ponto que merece destaque adicional neste contexto é que a capacidade de manter, amadurecer e consolidar essa articulação entre movimento sindical e organizações não governamentais do tipo da AS-PTA, demonstrada pela experiência do agreste paraibano, além de permitir a construção de uma identidade agroecológica comum entre importantes segmentos da agricultura familiar, tornou o Polo Sindical da Borborema portador privilegiado de um projeto de desenvolvimento rural local sustentável bastante legitimado em diversos segmentos da sociedade e da economia locais, o que reforçou sua importância estratégica na institucionalidade do novo Território da Borborema.

Terceiro, porque a determinação do movimento sindical de formular e implementar um projeto concreto de desenvolvimento rural alternativo e sustentável para a região da Borborema e do Cariri esteve desde o início associada à decisão de *influenciar de forma mais permanente as políticas públicas*. Não se abria mão da parceria com o Estado, e essa parceria deveria se efetivar por meio da concepção e da execução de políticas públicas diferenciadas para a agricultura familiar regional.

Em nossa avaliação, os três elementos acima assinalados, antes da criação do Território da SDT, dão uma qualidade diferenciada aos movimentos sociais da região e lhe atribuem uma capacidade de iniciativa e de protagonismo indispensável para a implementação da abordagem territorial, tanto do ponto de vista da democratização da governança territorial, quanto da formulação de projetos estratégicos de desenvolvimento rural sustentável<sup>7</sup>.

Em nosso relato da experiência social e institucional na região do agreste e do semiárido paraibanos ressaltamos, principalmente, a atuação de três atores sociais, o Polo Sindical, a ASA/PB e a AS-PTA/PB, mas cabe assinalar que outros atores da sociedade civil foram também importantes para a estruturação do Território da Borborema. Entre eles, destacamos o Fórum dos Assentados de Reforma Agrária, oficializado em 2002, cuja origem remonta a período anterior<sup>8</sup>.

De acordo com as entrevistas, sem dúvida, uma das ideias-força de agregação do Território da Borborema e de seus atores sociais foi o projeto de agricultura alternativa,

**7** Para uma síntese dos argumentos na literatura brasileira e latino-americana recente sobre experiências de desenvolvimento territorial rural em que os movimentos sociais atuantes nesses territórios têm sido muito mais bem-sucedidos em sua capacidade de influenciar a institucionalidade territorial das políticas públicas do que em sua disposição para estimular processos de inovação, principalmente econômica e tecnológica, recomenda-se consultar Bebbington, Abramovay & Chiriboga (2008).

**8** Ver Delgado & Zimmermann (2008b).

pautado pela política de conversão agroecológica, que, ao mesmo tempo e ao longo do tempo, ajudou a consolidar e foi consolidado pela articulação territorial dos atores da sociedade civil, por meio das ações das organizações sindicais, com apoio da ASA/PB, da AS-PTA/PB e das demais ONGs que atuam na região da Borborema.

O Território da Borborema foi homologado no dia 29 de julho de 2003, logo após a constituição do programa dos Territórios Rurais de Identidade da SDT/MDA. A existência prévia de uma articulação regional (um “território”) caracterizada por forte presença da sociedade civil, com grande capacidade de ação coletiva e de iniciativa locais, viabilizou a implementação do que foi chamado de “trajetórias de experimentação social” na região (DINIZ, 2007, p. 3). Isso também possibilitou a interação de agências e políticas governamentais com representações de agricultores familiares e organizações não governamentais (como o Polo Sindical da Borborema, a ASA/PB e a AS-PTA/PB), antes mesmo da criação do território da SDT, com grande influência sobre a estruturação institucional e a dinâmica posterior do território. Na época, para coordenar o território foi instituído o Fórum de Desenvolvimento Territorial Sustentável da Borborema<sup>9</sup>.

Com a instituição do programa *Territórios da Cidadania* (TC)<sup>10</sup>, em 2008, houve uma alteração na composição do Fórum de Desenvolvimento Territorial Sustentável da Borborema, basicamente por agregar representantes dos demais municípios que fazem parte do Território, mas que até então não participavam do Fórum. Também foram incluídos representantes de órgãos do Estado da Paraíba e de entidades sociais regionais. A nova formatação passou a ser paritária entre representantes da sociedade civil e do poder público, e a nova Coordenação Executiva, exercida por 12 representações. Para agilizar as demandas das ações vinculadas ao TC foram eleitos quatro representantes da Coordenação Executiva (AS-PTA, Emater, BNB e ONG Arribaçã), que ficaram responsáveis por assinar documentos mais urgentes.

De acordo com as entrevistas realizadas, criou-se grande expectativa pelo lançamento do TC, em grande medida porque foi anunciado que uma quantia significativa de recursos, da ordem de milhões de reais, seria investida no território. No entanto, o programa também foi recebido com cautela, devido a algumas razões: (1) a alteração da composição do Fórum, que deixou de privilegiar a representação da sociedade civil e passou a ser paritária (entre governo e sociedade civil); (2) o

**9** Em 2005, quando foi formalizado, o Fórum era composto por, aproximadamente, 30% de representantes do Poder Público, 50% de representantes da sociedade civil e 20% de representantes do que chamamos de espaços públicos municipais de participação. Ver, sobre a composição do Fórum de Desenvolvimento Territorial Sustentável da Borborema, Delgado & Zimmermann (2008b, p. 14-19).

**10** A partir deste momento, no texto, quando nos referirmos ao programa *Territórios da Cidadania*, do Governo Federal, iremos utilizar a sigla TC.

programa impôs uma dinâmica de “cima para baixo” para o Território, isto é, teve o Governo Federal como seu ponto exclusivo de partida, e (3) grande parte dos projetos estratégicos aprovados, até o momento em que realizamos as entrevistas, ainda não haviam sido implementados.

Conforme já alertamos (DELGADO; ZIMMERMANN, 2008a, p. 16), segundo os entrevistados, nos Territórios Rurais de Identidade havia, aparentemente, “maior autonomia da institucionalidade criada frente ao Estado e expectativa de maior protagonismo dos atores da sociedade civil”, enquanto nos Territórios de Cidadania há, aparentemente, “menor autonomia da institucionalidade criada em relação ao Estado e maior protagonismo dos atores estatais”<sup>11</sup>.

Por fim, alguns entrevistados mostraram preocupação adicional com dois aspectos relacionados com a concepção do TC. O primeiro é que o grande número de membros que compõem o novo Fórum poderia inviabilizar sua capacidade de manejá-lo e executar o programa, reduzindo-o à mera função de fiscalizador das ações operacionalizadas. E o segundo destacava o fato de que cada ministério tinha uma concepção própria de territorialidade e recorte territorial, além da impressão de que nem o Governo Federal nem as agências federais responsáveis pela execução de ações específicas tinham muita clareza sobre o que era de fato o programa *Territórios da Cidadania*.

### **3. Território Noroeste Colonial (Rio Grande do Sul): experiências sociais e institucionais e o Território da Cidadania**

No Rio Grande do Sul, diferentemente de outros estados brasileiros, foi criada, desde o início da década de 1990, uma institucionalidade regional legal com base na divisão do estado em Conselhos Regionais de Desenvolvimento, os Coredes, instituídos, no final de 1994, pela Lei nº 10.283 (Decreto nº 35.764). Inicialmente os Coredes abrangiam 21 regiões do estado, mas atualmente somam 28, sendo os últimos Coredes, fundados em 10 de janeiro de 2008 (Decreto nº 45.436), o do Vale do Jaguari e o da região Celeiro<sup>12</sup>.

Com relação aos Coredes, o que nos interessa é observar se a institucionalidade que criaram teve algum tipo de interação e/ou reflexos na proposta de criação do Território de Cidadania e na nova institucionalidade do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter) na região.

**11** Cabe rever alguns comentários que fizemos em Delgado & Zimmermann (2008, p. 15-16) sobre as diferenças entre os programas.

**12** Os Coredes foram objeto de inúmeros estudos. Ver Delgado & Zimmermann (2009).

Nesse sentido, há evidências de que a implementação do TC no Rio Grande do Sul, em 2008, foi influenciada pela institucionalidade existente nos Coredes e que os territórios de cidadania criados assumiram, em sua maioria, o mesmo nome dos respectivos Coredes, embora não tenham adotado o mesmo conjunto de municípios e a mesma arquitetura de representação social<sup>13</sup>.

Assim, o Território de Cidadania do Noroeste Colonial não é o único a conter número maior de municípios que o Corede de mesmo nome. É importante mencionar, ademais, que o Corede Noroeste Colonial original (com 34 municípios) sofreu, em janeiro de 2008, um desmembramento que resultou na criação do Corede Celeiro (com 21 municípios), separado do atual Corede Noroeste Colonial (com 11 municípios). Essa divisão veio atender a uma antiga reivindicação das representações das duas sub-regiões, explicada, em grande medida, pelas diferenças observáveis entre elas, tanto do ponto de vista de suas características socioeconômicas como da diversidade de atores existentes (DELGADO; ZIMMERMANN, 2009).

Conforme as entrevistas, a antiga conformação do Corede Noroeste Colonial – incluindo a região de Ijuí e a região Celeiro e totalizando 34 municípios – não permitia a formulação de projetos coletivos de desenvolvimento devido à considerável diferença socioeconômica, ao acúmulo de problemas específicos e à própria diversidade de atores sociais e de instrumentos de atuação política nas duas sub-regiões. Ademais, os representantes da região Celeiro sentiam-se muito pouco contemplados pelas decisões tomadas no Corede Noroeste Colonial original, que, segundo eles, favoreciam principalmente a região de Ijuí, inclusive pelo destaque que a Unijui sempre obteve no Corede.

A nova institucionalidade formada, com a criação do Território de Cidadania Noroeste Colonial, ao final do ano de 2008, representou um reagrupamento dos dois Coredes “sub-regionais” mencionados e, ao mesmo tempo, uma certa “volta ao passado”, com a retomada da composição do Corede Noroeste Colonial vigente até o início de 2008, acrescida de dois municípios – Cruz Alta e Boa Vista do Cadeado – situados no Corede Alto do Jacuí.

As entrevistas realizadas indicaram algumas razões que podem explicar este comportamento um tanto surpreendente, tendo em vista a experiência anterior com o Corede e as marcantes diferenças socioeconômicas existentes nas regiões de Ijuí

**13** Em Delgado & Zimmermann (2009, p.13) apresentamos um quadro no qual aparecem os municípios que compõem os Territórios da Cidadania e os Coredes no Rio Grande do Sul. De modo geral, as questões apresentadas até o momento indicam o quanto a institucionalidade do Corede e a dos Territórios Rurais de Identidade e/ou de Cidadania estão, no Rio Grande do Sul, intrinsecamente associadas, o que torna inevitável que nossa apresentação sobre o Território Noroeste Colonial faça, constantemente, referência aos Coredes.

e Celeiro. A mais importante parece ser que este foi o arranjo político considerado indispensável para garantir a criação de um território de cidadania na região noroeste colonial, viabilizando sua participação no TC.

Segundo a maioria dos entrevistados, seria impossível obter um território de cidadania para a região de Ijuí e outro para a região Celeiro. Juntando as duas sub-regiões, perdeu-se em “identidade social”, mas ganhou-se em poder de barganha político, pois o território proposto (e aceito) inclui vários segmentos do público prioritário do MDA, tais como agricultores familiares (em ambas as sub-regiões, mas em especial na Celeiro); indígenas (as reservas indígenas dos Kaigang e dos Guarani estão em Tenente Portela e Miraguaí, na Celeiro)<sup>14</sup>; ribeirinhos e pescadores artesanais (em Ijuí e nos municípios da região Celeiro que fazem margem com o rio Uruguai); e assentados de reforma agrária, que se localizam principalmente em Jóia e Ijuí (na região de Ijuí), e em Boa Vista do Cadeado e em Cruz Alta, que pertencem ao Corede Alto do Jacuí, como vimos.

A pesquisa de campo deixou clara uma cisão, por assim dizer, na avaliação que diferentes atores fazem da atuação e das expectativas em relação ao Corede e ao Codeter. Segundo eles, o Corede abriga um público mais amplo de grupos econômicos, sociais e políticos e trata também de forma mais abrangente as temáticas regionais. Esses atores conhecem muito pouco o Território de Cidadania recém-criado e destacam que, enquanto o Corede se enquadra nos moldes da democracia representativa, o Codeter faria parte de um processo de democracia participativa, com sua ênfase num público muito específico e na participação de pessoas e de movimentos sociais, em detrimento das instituições oficiais.

Por outro lado, apesar das disputas existentes, é igualmente claro que o Território de Cidadania é visto pelos representantes da sociedade civil como uma conquista sua. As principais lideranças do Codeter não fazem parte do Corede, são outras pessoas, representantes de movimentos sociais, de pequenas cooperativas de agricultores familiares e de algumas agências estatais (como a Emater), por meio de técnicos com capacidade de diálogo com os movimentos sociais. Em geral fazem parte de um público que tem mais contato com as políticas do MDA – assentados, agricultores familiares, indígenas, ribeirinhos – e que não se sentia representado no Corede.

Em síntese, a estrutura do Codeter Noroeste Colonial, se comparada com a estrutura do Corede preexistente, chama a atenção para as seguintes características:

**14** Destaque-se que, segundo um dos entrevistados que foi articulador territorial, a existência de reservas indígenas na sub-região Celeiro foi essencial para que a região Noroeste Colonial superasse a região das Missões na obtenção de um território de cidadania.

1) a criação de um território de cidadania numa região onde não existia previamente território rural de identidade; 2) a rapidez com que a proposta de território teve de ser concebida, de modo que, entre outros aspectos, a criação do Codeter foi acompanhada pela quase simultânea definição e aprovação de projetos territoriais; 3) o forte protagonismo das organizações da sociedade civil na criação e na implementação do Colegiado; e 4) a composição paritária exigida para o Codeter pelo TC em relação às representações do Estado e da sociedade civil.

Sem desmerecer o experimento representado pelo Corede, suas características são diversas das do Codeter, em alguma medida condicionada pela dinâmica política dos governos estaduais, que não se enquadra na atual abordagem territorial. Ademais, como os atores principais que puxam a dinâmica do Codeter não têm participação relevante nos Coredes, pouco lhes serviu essa experiência como aprendizagem para uma convivência que, apesar de competitiva e conflitiva, tem de ser capaz de viabilizar comportamentos e decisões que tendam a servir a interesses comuns e não simplesmente a objetivos particulares e fragmentados.

No caso do Noroeste Colonial, a falta desse aprendizado prévio acirrou os conflitos e as desconfianças já existentes entre os movimentos da sociedade civil e estimulou cada um a buscar atender seus interesses específicos e a dar continuidade ao trabalho que já vinha realizando anteriormente, sem grande preocupação com a formulação de projetos estratégicos e de caráter efetivamente territorial.

#### **4. Território Baixo Amazonas (Pará): experiências sociais e institucionais e o Território da Cidadania**

A região do Baixo Amazonas, no Pará, tem certa tradição como unidade político-administrativa de planejamento e de intervenção dos governos estadual e federal, em diferentes contextos políticos. Assim, já correspondeu a uma antiga região de planejamento da Seplan-PA; a uma nova região de integração da Secretaria de Integração Regional do Governo do Estado do Pará; a um Território Rural de Identidade da SDT/MDA e, mais recentemente, foi escolhida como um Território de Cidadania do TC (CIRAD-IPAM, 2009, p. 5).

No Baixo Amazonas, a mobilização social é antiga. Foi iniciada nos anos 1970 pela organização sindical associada à Fetag, com apoio dos movimentos eclesiás de base. Nos anos 1980 ganhou fôlego com a criação de projetos para a região, que visavam fortalecer a agricultura familiar local. O novo contexto dos anos 1990 obrigou governo e sociedade civil a debater prioridades para a região, o que contribuiu para que os movimentos sociais existentes se fortalecessem e novos movimentos e organizações fossem criados (CIRAD-IPAM, 2009, p. 15). Foi quando surgiu o Centro de

Estudos, Pesquisa e Formação dos Trabalhadores do Baixo Amazonas-PA (CEFT-BAM), organização basicamente formada por pequenos agricultores, trabalhadores rurais, ribeirinhos e pescadores.

O contexto de conflitos sociais, econômicos, ambientais e políticos que se sucede em torno dos temas da apropriação privada da terra e da água, da exploração dos recursos naturais e dos tipos de sistemas produtivos a serem priorizados e estimulados pelas políticas públicas no BAM contribui para grandes divergências entre os projetos de desenvolvimento para a região, que afetam a relação entre os atores territoriais e os processos de institucionalização do Território de Cidadania do Baixo Amazonas-PA<sup>15</sup>.

Foi nesse contexto de conflituosidade que, em 2003, foi criada a Comissão de Implementação de Ações Territoriais (CIAT), a qual principiou a formatação da estrutura do Codeter BAM, oficialmente instituído em 2008. De acordo com as informações coletadas, a identidade do território do BAM-PA foi estabelecida, basicamente, pela proximidade entre os municípios e pelo histórico de atuação dos movimentos sociais na região, que há muito tempo se denominam como movimentos sociais do Baixo Amazonas. Para não entrar em divergência com o Governo Federal, os movimentos sociais optaram por manter o Território do BAM com o mesmo recorte de municípios, incluindo Almeirim.

Até 2008 a composição do Codeter não era paritária entre membros da sociedade civil e do poder público, mas havia uma maioria da sociedade civil. A exigência de paridade foi acatada para incluir o território do BAM no TC. Segundo depoimentos, aparentemente a introdução da paridade não gerou conflitos com os movimentos sociais locais, já que as propostas de desenvolvimento para o território teriam de incluir, inevitavelmente, a ação do poder público, mesmo considerando que este, em suas três instâncias (municipal, estadual e federal), possa ter opiniões muito distintas das opiniões manifestadas pelas organizações da sociedade civil.

Entre os representantes da sociedade civil no Codeter BAM há uma particularidade que singulariza a experiência do Baixo Amazonas-PA. A representação da sociedade civil no Codeter inclui não apenas os movimentos sociais organizados, mas também uma organização representativa do setor privado, empresarial, regional, que é o Sindicato Rural de Santarém (Sirsan). A associação comercial e algumas

**15** É importante recordar o fato de que o uso desenfreado dos recursos naturais e a intensificação da produção de grãos e da pecuária extensiva na região têm potencializado a mobilização social, principalmente das ONGs ambientalistas e das organizações de pequenos agricultores, ribeirinhos, extrativistas, quilombolas, indígenas e demais povos e comunidades tradicionais afetados pelo modelo intensivo e predatório de uso dos recursos naturais.

organizações coletivas de pecuaristas já manifestaram interesse em participar do Codeter, além de empresas privadas, como mineradoras (de bauxita, por exemplo) e a própria Cargill.

Se isto se concretizar, o Codeter BAM vai contar entre seus membros não apenas representantes do governo e da sociedade civil, mas também do mercado, o que pode significar uma experiência única no campo dos territórios de cidadania no país<sup>16</sup>. Caso se efetive, este será um notável desafio para o Codeter, que refletirá, ao mesmo tempo, um aparente reconhecimento da importância do TC pelo setor privado regional, bem como a disposição, pelo menos, de segmentos da sociedade civil local de “sentar” com representantes do setor privado no Codeter, numa tentativa de legitimá-lo e fortalecê-lo, buscando relativizar a prática generalizada das grandes empresas e associações do setor empresarial de “falar direta e exclusivamente com o governo”.

Conforme as entrevistas realizadas na pesquisa, os dois protagonistas fundamentais do processo territorial e da implementação do Codeter BAM são a Fetagri, que é uma referência histórica no BAM-PA<sup>17</sup>, pelo lado da sociedade civil, e a Secretaria Executiva de Agricultura do Estado do Pará (Sagri), pelo lado governamental. Note-se que o dirigente da Sagri e outros dirigentes incorporados ao governo atual são oriundos de movimentos sociais. Esta é uma das características do processo de institucionalização da abordagem territorial no caso do Território de Cidadania do Baixo Amazonas-PA: tanto o movimento sindical (por intermédio da Fetagri), como o governo estadual (especialmente por meio da Sagri), articulam-se como protagonistas principais deste processo.

O Codeter BAM é composto por organizações que atuam dentro da área de abrangência do Baixo Amazonas-PA e que encaminharam sua reivindicação de fazer parte do colegiado territorial. No entanto, nem todas as organizações que encaminharam solicitação ao colegiado territorial atuam efetivamente no Codeter. Os conselhos municipais, conforme os entrevistados, apesar de figurarem no rol da composição do Codeter, não têm sido muito presentes, nem ativos. Dos 12 conselhos municipais que reivindicaram inclusão no colegiado, cerca de 8 não participam. Segundo eles, na mudança de ênfase do município para o território, os

**16** Se utilizarmos a definição operacional de sociedade civil proposta por Cohen & Arato (1992, p. ix), parece implícito que podemos considerar as associações representativas dos segmentos empresariais como fazendo parte da sociedade civil, mas não as empresas. Na medida em que essas participem diretamente em esferas públicas, como o Codeter, tudo indica que é melhor classificar seus representantes como fazendo parte da esfera do mercado, de modo que essas instituições passam a ter membros que representam as esferas da sociedade civil, do Estado e do mercado (OFFE, 2001).

**17** O Território de Cidadania BR-163 é outra base importante de atuação da Fetagri.

Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, por exemplo, perderam função e importância como instrumentos de controle da política pública descentralizada e sua participação no Codeter ficou esvaziada.

Boa parte dos obstáculos para a implantação e a consolidação da política territorial, que os entrevistados mencionaram para o BAM, tem a ver com: (1) a inexistência de um marco jurídico para os territórios; (2) o desinteresse e/ou o despreparo dos prefeitos municipais, que muitas vezes são empresários e são indiferentes ou hostis à existência do território; (3) a ação dos deputados estaduais e federais que, por meio das emendas parlamentares, passam por cima do Codeter, negociando diretamente com os prefeitos ou com o governo estadual, viabilizando o financiamento de projetos que não têm características territoriais, nem seguem as prioridades estabelecidas pelo Colegiado; (4) a falta de infraestrutura e de recursos financeiros (ou sua irregularidade) para o Codeter, o que inviabiliza a periodicidade das reuniões e dificulta enormemente o trabalho do articulador em um território com a complexidade e o tamanho do BAM-PA; (5) a falta de capacitação técnica das organizações da sociedade civil para a elaboração e a execução dos projetos territoriais; (6) as dificuldades de relacionamento com os agentes financeiros e a pouca consideração que têm, na prática, com a abordagem e a política territoriais; (7) a existência de diferentes recortes administrativos na atuação de determinadas agências governamentais, como a Emater e a Embrapa, que não coincidem com o recorte adotado no território do BAM, e que limitam a efetividade e a eficácia da ação dessas agências quando consideradas sob uma ótica territorial, e (8) o pouco conhecimento existente no Codeter e no território sobre o TC, o que, em geral, sugere aos atores locais que a implementação do programa não tem nenhuma relação com a dinâmica da institucionalidade territorial local.

## **5. Protagonismo social e dinâmica da institucionalidade territorial: comparando territórios de cidadania**

Por *protagonismo social territorial* estamos entendendo o processo pelo qual determinados atores sociais existentes no território agem coletivamente como portadores da abordagem territorial e como impulsionadores principais da implementação tanto da institucionalidade como do desenvolvimento territorial. Isto significa que esses atores possuem, de forma mais ou menos clara ou incipiente ou implícita: (1) uma perspectiva de atuação territorial, (2) liderança razoavelmente legitimada na organização e na condução do Codeter e (3) algum tipo de proposta estratégica de desenvolvimento rural do território, que vai ser utilizada, explícita ou implicitamente, para tentar construir um tipo de “bloco hegemônico” no território e orientar a utilização dos recursos financeiros à disposição do Codeter (basicamente os

do Pronat e Proinf), no sentido da aprovação de projetos territoriais que, pelo menos em parte relevante, objetivem implementar esta estratégia de desenvolvimento rural no território<sup>18</sup>.

No caso do *Território de Cidadania da Borborema-PB*, observamos que o protagonismo social territorial foi conduzido por organizações da sociedade civil, especialmente pelo movimento sindical, a partir de uma experiência histórica na qual estavam presentes três elementos fundamentais de aprendizado para a possibilidade desse protagonismo social: (1) atuação coletiva em rede em escala regional e não municipal (o Polo Sindical), (2) oportunidade de articulação do movimento sindical com organizações não governamentais com capacidade de formulação de modelos alternativos de desenvolvimento rural e (3) disposição de influenciar diretamente as políticas públicas, existentes ou a serem criadas, para a agricultura familiar.

No Território da Borborema, este protagonismo social do movimento sindical associou-se à proposta ou projeto de transição agroecológica ou de agricultura familiar agroecológica, entendido como referência norteadora das ações e concepções relativas ao desenvolvimento rural no território, inclusive, e muito significativamente, para orientar o Codeter na escolha dos projetos territoriais a serem financiados com recursos do Pronat (e/ou Proinf) e considerados como projetos estratégicos para o desenvolvimento rural.

Note-se que no caso da Borborema, a abordagem territorial tem enfrentado oposição nos governos municipais e estadual, o que tem dificultado sobremaneira a concretização dos projetos estratégicos aprovados pelo Codeter (dada a inexistência de um marco jurídico para o território). Esta situação coloca desafios para o desenvolvimento territorial que dificilmente serão enfrentados sem a participação mais ativa do Governo Federal e do MDA. Nesta perspectiva, é interessante considerar o programa *Territórios da Cidadania* sob outra ótica (adicional): como pode contribuir para fortalecer o protagonismo social territorial, corrigir os equívocos e omissões resultantes desse processo e enfrentar os obstáculos concretos existentes para a consolidação da abordagem e da institucionalidade territoriais? Poder responder de alguma forma a essas questões, ou a parte delas, pressupõe a necessidade urgente de avançar no enraizamento do programa nos atores e na institucionalidade territorial.

**18** O conceito de “bloco hegemônico” está usualmente associado a Gramsci. Apesar das similitudes, não o estamos utilizando num sentido que nos comprometa com a visão e os objetivo de Gramsci (ver GRUPPI, 2000). Aqui, o conceito de hegemonia está associado à tentativa, a partir da iniciativa de determinados atores, de compor uma base social e política capaz de respaldar a presença e a implementação de uma proposta ou de um projeto de desenvolvimento rural para o território.

O Território de Cidadania Noroeste Colonial, do Rio Grande do Sul, foi criado em uma região onde preexistia uma institucionalidade de governança regional ligada ao governo estadual, que é a dos Coredes. Na verdade, a criação do território foi uma iniciativa de organizações da sociedade civil que se sentiam marginalizadas pelo Corede e que juntaram forças para tentar participar do programa *Territórios da Cidadania* no Rio Grande do Sul. Para conseguir sua incorporação, foi necessário atender aos requisitos do programa, entre os quais está a presença significativa do público prioritário atendido pelas políticas do MDA (agricultores familiares, indígenas, ribeirinhos, quilombolas etc.). Para tanto, o Território de Cidadania Noroeste Colonial praticamente recriou o antigo Corede Noroeste Colonial (acrescido do município de Cruz Alta), que havia sido desmembrado posteriormente (em Corede Noroeste Colonial e Corede Celeiro) porque não conseguiu dar conta das diferenças socioeconômicas importantes que existem entre as duas sub-regiões – norte (Celeiro) e sul (Noroeste Colonial) –, artificialmente incluídas no Corede Noroeste Colonial original e no novo Território de Cidadania.

Com esse problema de origem, que unificou em um território dois territórios com características socioeconômicas diversas e com presença diferenciada de atores sociais, e sem qualquer experiência prévia de aprendizado da abordagem territorial – ao contrário de outros territórios de cidadania que foram previamente Territórios Rurais de Identidade –, nossa análise verificou o que podemos chamar de ausência de protagonismo social no território, pela inexistência de atores que liderem hegemonicamente a implantação da institucionalidade territorial e que sejam capazes de construir uma proposta de desenvolvimento rural para a região capaz de atrair a composição de uma base social e política significativa de apoio a ela.

O que observamos foi uma enorme fragmentação das organizações da sociedade civil local, com visões e propostas muito diversas sobre os problemas e as soluções para o território (ou para os dois territórios diferentes que existem na região), e com enorme desconfiança umas das outras (todas falam mal umas das outras). Algo muito distante do que estamos chamando de “bloco hegemônico” capaz de liderar a implementação da institucionalidade e da política territoriais. Como consequência, apesar da boa vontade de muitas pessoas envolvidas no processo, a ação coletiva das organizações e dos movimentos sociais assemelha-se muito ao modelo de “caça às rendas” (*rent seeking*), na qual cada uma das sub-regiões e cada uma das organizações ou movimentos tenta garantir sua parte nos recursos financeiros à disposição do Codeter, na justificativa de que o projeto que apresenta é “estratégico” porque reflete seu diagnóstico sobre a realidade territorial, que é o único “correto”.

Esta situação de inexistência de protagonismo social no território agrava-se ainda mais porque o governo estadual existente em 2009 era hostil à abordagem

territorial, e os governos municipais, de modo geral, ou são contrários ou indiferentes ou cautelosos em relação à questão territorial, especialmente em um ambiente de fragmentação e de conflito entre as organizações e os movimentos da sociedade civil.

Nesse contexto, é preciso reavaliar a atuação do Governo Federal e do MDA, que não pode fugir à necessidade de formular uma política proativa diante dessa questão crucial da construção de protagonismo social nos territórios, discutindo e definindo que papel pode e deve ocupar nesse processo. A mesma observação se aplica, e talvez com ainda maior veemência, ao programa *Territórios da Cidadania*.

No *Território de Cidadania do Baixo Amazonas-PA*, pudemos verificar que os movimentos sociais, em especial o movimento sindical, tiveram historicamente um papel muito importante na difusão da ideia de território. Da mesma forma que ocorreu na Borborema, também aqui o movimento sindical “não deu as costas para o Estado”, pelo menos a partir de certo momento, em seu reconhecimento da relevância das agências estatais e das políticas públicas, como atesta a reconhecida importância que teve a Fetagri para impedir a extinção da Emater-PA no auge dos tempos neoliberais. Com a eleição de uma governadora do PT, muitos quadros que militaram em movimentos e organizações sociais foram chamados a participar do governo estadual.

Este foi o caso da unidade regional da Sagri, como já foi mencionado. A observação do Codeter e as entrevistas com diferentes atores sociais locais deixaram claro que a unidade regional da Sagri é o ator que lidera o protagonismo social no território do BAM. Este protagonismo é possível porque a Sagri assumiu a abordagem territorial como instrumento fundamental de sua ação política e ganhou legitimidade perante o Codeter e os atores que o compõem, pois (1) desempenha papel central para a garantia de viabilização dos projetos territoriais (por sua condição de ente federativo) e (2) é portadora de uma proposta de desenvolvimento rural para o território, voltada para os agricultores familiares e para as populações tradicionais, baseada na abordagem dos arranjos produtivos locais (APLs), que se transformou na linguagem comum utilizada por todos os atores sociais (governamentais e da sociedade civil) do Codeter e que tem viabilizado o diálogo e a articulação desses diferentes atores. Ademais, essa proposta tem sido progressivamente utilizada para orientar, pelo menos em parte, a escolha de projetos (estratégicos) pelo Codeter, a partir dos recursos federais disponíveis, como vimos.

Como nos outros dois territórios analisados, também no caso do BAM-PA o poder público municipal não é muito simpático à política territorial, embora o

envolvimento dos prefeitos tenha, de modo geral, aumentado nos territórios com a criação do programa *Territórios da Cidadania*. No entanto, também nesse aspecto o protagonismo da Sagri tem se manifestado pela tentativa de formulação de uma estratégia – que já está sendo experimentada –, segundo a qual os municípios são incorporados à política territorial não apenas por meio da participação das prefeituras, mas também pela reativação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, que passam a ser peças-chave e interconectadas da institucionalidade territorial, não simplesmente porque seus representantes têm assento no Codeter, mas porque os projetos municipais, para serem enviados ao Codeter, devem ser aprovados primeiro pelos conselhos municipais<sup>19</sup>.

Um desafio adicional que o protagonismo social territorial vai ter de enfrentar no caso do Território de Cidadania do BAM-PA é o de como fazer frente à existência de outros projetos de desenvolvimento para a região, ligados às grandes empresas multinacionais e do agronegócio, que se chocam frontalmente com a proposta de desenvolvimento rural baseado na agricultura familiar e nas populações tradicionais, e mesmo a outras medidas de política do Governo Federal, como, por exemplo, entre outras, a construção de grandes obras de infraestrutura (barragens hidrelétricas) que vão impactar significativamente o meio ambiente e a sociedade da região do BAM e afetar as possibilidades e os rumos da proposta do Codeter. Em nossas entrevistas ouvimos muito pouco acerca dessas iniciativas por parte dos atores do Codeter, o que é preocupante se significar o seu desconhecimento e refletir um certo isolamento do Colegiado em relação a movimentos econômicos e políticos mais amplos.

## Referências

BEBBINGTON, A.; ABRAMOVAY, R.; CHIRIBOGA, M. Social movements and the dynamics of rural territorial development in Latin America. **World Development**, v. 36, n. 12, p. 2874-2887, 2008.

BONNAL, P.; DINIZ, P.; TONNEAU, J.-P.; SIDERSKY, P. As dinâmicas sociais locais em auxílio às políticas públicas. Caso do Município de Lagoa Seca no Agreste Paraibano. In: TONNEAU, J. P.; SABOURIN, E. (Org.). **Agricultura familiar**: interações entre políticas

**19** Apesar de sua engenhosidade como proposta para integrar mais organicamente os municípios à política territorial, esta estratégia tem o risco de fazer os projetos que chegam ao Codeter ainda mais “municipalizados” do que o usual, o que vai tornar um pouco mais complexa a ação do Codeter no sentido de viabilizar mecanismos que incentivem a “territorialização” desses projetos.

públicas e dinâmicas locais: ensinamentos a partir de casos. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007. p. 261-280.

CIRAD-IPAM. **Espaços e instrumentos de desenvolvimento territorial no Território do Baixo Amazonas-PA.** Relatório de missão – 8 a 21 fev. 2009. (Documento Interno).

COHEN, J. L.; ARATO, A. **Civil society and political theory.** Cambridge, Mass.; London: MIT Press, 1992.

DELGADO, N. G.; ZIMMERMANN, S. **Gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural no contexto das novas institucionalidades.** Relatório Preliminar 1. Rio de Janeiro: OPPA/CPDA/UFRRJ; Brasília: IICA, nov. 2008a.

\_\_\_\_\_. **Gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural no contexto das novas institucionalidades.** Relatório 2: Território de Cidadania da Borborema-PB. Rio de Janeiro: OPPA/CPDA/UFRRJ; Brasília: IICA, dez. 2008b.

\_\_\_\_\_. **Gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural no contexto das novas institucionalidades.** Relatório 3: Território de Cidadania Noroeste Colonial-RS. Rio de Janeiro: OPPA/CPDA/UFRRJ; Brasília: IICA, set. 2009.

\_\_\_\_\_. **Gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural no contexto das novas institucionalidades.** Relatório 4: Território de Cidadania Noroeste Colonial-RS. Rio de Janeiro: OPPA/CPDA/UFRRJ; Brasília: IICA, jul. 2010.

DINIZ, P. C. O. **Da experimentação social ao “experimentalismo institucional”.** Trajetórias de relações entre Estado e sociedade civil: experiências no Semiárido. 2007. 230 p. Tese (Doutorado)– CH-UFCG/UFPB-CCHLA/PPGS, Campina Grande, PB, 2007.

FASE PARÁ. **Estudo da dinamização da economia do Território do Baixo Amazonas, Belém (PA).** 2005. Disponível em: <[http://sit.mda.gov.br/biblioteca\\_virtual/ep/ep\\_territorio018.pdf](http://sit.mda.gov.br/biblioteca_virtual/ep/ep_territorio018.pdf)>. Acesso em: 19 jul. 2009.

GRUPPI, L. **O conceito de hegemonia em Gramsci.** 4. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

MIRANDA, R. de S.; PIRAX, M. **Desenvolvimento territorial e sustentabilidade agrícola no Agreste Paraibano.** 2008. 14 p.

OFFE, C. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Org.). **Sociedade e Estado em transformação.** São Paulo: Editora Unesp; Brasília: ENAP, 2001. p. 119-145.

PIRAUX, M.; BONNAL, P. **Dinâmicas territoriais, projetos coletivos e multifuncionalidade da agricultura familiar na região do entorno de Campina Grande (Paraíba)**. Pesquisa e ações de divulgação sobre o tema da multifuncionalidade da agricultura familiar e desenvolvimento territorial no Brasil. Relatório 3.4., jun. 2007.

\_\_\_\_\_. **Projetos coletivos de desenvolvimento territorial no entorno de Campina Grande (PB)**: o elo faltante da multifuncionalidade da agricultura familiar. 2008. 23 p. Mimeografado.

SDT/MDA. **Estudo propositivo para dinamização econômica**: Território Rural da Borborema. Brasília: SDT/MDA, abr. 2007. Disponível em: <[http://sit.mda.gov.br/biblioteca\\_virtual/ep/territorio024.pdf](http://sit.mda.gov.br/biblioteca_virtual/ep/territorio024.pdf)>. Acesso em: 8 dez. 2008.

SILVEIRA, L.; VICTOR, R.; ANACLETO, N.. Saindo de trás do birô: a reconstrução do movimento sindical no agreste da Paraíba. **Revista Agriculturas**: experiências em agroecologia, v. 4, n. 2, p. 10-14, jul. 2007.

VEIGA, J. E. da. Potencial de cooperação e articulação no desenvolvimento rural. **Cadernos do CEAM**, a. 5, n. 23, p. 221-278, jan. 2006.

## CAPÍTULO III

# GESTÃO SOCIAL DOS TERRITÓRIOS<sup>20</sup>

### 1. Introdução

A emergência de políticas públicas com recorte territorial insere-se num movimento de democratização da sociedade brasileira, de descentralização da administração pública e de emergência e fortalecimento dos espaços públicos de negociação, tornando a discussão de temas como gestão e controle social dos territórios estratégica para pensar suas perspectivas de consolidação e continuidade. O capítulo tem como objetivo apresentar sistematicamente o conjunto de visões, propostas e abordagens a respeito do processo de gestão social dos territórios. A pesquisa baseou-se em levantamento bibliográfico e documental, enquetes e sondagens construídas junto com atores estratégicos, exposições de especialistas, além do trabalho de campo.

Após essa introdução, o capítulo está estruturado em quatro partes: na primeira apresentamos as transformações provocadas pela política de desenvolvimento territorial, em particular a passagem do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR) para o programa *Territórios da Cidadania* (TC), e suas implicações para a gestão social; na segunda são apresentados distintos enfoques da gestão social, implicando diferentes práxis; na quarta são sistematizadas as experiências recentes de gestão do desenvolvimento territorial rural e, por fim, na última apresentamos alguns limites e desafios colocados pelo processo de gestão social.

### 2. Gestão social dos territórios como instrumento de política pública

A política brasileira de desenvolvimento territorial para o meio rural tem como um de seus pilares a ampliação da gestão e do controle social pelos atores sociais que conformam o território. Contudo, não obstante o acúmulo alcançado com a política, que hoje conta com mais de 160 territórios, a gestão e o controle social ainda são temas pouco tratados. Antes de entrarmos no tema da gestão social é importante

**20** Relatório originalmente escrito por Sergio Leite (Professor no CPDA/UFRRJ), Karina Kato (doutoranda do CPDA/UFRRJ) e Silvia Zimmermann (doutoranda do CPDA/UFRRJ). O trabalho foi secretariado por Diva Azevedo de Faria, que acompanha todos os eixos temáticos contratados.

acompanhar a trajetória da política territorial brasileira e suas implicações sobre o processo de gestão e controle social nos territórios propriamente ditos.

O PDSTR está no cerne de formação da própria Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) desde 2003, com o primeiro governo Lula. O conceito de território corresponde a um espaço físico geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – ambiente, economia, sociedade, cultura, política e institucional – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL, 2005).

Na abordagem e identificação dos territórios rurais de identidade, coloca-se a dimensão cultural como um importante atributo na delimitação do território objeto da intervenção governamental. Os territórios fundamentam-se na noção de identidade territorial, a qual corresponderia a um corpo de normas simbólicas ou não específicas daquela sociedade local. Contudo, pode-se perceber que essa identidade é atributo de alguns territórios, mas não de todos.

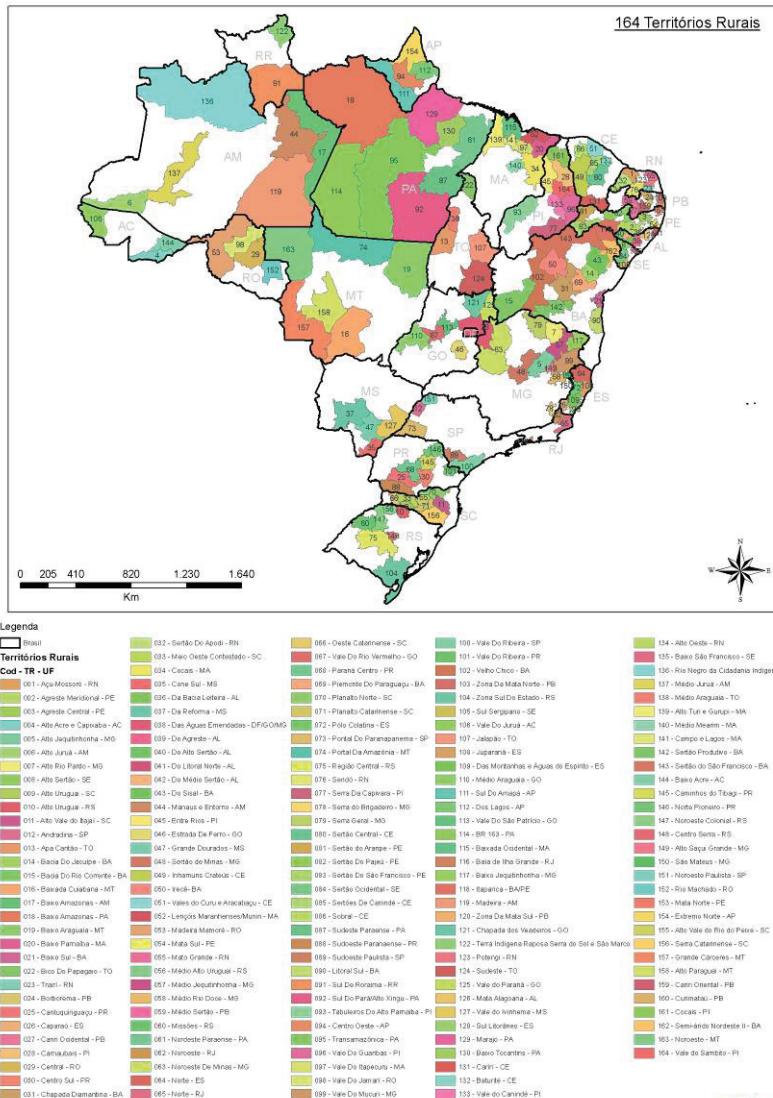
Diante disso, os critérios utilizados pela SDT para identificar os Territórios Rurais são: i) conjunto de municípios com até 50 mil habitantes; ii) conjunto de municípios com densidade populacional menor que 80 habitantes/km<sup>2</sup>; iii) maior concentração do público prioritário do MDA (agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário, famílias assentadas, o que caracteriza maior intensidade de demanda social); iv) conjunto de municípios já organizados em territórios rurais de identidade; v) conjunto de municípios integrados com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), e Mesorregiões, do Ministério da Integração Nacional.

Foram identificados, até 2010, 164 territórios rurais vinculados ao MDA por meio da SDT, que coordena a política. Sugestões de modificação de territórios já estabelecidos podem ser encaminhadas para os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) pelas instâncias locais.

Ao longo da implementação da política, percebeu-se que alguns territórios apresentavam-se mais fragilizados que outros, necessitando de mais ações. Assim, em 2008, foi lançado o programa *Territórios da Cidadania*, que apresenta o mesmo referencial do programa anterior, ainda que tenha uma gestão mais complexa. Seu objetivo é a superação da pobreza e a geração de trabalho e renda no meio rural, por meio de uma estratégia integrada de desenvolvimento, enfatizando especialmente

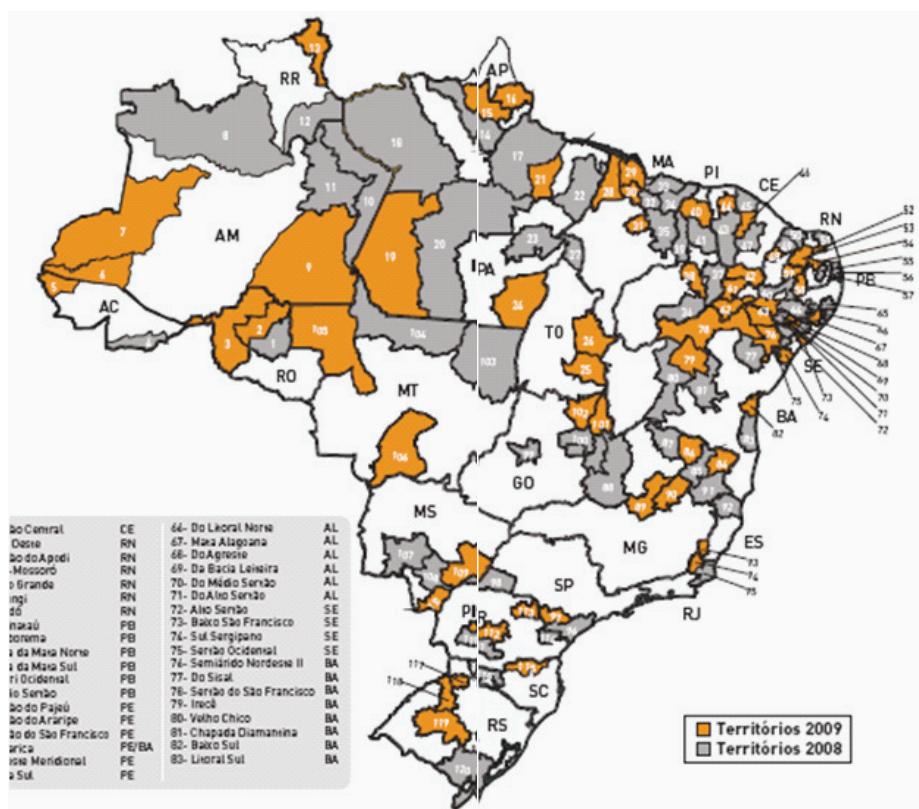
a universalização dos programas básicos de cidadania e a participação social. O programa abrangia, até o final de 2008, 60 territórios, mas foi ampliado para 120 Territórios de Cidadania.

**Figura 2 - Mapa dos Territórios Rurais no Brasil – 2009**



Os critérios utilizados na seleção dos Territórios de Cidadania foram: i) menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); ii) maior concentração de agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária; iii) maior concentração de populações quilombolas e indígenas; iv) maior número de beneficiários do programa Bolsa Família; v) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; vi) maior organização social; vii) pelo menos um território por estado da federação.

**Figura 3 – Mapa dos Territórios da Cidadania – Brasil - 2009**



## 2.1 Gestão institucional

No PDSTR a dinâmica institucional é estabelecida entre o MDA, a SDT e os Colegiados Territoriais. No TC esse quadro é relativamente alterado, com a composição de um tripé: o Comitê Gestor Nacional, constituído por vários ministérios; os Comitês

de Articulação Estadual, constituídos de atores governamentais de diferentes esferas; e os Colegiados Territoriais, compostos por três esferas de governo e sociedade civil. Nota-se que do PDSTR ao TC há um relativo enxugamento do espaço da sociedade civil, que no último passa a ocupar somente 50% dos assentos no colegiado.

A reformulação do PDSTR para TC tem reflexos diretos na forma com que os diferentes atores se envolvem no programa e, portanto, no processo de gestão social. Em primeiro lugar, no caso do TC, o desafio dessa gestão é maior, pois envolve ações de diferentes ministérios, como veremos mais adiante. Muito mais que a mera somatória de ações e dotações orçamentárias dos ministérios sobre um mesmo espaço social, trata-se de pensar a lógica da territorialização de políticas a partir de um encontro de ações *bottom-up*, pelos atores locais – agora não necessariamente agrários –, com aquelas *top-down*, também não necessariamente setoriais.

## **2.2 A dimensão normativa da política territorial brasileira sobre a gestão social**

Segundo documentos oficiais da política territorial brasileira, a adoção de princípios e práticas de gestão social é, ao lado da organização e do fortalecimento dos atores sociais e da promoção e integração de políticas públicas, uma de suas principais diretrizes. A gestão social é entendida como um dos mecanismos para gerir assuntos públicos, em particular as políticas e iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento das áreas rurais. Sugerem programas para consolidação de mecanismos descentralizados e calcados em forte participação social, com o estabelecimento de parcerias e articulação em rede (BRASIL, 2005).

Ganham destaque nesses processos duas dimensões: a descentralização das políticas públicas e o empoderamento dos atores locais. Estes são centrais à lógica da ação pública, uma vez que a efetiva implantação visa ao fortalecimento dos processos de participação social e governança democrática, combatendo práticas “assembleísticas”, “populistas” ou “assistencialistas”. A gestão social do território e da política territorial, portanto, não pode ser pensada dissociada da governança, do planejamento, da organização e do controle social. Destaca-se nesse processo a importância da figura do Estado, que estrutura suas ações para prover o território das condições iniciais sobre as quais as políticas incidirão.

Em todo esse processo iniciado em 2003 com a criação da SDT, importante destacar a emergência e o fortalecimento de novas arenas de participação (DELGADO et al., 2008), os fóruns e colegiados territoriais (CIAT, Codeter). Esses espaços públicos refletem as mudanças ocorridas no contexto político ampliado, com a redemocratização do país, e reforçam a dimensão local. Eles surgem como

parte de uma nova institucionalidade democrática, com o objetivo de preencher o espaço entre a sociedade civil e a autoridade estatal, ampliando o conceito de público. Sua efetividade real, contudo, mostrou-se limitada. Se os municípios eram os locais onde estavam os atores do território, eram também os locais onde as oligarquias tradicionais tinham arraigados seu poder e sua capacidade de arregimentação política.

Nesse sentido, a política territorial apresenta uma dimensão inovadora e potencialmente democratizante, que, ao deslocar sua escala de funcionamento do município para o território, tem a vantagem de contornar os obstáculos acima, abrindo possibilidades para a conformação de uma nova composição política na estrutura de poder territorial. Por isso, nos documentos oficiais da política o fortalecimento dos colegiados territoriais é central para a gestão social. É neles que se darão os embates e as parcerias entre o poder estatal e a sociedade civil. Dessa forma, eles deveriam contemplar a representatividade, a diversidade e a pluralidade de atores envolvidos.

Ao mesmo tempo, os documentos oficiais da política enfatizam a importância do fortalecimento dos processos de monitoramento e avaliação das políticas de desenvolvimento territorial. O controle social neste caso, operado como instrumento da gestão territorial, teria o objetivo de garantir a maior eficiência no uso dos recursos públicos, visando ao atendimento dos indicadores de desenvolvimento observados.

Echeverri (2009) aponta que a gestão social seria reforçada, na política territorial da SDT, por quatro dimensões principais: a) o fortalecimento das organizações territoriais e o reconhecimento de interlocutores habilitados a operar as demandas surgidas nessa instância; b) o desenvolvimento de capacidades políticas e técnicas para a gestão; c) o estabelecimento de processos de articulação de políticas públicas e d) a dinamização econômica do território (p. 86-87).

Contudo, o autor avança e chama a atenção para a existência de macroprocessos da gestão social: (i) gestão do planejamento estratégico; (ii) gestão dos processos territoriais; (iii) gestão dos atores territoriais; (iv) gestão setorial estratégica e (v) gestão dos recursos. O primeiro volta-se primordialmente ao planejamento propriamente dito (estratégico, operacional e financeiro), envolvendo diagnósticos da região até a focalização e priorização de ações. O segundo refere-se fundamentalmente à construção do Plano Territorial e dos projetos nele previstos. A gestão dos atores funda-se especialmente na atuação dos colegiados, no fortalecimento dos atores e na construção de redes territoriais. Além da gestão financeira, a dimensão setorial relaciona-se, nessa concepção, à criação de oportunidades econômicas e de investimentos para a agricultura familiar e ao desenvolvimento de uma proposta de educação para o campo.

A conformação e a eficiência dos processos de gestão social, contudo, não obstante seu lado normativo, dependem sobremaneira de um componente não previsível e específico a cada território: os atores sociais e as formas como se apropriam desses processos. O protagonismo precisa estar efetivamente nos atores sociais dos territórios e, nem sempre, é algo que se possa simplesmente transferir por meio da política pública. Assim, mais adiante, procuraremos expressar a diversidade de interpretações para a gestão social e as formas de aplicação da política e de seus instrumentos no cotidiano territorial.

### **3. Enfoques diferenciados sobre o tema da gestão territorial**

A gestão social pode ser percebida de diferentes maneiras: gestão para quê? E para que tipo de desenvolvimento? Assim, diversos são os atores sociais envolvidos no processo de desenvolvimento territorial, do mesmo modo que diversas são as formas de interpretação e de operacionalização da gestão social por esses mesmos atores.

Em primeiro lugar, é importante reconhecer que o movimento de construção e debate sobre territórios e a política territorial são frutos de um processo histórico de construção de uma teia de relações sociais entre os atores locais, que assume formatos organizacionais diversificados. A forma como a política territorial e os processos de gestão se consolidarão dependerá diretamente da trajetória anterior do território em questão e da energia social constituinte daquele território, que lhe é específica. Sua eficiência está relacionada à capacidade de se canalizar essa energia social num período seguinte, para a elaboração do processo coletivo de desenvolvimento territorial, o que Hirschman denomina “o princípio de conservação e mutação da energia”.

Outro ponto particularmente importante neste quesito é a constituição e abertura de canais de diálogo entre atores, facilitando o desenvolvimento de instrumentos de gestão e controle social em experiências coletivas. No que tange à gestão e ao controle social, é importante avançar não apenas no diálogo no nível do território (o que em alguns casos tornou-se objeto de um aprendizado às vezes conflitivo para determinados fóruns da sociedade civil não acostumados a interagir com as esferas públicas, demandando muito mais esforços do que aqueles previstos na normativa instrumental da política), mas também entre os órgãos públicos e entre as esferas locais-regionais e federal.

Diante da diversidade dos territórios brasileiros é importante também perceber o elevado grau de diferenciação que o processo de gestão social refletirá: seja com relação à forma de construção do território ou do tempo que isso levará. Há um “tempo da política pública” e um “tempo das organizações da sociedade civil”, que às vezes

caminham juntos e outras vezes separados. Por exemplo, em depoimentos colhidos nas nossas pesquisas de campo, parece haver consenso em que a emergência do programa *Territórios da Cidadania* “atropelou” (para usar uma expressão frequente entre os informantes) a construção institucional anterior dos Territórios Rurais de Identidade, requerendo uma readaptação de agendas, processos, espaços<sup>21</sup> e projetos não desprezível.

Diante dessa diversidade, é importante evitar a tentação de fórmulas homogeneizadas, como soluções mágicas a serem replicadas em todos os territórios. É preciso pensar em mecanismos que possibilitem ampliar e replicar, em outros territórios, processos que tenham tido resultados positivos num determinado território, sem que isso determine, entretanto, a homogeneização e a perda da riqueza do caráter específico ou da “marca” de cada um dos territórios. Contudo, o reconhecimento dessas especificidades não determina que essa experiência possa ser facilmente transposta para outros territórios.

A pesquisa que originou este capítulo expressou a diversidade de interpretação e práxis que a gestão social ganha, seja de acordo com o horizonte para o qual aponta ou dos distintos atores envolvidos e suas perspectivas.

### 3.1 As diversificadas dimensões da gestão social

1. A ideia de gestão social e desenvolvimento territorial como luta social contra a pobreza, seja numa perspectiva estrutural, seja numa abordagem de curto prazo, mais emergencial.

O processo de gestão social aparece aqui atrelado ao objetivo maior de combater a pobreza de um determinado território. Este seria um pré-requisito para o fomento de processos de desenvolvimento territorial. A comparação entre os programas PDSTR (ou Pronat) e TC parece apontar para uma maior ênfase sobre essa dimensão no segundo caso, quando comparado ao primeiro.

A Tabela 1, a seguir, deixa claro tal objetivo.

**21** Poderíamos lembrar, por exemplo, a exigência, pelo programa *Territórios da Cidadania*, da participação paritária (sociedade civil/órgãos públicos) nos Colegiados Territoriais, que na formulação anterior seguiam a proporção de 2/3 da sociedade civil e 1/3 do Estado. A orientação da composição das instâncias colegiadas no âmbito dos TCs choca-se ainda com a Resolução nº 48 do Condrat, que examinamos anteriormente.

**Tabela 1– Brasil, Territórios Rurais e Territórios de Cidadania, 2008**

| Região       | Territórios Rurais |             | Territórios de Cidadania |             |
|--------------|--------------------|-------------|--------------------------|-------------|
|              | Unid.              | %           | Unid.                    | %           |
| Norte        | 32                 | 20,00       | 13                       | 21,70       |
| Nordeste     | 64                 | 40,00       | 29                       | 48,30       |
| Centro-Oeste | 16                 | 10,00       | 6                        | 10,00       |
| Sudeste      | 26                 | 16,25       | 8                        | 13,30       |
| Sul          | 22                 | 13,75       | 4                        | 6,70        |
| <b>TOTAL</b> | <b>160</b>         | <b>100%</b> | <b>60</b>                | <b>100%</b> |

**Fonte:** SIT (Sistema de Informações Territoriais).

**2.** O desenvolvimento territorial e a gestão social como um processo de combate à desigualdade, especialmente no contexto da sociedade brasileira, onde tal atributo é marcante.

Relacionado ao anterior, neste grupo o foco da gestão e da política de desenvolvimento é combater as iniquidades sociais. Nesse sentido, o programa territorial incumbe-se, adicionalmente, de estratégias que envolvam uma melhor distribuição dos ativos, dos recursos e dos investimentos direcionados a uma determinada região. Nesse caso, a gestão implica o encaminhamento das atividades e/ou ações que lhe dariam sustentação e desenvolve-se num contexto muito mais conflitivo e não necessariamente “negociado”, como supõem algumas metodologias de desenvolvimento territorial, já que parte de um objetivo anterior não negociável.

**3.** A noção de gestão social e desenvolvimento territorial ligada à estruturação de cadeias produtivas e geração de riquezas, aproximando-se da lógica bancária de financiamento de cadeias e constituição de arranjos produtivos.

Nessa abordagem, que pode excluir as anteriores, o foco é direcionado à geração de valor por intermédio do financiamento de projetos econômicos assentados na atividade produtiva, em especial a agrícola. A gestão concentra-se na administração da oferta e capilaridade dos recursos financeiros. O ponto central aqui é saber se as lógicas que informam ambas as perspectivas (oferta e demanda) possuem a sinergia necessária para aproveitar estrategicamente tais recursos, como dispunham as indicações normativas examinadas em tópico anterior deste texto.

**4.** O território como espaço próprio de geração de rendas sociais, ultrapassando as externalidades dos investimentos públicos e a capacidade de os setores privados gerarem renda com rebatimento na dimensão socioterritorial.

A política territorial aparece como uma resposta a problemas econômicos territoriais, permitindo uma visão sobre o tema que ultrapassa a visão de mercado e que se dirige a uma visão coletiva do território.

**5. A ideia de território e gestão social como dimensão estratégica do desenvolvimento, o que implica arranjos institucionais que permitam alcançar este estágio numa abordagem que privilegia a dimensão pública.**

Relaciona-se com dois processos distintos: a noção de contratualização entre os atores do território e a articulação de políticas públicas. A *pactuação* pelo desenvolvimento territorial reforça o compromisso dos diferentes atores em torno de um projeto territorial coletivo e, ao mesmo tempo, tira os atores sociais de uma posição passiva, de meros receptores da política territorial. Esta pactuação poderia ser obtida por meio da inclusão, na elaboração do Plano Territorial, de alguns critérios e contrapartidas estipuladas de acordo com os atores do território e, ao mesmo tempo, incluídas gradualmente, à medida que o plano e o colegiado se fortalecem.

A articulação dá-se por dois caminhos. De um lado a articulação entre diferentes políticas setoriais e de diferentes atores governamentais e não governamentais. De outro, como a política perpassa distintas esferas da administração pública – municipal, territorial, estadual e federal –, ela implica a coordenação e articulação dessas distintas escalas. A gestão social do processo deve ter a perspectiva desses dois caminhos.

### **3.2 A gestão vista pelos atores sociais**

Da perspectiva dos atores que estão no território, a gestão social ganha múltiplos contornos. A ideia aqui não é esgotar as formas de compreensão da gestão social, mas exemplificar a diversidade existente nessas interpretações, que estão longe de serem esgotadas.

Dentre os entrevistados que representavam órgãos públicos, é clara a referência à dimensão política da gestão social. Contudo, ainda que muitos deles apresentassem a visão normativa do processo de gestão social, boa parte deixou clara a distinção entre as normas e a prática, evidenciando sua dimensão política. Foi considerável também o reconhecimento do conflito como um componente intrínseco nessa negociação. Alguns, contudo, argumentam que nessa situação haveria a necessidade de construção de consensos em qualquer circunstância. Este encaminhamento, em particular, nos chama a atenção, pois determina que a ideia de construção de campos hegemônicos e estratégicos, que parece dar substância ao real funcionamento da política de gestão, fique a reboque da busca – um tanto quanto ingênua – do consenso, num arco de atores com interesses tão diferenciados.

Outra observação particularmente interessante foi o reconhecimento de que o *lócus* primordial para o exercício da gestão social é o colegiado (ou fórum em alguns casos). Essa instância, prevista na ossatura básica da política, conferiria a legitimidade necessária às decisões tomadas em relação aos princípios e ações do processo de gestão. Alguns entrevistados pertencentes ao bloco governamental levantaram dúvidas quanto à representatividade atual do colegiado: não foram poucas as referências à ausência de setores importantes na interlocução territorial estabelecida pelo programa, seja porque tais setores se mostravam menos organizados, seja porque eram setores compreendidos como não “alinhados” aos objetivos da política. Nesse caso, chamam a atenção para a ampliação dos esforços para tornar visível a política e para reforçar a capacidade organizativa dos atores que atualmente não estão contemplados na política. Adicionalmente – e bem mais polêmico –, algumas respostas, ainda que não chegassem a um acordo sobre inclusão ou não, apontavam para a ausência de setores privados e empresariais (agrícolas, rurais, urbanos e/ou industriais) no conjunto de atores territoriais. Uma parte dos entrevistados (a quase totalidade, no caso daqueles pertencentes à sociedade civil organizada) posicionou-se contrária à ideia, indicando que tais setores utilizam outras práticas e canais para pressionar o governo e defender seus interesses. Outra parte apostava na inclusão de setores “simpáticos à causa”, como aqueles representantes de estabelecimentos comerciais e/ou serviços de pequeno ou médio porte, por exemplo. E, finalmente, um terceiro grupo defendia a inclusão (ou pelo menos o convite) de todos os setores presentes no território, incluindo associações de empresários de atividades completamente opostas àquelas da agricultura familiar.

Outro ponto colocado pelos entrevistados é que ainda não está claro no andamento da política que o colegiado seja o espaço no qual se dá o acompanhamento do planejamento e da execução das ações e, portanto, da gestão social propriamente dita. Foram mencionadas situações em que o entendimento que se fazia da “gestão” prendia-se mais à busca e à administração dos recursos dos Projetos Territoriais, do que propriamente ao acompanhamento acima descrito. Prevalecendo a ótica dos recursos, a disputa estabelecia-se entre os grupos com mais força e organização para controlá-los.

Ficou clara, nas respostas dos informantes ligados ao poder público, a necessidade de contar com representantes das três esferas governamentais na atuação territorial e, sobretudo, na compreensão de que a gestão está intrinsecamente atrelada ao PTDRS. Este último figura como uma peça importante no desenrolar do processo de gestão territorial.

Quando tomamos em consideração o grupo de entrevistados relacionados às organizações da sociedade civil, um dos informantes apresentou uma definição

do termo que nos pareceu bem oportuna: “[...] gestão social é o processo no qual os atores discutem e identificam temas com o intuito de ampliar coletivamente as capacidades de participação, onde o conflito é entendido como algo inerente ao processo” (entrevista com informante da pesquisa). No entanto, não poderíamos dizer que tal percepção constitui uma visão predominante da gestão entre os atores da sociedade civil.

Um primeiro ponto que complexifica o entendimento do processo de gestão está na compreensão, pelos gestores, de que gestão *compartilhada* significaria “perda de poder”. O problema do acesso e da circulação da informação foi também recordado pelos nossos informantes, uma vez que a informação é assimétrica e ao mesmo tempo um recurso de poder. Em alguns territórios, dada a distância entre os municípios que os integram e a precariedade dos veículos de comunicação entre os atores territoriais, tais gargalos podem comprometer uma ação mais ampla e legítima das atividades, impactando no processo de gestão.

A questão da administração dos recursos também volta com força nesse grupo de entrevistados. A forma como os recursos e os investimentos são conduzidos no território está diretamente relacionada à forma como os atores sociais estão organizados. Ainda que a política territorial tenha um componente de ampliação da participação sobre decisões públicas de investimento e administração da infraestrutura pelas entidades (cooperativa, grupo de agricultores familiares) locais, em muitos casos há uma acentuada influência do poder público. Normalmente, os municípios precisam de contrapartidas e de recursos de custeio, e acabam, de uma forma ou de outra, decidindo sobre o modo de uso do equipamento. Nos municípios onde a participação da sociedade civil é forte, o controle, por ela, dos equipamentos sociais e das ações dos projetos territoriais é mais factível.

Um aspecto adicional apresentado nessas entrevistas refere-se à falta de pessoal qualificado para operar a política territorial. Mesmo nas questões de encaminhamento de projetos, há uma forte deficiência de recursos humanos capacitados para preparar, encaminhar e administrar projetos territoriais e também controlar recursos financeiros e coordenar os próprios colegiados. Nessas situações, o fato de o poder público deter os recursos humanos mais preparados e com maior qualificação acaba, em muitos casos, relegando às instituições governamentais o meio poder de decisão sobre os projetos territoriais. Esse tipo de proposição leva-nos novamente ao tema da paridade ou não paridade dos colegiados. Por ora, parece-nos importante abranger um conjunto de aspectos retirados das experiências propriamente ditas, que qualificariam um pouco mais o tema da gestão social.

#### **4. Evidências críticas sobre gestão social com base na experiência territorial**

Neste item iremos-nos deter em alguns aspectos que, à luz das experiências oferecidas pelos Territórios Rurais de Identidade, podem oferecer um amplo leque dos desafios que se colocam para a gestão social. Isso não significa, de forma alguma, que o balanço do processo de gestão seja negativo. Muito pelo contrário. A emergência de aspectos mais, ou menos, conflitivos conferem dinâmica ao processo, apontando os limites e alcance. Um exame inicial desse balanço pode ser obtido por intermédio de documento oficial do próprio Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), elaborado a pedido do Condraf (BRASIL, 2005). No tópico do documento relativo às “bases territoriais e institucionais das diferentes esferas de gestão social”, os autores subdividem esse item em quatro aspectos. No primeiro, intitulado “Abrangência e interação das ações”, constata-se, entre outros pontos, que os estudos examinados convergiram para o fato de que: a) a interação entre os diversos atores sociais nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) ainda era bastante baixa; b) a definição das linhas de atuação (ainda fortemente centradas em atividades agrícolas) e a gestão dos planos de trabalhos ficavam a cargo, fundamentalmente, da equipe técnica dos órgãos públicos envolvidos; c) a interação observada entre os municípios de uma determinada região dava-se mais pela competição do que pelo estabelecimento de parcerias, como também eram precárias as articulações entre os entes públicos das três esferas de governo (municipal, estadual e federal). Mais adiante, constatam que os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDR) possuíam mais uma “lista de compras” do que propriamente um projeto de desenvolvimento, além do fato de que a atuação dos conselhos dava-se primordialmente na resolução de problemas pontuais de caráter imediatista, perdendo a visão estratégica de médio e longo prazos e impedindo o diagnóstico mais profundo dos impactos da política sobre as economias locais. Adicionalmente, o estudo apontava para dois outros obstáculos: o risco de dependência acentuada dos colegiados de apenas uma política pública, e a insuficiente infraestrutura e apoio para o devido funcionamento dos conselhos, acarretando a dependência em relação às instalações e aos meios oferecidos pelas prefeituras municipais.

Com base na literatura especializada sobre territórios rurais, selecionamos alguns pontos que parecem importantes para a gestão social. Serão enfatizadas apenas as questões mais polêmicas, que apontam as arestas que precisam ser trabalhadas pela política.

##### **4.1 Processos participativos, conflitos sociais e representatividade política**

Muitas vezes, a herança da cultura política, manifestada na centralização dos processos de tomada de decisão e no autoritarismo e/ou clientelismo das relações,

constitui um obstáculo central para a conformação de um ambiente institucional que seja capaz de planejar o desenvolvimento territorial. Dessa forma, privilegiam-se os segmentos mais favorecidos e/ou empoderados, criando-se distorções nos objetivos da política. Muitas dessas antigas práticas não foram eliminadas, sendo transpostas para os territórios.

Ainda que na maior parte dos casos os colegiados territoriais, no âmbito do programa *Territórios da Cidadania*, contem com a participação paritária de instituições governamentais e não governamentais, de forma geral eles ainda se apresentam como uma instância de representação limitada a atores sociais constituintes de um grupo articulado em torno de posições e interesses relativamente próximos. Nesse contexto, o risco de apropriação da política por esse grupo é grande. Ao mesmo tempo, o recorte institucional com o perfil restrito à agricultura familiar tem impedido que outros atores sociais, também interessados na construção de uma estratégia territorial de desenvolvimento rural, venham a contribuir politicamente para esse processo.

Nesse sentido, é importante destacar que à medida que se amplie a diversidade de atores sociais envolvidos na discussão do território, tende a ampliar-se também a quantidade e a profundidade dos conflitos. No entanto, o embate de opiniões e de posições e a resolução (nem sempre possível) dos conflitos é uma etapa constituinte e intransferível do processo participativo, e reforça a importância de que sejam previstos e garantidos mecanismos de incentivo à participação, que assegurem a representatividade dos grupos sociais e a transparência dos processos decisórios. Em parte considerável dos processos de ampliação da participação em políticas públicas, o conflito é subestimado ou “evitado”, como forma de se preservar a “harmonia” entre os diferentes grupos que compõem a arena decisória e, portanto, sua estabilidade política. Entretanto, é importante ter em mente que os conflitos são constituintes e inerentes a processos de ampliação dos canais de participação na elaboração e operacionalização das políticas públicas. A eliminação do conflito, muitas vezes, bloqueia o surgimento de novas dinâmicas territoriais e compromete a ampliação dos canais democráticos de participação, na medida em que tende a beneficiar aqueles grupos sociais que possuem posição privilegiada na estrutura de poder local. Daí a importância de que sejam implementados esforços contínuos no enfrentamento dos conflitos e na busca de pactos, mesmo que temporários, que contemplem de forma democrática todos (ou parte) dos interesses dos segmentos que constituem a sociedade local.

Contudo, não se pode deixar de reconhecer o êxito que a política da SDT logrou na ampliação da visibilidade de certos grupos sociais (particularmente aqueles que já se encontravam organizados em entidades de representação), que até então não eram considerados ou o eram apenas marginalmente nos processos de desenvolvimento

territorial. Os investimentos realizados em capacitação de lideranças e nas atividades de mobilização contribuíram para a ampliação dos canais de acesso à informação. Adicionalmente, a política territorial conferiu o efetivo reconhecimento dessas populações como público estratégico para o desenvolvimento territorial, tornando-os mais visíveis e elevando seu capital político.

Alguns autores (FAVARETO, 2008) defendem uma mudança substancial no arco de atores que devem ser incorporados à dinâmica territorial, evitando o risco de que o empoderamento de atores mais organizados signifique uma apropriação desproporcional dos recursos financeiros. Defendem a ampliação dos atores, incluindo desde aqueles mais desorganizados e próximos à base do público preferencial de políticas do MDA, como também os segmentos não rurais e o empresariado local, evitando que o território se confunda com território agrícola. Levantamos aqui a necessidade de se ter cautela, visto que os processos políticos implicam uma certa construção de campos hegemônicos, e é quase impossível pensarmos na emergência de propostas territoriais consensuais com arco tão diferenciado de interesses. Dar visibilidade a atores mais vulneráveis, para os quais se espera um acesso ao conjunto de políticas (e recursos), é bem diferente de atribuir espaços mais significativos a um grupo de atores que se caracterize historicamente por posturas conservadoras quanto às esferas de governança democrática, e cuja atuação tenha se dado primordialmente na base de concentração de ativos (políticos, econômicos, fundiários).

#### **4.2 Capacitação de lideranças e dinâmica participativa nas arenas territoriais**

Não obstante o esforço dos articuladores territoriais, as reuniões do colegiado territorial estão muitas vezes esvaziadas; a participação efetiva e regular ficando restrita a número reduzido de seus integrantes. Os motivos para isso vão desde razões mais diretas, como a impossibilidade de participação de algumas organizações, pela falta de recursos financeiros (especialmente as representantes daqueles grupos sociais mais carentes), até questões mais complexas. Destaca-se, também, a importância de que os representantes que ocupam cadeiras no colegiado territorial sejam efetivamente legitimados e reconhecidos em suas bases como porta-vozes de seus interesses nas discussões territoriais. Na maioria dos territórios, os conselhos e os fóruns do meio rural são ocupados pelos dirigentes formais e não por representantes eleitos pelas bases, o que pode ter reflexos negativos na capacidade efetiva de defesa dos interesses de classe.

#### **4.3 Mecanismos de avaliação e monitoramento da política territorial**

Normalmente, a ênfase das ações do colegiado tem recaído sobre os processos, ou seja, tem sido direcionada para a garantia da ampliação da participação das

organizações sociais e do poder público, para maior articulação das políticas públicas, para a minimização dos conflitos de interesses e para a aprovação de projetos que tenham maior alcance e impacto sobre o conjunto do território. No entanto, ainda são tímidos os avanços realizados na direção de consolidação de um processo sistemático de controle social dos projetos territoriais. Tal deficiência mostra-se grave tanto na sua origem (ausência de instrumentos sistemáticos de consulta “às bases”) como em sua administração (poucas ferramentas de monitoramento e avaliação do dispositivo implementado). É relevante destacar que o desenvolvimento de mecanismos de controle, avaliação e monitoramento das políticas territoriais faz-se fundamental, tanto no âmbito das organizações governamentais, como por parte das diversas organizações da sociedade civil, e que nem sempre esses instrumentos serão os mesmos em diferentes organizações.

## 5. Conclusões

Antes de avançarmos em nossa conclusão, é importante destacar que a política de desenvolvimento territorial no meio rural representou um avanço considerável, ao ampliar a capacidade de participação social dos atores no processo de diálogo, negociação, desenho e planejamento de políticas públicas, incrementando aquilo que poderíamos denominar como um dos atributos da gestão social dos processos de desenvolvimento. Esse acúmulo apresentou-se de forma completamente desigual nas experiências existentes, variando no seu grau de cobertura (isto é, a capacidade de inclusão dos mais diferentes atores locais), no seu grau organizacional (a forma pela qual se deu a constituição efetiva dos espaços e procedimentos utilizados nas diferentes etapas e/ou do ciclo da gestão social) e no grau de efetividade social (ou seja, a representatividade e o alcance dos resultados esperados com as ações operadas pela política – tanto em relação aos instrumentos adotados, como em relação à forma como eles foram empregados). Esta diversidade, contudo, revelou-se um instrumento rico de canalização da energia social acumulada, construída e/ou reconvertida, em prol de projetos que, de uma maneira ou de outra, obtiveram algum *estatuto territorial*, ultrapassando os limites dos interesses circunscritos a alguns grupos específicos e/ou determinados municípios.

A vigência dos processos e das políticas de gestão territorial deve comportar uma recuperação da bagagem histórica sobre as quais eles se assentam, o caráter ativo da participação dos atores e, em particular, da própria intervenção do Estado. Chama-se a atenção para o cuidado de não se transformar o território em solução mágica para todos os problemas do desenvolvimento, evitando considerá-lo uma alternativa que exclui e exime o Estado de seu papel de condutor dos processos de desenvolvimento. Esta opção, muitas vezes, faz com que questões estruturais fiquem ausentes ou que sejam mal absorvidas pelos instrumentos territoriais.

Posto isso, com relação à gestão social, colocam-se dois aspectos que devem ser mais bem examinados quanto aos limites e alcances que tal perspectiva assume no desenvolvimento territorial. O primeiro é a necessidade de se pensar sob qual contexto e/ou arranjo institucional a experiência de gestão se desenvolve. Se a política territorial é encarada como uma política de combate à pobreza. Uma vez decidido o caráter da gestão social, os instrumentos e as práticas relativas a sua realização assumirão certamente uma performance singular e muito diferente daquelas encontradas em outras situações. O segundo ponto refere-se à forma pela qual foram mobilizados os atores. A clareza e a transparência nos processos escolhidos pelos segmentos sociais participantes da política territorial são cruciais para definir o bom e o mal funcionamento da gestão territorial. Os territórios devem ser encarados como construções sociais erigidas a partir dos atores sociais, que participam dos processos territoriais de forma ativa e de todos os processos de gestão e controle social, e não como uma camisa de força que, ao invés de potencializar, acaba bloqueando as dinâmicas de desenvolvimento.

## Referências

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf). **Institucionalidades para a gestão social do desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: MDA/Condraf, 2005. (Série Documento do Condraf, 1).

DELGADO, N.; BONNAL, P.; LEITE, S.; KATO, K. **Desenvolvimento territorial**: articulação de políticas e atores sociais. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: OPPA/CPDA/UFRRJ; Brasília: IICA/Fórum DRS, 2008.

ECHEVERRI, R. **Identidade e território no Brasil**. Brasília: IICA, 2009.

FAVARETO, A. Três instantâneos sobre a gestão social do desenvolvimento territorial nos anos 2000: notas para um balanço. In: FÓRUM INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, 3., Fortaleza, 2008. **Anais...**, Fortaleza, 2008.

LEITE, S.; KATO, K.; ZIMMERMANN, S. **Gestão social dos territórios**. Relatório Final. Rio de Janeiro: OPPA/CPDA/UFRRJ; Brasília: IICA, ago. 2009. Mimeografado.

## CAPÍTULO IV

### MARCO JURÍDICO NORMATIVO PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL COM ENFOQUE TERRITORIAL<sup>22</sup>

#### 1. Introdução

O eixo “Marco jurídico normativo para o desenvolvimento rural com enfoque territorial” teve por finalidade fazer um levantamento dos marcos legais (dimensão jurídico-normativa) existentes para algumas das ações consideradas centrais na política de desenvolvimento territorial. A pergunta feita neste eixo foi: Como a política de desenvolvimento territorial se tensionou com os marcos legais/institucionais existentes, grande parte deles voltado para a lógica da relação no interior do município e para o privilégio de prefeituras como espaço de intervenção política? Como se deu a relação entre os marcos jurídicos e as práticas costumeiras presentes em cada território?

O texto que iremos apresentar a seguir é um resumo baseado em quatro relatórios produzidos por este eixo da pesquisa. Levaram-se em conta também outros trabalhos realizados pela equipe do OPPA, em especial os estudos de caso, em três territórios selecionados (Noroeste Colonial-RS, Baixo Amazonas-PA e Borborema-PB). O texto apresenta uma síntese de todo o trabalho realizado, assinalando os temas considerados centrais para reflexão, retomando algumas discussões já exploradas em relatórios anteriores, embora não alcançando todas estas, em função da própria limitação imposta pelo desafio de compor um resumo expandido.

O texto está dividido em sete itens, contando com esta introdução, e apresenta, ao final, as referências bibliográficas citadas ao longo do texto. O segundo item aborda a questão do lugar do marco jurídico e sua importância para a política de desenvolvimento territorial. O terceiro item trata da participação social e do desenvolvimento territorial. O quarto item propõe-se a refletir sobre a relação entre

**22** Relatórios originalmente escritos por Leonilde Servolo de Medeiros (professora no CPDA/UFRRJ) e Marcelo Miná Dias (Universidade Federal de Viçosa). O trabalho foi secretariado por Diva Azevedo de Faria, que acompanha todos os eixos temáticos contratados.

o desenvolvimento territorial e a tradição municipalista. O quinto item aborda a formalização jurídica dos Conselhos de Desenvolvimento Territoriais (Codeter). O sexto item problematiza a questão do desenvolvimento territorial, a estrutura fundiária e a agricultura de base familiar. O sétimo item, e onde se concentra a discussão, analisa a política de desenvolvimento territorial e “sua legislação específica”.

## **2. O lugar do marco jurídico e sua importância para uma política de desenvolvimento territorial**

Tal como proposta nos marcos das políticas governamentais, a delimitação de territórios para intervenção faz-se a partir da ideia da existência de uma “identidade territorial”, o que, ao menos em tese, faz com que se levem em conta marcos culturais preexistentes, bem como condições econômicas e sociais comuns, que fazem do território não apenas uma delimitação físico-espacial, mas também o dotam de historicidade. Assim, a definição de territórios para intervenção, visando a implementação de políticas públicas não pode ser arbitrária: precisa levar em conta um conjunto de elementos que faz desse espaço efetivamente um espaço dotado de algumas características peculiares que se quer preservar e/ou desenvolver.

Nesta pesquisa tratou-se especificamente de pensar o marco jurídico que vem sendo experimentado para regular, do ponto de vista dos Estados nacionais, no caso o Brasil, intervenções sobre esses espaços, de forma a produzir ações que levem ao “desenvolvimento”, entendido como uma mudança nas condições de vida das populações que o habitam. Trata-se de possibilitar a elas o acesso aos resultados econômicos do que produzem, à saúde, à educação, à comunicação e à informação, enfim, a um amplo conjunto de direitos dos quais têm sido, na maior parte dos casos, excluídas. No entanto, essa intervenção parte do princípio de que os modos de vida precisam ser preservados ao mesmo tempo em que as populações conseguem ganhar acesso a direitos e melhorar suas condições materiais de existência. Para ser eficaz, a política tem de contemplar a especificidade do território, as formas de organização e identificação das populações nele existentes, suas formas de sociabilidade e cultura. Assim, se a política territorial é feita de modo que produza mudanças, ela não pode simplesmente ignorar, em nome de uma proposta abstrata de desenvolvimento, o que os grupos sociais construíram e pretendem construir nesses espaços, e suas próprias concepções acerca de o que é desenvolvimento.

As políticas territoriais vêm sendo obrigadas a dialogar com o marco legal vigente, ao mesmo tempo em que buscam experimentar novos arranjos normativos que deem conta de suas necessidades. No caso do Brasil, objeto central deste nosso trabalho, foi esse o aspecto que exploramos, para indicar quais possibilidades e limites o atual marco jurídico oferece para propostas de desenvolvimento, levando em conta

trajetórias, demandas e projetos dos grupos sociais que habitam os territórios, tal como delimitados pelas políticas públicas.

O ponto de partida da reflexão que fizemos ao longo do trabalho de pesquisa é o reconhecimento da relevância dos aparatos legais. Eles não são meras formalidades que regulam determinadas atividades. Eles permitem a existência e a execução de determinadas ações políticas (estatais ou não), possibilitando a criação de institucionalidades que legalizam e legitimam as intervenções ou que criam obstáculos a elas. Garantem, ainda, que determinados temas ganhem visibilidade pública e, ao mesmo tempo, que grupos possam se mobilizar em torno deles, criando condições para uma ação estatal por meio de políticas públicas específicas. Finalmente, mas não menos importante, o marco jurídico pode até mesmo criar novas realidades, na medida em que as normatizações tendem a gerar novos enquadramentos sociais e políticos e, assim, construir possibilidades de construção de novas relações (PALMEIRA, 1985).

Nossa reflexão centra-se na concepção de que o marco jurídico é uma criação histórica, datada e produto, ao mesmo tempo que produtor, de disputas políticas. Carrega em seu corpo textual as marcas que cercam sua origem. Sob essa perspectiva, para conseguir entender as implicações de um marco legal, mais que buscar a letra da lei e tomá-la de forma positiva, é preciso perceber as disputas que a geraram e as que se desencadeiam a partir dela. Isso porque, uma vez criadas, as próprias leis tornam-se objeto de interpretação diferenciada, podendo tanto não ter eficácia (quando não há forças sociais interessadas em dar-lhes vida e legitimá-las), quanto criar realidades novas e tornar-se referência para ações, a partir da interpretação criativa e potencializadora dos atores sociais<sup>23</sup>.

Como já apontado, toda a lógica de definição de territórios aponta para a superação de análises e políticas setoriais. Ao mesmo tempo, o desenho das políticas territoriais é marcado pela ênfase em políticas sociais que são concebidas como parte importante das estratégias de promoção do desenvolvimento. No entanto, já aí começam os primeiros desafios. As políticas são desenhadas a partir da lógica federativa que marca nossa história, supondo três esferas distintas, constitucionalmente definidas e reconhecidas – nacional, estadual e municipal –, mas interligadas. Desde a Constituição de 1988 estabeleceu-se no Brasil uma lógica de descentralização das

**23** Em Medeiros e Miná (2009a; 2009b) fez-se um investimento para conhecer os marcos de políticas territoriais de outros países, mais do que pensar na possibilidade de comparar os textos legais e, a partir dessa comparação, extrair possíveis modelos de “boas leis”. Essa análise das experiências internacionais nos alertou para a necessidade de buscar a historicidade de nossas regulamentações, de nossa cultura institucional, jurídica e política, de forma a perceber com quais determinações trabalhamos e como contorná-las (ou potencializá-las) a partir das questões que nos estão sendo propostas por nossas especificidades.

ações governamentais, o que vem dando maior protagonismo aos municípios. Ora, o território, entendido como um espaço de intervenção por meio de políticas, não tem legitimidade, do ponto de vista jurídico, para exercer funções e poderes administrativos. São os municípios as unidades administrativas básicas. Acima deles, estão os estados da federação. O desenho de uma política territorial desafia esses marcos e exige novos arranjos institucionais e legais.

Para além dessa tradição, pela qual o município é a célula básica administrativa, nossa análise enfrentou uma outra questão: a forma como se conceituam rural e urbano. Como apontado em Medeiros e Miná (2009a; 2009b), o rural é sempre definido, do ponto de vista administrativo-legal, como aquilo que não é urbano, portanto como residual. Cumpre lembrar que até mesmo as estatísticas que sustentam as reflexões sobre o tema e que oferecem os subsídios fundamentais para a elaboração de políticas, no Brasil, estão baseadas numa perspectiva setorial (em especial o Censo Agropecuário) e constroem uma clara linha divisória entre o que é rural e o que é urbano. Com isso, tudo que não está no interior do marco restrito da agricultura não é considerado como rural, mesmo que se articule e estabeleça relações profundas e subsidiárias com ele<sup>24</sup>.

Cumpre lembrar que a incorporação da abordagem territorial como caminho para a formulação de políticas públicas e, portanto, de intervenções sobre realidades/ situações que se quer modificar é bastante recente. Ela vem implicando uma redefinição (para além do marco jurídico existente) de o que é o rural e uma ressignificação de fenômenos que ocorrem nesses espaços. Sob essa perspectiva, abordagens territoriais do desenvolvimento implicam considerar os variados aspectos que constituem os territórios, que, por definição, são marcados pela singularidade. Na perspectiva que buscamos ressaltar, isso não significa pensar em isolamento ou em abandono da relação local/global, mas sim afirmar que o local não é mera reprodução do global, mas, pelo contrário, reafirma suas particularidades por força mesmo da globalização. As experiências europeias analisadas (Espanha, França e Inglaterra), embora de forma breve, em Medeiros e Miná (2009a; 2009b), apontam para uma discussão do rural a partir da ideia de valorização de espaços, em que as tradições (inclusive as produtivas, mas não só elas) são dimensões a serem consideradas, respeitadas, cultivadas e constituídas em elementos positivos a serem atualizados. Também é nas propostas europeias que a dimensão ambiental se coloca sob uma perspectiva de valorização da paisagem e da natureza, possibilitando, dessa forma, a reconstrução (“invenção”,

**24** Sob essa perspectiva, temos muito que aprender com a reflexão sobre os critérios que a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) desenvolveu para definição do rural e que tem sido a base de elaboração de um marco normativo e de políticas de desenvolvimento territorial em alguns países europeus, como é o caso, por exemplo, da França e Espanha.

no sentido que Hobsbawm dá à palavra) de uma ruralidade, que passa a ser positivada pelas políticas públicas.

No caso do México, o mais extensamente analisado por nós dentre as experiências latino-americanas e que serve como um bom exemplo do que é a situação rural dos países deste continente, fica evidente que as políticas de desenvolvimento rural defrontam-se com situações de pobreza aguda, apresentando problemas bem distintos dos que se verificam na Europa para levar adiante uma política de desenvolvimento territorial<sup>25</sup>. A experiência mexicana chama a atenção pela institucionalização legal de estruturas governamentais de coordenação das ações e de articulação dos agentes sociais envolvidos pelas políticas públicas. Embora haja orientação e incentivo à criação de instâncias para gestão social dos processos e das políticas públicas, o arranjo normativo criado mantém a tradição política de coordenação governamental do esforço para articular ações diversas, que partem de distintas institucionalidades públicas, para confluírem ao objetivo geral de promoção do desenvolvimento rural.

O Brasil tem alguns pontos de semelhança com a experiência mexicana, em especial no que se refere à pobreza e suas causas. No entanto, o caso brasileiro é um exemplo interessante de uma situação em que, mesmo sem ter um marco legal definido para a implantação de uma política territorial, experimenta-se a articulação de políticas públicas em torno do desenvolvimento territorial, como é o caso dos "Territórios de Identidade", no âmbito da SDT/MDA, e, mais recentemente, por meio de ações mais ambiciosas, como é o caso dos *Territórios da Cidadania*, que envolvem ações conjuntas de diversos ministérios, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República. Em ambos os casos, chama a atenção a importância dada à gestão envolvendo participação da representação de grupos organizados existentes no território.

Na sequência, apresentamos alguns temas que nos pareceram de extrema importância na análise do marco jurídico existente.

### **3. Participação social e desenvolvimento territorial**

Um dos temas recorrentes nas análises sobre desenvolvimento territorial tem sido o da participação social. Há uma espécie de consenso sobre a necessidade de participação ampla e democrática dos atores presentes no que se delimita

**25** Naquele país, o enfrentamento de problemas dessa dimensão parece ter conduzido à elaboração de uma lei federal que instituiu mudanças profundas na organização dos aparatos públicos e nas condições de financiamento estatal ao desenvolvimento. Esse amplo rearranjo do marco jurídico fundamenta-se na percepção da necessidade de mudanças, dada por diagnósticos governamentais sobre a insuficiência de modelos vigentes e pelas práticas que derivam dos marcos normativos que foram instituídos a partir desses modelos de desenvolvimento.

como sendo um território, bem como a busca de caminhos para articulações entre territórios/regiões/nação. No entanto, o tema das condições de participação política dos agentes é bastante controverso, em especial quando se consideram as condições de desigualdade social tão intensa quanto a existente no Brasil. Em situações como essas, as possibilidades reais de viabilização da participação e representação na política e em espaços de concertação de políticas públicas, como os conselhos, por exemplo, são bastante limitadas. Como chama a atenção o sociólogo Pierre Bourdieu (1979), a participação política demanda tempo livre e capital cultural, dois elementos que são distribuídos ou apropriados de maneira bastante desigual na sociedade brasileira. Além disso, por vezes, as condições concretamente oferecidas para a participação política trazem ainda limitações à afirmação da diversidade e da pluralidade de representação nos órgãos colegiados que se constituem como principais instrumentos para a realização de processos de gestão social, afetando profundamente a lógica de desenvolvimento territorial com base no protagonismo dos atores que neles vivem.

No Brasil há mecanismos legais que preveem a participação cidadã nos processos de decisórios que envolvem a ação do Estado por meio de suas políticas públicas. O marco jurídico regulador da participação social possibilita o exercício da representação de interesses sociais, normatiza canais e espaços públicos, mas silencia quanto ao apoio efetivo à formação e à oferta de condições objetivas ou materiais para viabilizar e qualificar a participação e a representação de interesses, em especial entre populações desprovidas de meios para sua efetiva representação.

A questão que se coloca, pois, é a de analisar se e como os instrumentos legais e de gestão podem contribuir para que um processo participativo amplo passe a ocorrer, de modo que os territórios possam ser espaços para a ampliação de práticas democráticas. Como aponta Flores (2007), o Estado pode ter um papel relevante no estímulo à mobilização e no provimento dos recursos necessários para apoiar as condições de participação mais efetiva, contribuindo para a superação dos bloqueios para a participação. No entanto, essa possibilidade sempre é carregada de riscos de que o apoio à participação vire moeda de troca, abrindo novas brechas para reprodução de conhecidas práticas clientelísticas.

Ainda nessa linha de argumento, seguindo as sugestões de Fonte e Ranaboldo (2007), há sempre o risco de reprodução de mecanismos que produzam exclusão, como, por exemplo, o não reconhecimento quer do caráter diverso das populações que vivem nos territórios, quer da necessidade de trabalhar com uma concepção de desenvolvimento que contemple efetivamente a diversidade, aceitando-a como tal e não buscando tomá-la como ponto de partida para uma redução posterior. Nesse sentido, torna-se relevante não só considerar as diretrizes legais que presidem a identificação de territórios (sob a

forma de instruções normativas, portarias etc.), para buscar explicitar os mecanismos de sua definição e possíveis gerações de exclusões, mas principalmente verificar como esses princípios operam na prática, ou seja, como o comportamento dos diferentes atores envolvidos implica leitura própria das normas.

Trata-se de aspectos que vão além do marco jurídico, no sentido estrito, mas que com ele se relacionam na perspectiva que apontamos no início, ou seja, os marcos normativos são continuamente interpretados e atualizados pelos agentes sociais. Um exemplo são os espaços das conferências de desenvolvimento rural sustentável, onde se faz ver uma enorme diversidade de atores que fazem questão de afirmar sua particularidade, e, a partir dela, não só se fazer reconhecer pelas políticas, como abrir espaços para delas participar, não como cidadãos genéricos, mas sim por suas singularidades<sup>26</sup>.

#### **4. Desenvolvimento territorial e tradição municipalista**

O Brasil é um país com forte tradição municipalista e, como não poderia deixar de ser, essa tradição tensiona as ambições de implementar uma política de desenvolvimento territorial. Como apontado em Medeiros e Miná (2009a; 2009b), toda a lógica de nossa política funda-se na ideia de federação (União/estados da federação/municípios). Além disso, a maneira como são repassados os recursos aos municípios de certa forma estimula a competição entre eles e faz deles espaço crucial para a efetivação das metas almejadas. A precariedade de recursos de vários municípios cria obstáculos à participação efetiva dos atores territoriais organizados, dificultando arranjos territoriais que, para se efetivarem, implicam uma forte dose de concertação.

Ainda, não há como deixar de assinalar que, apesar dos enormes avanços nos últimos anos, o controle da política municipal permanece, em grande medida, nas mãos das elites locais, que tendem a reproduzir concepções que colocam o território em segundo plano. A lógica vigente impõe uma determinada relação entre prefeituras, governos estaduais e Governo Federal, gerando as ambiguidades apontadas por Abrucio (2006) e tratadas em relatório anterior.

Num quadro como esse, um marco jurídico que confira personalidade jurídica aos territórios e que preveja efetivas formas de participação dos setores ligados à agricultura de base familiar pode ser um instrumento interessante para contrabalançar esses poderes. No entanto, voltamos a insistir, não são as leis que, por si só, terão o poder de criar essas realidades. É a dinâmica social que vai permitir a apropriação positiva dos instrumentos legais existentes ou a serem criados.

**26** Estamos referindo-nos aos faxinalenses, quebradeiras de coco, geraizeiros, fundos de pasto, ribeirinhos, entre outros.

No entanto, cabe perguntar se a condição para superar o que é apresentado como “problema” seria uma mudança legal que dotasse de poder os territórios para, por exemplo, contratar recursos públicos e executar projetos com autonomia em relação aos municípios. O desenho da política aponta claramente para a habilidade essencial projetada para os colegiados (e, portanto, para os territórios): articular projetos e interesses distintos e promover concertação e gestão social. Todos sabemos das dificuldades que esse arranjos carregam consigo.

Os estudos de caso realizados pelos pesquisadores do OPPA em alguns territórios indicaram tensão entre o território e o município e dificuldades implicadas no fato de que os recursos para os territórios são executados pelos municípios, com uma limitada capacidade de gestão social destes pelos territórios. Qualquer investimento em legislação que promova o reconhecimento do território como uma nova unidade administrativa teria fortes efeitos sobre a estrutura federativa do país e exigiria acurados estudos e negociações, até porque a política territorial, tal como desenhada hoje, não tem pretensões universais, mas se volta apenas para determinados tipos de territórios, portadores de determinadas características e eleitos como áreas prioritárias de intervenção.

## 5. A formalização jurídica dos Codeter

Como já demonstramos em Medeiros e Miná (2009a; 2009b), no Brasil, com a Constituição de 1988, o marco jurídico vigente normatizou as formas de participação da sociedade civil (ou a “participação cidadã”) no controle e/ou na gestão da administração pública e da ação parlamentar. A participação cidadã também ocorre, obviamente, nos processos político-eleitorais. O controle e a gestão social podem ser exercidos por meio de diversos mecanismos estabelecidos em leis gerais, especificamente a Constituição Federal, as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais. Temos, portanto, um arcabouço jurídico que normatiza, mas de forma geral e pouco específica, como é do caráter desse tipo de legislação, as formas e os procedimentos genéricos da participação cidadã em ações de gestão social.

Na política de desenvolvimento territorial, o principal mecanismo de gestão social é a participação dos cidadãos e das entidades envolvidas diretamente nas ações da política nos territórios, por meio de representantes, que atuam em um canal institucionalizado, que assume o formato de um conselho gestor de caráter paritário (entre representantes estatais e das organizações da sociedade civil) e colegiado, criado pelo órgão da administração pública responsável pela coordenação das ações da política, ou seja, a SDT/MDA. No entanto, os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento (Codeter) não são criados por lei, nem são previstos na Constituição Federal, tampouco nas Constituições Estaduais, ou seja, a norma vigente não determina formalidade jurídica e competência ou atribuição legal para que essas

instâncias deliberem acerca das políticas de desenvolvimento rural nos territórios em que atuam. Sua ação restringe-se, pois, à discussão e elaboração de projetos territoriais, definindo prioridades para investimento dos recursos do Proinf.

O caráter consultivo é fator limitante à ação dos Codeter, desmotivando a participação política dos atores que se mobilizam em torno da política de desenvolvimento territorial. Para garantir sua legitimidade formal, os Codeter dependem de sua homologação, assim como os territórios dos quais derivam, pelos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável, estes sim criados e amparados por leis estaduais. Esta existência à margem da formalidade jurídica tem representado, se não um impasse, ao menos um constrangimento às ações dos Codeter, dada por sua alegada incapacidade para deliberar sobre os rumos da própria política de desenvolvimento territorial.

Uma vertente do debate em curso é a que defende que a legitimidade dos Codeter e sua capacidade de dar suporte à política de desenvolvimento territorial passam pela sua formalização jurídica, o que lhes atribuiria capacidade de exercer mais poder decisório e sobre os processos de desenvolvimento dos territórios. Outra vertente questiona a relação direta que é estabelecida entre formalização jurídica e legitimidade de ação do colegiado, alegando que esta legitimidade deve, antes, ser construída pela capacidade do Codeter de se estruturar pela representação de um espaço público, plural e diverso dos atores e interesses sociais presentes nos territórios. A formalização jurídica sem a construção de sua institucionalização pelas práticas participativas dos atores envolvidos e legitimidade social conduziria apenas à existência de mais uma organização em defesa de interesses particulares ou específicos.

Ambas as vertentes do debate parecem ter argumentos consistentes, havendo a confluência para um fator determinante: a inexistência atual de atribuições jurídicas aos territórios rurais. Esta situação gera nos colegiados uma situação de instabilidade institucional e uma dependência de instâncias que têm atributos legais para avaliar suas decisões.

Os que são favoráveis à formalização jurídica dos colegiados têm um argumento forte a seu favor. Caso permaneçam como estão, os colegiados territoriais dependerão da existência de contextos políticos favoráveis a sua existência. Como não são previstos em lei, nem são instâncias legalmente formalizadas, sua existência depende da capacidade de ação do Estado, por meio do órgão público que gerencia e implementa a política, e da mobilização dos atores sociais que os compõem. Este parece ser um cenário bastante desfavorável em longo prazo, uma vez que a permanência dos Codeter é algo que, no atual marco jurídico, depende da continuidade da política de desenvolvimento territorial.

Um marco jurídico para o desenvolvimento rural, que considere a importância do enfoque territorial a partir de uma perspectiva de participação cidadã para a gestão da política pública, deve, necessariamente, ter de aportar alternativas à situação atual. A legislação sobre o desenvolvimento rural, que reconheça a importância da diversidade de atores sociais e de suas demandas, pode tornar-se, por exemplo, importante instrumento mobilizador, buscando, pela ação dos conselhos, fazer cumprir leis, em alguns casos, tensioná-las, em outros, com isso legitimando a própria existência do mecanismo de gestão social.

## **6. Desenvolvimento territorial, estrutura fundiária e agricultura de base familiar**

Um dos aspectos sobre o qual se tem repetidamente chamado a atenção e que, na verdade, constitui pressuposto das políticas de desenvolvimento territorial é, como já mencionado, a necessidade de rever o conceito de rural com que se trabalha no Brasil. A concepção de rural (e de desenvolvimento rural) está, como não poderia deixar de ser, em disputa por forças bastante diferenciadas, envolvendo atores com capacidade política (ou seja, com possibilidades de impor visões de mundo) também bastante diferenciada. Delimitar territórios, com ênfase na presença de agricultores de base familiar é, antes de mais nada, delimitar espaços de disputa com uma visão produtivista do campo, fundada na apologia às grandes unidades produtivas, monocultoras, de caráter empresarial. Paradoxalmente, é essa visão que preside as políticas públicas voltadas para a agricultura. Para além da crítica a essa perspectiva – para a qual o que importa é a expansão de monoculturas, grandes obras de irrigação e de transformação do espaço, por meio de construção de grandes hidrelétricas, mudança nos cursos d’água etc., atividades que atribuem ao espaço, sempre em nome da promoção do desenvolvimento, outros destinos que não aquele desejado pelas populações que o habitam –, há que se considerar também a disputa com uma corrente que vê no rural somente um espaço de produção (mesmo que de agricultores familiares), onde o que importa é o agrícola, o quanto se produz, o quanto se vende, dando pouca atenção às dimensões ambientais, culturais, étnicas etc. Essa disputa é um vetor importante das políticas de desenvolvimento e ultrapassa de longe o tema do marco jurídico, embora tenha nas leis existentes uma de suas bases.

Com efeito, no Brasil, ao longo dos anos, as políticas públicas têm estimulado o desenvolvimento de uma agricultura empresarial, que tende a reproduzir um modelo de desenvolvimento cujas raízes se fincam no modelo agroexportador, que nos marca desde o período colonial. Nos últimos anos, ocorreram significativas mudanças, representadas pelo reconhecimento da importância social e econômica de uma agricultura de base familiar. Sob essa ótica, a política de desenvolvimento territorial que se procura implantar no Brasil conta com uma base legal importante, que é o

reconhecimento jurídico da agricultura familiar como categoria socioprofissional<sup>27</sup>. O reconhecimento da categoria “agricultor familiar”, dando-lhe uma base jurídica, permite a legitimação de políticas voltadas para o segmento.

Relacionado a esse aspecto, e de grande relevância para uma política de desenvolvimento territorial, há o fato de que a diversidade de situações existentes no meio rural brasileiro (e a I Conferência de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário mostra bem isso) torna o enquadramento das diferentes identidades como “agricultor familiar” bastante tenso, na medida em que esses segmentos demandam seu reconhecimento nas suas especificidades. E isso envolve uma flexibilização da categoria agricultor familiar, de forma que não se reduza seu sentido e ela possa abranger formas de uso coletivo do solo (faxinais, fundos e fechos de pasto), formas itinerantes de uso (como no caso dos ribeirinhos, por exemplo), exploração extrativista de áreas (como é o caso das quebra-deiras de coco de babaçu) etc. Isto é, há um longo caminho na direção do reconhecimento político e jurídico de formas de usos do solo cuja lógica não corresponde ao modelo dominante da agricultura familiar, elaborado principalmente a partir de um ideário baseado no campesinato parcelar, presente na Europa, e dominante em algumas regiões do Brasil, especialmente naquelas dotadas de uma forte dinâmica política, que têm sido responsáveis pela pressão social pelo reconhecimento da categoria.

Da mesma forma, as lutas por terra, por meio de acampamentos e ocupações, forçaram a realização de assentamentos de famílias – com base em legislação há muito existente, mas que pouco (ou nada) fora ativada ao longo do regime militar – em terras desapropriadas ou compradas pelo Estado. No entanto, essa dinâmica está longe de ameaçar de fato o processo de concentração fundiária e, muito menos, a lógica dominante de estimular a expansão das grandes unidades. Sob essa perspectiva, deve ser assinalado que a possibilidade de estimular o desenvolvimento territorial rural se enfrenta de forma recorrente com a dinâmica territorial imposta pelas grandes empresas, que detêm grandes unidades produtivas. Essa situação contrasta com os casos europeus estudados. Neles parece prevalecer a ideia de preservação de paisagens como patrimônios culturais, valorizando a agricultura de base familiar, não apenas como um modelo produtivo, mas como um repositório de tradições a serem valorizadas e legalmente amparadas. Sem dúvida, para isso foi determinante o fato de que em alguns desses países os agricultores de base familiar tornaram-se atores políticos relevantes, introduzindo questões na agenda governamental (como se deu também no caso brasileiro).

**27** Resultado de lutas levadas a cabo pelo segmento desde o final dos anos 1970, a criação do Pronaf, em 1995, foi uma mudança significativa. O passo seguinte foi a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Evidentemente, a definição de agricultor familiar que consta da lei é extremamente abrangente, mesmo assim, não se pode negar a importância do agricultor familiar ter-se tornado uma categoria legal.

A pretensão de fazer da agricultura familiar a base do desenvolvimento territorial esbarra na dimensão fundiária, que, em nosso país, é fundada na concepção civilista de propriedade. Isso remete a dificuldades tanto para a imposição de limites à propriedade fundiária (quer seja quanto a tamanho, quer seja quanto a formas de uso), quanto para o reconhecimento do estatuto jurídico de formas de uso comum. A Constituição de 1988 abriu portas para o reconhecimento das terras de quilombolas e garantiu o reconhecimento das terras tradicionalmente ocupadas pelas populações indígenas. No entanto, essas formas não esgotam a riqueza e a diversidade de situações que podem ser caracterizadas como de “terras tradicionalmente ocupadas”<sup>28</sup>.

Outro aspecto da dimensão fundiária da questão do desenvolvimento é a limitada capacidade que o Estado brasileiro vem demonstrando de utilizar os instrumentos legais disponíveis para a ampliação da agricultura de base familiar (e não apenas fortalecimento das unidades existentes), por meio de ações de desconcentração fundiária, utilizando os mecanismos disponíveis de desapropriação e regularização de terras. Embora, do ponto de vista legal, esses instrumentos sejam limitados, não se pode desconsiderar que, mesmo assim, eles permitiram a criação, nos últimos 25 anos, de cerca de um milhão de novas unidades familiares, por meio do assentamento de famílias sem-terra, ou seja, a legislação existente abre brechas importantes para mudanças que levem ao desenvolvimento territorial.

Como já reiterado anteriormente, no entanto, a existência de leis não garante por si mesma sua aplicação. Como temos recorrentemente enfatizado, as leis são instrumentos de disputas políticas e de interpretações várias. Em resultado, nos últimos anos, parece estar arrefecendo a possibilidade de ampliar o ritmo de expansão de uma agricultura familiar (nas suas diferentes formas), a partir do assentamento de novas famílias, o que, claramente, coloca limites ao desenvolvimento territorial idealizado.

## 7. A política de desenvolvimento territorial e sua “legislação específica”

Na política de desenvolvimento territorial, instituída pela SDT/MDA, há dois principais marcos normativos referentes à regulação das ações dos atores sociais que com ela se envolvem e que buscam implementá-la. O primeiro é originário das resoluções do Condrad e estabelece os limites e as possibilidades para a ação dos colegiados territoriais, tornando-se seu principal marco regulatório externo. O segundo refere-se ao Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios

**28** Nas trilhas de Thompson (1987), a lei torna-se instrumento de leituras diversas e de disputas. Hoje, no Brasil, as lutas das populações tradicionais por seu reconhecimento cada vez mais fazem parte da complexa discussão envolvida na elaboração de um Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário.

Rurais (Pronat), programa que concentra as ações estratégicas, definidas para o Plano Plurianual, que possibilitam a implementação da política, o funcionamento dos colegiados e, principalmente, a operacionalização dos projetos territoriais por meio dos Projetos de Infraestrutura nos Territórios Rurais (Proinf). Ambos os marcos normativos têm características ou de “legislação específica” ou voltada para as ações da própria política, buscando institucionalizar seus procedimentos e práticas.

A capacidade normativa das resoluções do Condrad é coerente com as atribuições e competências legais do próprio Conselho. Este é, legalmente, um conselho consultivo, de caráter propositivo, e não tem poder deliberativo acerca das políticas públicas de desenvolvimento rural, cabendo esta função ao MDA. As resoluções do Condrad, como corpo normativo e produto da atividade do Conselho em suas distintas instâncias, revelam, além de seu caráter normativo, a elaboração de um diagnóstico sobre o desenvolvimento rural brasileiro, uma síntese normativa com recomendações sobre projetos políticos de mudança. Mas, como instrumento de institucionalização de práticas, carece de capacidade legal ou formalidade jurídica para torná-las obrigatórias, apresentando-as, antes de mais nada, como *recomendações* às ações da SDT/MDA e dos Codeter.

Lidando com temas diversos, as resoluções do Condrad buscam uma nova concepção de “rural”, valorizam a dimensão ou o enfoque territorial do desenvolvimento, mas, com relação ao objeto de nossa análise – o marco legal referido à sua temática de atuação –, estas resoluções são marcadamente omissas acerca das relações necessariamente estabelecidas entre esses temas e a política de desenvolvimento territorial. Os arcabouços legais que potencializam ou limitam as políticas públicas não são tematizados ou problematizados, embora haja, nos textos das resoluções, referências indiretas e pontuais.

Com relação ao segundo marco normativo, referente à operacionalização do Pronat, ele configura um corpo normativo extenso e complexo, que busca regulamentar as relações estabelecidas entre a SDT/MDA, os colegiados territoriais, as prefeituras municipais, as entidades privadas e os agentes financeiros envolvidos na realização dos objetivos do programa. Parte importante desse corpo de normas é direcionada aos processos ou procedimentos que têm incidência restrita a procedimentos do programa, estabelecendo um tipo de institucionalização que orienta as práticas dos atores que buscam, pelos Codeter, elaborar e submeter à avaliação projetos para os territórios. Outra parte das normas criadas é relativa às interfaces que forçosamente são estabelecidas com o marco jurídico que normatiza as relações do Estado com entes federativos e entidades privadas, nos contextos de transferência e execução de recursos da União por meio de contratos de repasse e convênios.

Neste segundo grupo, a normatização instituída a partir do Pronat diz respeito à regulação de processos de descentralização de responsabilidades e atribuições do Estado para prefeituras municipais e para entidades privadas na execução de ações que implicam benefícios coletivos ou públicos. É sob o marco jurídico que regula a transferência de recursos públicos a entes federativos e a organizações privadas que a SDT/MDA delega aos Codeter, por meio do Pronat, atribuições, funções e responsabilidades na gestão dos projetos de desenvolvimento territorial. Como não possuem atribuições e competências legais para tanto, o processo de gestão dos projetos limita-se ao acompanhamento dos procedimentos executados pelas prefeituras municipais e, em alguns casos, relacionados aos recursos de custeio, por entidades privadas.

O mesmo tipo de comportamento quanto à instituição de normatização às ações da política é observado nas atribuições instituídas para a ação da SDT/MDA. Sua atuação, de acordo com o corpo normativo criado, espraia-se por diversos campos de interação e embates para implementar os objetivos do Pronat. O MDA e, por derivação, a SDT têm competência legal, como “unidades jurisdicionadas”, para estabelecer normas, regulamentos e instruções estabelecendo princípios e critérios que regulem o funcionamento de sua própria ação e a implementação da política, desde que este ordenamento criado se subordine às normas legais que lhes são superiores. Neste sentido, o campo de ação da SDT/MDA, embora seja bastante amplo nos termos de sua formulação, é marcadamente limitado quanto às competências que lhes são atribuídas por lei. Contudo, a política de desenvolvimento territorial depende, essencialmente, da capacidade de coordenação e articulação política e administrativa para gerir ações, dispersas em diversos órgãos governamentais, programas e políticas públicas, entidades privadas, agentes financeiros etc.

As atividades de execução direta restringem-se, portanto, à administração da própria Secretaria e à secretaria do Condrad. A política de desenvolvimento territorial é um tipo de ação gerencial que condiciona o apoio estatal à organização dos atores que vivem nos territórios, para que estes possam, a partir do repasse de recursos públicos e de sua ação coletiva para direcionar a aplicação desses recursos (geralmente restrita à fase de definição e elaboração dos projetos territoriais), desencadear e manter processos de “dinamização econômica” e de ação social coletiva que favoreçam o desenvolvimento rural.

Nesses processos, os governos estaduais tornam-se agentes extremamente importantes para a execução da estratégia de desenvolvimento territorial, visto que os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) são os responsáveis legais pela aprovação da criação de territórios e deliberam, por

exemplo, sobre a inclusão ou exclusão de municípios nos territórios já existentes. É também nos CEDRS que tramitam os projetos territoriais vinculados ao Pronat<sup>29</sup>.

O trabalho de articulação política necessário à efetivação das ações também envolve a celebração de acordos formais e convênios, que envolvem a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste e o Banco da Amazônia, em alguns casos. Esses acordos são necessários às transferências de recursos públicos do Orçamento Geral da União a entidades públicas ou privadas para execução das ações territoriais previstas nos projetos financiados pelo Pronat.

Embora homologados pelos CEDRS, os contratos/convênios são, no entanto, formalizados com os governos municipais, não importando se oficialmente compõem ou não o território. O projeto territorial, ao considerar que determinado município, mesmo ausente da composição territorial, é estratégico para o desenvolvimento do projeto, pode incluí-lo como executor. Também podem ser viabilizados convênios com os governos estaduais para implementar ações nos municípios de determinado território. Da mesma forma, as ações de custeio preveem contratos/convênios com organizações não governamentais.

Além dos colegiados territoriais e dos CEDRS, as delegacias estaduais do MDA têm atribuições específicas estabelecidas por portarias ministeriais. Estas atribuições incluem a análise dos projetos elaborados e o acompanhamento dos trâmites necessários a sua aprovação. A análise técnica dos projetos inclui a constatação da obediência à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que estabelece os critérios para contrapartidas e para transferências voluntárias.

Este campo normativo tem na Caixa Econômica Federal seu principal agente operador. Suas responsabilidades legais incluem a celebração de contratos de repasse, a execução financeira dos recursos e a análise e aprovação de contas. A relação entre a Caixa e a SDT/MDA é legalmente fundamentada por meio de um Acordo de Cooperação, um Contrato de Prestação de Serviços e por uma série de Diretrizes Operacionais do próprio MDA. Esta relação, ao envolver governos estaduais, municipais e organizações sociais, tem por base legal a LDO, a Lei de Responsabilidade Fiscal, as Instruções Normativas da Secretaria do Tesouro Nacional e as Resoluções do Condrad e do MDA. A realização dos projetos territoriais implica, portanto, um ambiente de interações extremamente normatizado, que, por sua vez, também são bastante complexos e de difícil articulação para a consecução dos objetivos da política de desenvolvimento territorial.

**29** Somente os projetos territoriais oriundos de emendas parlamentares, cuja destinação é indicada pelo parlamentar, não são objeto de discussão dos colegiados e de homologação pelos CEDRS.

A institucionalização criada pela SDT/MDA busca articular-se a uma variedade de arcabouços jurídicos, por sua vez referidos a temas, focos e instâncias diversificados de poder. Em busca da instituição de novas territorialidades para o desenvolvimento dos espaços rurais, a SDT/MDA apoia a política de desenvolvimento rural com enfoque territorial em um “ente”, o território, que, como já anteriormente afirmado, não tem formalidade legal como ente federativo ou pessoa jurídica. No entanto, nem o território nem o Colegiado Territorial têm legitimidade formal para celebrar contratos ou executar recursos oriundos de verbas públicas. Esta capacidade depende de acordos (formais e informais) a serem construídos com governos locais e estaduais. O caráter consultivo dos Colegiados Territoriais parece ser um elemento-chave para compreender os limites enfrentados pela política de desenvolvimento territorial, uma vez que tende a fragilizar os processos de gestão social.

No desenho da política, a figura do “articulador territorial” assume função essencial, sendo aquele sobre o qual se projeta a competência ou a habilidade para mobilizar os agentes presentes no território. No entanto, o marco legal vigente possibilita um tipo de contratação carente de estabilidade, vinculada ao tempo de duração dos projetos, o que fragiliza parte importante da implementação da política de desenvolvimento territorial.

Com base nos resultados da pesquisa pode-se afirmar que o marco institucional ou o corpo normativo criado pela política de desenvolvimento territorial não resolve a principal contradição encontrada: a atribuição de função gestora do processo para uma “entidade” (o Colegiado Territorial) que não tem atribuição legal para ordenar, coordenar, deliberar e gerir as relações que estabelece com entes federativos, municipalidades, entidades privadas e agentes financeiros. Esta atribuição legal, com os limites já descritos, é da SDT/MDA. Os colegiados estão, portanto, em uma espécie de “limbo legal e institucional”, fato que tende a fragilizar sua atuação. O atual marco jurídico aponta para um respeitável rol de possibilidades que contribui para o fortalecimento das capacidades locais para influir na agenda das políticas públicas e apropriar processos às demandas locais. No entanto, este mesmo marco jurídico tende a limitar os processos e suas potencialidades em relação à capacidade de gerar e tornar sustentáveis os mecanismos de gestão social previstos pelas políticas públicas.

O tipo de capacidade de ação pública, concretizada por meio do desenho da política de desenvolvimento territorial implementada pela SDT/MDA, para criar novas territorializações, calcadas em um projeto político de promoção do desenvolvimento, é, portanto, referida, principalmente, à capacidade de articulação política e de construção de consensos e legitimidade entre a diversidade de atores e de outros projetos sociais que existem e que disputam espaço nos territórios. Na prática, verifica-se que os Codeter têm limitadas possibilidades de construir essas capacidades. O marco jurídico vigente pode ser elencado como um dos fatores que contribuem para a limitação da sua ação.

## Referências

- ABRUCIO, F. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento:** Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico.** São Paulo: Difel; Bertrand Brasil, 1989.
- FONTE, M.; RANABOLDO, C. Desarrollo rural, territorios e identidades culturales: perspectivas desde América Latina y la Unión Europea. **Revista Opera**, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, n. 7, 2007.
- FLORES, M. La identidad cultural del territorio como base de una estrategia de desarrollo sostenible. **Revista Opera**, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, n. 7, 2007.
- HOBSBAWN, E. Introdução: a invenção das tradições. In: HOBSBAWN, E.; RANGER, T. (Org.). **A invenção das tradições.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- MEDEIROS, L.; MINÁ, M. **Marco jurídico-normativo para o desenvolvimento rural com enfoque territorial.** Relatório preliminar 2. 2009a. 39 p.
- \_\_\_\_\_. **Marco jurídico-normativo para o desenvolvimento rural com enfoque territorial.** Relatório preliminar 3. 2009b. 55 p.
- \_\_\_\_\_. **Marco jurídico-normativo para o desenvolvimento rural com enfoque territorial.** Relatório preliminar 4. 2010. 66 p.
- PALMEIRA, M. A diversidade da luta no campo: luta camponesa e diferenciação do campesinato. In: PAIVA, V. (Org.). **Igreja e questão agrária.** São Paulo: Loyola, 1985.
- THOMPSON, E. P. **Senhores e caçadores.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

## CAPÍTULO V

# SISTEMAS DE FINANCIAMENTO PARA PROJETOS TERRITORIAIS ESTRATÉGICOS: ANÁLISE DE CINCO EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS<sup>30</sup>

### 1. Introdução

A socioeconomia de serviços financeiros territorializados e o desenvolvimento territorial são dois *corpus* indissociáveis, que no Brasil se encontram em fase de construção. Portanto, a extensão de sistemas de financiamento para projetos territoriais estratégicos de natureza multissetorial é uma precondição para o desenvolvimento territorial. Em áreas rurais, por exemplo, esses sistemas devem disponibilizar crédito não só para as atividades produtivas agropecuárias, mas também para as demais iniciativas empreendidas por atores rurais diversos em outros setores da economia. O mesmo poderia ser dito com relação aos setores de transformação e serviço.

O principal objetivo deste estudo é fundamentar a construção de sistemas de financiamento do desenvolvimento territorial, especialmente voltados para o atendimento de regiões rurais. O ponto de partida passa pela identificação e análise de organizações financeiras consideradas inovadoras e passíveis de serem fomentadas nas diferentes regiões e/ou territórios do país. O estudo procura avaliar em que medida tais experiências buscam incluir financeiramente os segmentos sociais empobrecidos e apresentam potencial e interesse institucional para inscrever suas ações na perspectiva do desenvolvimento territorial, ou são iniciativas tidas como convencionais, que visam somente ampliar o acesso de segmentos de baixa renda a alguns produtos e serviços do sistema bancário.

Para tanto, foram analisadas cinco experiências: Crediamigo do Banco do Nordeste (BN), Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS) do Banco do Brasil (BB), Microcrédito e Programa Integrado de Ações Regionais (PIAR) da Caixa Econômica Federal (Caixa), Sistema Cresol de cooperativismo de crédito solidário e o Sistema de cooperativas de crédito ligado à Associação das Cooperativas de Apoio a Economia Familiar

**30** Relatórios originalmente escritos por Ademir Antonio Cazella (CCA/UFSC) e Fabio Luiz Búrigo (CCA/UFSC). O trabalho foi secretariado por Diva Azevedo de Faria, que acompanha todos os eixos temáticos contratados.

(Ascoob). Ambas as iniciativas representam embriões para a construção de sistemas territoriais de financiamento do desenvolvimento, dando conta da diversidade e da complexidade socioeconômica do meio rural brasileiro.

A escolha se deve, sobretudo, à amplitude que esses casos alcançaram em aspectos como: número de beneficiados diretos, volume de recursos financeiros mobilizados, interface com políticas públicas, consistência institucional, abertura para adoção dos preceitos do desenvolvimento territorial e, não menos importante, área de abrangência. Analisado em conjunto, tais fatores permitem afirmar que essas iniciativas já ultrapassaram o limiar de “projetos piloto”. Isso reforça a importância de tê-las como referência quando se planeja a deflagração de ações similares, seja em territórios onde se deseja ampliar a qualidade dos produtos e das organizações financeiras existentes, seja em regiões “pioneiras”, isto é, zonas que não possuam serviços dessa natureza.

Após esta Introdução, aborda-se a importância dos sistemas de financiamento territoriais estratégicos para o desenvolvimento das regiões rurais. Em seguida são apresentadas as cinco experiências, focando a análise nos seus objetivos, instrumentos, resultados, público beneficiário e principais inovações. Por fim, destacam-se os avanços e desafios das experiências no financiamento de projetos multissetoriais para o desenvolvimento territorial.

## **2. A importância de sistemas de financiamento territoriais para projetos estratégicos**

Atualmente, o sistema financeiro mundial tem se caracterizado pelo aprofundamento da concentração bancária e pela globalização dos mercados financeiros<sup>31</sup>. Além disso, as estratégias comerciais dos bancos, tradicionalmente, preferem atuar junto dos maiores aglomerados urbanos, oferecendo serviços aos clientes de grande e médio porte econômico. No caso brasileiro, mesmo dispondendo de um mercado bancário extremamente sofisticado, as lacunas em termos de atendimento financeiro são notórias. Apesar do recente esforço do Governo Federal, visando ampliar a oferta de crédito e facilitar a abertura de contas simplificadas para as populações de baixa renda, verifica-se que muitos serviços financeiros estão ainda distantes de milhões de brasileiros. A exclusão está presente em todas as regiões, mas afeta, em especial, os territórios (em particular na sua dimensão rural) menos desenvolvidos e distantes dos principais polos econômicos.

**31** Um levantamento efetuado pelo Banco Central em 2009 com os principais bancos comerciais em operação no Brasil apontou que os dez maiores bancos detinham 88,9% do total dos ativos financeiros existentes no Sistema. Essa concentração é ainda maior quando se considera que apenas cinco bancos abarcam 77,4% dos ativos (FOLHA..., 2009, p. B4).

É sabido que serviços financeiros estruturados dentro da ótica da proximidade aumentam as chances de sucesso das políticas públicas de crédito e estimulam investimentos empresariais em regiões menos urbanizadas. Como a maioria das redes financeiras – públicas e privadas – brasileiras não prioriza as regiões periféricas, perpetuam-se, assim, os problemas de ineficácia de programas de estímulo ao desenvolvimento dessas regiões, principalmente das ações que visam fortalecer as vocações econômicas específicas e o empreendedorismo dos territórios. Essas debilidades dificultam o acesso ao crédito pelos pequenos e médios tomadores e debilitam os investimentos de fontes públicas e privadas. Além disso, a captação e o redirecionamento da poupança local, fonte de contrapartida em projetos de interesse regional e de sustentabilidade de iniciativas econômicas de médio e longo prazo, acabam não sendo encarados como condição necessária e estratégica ao desenvolvimento territorial.

O perfil do sistema financeiro nacional, associado à atual matriz de divisão do bolo tributário, provoca a fuga de capitais gerados em territórios específicos, que precisa ser constantemente minorada pela ação de políticas compensatórias de origem externa. Tal quadro cria uma matriz de dependência que se caracteriza pela escassez de ideias e de projetos capazes de gerar o desenvolvimento e pela baixa capacidade de aglutinar recursos de origem local. Esse círculo vicioso faz com que o fluxo econômico de boa parte dos municípios brasileiros dependa fortemente de rendas externas, geralmente obtidas por meio de políticas de transferências federais – isto é, de programas como o Fundo de Participação dos Municípios, a Aposentadoria Rural, o programa Bolsa Família, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), entre outros.

Do ponto de vista teórico e prático, o dinamismo dos territórios e seu processo de gestão social correlato dependem da coerência do conjunto das suas atividades. A lógica territorial passa pela construção de novos ambientes institucionais e pelo fortalecimento de interdependências entre setores econômicos e entre as esferas políticas, sociais e espaciais. Esse esquema pressupõe a ampliação da governança e da qualidade dos serviços financeiros, o que significa a constituição de programas de crédito focados na ótica do desenvolvimento descentralizado, as parcerias entre redes financeiras públicas e privadas existentes, a exemplo dos bancos públicos e das cooperativas de crédito, e a constituição de novas organizações financeiras locais.

Trata-se, portanto, de pensar arranjos institucionais de cooperação inéditos, visando dotar os territórios brasileiros de serviços financeiros bem estruturados e capazes de atender à demanda. No caso do crédito, deve-se planejar sua obtenção a partir da utilização combinada de recursos oriundos da poupança local e dos recursos captados junto aos agentes externos, tanto públicos quanto privados. Em

outras palavras, fortalecer os territórios pressupõe ampliar a capacidade das pessoas e das organizações de manejar os instrumentos e os recursos financeiros endógenos e externos. A inspiração e o suporte técnico de experiências que em alguma medida adotaram essas estratégias e se tornaram referências de sucesso em outras regiões representam, sem dúvida, o ponto de partida.

### **3. As experiências de sistemas de financiamento multisectorial para o desenvolvimento territorial**

#### **3.1 O Programa Crediamigo do Banco do Nordeste**

Criado em 1998, o Programa Crediamigo vem aprimorando e adaptando instrumentos de apoio à aplicação do microcrédito, com ações que apontam para a incorporação dos preceitos do desenvolvimento territorial no arcabouço do seu Programa. Entre as principais ideias em curso encontram-se a figura dos “agentes de crédito”, a adoção de sistemas de aval solidário, a implantação de serviços de orientação aos empreendedores de baixa renda, a animação de fóruns de discussão municipais denominados “Farol do Desenvolvimento”, o Crediamigo Comunidade, o Agroamigo e a parceria com o Instituto Nordeste Cidadania (INEC).

Até agosto de 2008, o Crediamigo tinha 352 mil clientes (8% da clientela potencial de microcrédito existente na região) e o valor total desembolsado no ano de 2007 alcançou R\$ 794,2 milhões. Apesar desses resultados expressivos, é no tocante ao controle da inadimplência que reside, seguramente, um dos principais indicadores de solidez do programa. No Crediamigo a inadimplência caiu de 2,09% em 2002 para menos de 1% a partir de 2004, índice que se manteve nos anos subsequentes. Estes bons índices estão diretamente associados ao seu sistema de gestão, no qual está presente a figura do “assessor de crédito” (que funciona como pontos de atendimentos, a exemplo de sedes de sindicatos, Emater e Correios). A proximidade e o conhecimento interpessoal entre o tomador de crédito e o assessor representam a chave do sucesso. Além disso, a vinculação de parte da remuneração desses agentes aos resultados de adimplência e do tamanho da sua carteira de crédito reforça o compromisso mútuo e os laços de solidariedade entre assessor e beneficiado.

Associado à atuação do “assessor de crédito”, outro elemento que integra a engenharia de gestão e que certamente tem um peso explicativo importante para os elevados índices de adimplência do Crediamigo é a intenção deliberada de privilegiar a participação da mulher nas tomadas de empréstimos. Nada menos que 64% das operações de microcrédito são efetuadas por mulheres (enquanto no Pronaf, por

exemplo, a participação feminina é bem mais baixa). Essa orientação não é uma inovação da experiência brasileira, mas a sábia adoção de uma das lições que estão na origem do Grameen Bank<sup>32</sup>.

Atualmente o Crediamigo é o segundo maior programa de microcrédito existente na América Latina e no Caribe. As lições positivas obtidas na gestão desse tipo de crédito, inicialmente circunscritas ao meio urbano, estão sendo, aos poucos, transferidas para o meio rural. É o caso do Agroamigo e do Crediamigo Comunidade. O Programa Agroamigo tem por objetivo aprimorar o processo de gestão da modalidade do Pronaf B, que tem registrado em muitos municípios nordestinos o alarmante índice de 30% de inadimplência. Depois de três anos de atuação do Banco do Nordeste nessa modalidade de crédito, aplicando a metodologia de gestão do Crediamigo, a inadimplência do Pronaf B caiu para 3,2%. “A grande novidade do Agroamigo é que os financiamentos passam a ser geridos por um assessor de crédito, responsável por uma carteira de projetos, que estabelece uma relação personalizada com cada agricultor beneficiário do Programa” (ABRAMOVAY, 2008, p. 24).

Já o Crediamigo Comunidade, como explica Abramovay (2008), agrupa entre 15 e 30 pessoas de uma comunidade, que participam de uma mesma conta poupança gerida por três membros do grupo, além de dispor de contas bancárias simplificadas. Entre outras especificidades que diferenciam essa modalidade das demais regras e serviços prestados pelo programa, encontra-se o fato de admitir a integração de pessoas com pendências nos serviços de proteção ao crédito, decorrentes de pequenas dívidas não bancárias, e a possibilidade de tomar crédito sem ter um ano de atividade no ramo que deseja financiar. Até dezembro de 2007, o Crediamigo Comunidade dispunha de 1.145 “bancos”, vinte mil clientes e R\$ 5,6 milhões de carteira ativa.

Apesar dos avanços indiscutíveis do Crediamigo, Neri (2008) afirma que este programa não contempla entre sua clientela a porção mais pobre dentre os pobres, residindo aí um aspecto limitante a ser superado. Além disso, o programa ainda não tem uma clara orientação no sentido de aprofundar sua atuação no meio rural, e menos ainda de buscar uma inserção territorial explícita, por meio de parcerias com os fóruns territoriais existentes.

Para tanto, pelo menos três medidas imediatas poderiam ser negociadas pelos representantes territoriais (do Codeter) e a direção do Banco do Nordeste: i) ruralização do Crediamigo por meio da alocação de agentes de crédito, que passariam a atuar de forma mais intensa nos municípios interioranos, em parceria com os fóruns territoriais;

**32** Localizado em Bangladesh, o Grameen Bank é o primeiro banco do mundo especializado em microcrédito.

ii) aprofundamento do Agroamigo, associado a uma força tarefa territorial de redução da inadimplência da modalidade do Pronaf B; iii) intensificação do Crediamigo para os estados nordestinos menos beneficiados pelas distintas modalidades desse programa. Com isso, acredita-se que, no médio prazo, muitos territórios nordestinos terão um acúmulo de boas práticas e, por conseguinte, de capital social relacionado ao tema do crédito.

### **3.2 O Programa Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS) do Banco do Brasil**

Idealizado em 2003 e lançado oficialmente em 2005, o DRS configura-se uma experiência relativamente nova dentro da estrutura operacional do Banco do Brasil. O DRS foi criado com o objetivo de fortalecer os processos de desenvolvimento regional, aproveitando a capilaridade, a força institucional e a capacidade financeira de que o BB dispõe em todo o país. A origem do DRS está associada ao desafio de aumentar as oportunidades econômicas para o público de menor renda, gerar estímulos para sanar problemas socioambientais e construir estratégias de desenvolvimento sustentável mediante ações diferenciadas para as diversas potencialidades regionais.

Durante os anos 2003 e 2004 foram colocados em prática alguns projetos piloto do DRS. Nos anos seguintes, o programa continuou se expandindo, agora com o propósito de alcançar abrangência nacional. Em 2008, o DRS chegou a 4.757 municípios e, com a atuação conjunta de 3.875 agências e milhares de parceiros externos, foram construídos 4.189 Planos de Negócios para atender a questões econômicas, sociais, ambientais e culturais. Outros resultados expressivos referem-se ao número de famílias envolvidas (1,2 milhão), volume de crédito mobilizado (R\$ 8 bilhões) e parcerias na alocação desses recursos, sendo 75% provenientes do BB e 25% de parceiros (BANCO DO BRASIL, 2009).

No meio rural, a existência do Pronaf e sua inclusão no Plano de Metas do DRS justificam, em grande parte, o forte vínculo dessa estratégia de negócio com a agricultura familiar. Segundo os gestores nacionais, o uso da metodologia do DRS na elaboração dos projetos de apoio à agricultura familiar permite tratar de forma diferente atividades já consolidadas, além de fortalecer cadeias produtivas ainda incipientes e emergentes, como os sistemas agroflorestais, os produtos destinados à produção de biocombustível e a agricultura orgânica e agroecológica. Além disso, os níveis de inadimplência do Pronaf teriam reduzido na ordem de 40% com essa estratégia de negócio. Ainda em relação a esse tema, existe o propósito de que novos agricultores familiares, até então não beneficiados por esse programa, sejam priorizados nas próximas contratações.

A análise dos tipos de atividades que recebem incentivos do DRS permite afirmar que, até o momento, na maioria das regiões predomina a cultura institucional de aversão ao risco, ou seja, por via de regra o DRS volta suas atenções para a estruturação de cadeias produtivas já estabelecidas e consideradas como relevantes pelos atores econômicos. Contribuiu para essa situação, o estabelecimento da meta de se efetivar pelo menos uma ação de DRS por agência do Banco. Para dar conta dessa meta, muitos gerentes optam por organizar o DRS em torno de atividades produtivas cuja importância econômica é indiscutível, mas que pouco representa no tocante à inovação e diversificação dos sistemas produtivos regionais<sup>33</sup>.

Nota-se, portanto, que praticamente não há apoio do DRS a iniciativas fragmentadas ou isoladas no meio rural. Isso limita o apoio aos setores não agrícolas (farmácias, mecânicas, comércios varejistas, bares, postos de combustíveis, artesãos da construção civil etc.), os quais desempenham importantes funções na manutenção e expansão do tecido socioeconômico de uma determinada zona rural.

Por fim, é importante destacar que, embora a concepção original do DRS tenha por prioridade o atendimento dos elos mais fracos das cadeias produtivas existentes nas regiões, o modelo operacional atual tende a privilegiar as ações que apresentam resultados financeiros com relativa margem de segurança. Isso porque as avaliações dos projetos do DRS partem da visão convencional, com ênfase nos riscos e na viabilidade econômica dos empreendimentos, o que não corresponde inteiramente aos preceitos da nova estratégia negocial. Isso gera conflitos internos que revelam a adesão fragmentada dos princípios do DRS no seio da organização. Em função dessas debilidades, as ações do DRS demonstram, em muitos casos, ser incapazes de inserir nos planos de negócios iniciativas dos que estão na base da pirâmide social, ou seja, a presença do DRS numa dada região nem sempre significa aumento da inclusão financeira, nem melhorias na qualidade dos serviços bancários prestados aos que não são clientes preferenciais do Banco.

Quanto à participação dos gestores do DRS nos espaços de discussão sobre o desenvolvimento territorial, as entrevistas realizadas permitem notar uma diversidade de comportamentos. Em algumas situações, os agentes do Banco colocam-se na posição de membros ativos de colegiados territoriais ou de outras instâncias de discussão do desenvolvimento da região, tendo uma postura educadora e construtiva. Porém, esses casos figuram como exceção, seja porque inexiste uma política de

**33** Santa Catarina é ilustrativo dessa situação, pois 80% das suas operações de DRS correspondem a financiamentos ligados ao Pronaf e às atividades com maior eficiência produtiva, e de acesso aos mercados (leite, banana, cebola, arroz etc.). Sabe-se, no entanto, que a maioria dos contratos de Pronaf efetuados com apoio do DRS nesse estado seria concretizada independentemente da criação dessa estratégia. Ademais, essa situação não representa uma exceção, mas uma prática comumente encontrada nos demais estados.

desenvolvimento territorial na região, seja porque esses espaços não são percebidos como estratégicos para a execução do DRS pelo agente local do Banco.

### **3.3 Caixa Econômica Federal: o Programa Integrado de Ações Regionais (PIAR) e o microcrédito**

As estratégias de integrar as políticas públicas ligadas ao desenvolvimento territorial na lógica de atuação da Caixa ainda não estão muito claras no interior da organização. Um fator limitante reside na inexistência de um modelo operacional que oriente sua intervenção nos distintos territórios, o que dificulta o surgimento de um ambiente de maior “protagonismo” nos territórios em relação aos projetos financiados pela Caixa. Em outras palavras, a atuação da organização acaba limitando-se à operacionalização burocrática de liberar recursos para administrações municipais, onde os projetos territoriais foram aprovados. Além disso, o fato de não ter em sua estrutura administrativa uma gerência de desenvolvimento rural dificulta a compreensão das especificidades dos projetos financiados para esse tipo de espaço.

Um indício de mudança na estrutura gerencial da Caixa, com o propósito de contemplar as especificidades do rural, pode passar pelo recém-criado Programa Integrado de Ações Regionais (PIAR). Lançado em 2008, a mensagem do presidente da Caixa da época difundiu para todos os funcionários a necessidade de se pensar e agir no âmbito territorial. Essa parece ser a estratégia desejada da direção nacional para superar sua lógica de atuação circunscrita ao meio urbano dos municípios e, fundamentalmente, para se adequar à implementação, pelo Governo Federal, do *Territórios da Cidadania*. Trata-se de um esforço para mudar sua forma de atuação, até então estritamente bancária ou limitada a fazer empréstimos ou repasses de recursos públicos, sem maior envolvimento com a concepção de projetos.

Acredita-se que o PIAR agrupa elementos, embora incipientes, de inovação, que buscam superar a visão setorial de caráter urbanista a favor de uma intervenção territorial que, por definição, é intersetorial e agrupa o universo rural. Sem dúvida, o programa merece não só ser aperfeiçoado, estudado e acompanhado, como também apropriado pelos atores sociais que participam dos fóruns de desenvolvimento territorial. Como se trata de um programa lançado recentemente, sua operacionalização nas superintendências e agências encontra-se ainda na fase de capacitação do pessoal interno, visando melhor compreensão do enfoque territorial e das políticas de desenvolvimento que adotam esse conceito.

Além do PIAR, a Caixa tem desenvolvido ações na área do microcrédito desde 2002, mas ganharam relevância a partir de junho de 2003, quando o presidente Lula anunciou as primeiras medidas de seu governo nas áreas da inclusão bancária

e das microfinanças. Por meio do que ficou conhecido mais tarde como o “Pacote do Microcrédito”, as determinações tinham entre suas vertentes básicas estimular a “bancarização” das camadas populares.

Logo depois de iniciar suas operações de microcrédito, a Caixa deparou-se com elevados índices de inadimplência. Ao verificar os dados da inadimplência, os responsáveis pelas operações de microcrédito concluíram que muitos de seus novos clientes não sabiam calcular os impactos dos juros, nem que uma operação de crédito precisava ser bem planejada, antes de ser realizada. Por isso, a Caixa precisava revisar sua metodologia, pois se constatava que a oferta de microcrédito deveria estar associada a programas de educação financeira, como já faziam as organizações que atuavam há mais tempo com microcrédito orientado. Era vital também que as operações creditícias fossem efetuadas de maneira pessoal, já que, com clientes de baixa escolaridade, as operações em caixas eletrônicos são de difícil execução. Além disso, a Caixa percebeu que precisava implantar técnicas de monitoramento e de cobrança mais apropriadas para atuar nesse setor. As altas taxas de inadimplência somente reforçam o argumento de que o crédito é, antes de tudo, fruto de uma relação social, e que, portanto, sua oferta e recuperação dependem de ações correlatas, que estão relacionadas, sobretudo, ao estabelecimento da confiança e de acordos, nem sempre formais, delimitando direitos e deveres de operadores e tomadores (BÚRIGO, 2006).

Desde 2002, os programas de microcrédito da Caixa já aplicaram R\$ 3,3 bilhões, em doze milhões de operações, o que representa um valor médio por contrato de R\$ 275,00. No ano de 2008, operou-se um total de R\$ 1,1 bilhão e 3,5 milhões de contratos, resultando num valor médio por transação de R\$ 314,00 (SECRETARIA..., 2009). Note-se que esses valores são, no mínimo, surpreendentes, já que se aproximam de uma das experiências brasileiras de microcrédito mais bem-sucedidas (Programa Crediamigo gerido pelo Banco do Nordeste). A exemplo da maioria das demais atividades desenvolvidas pela Caixa, o microcrédito não tem nenhuma orientação no sentido de atender de forma preferencial ou diferenciada os moradores da zona rural. Pelo contrário, as carteiras de microcrédito estão focadas prioritariamente no público urbano, embora nada impeça que a população rural acesse seus recursos.

### **3.4 O Sistema Cresol de cooperativismo de crédito solidário**

As lutas populares por mais crédito para a agricultura familiar e pela redemocratização políticas no país, desencadeadas nos anos 1980, acabaram gerando um ambiente social e econômico suficientemente capaz de suplantar resistências e oferecer sustentação política apta à instalação de um novo modelo de cooperativismo no sul do Brasil. Foi nesse contexto que surgiu o Sistema das Cooperativas de Crédito

Rural com Interação Solidária (Cresol), que com apenas doze anos de funcionamento já está presente em quase quinhentos municípios dos três estados do Sul<sup>34</sup>. Em dezembro de 2007, os Sistemas Cresol possuíam 124 cooperativas singulares filiadas, 76 postos de atendimento cooperativo, 97.359 associados e quase cem milhões de reais de patrimônio líquido.

Uma das características mais marcantes do Sistema Cresol é sua capacidade de criar inovações na governança, ao mesmo tempo em que preserva os vínculos sociais e o atendimento de seu público prioritário. Um exemplo desse tipo inovação, que tem exercido influência direta na democracia interna e na eficiência administrativa, são as bases regionais de serviço. Embora não sejam reconhecidas juridicamente pelo Banco Central – pois funcionam como cooperativas centrais de serviços e não de crédito –, tais estruturas reúnem cooperativas de crédito de uma mesma área geográfica. Essas bases dão coesão e agilidade ao Sistema, diminuindo seus custos operacionais, aproximando suas diferentes instâncias e fortalecendo a representação das cooperativas singulares nos órgãos de cúpula do Sistema. Além disso, a Cresol tomou a decisão de transferir o gerenciamento cotidiano das cooperativas aos agricultores que fossem eleitos dirigentes, dispensando a figura do gerente.

A capacidade de atuação dos Sistemas Cresol pode ser compreendida somente quando se têm em conta os acordos e parcerias que essas organizações mantêm com o meio social. Nesse sentido, uma das marcas mais importantes dos Sistemas é ter conservado seus vínculos históricos com os movimentos sociais e organizações de representação dos agricultores familiares. Mas, para viabilizar seu funcionamento, além dos vínculos com entidades locais, a Cresol procurou ampliar as parcerias com entes públicos e organizações da esfera privada (BB, BNDES, Caixa, BRDE, entre outros), dando forma a um arranjo institucional cada vez mais abrangente.

A ação das cooperativas de crédito do Sistema Cresol trouxe vantagens, como a maior disponibilidade de crédito e outros serviços financeiros aos agricultores familiares; a simplificação e flexibilidade nos critérios de liberação dos financiamentos, reduzindo os custos de transação e facilitando a disponibilidade do crédito em épocas mais oportunas. O estímulo às atividades inovadoras e à gestão compartilhada das cooperativas, bases e centrais garantiu também a consolidação de um modelo gerencial em que se fortalece o controle social das cooperativas singulares e dos Sistemas como um todo.

**34** A grande maioria desses municípios situa-se em zonas tipicamente rurais: possuem menos de vinte mil habitantes, contam com forte presença de atividades agrícolas e reúnem uma população rural superior à média da Região Sul.

A presença das cooperativas da Cresol garantiu acesso aos recursos de diversas linhas de crédito público, como o Pronaf, o Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado, o Programa de Subsídios à Habitação de Interesse Social e outras. Sua atuação trouxe também garantias de que as verbas desses programas tivessem uma distribuição mais equitativa. Fortaleceu igualmente a ideia de que as verbas oficiais não devem ser desviadas para atender pessoas que não sejam enquadradas no universo dos beneficiários. Mesmo no Sul, onde os níveis de “bancarização” são mais satisfatórios em relação ao restante do país, o acesso ao Pronaf é ainda um problema não totalmente resolvido, sendo por isso considerado o principal elemento motivador para a expansão das cooperativas solidárias da rede Cresol.

As trajetórias dos Sistemas Cresol e de outros sistemas solidários demonstram que a relação entre as cooperativas e as linhas de crédito não pode basear-se apenas em esquemas tradicionais, como os utilizados pelo mercado financeiro bancário. É necessário abrir espaço à adaptação, à criatividade e a novas formas de fazer o crédito e a poupança local promoverem o desenvolvimento, com especial atenção para o atendimento dos setores de baixa renda. A chave disso está, muitas vezes, em buscar igualmente soluções para problemas extraeconômicos, pois muitas pessoas continuam distantes dos financiamentos devido a problemas de natureza estrutural, que se sobrepõem às questões técnicas ou econômicas.

Cabe destacar que a experiência da Cresol demonstra como programas públicos de financiamento e de apoio ao associativismo podem estimular a formação de capital social e de organizações econômicas e financeiras no território, fortalecendo os laços de proximidade dessas organizações com seu quadro social. Além disso, observa-se que as cooperativas não devem ter nas parcerias com as fontes oficiais de financiamento seu único trunfo. Precisam buscar sua autonomia financeira e institucional, visto que muitas vezes as verbas públicas são insuficientes para cobrir os custos das organizações, principalmente quando essas passam a atender a um grande contingente de pessoas.

Não obstante os avanços, novos desafios apresentam-se como resultado dessa reflexão sobre o funcionamento dos Sistemas Cresol na perspectiva do desenvolvimento territorial. É importante destacar ainda que essas cooperativas não conseguiram alcançar os estratos mais pobres da população, e isso depende de projetos próprios, que poderiam contar com o apoio de recursos e outros mecanismos oficiais destinados a esse público. Além disso, as cooperativas Cresol possuem ainda um tipo de intervenção muito setorial e não encaram os colegiados territoriais como espaços privilegiados de construção de projetos de desenvolvimento. Nas visitas e entrevistas com dirigentes desses sistemas pouco se ouviu falar de iniciativas de caráter multissetorial e de projetos que tivessem sido planejados em conselhos territoriais

ou em fóruns de desenvolvimento e que extrapolassem as esferas comunitárias ou municipais. Embora se acredite que elas já representam um grande avanço em termos sociais e econômicos, a integração de políticas públicas e de investimentos locais direcionados ao desenvolvimento necessita ter nas cooperativas de crédito uma base de apoio mais propulsiva.

### **3.5 A Associação das Cooperativas de Apoio a Economia Familiar (Ascoob)**

A Associação Ascoob foi criada em 1999 por cinco cooperativas de crédito rural que atuam em regiões do semiárido e do litoral da Bahia. A origem dessas organizações está ligada ao trabalho pioneiro efetuado pelas Comunidades Eclesiais de Base, a partir dos anos 1970 e, posteriormente, pela ação de diversos movimentos sociais e ONGs. Essas organizações buscam alternativas para superar a pobreza e as dificuldades que a condição climática impõe aos agricultores de muitas regiões baianas.

Em 2010 a Ascoob conta com nove cooperativas filiadas e dezenove pontos de atendimento cooperativo. A área de atuação da Ascoob abrange 34 municípios de oito territórios baianos e seu quadro social é composto por mais de 41 mil cooperados. Os recursos administrados pelas cooperativas Ascoob são da ordem de R\$ 58 milhões em ativos e R\$ 38,2 milhões em depósitos (ASCOOB, 2010). A importância dessas organizações na economia local já é considerável: enquanto a média nacional dos depósitos e das operações de crédito está ao redor de 2%, nas praças onde atuam, as filiadas da Ascoob respondem por cerca de 9% dos depósitos e por 14% das operações de crédito (ASCOOB, 2008).

A maioria dos municípios atendidos pelas cooperativas ligadas à Ascoob tem forte tradição agrícola. Entretanto, a limitada rentabilidade das atividades primárias da região exigiu que as cooperativas de crédito diversificassem suas fontes de receitas. Além da movimentação das economias dos agricultores familiares e do pagamento de benefícios sociais aos aposentados do meio rural – esses dois grupos sociais representam a maioria dos associados –, foi preciso se aproximar dos setores industriais e de serviços existentes nos municípios onde as cooperativas atuam. Isto é, as cooperativas passaram a atender também pequenos comerciantes e microempresários, sobretudo os que tinham vínculos rurais. Isso se dá especialmente pelo fornecimento de pequenos créditos para capital de giro e pelo sistema de custódia de cheques.

Aos poucos, boa parte dos negócios das cooperativas ligadas à Ascoob concentrou-se no atendimento de demandas de crédito de pequenos empresários e de segmentos urbanos das cidades em que operavam. Ainda que fossem fundamentais para manter a sustentabilidade financeira, essa situação criava certo

constrangimento político aos dirigentes e colaboradores, em razão da origem histórica das cooperativas e do fato de seu quadro social ser preponderantemente oriundo do mundo agrícola, e mais especialmente da agricultura familiar. Para tanto, a conquista de mais recursos de crédito rural, especialmente do Pronaf-Crédito, constituía um grande desafio a ser superado, tendo em vista a trajetória que levou ao surgimento das cooperativas.

Em 2006, quando houve um movimento de negociação do Pronaf diretamente em Brasília, com as diretorias centrais dos agentes financeiros, as cooperativas da Ascoob começaram a dispor de novas fontes de recursos para o Pronaf (custeio e investimento). Com isso, os membros da Ascoob conseguiram estabelecer parcerias com o Banco do Brasil e, em menor escala, com o Banco do Nordeste (BN). O acesso a recursos desses dois bancos públicos representou um salto considerável, elevando-se os recursos do Pronaf de R\$ 100 mil em 2005 para mais de R\$ 4 milhões em 2008. Com isso, reverteu-se grande parte do foco centrado nos pequenos empresários situados nos centros urbanos e passou-se a beneficiar, paralelamente, a população rural.

Esta evolução nas aplicações do Pronaf mostram que há espaço para se construir arranjos institucionais inovadores em torno das finanças rurais, mesmo em regiões de baixo dinamismo econômico, como é o caso de boa parte do interior nordestino. Para tanto, precisa-se da adoção de estratégias articuladas com diferentes atores e da constituição de novas institucionalidades em diferentes níveis. Os acordos obtidos pela Ascoob com o BB e o BN, principalmente após a constituição de sua central (Cooperativa Central de Crédito da Agricultura Familiar e Economia Solidária da Bahia), são demonstrações de que muitos entraves na liberação de verbas oficiais não acontecem apenas por causa de impedimentos de ordem natural ou técnica – muitas regiões nordestinas são consideradas inadequadas em termos agronômicos e, portanto, vistas como de alto risco para os financiamentos públicos –, mas por opção mercadológica dos agentes financeiros e dos próprios sistemas cooperativos tradicionais. A experiência da rede Ascoob representa, portanto, uma fonte de inspiração para o planejamento de sistemas financeiros inclusivos, especialmente em territórios rurais desprovidos de economia atraente sob o ponto de vista do capital financeiro.

#### **4. Avanços e desafios das experiências de sistemas de financiamento multissetorial**

O sistema financeiro nacional apresenta uma especificidade que não pode ser negligenciada quando se discute a construção de sistemas de financiamento para projetos territoriais estratégicos de natureza multissetorial em zonas rurais: a existência de dois bancos de caráter público (Banco do Brasil e Caixa) entre as cinco

principais instituições financeiras que atuam no país. O perfil excludente dos sistemas financeiros, que afeta em especial as áreas rurais menos desenvolvidas e mais distantes dos principais polos econômicos, pode ser minorado com a possibilidade de se estabelecerem negociações e parcerias entre esses bancos públicos e as organizações da sociedade civil (fóruns territoriais, ONGs, cooperativas de crédito) que atuam na promoção do desenvolvimento rural.

Mesmo com os avanços que o Pronaf introduziu no Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), há fortes indícios de que a política de financiamento rural, além de ser pouco inovadora na concepção de projetos técnicos (mais do mesmo), não tem conseguido ampliar o atendimento a um grupo maior de unidades agrícolas familiares (mais com os mesmos). Além disso, parcela importante de atores rurais não agrícolas também não tem acesso aos demais produtos e serviços oferecidos pelo sistema financeiro nacional.

Esse quadro ainda insatisfatório, especialmente em termos de equidade social e de estímulo aos sistemas de produção sustentáveis, depara-se na atualidade com novas visões sobre o financiamento do desenvolvimento de regiões rurais na ótica territorial. Essa situação reafirma a necessidade de se construírem arranjos de sistemas financeiros que deem conta, de forma simultânea, das operações de microfinanças e dos demais projetos territoriais. Trata-se de gestar redes e sistemas financeiros inclusivos, que contemplem a captação e o emprego da poupança rural como meio de compor contrapartidas a projetos de financiamentos; a disponibilidade de serviços financeiros e técnicos de qualidade e a aplicação de recursos tecnológicos para fortalecer a comunicação e as informações, o conhecimento e o controle social.

A análise das cinco experiências apresentadas permite afirmar que, apesar da fraca articulação estabelecida entre elas, cada uma contém importantes "lições" para a construção de serviços financeiros coerentes com a ótica do desenvolvimento territorial. O Programa Crediamigo do Banco do Nordeste foi muito eficiente em adotar e adaptar diversas técnicas consagradas e bem-sucedidas em experiências internacionais de gestão de operações de microcrédito, que se refletiram na redução da inadimplência e no aumento do público coberto. Já as experiências com o cooperativismo de crédito solidário (Cresol e Ascoob), que se encontra em pleno processo de implantação e expansão, destacaram-se pela capacidade de superar o quadro de exclusão bancária em zonas rurais. Embora sua incidência geográfica coincida com as regiões de maior tradição no campo do cooperativismo (Sul), a experiência da Ascoob na Bahia (Nordeste) serve de contraponto, sugerindo que esse modelo pode ser adaptado e difundido para populações sem tradição nesse domínio e em zonas deprimidas economicamente.

A estratégia negocial do DRS do Banco do Brasil pode ser apontada como sendo o que se tem de mais avançado no tocante à inserção de um serviço bancário público na concepção e financiamento de projetos inovadores de desenvolvimento. Apesar das fragilidades identificadas, o DRS reúne elementos considerados chave para a construção de polos regionais de ciência e tecnologia dotados de capital humano especializado para promover parcerias, elaborar bons projetos técnicos e identificar fontes inéditas de financiamentos para a implementação desses projetos. Em relação à Caixa, tanto o PIAR quanto o programa de microcrédito demonstram ser portadores de elementos que contribuem para a construção de estratégias de financiamento do desenvolvimento territorial. O simples fato de essas operações existirem no interior do segundo maior banco público brasileiro – que é o responsável pelo repasse da maior parte das verbas contidas nos programas ministeriais – abre a possibilidade para que os fóruns de desenvolvimento territorial se apropriem delas e demandem adaptações dos serviços até então prestados.

No entanto, a análise do DRS e dos programas acima mencionados da Caixa é ilustrativa do grau de dificuldades que os agentes financeiros de grande porte enfrentam para adotar uma governança mais identificada com demandas e aspirações sociais. O caminho para dirimir as resistências às mudanças certamente passa pelo aprofundamento das parcerias. A interação de organizações e programas federais com parcerias territoriais não pode prescindir de um esforço de planejamento, com o propósito de constituir uma estrutura de *expertise* intelectual, tecnológica e financeira.

Dada a relevância dessa última constatação para os propósitos desta pesquisa, consideramos pertinente reforçar alguns argumentos a favor de parcerias nessa área, que rompam com as ações meramente pontuais. A pesquisa demonstrou que onde existe uma cooperativa de crédito solidária, a otimização das políticas de financiamento rural tornam-se muito mais concretas e evidentes. Vários problemas relacionados à falta de garantias contratuais, à baixa pulverização dos recursos e às inadimplências são atenuados por meio de acordos de cooperação entre os bancos públicos e as redes de cooperativas. Em algumas regiões, a integração do cooperativismo de crédito solidário com organizações bancárias de caráter público – Banco do Brasil, Caixa, Banco do Nordeste – demonstra inegáveis avanços no sentido de qualificar a gestão dos financiamentos oficiais. Elas contribuem para que o crédito propicie “soluções” de problemas e não acabe virando um “problema” para a promoção do desenvolvimento rural.

Tem-se aqui, certamente, uma lição de gestão social a ser apreendida e difundida tanto pelos fóruns de desenvolvimento territorial, quanto pelos coordenadores do DRS e de programas da Caixa. Sabe-se que nem todos os gerentes de agências bancárias

concebem as cooperativas de crédito como parceiras, mas sim como concorrentes. Para contornar esse tipo de postura, acordos de cooperação e orientações formalizadas por parte das direções nacionais dos bancos e dos sistemas de cooperativismo de crédito solidário precisam ser feitos.

Além disso, foi possível observar nas experiências das cooperativas de crédito uma resistência em ampliar a atuação para além do universo da agricultura familiar. Contudo, na ótica do desenvolvimento territorial, o corporativismo de categorias socioprofissionais precisa ser suplantado pela cooperação e articulação intersetorial. Esse tipo de postura, invariavelmente, induz à elitização das ações formais de desenvolvimento, já que entre os agricultores familiares que participam das cooperativas de crédito somente uma pequena parcela encontra-se em situação de precariedade social. A franja de agricultores familiares que logrou sucesso socioeconômico, por meio das suas instituições de representação ou de assessoria, tem a possibilidade concreta de contribuir para o êxito do processo de integração à dinâmica de desenvolvimento territorial dos seus “primos pobres”, representados, principalmente, por minifundiários, em geral agricultores pluriativos, e assalariados agrícolas temporários e permanentes. Além desses, uma gama de assalariados não agrícolas e de pequenos empreendedores externos ao setor agropecuário de municípios rurais compõe o universo da sociedade civil não organizada, excluída, dentre outros aspectos, do sistema bancário tradicional.

Os dirigentes de agências financeiras localizadas em pequenos municípios rurais sabem que os comerciantes-agricultores e os agricultores bem integrados aos mercados são imprescindíveis para o sucesso dessas instituições e não hesitam em recrutá-los, seja como clientes, seja como associados. Pouco ou nenhum esforço, no entanto, é feito no sentido de incluir os segmentos sociais mais pobres desses municípios. Justamente em regiões tipicamente rurais, a livre admissão abre caminho formal para que as bases sociais do cooperativismo de crédito solidário sejam estendidas para além dos círculos da agricultura familiar inserida nos mercados. Acredita-se que somente com esses propósitos o cooperativismo de crédito pode confirmar sua pretensão de se constituir na experiência mais promissora para democratizar o sistema financeiro nacional em diversas regiões do interior do país.

## Referências

ABRAMOVAY, R. **Alcance e limites das finanças de proximidade no combate à inadimplência:** o caso do agroamigo. São Paulo: FIPE, 2008. (Texto para discussão, Nº 10).

ASCOOB. **Filiadas.** Disponível em: <<http://www.ascoob.org.br>>. Acesso em: 25 fev. 2010.

ASCOOB. Disponível em: <<http://www.ascoob.org.br>>. Acesso em: 20 nov. 2008.

BANCO DO BRASIL. Disponível em: <<http://www.bb.gov.br>>. Acesso em: 28 set. 2009.

BÚRIGO, F. L. **Finanças e solidariedade:** uma análise do cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil. 2006. Tese (Doutorado em Sociologia Política)– Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

FOLHA DE SÃO PAULO. Disponível em: <<http://www.folhaonline.com.br>>. Acesso em: 25 set. 2009.

NERI, M. C. (Coord.). **Microcrédito, o mistério nordestino e o Grammem brasileiro.** Rio de Janeiro: FGV/IBRE/CPS, 2008.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Caixa empresta R\$3,3 bilhões em microcrédito. **Em Questão.** Brasília, Nº774, 2009.

## CAPÍTULO VI

### FINANCIAMENTO DA POLÍTICA TERRITORIAL: A “PERFORMANCE” DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA<sup>35</sup>

#### 1. Introdução

Um dos aspectos que parecem estratégicos na formulação e no desenvolvimento das políticas territoriais tem sido o levantamento de informações e a análise do processo orçamentário que lastreia esses programas, bem como seus instrumentos de execução (e desembolso). Além de dimensionar a efetivação dos recursos disponibilizados, tal exame permite compreender e discutir a sustentabilidade do programa a partir das suas fontes orçamentárias e da sua execução financeira.

O objetivo deste capítulo é apresentar a *performance* da execução orçamentária do financiamento da política territorial, tomando como base o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) e o programa *Territórios da Cidadania* (TC). Para o exame dos programas em apreço foram sistematizados os dados relativos ao desempenho da política ao longo dos anos de sua implementação, analisada a composição dos recursos que a viabilizam, bem como as questões que facultam ou obstaculizam o fluxo de recursos necessários ao financiamento de despesas de custeio e investimento nas diferentes subfunções que compõem os programas. No entanto, em alguns casos e/ou rubricas, não foi possível ter acesso detalhado à informação, o que, todavia, não impediua a análise aqui proposta.

Além da introdução e das considerações finais, este capítulo discute separadamente o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) e o programa *Territórios da Cidadania* (TC). As diferentes estruturas orçamentárias e administrativas das políticas justificam tal escolha.

**35** Relatórios originalmente escritos por Sergio Pereira Leite (professor no CPDA/UFRRJ) e Valdemar J. Wess Junior (doutorando do CPDA/UFRRJ). O trabalho foi secretariado por Diva Azevedo de Faria, que acompanha todos os eixos temáticos contratados.

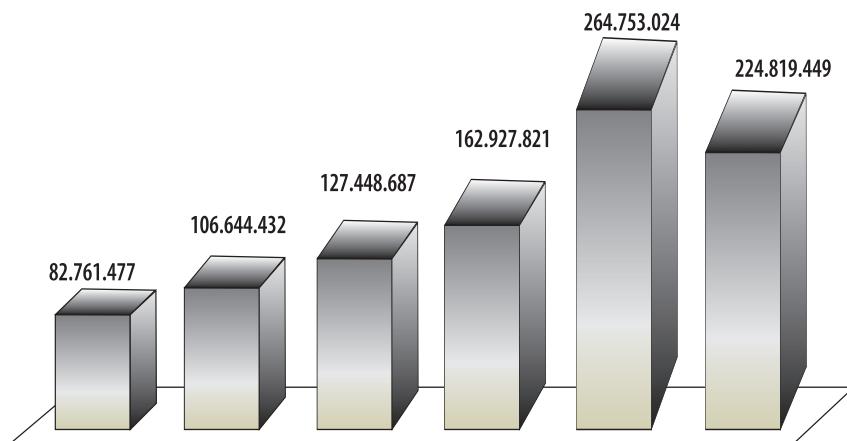
## 2. A execução orçamentária no Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat)

Criado em 2003, o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) foi construído a partir da inclusão em seu portfólio de duas modalidades do Pronaf: “Infraestrutura e serviços municipais” e “Capacitação dos agricultores familiares”. Essas duas linhas deixaram de fazer parte do Pronaf (que ficou restrito ao crédito rural) e passaram a compor o Pronat por meio das funções: “Apoio a projetos de infraestrutura e serviços em territórios rurais” e “Capacitação de agentes de desenvolvimento”. Paralelamente foram agregadas duas outras ações na política pública em análise, ainda que não estejam anexadas em sua matriz orçamentária: “Assistência financeira mediante emendas parlamentares” e “Projeto Dom Helder Câmara (PDHC) – Desenvolvimento sustentável para os assentamentos da reforma agrária no Semiárido do Nordeste”.

Contudo, ao pensar no desenvolvimento de territórios rurais, essas ações acabaram mostrando-se insuficientes, tornando evidente a necessidade de ampliar as opções de intervenção no Pronat. Nesse sentido, em 2004 foi criada a linha “Elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS)” e “Gestão administrativa do programa”. Em 2006 foi instaurado o “Apoio à gestão de PTDRS”, buscando qualificar o processo de planejamento dos territórios rurais apoiados pela política. Em 2007 instituiu-se a ação “Fomento aos empreendimentos associativos e cooperativos da agricultura familiar e assentamentos da reforma agrária”. Por fim, em 2008, foi criada uma linha que procura fortalecer iniciativas territoriais de conservação e manejo sustentável da agrobiodiversidade (“Fortalecimento e valorização de iniciativas territoriais de manejo e uso sustentável da agrobiodiversidade”)<sup>36</sup>.

De 2003 até 2007 houve uma significativa ascendência do Pronat no volume dos recursos contratados (Figura 4), pois os valores passaram de R\$ 82,7 milhões para R\$ 264,7 milhões (um crescimento de 272%). De 2007 a 2008 ocorreu uma queda no valor contratado, de aproximadamente R\$ 40 milhões, que está vinculada à diminuição dos recursos oriundos das emendas parlamentares. Enquanto todas as demais linhas ampliaram seu orçamento para 2008, as emendas territoriais apresentaram uma baixa de 50%, se comparado com o mesmo período do ano anterior.

**Figura 4 – Valor contratado no Pronat por ano (2003 a 2008) – valores correntes (R\$)**



**Fonte:** BRASIL, 2009.

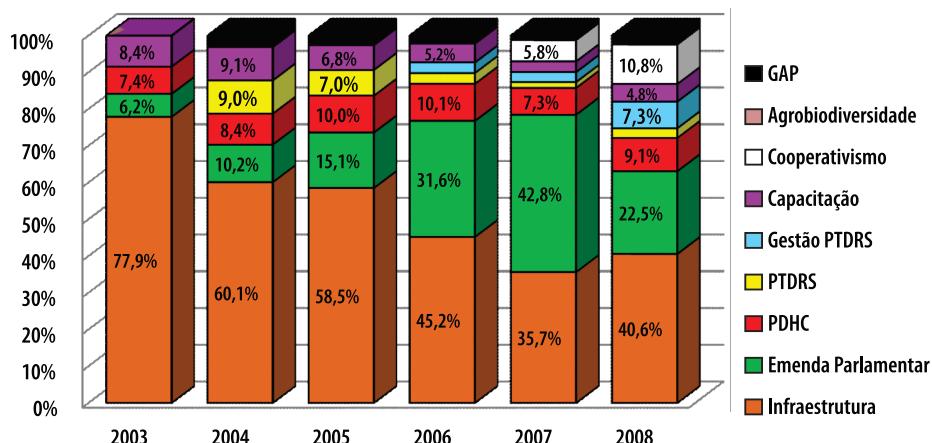
Ainda que as diferentes linhas do Pronat tenham suas distintas funções e papéis dentro da perspectiva do programa, as ações voltadas prioritariamente ao investimento são as modalidades que absorvem mais de 80% dos recursos contratados de 2003 a 2008. Entretanto, conforme a Figura 5, a seguir, houve em 2008 uma modificação nessa condição, pois é o primeiro ano em que as linhas de custeio alcançaram mais de 25% do valor total do Pronat. Essa ampliação não se observa na mesma intensidade em termos absolutos, pois não ocorreu um aumento do montante de recursos dessas modalidades, mas sim a queda das emendas parlamentares, que despencaram de 2007 para 2008, como foi comentado anteriormente.

Tanto os recursos para capacitação como para construção do PTDRS e Gestão e Administração do Programa (GAP) têm apresentado uma redução significativa nos valores contratados até 2007. Esse decréscimo tem ocorrido porque são modalidades direcionadas essencialmente para os primeiros anos de um território, perdendo importância posteriormente. É por isso que houve um aumento significativo dos valores em 2008, tanto em termos relativos como absolutos, pois foram criados 45 novos Territórios Rurais em 2007, reabrindo a demanda nessas linhas.

Mesmo com essa redução das emendas em 2008, a Figura 5 torna evidente a importância das ações que complementam a matriz orçamentária do Pronat (“Assistência financeira mediante emendas parlamentares” e “Projeto Dom Helder

Câmara – PDHC"), pois ambas as modalidades representam 34% dos valores contratados pelo programa entre 2003 e 2008. Em alguns períodos, como em 2007, essas rubricas chegaram a representar mais de 50% de todos os recursos contratados pelo Pronat. Desse modo, não se pode dizer que essas ações são meramente complementares, pois desempenham papel central e de suma importância para a ampliação do potencial financeiro do programa.

**Figura 5 – Participação no valor contratado por linhas de ação do Pronat por ano (2003 a 2008)**



**Fonte:** BRASIL, 2009.

É importante assinalar, igualmente, que a fonte básica dos recursos que compõem as funções do programa é totalmente lastreada pelo Orçamento-Geral da União (OGU), incluindo os recursos aportados pelas emendas dos congressistas. Além disso, a Caixa Econômica Federal (CEF) é a única instituição bancária que atua no repasse dos recursos do Pronat. Ela cobra 2,5% sobre os projetos para sua operacionalização, sendo 0,5% quando o projeto é emitido, 0,5% quando é contratado e 1,5% na prestação de contas.

A distribuição regional do Pronat aponta que em 2007 havia uma concentração de quase 50% dos recursos contratados na Região Nordeste, que acabou sendo reduzida para 40% em 2008. Esse decréscimo no Nordeste foi acompanhado pelo aumento no Norte, que passou de 13,5% em 2007 para 21% em 2008. As demais regiões controlam em torno de 40%, sendo o Sul responsável por 19,3%, o Sudeste, 10,3%, e o Centro-Oeste, 9,4%.

A execução financeiro-orçamentária do Pronat tem apresentado diferentes dinâmicas ao longo dos anos. Em 2003, por ser o primeiro ano do governo Lula e por ter um processo de transição do Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais, para o Pronat, ocorreu uma redução de mais de 40% entre o orçamento previsto e o disponibilizado no programa (Tabelas 2 e 3). Como houve nesse período um contingenciamento dentro do MDA, as políticas que estavam em processo de estruturação acabaram tendo uma limitação maior nos seus recursos. Paralelamente, um fator central para essa conjuntura deve-se às emendas parlamentares, que ficaram somente com 10% do seu orçamento previsto, devido ao elevado contingenciamento. Como as emendas representavam naquele ano 30% de todo o valor previsto no programa, 60% da redução nos valores do Pronat deve-se a elas.

Entre 2004 e 2007 o Pronat foi comprimindo as diferenças entre o orçamento previsto e o disponibilizado (Tabelas 2 e 3), estabilizando-as num valor médio de 10,3%. Deve-se atentar que essa perda continua atrelada basicamente aos recursos para investimento, que são responsáveis pelas maiores reduções (97% dos casos). A modalidade que obteve o maior decréscimo de contingenciamento no Pronat foi a das emendas parlamentares, pois sozinha responde por 65% dos valores não disponibilizados entre 2003 e 2008. Cumpre destacar que essa situação “foge à governabilidade da SDT/MDA e, apesar de a Assessoria Parlamentar deste Ministério gestionar junto à Casa Civil, nem sempre consegue-se o descontingenciamento total desta parte do orçamento” (BRASIL, 2008, p. 15).

As demais linhas do programa, centradas especificamente no custeio, não tiveram cortes significativos ao passar da primeira para a segunda etapa da execução financeiro-orçamentária (3%). Algumas exceções pontuais ocorreram com a linha de capacitação, em 2003, quando ainda estava vinculada ao Pronaf, com o “Projeto Dom Helder Câmara (PDHC)”, em 2005, e na “Gestão e administração do programa (GAP)”, em 2006.

**Tabela 2 – Execução financeiro-orçamentária do Pronat por ano – valores correntes em R\$**

| Ano  | Previsto    | Disponibilizado | Empenhado   | Contratado  | Pago        | Pago/<br>Previsto |
|------|-------------|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------------|
| 2003 | 168.582.306 | 96.426.553      | 88.843.740  | 82.761.477  | 58.632.213  | 34,8%             |
| 2004 | 132.101.666 | 126.922.680     | 122.380.335 | 106.644.432 | 106.456.351 | 80,6%             |
| 2005 | 150.241.090 | 135.049.077     | 134.370.012 | 127.448.687 | 111.213.745 | 74,0%             |
| 2006 | 213.774.918 | 175.804.654     | 169.809.027 | 162.927.821 | 146.924.336 | 68,7%             |
| 2007 | 312.328.314 | 280.522.082     | 276.313.238 | 264.753.024 | 184.766.156 | 59,2%             |
| 2008 | 297.384.630 | 268.645.331     | 259.673.210 | 224.819.449 | -           | -                 |

**Fonte:** BRASIL, 2009.

**Tabela 3 – Valor retido nas diferentes fases da execução financeiro-orçamentária do Pronat por ano (orçamento previsto = 100%)**

| Ano  | Previsto | Disponibilizado | Empenhado | Contratado | Pago  |
|------|----------|-----------------|-----------|------------|-------|
| 2003 | 100,0%   | 57,2%           | 52,7%     | 49,1%      | 34,8% |
| 2004 | 100,0%   | 96,1%           | 92,6%     | 80,7%      | 80,6% |
| 2005 | 100,0%   | 89,9%           | 89,4%     | 84,8%      | 74,0% |
| 2006 | 100,0%   | 82,2%           | 79,4%     | 76,2%      | 68,7% |
| 2007 | 100,0%   | 89,8%           | 88,5%     | 84,8%      | 59,2% |
| 2008 | 100,0%   | 90,3%           | 87,3%     | 75,6%      | -     |

**Fonte:** BRASIL, 2009.

A transição do orçamento disponibilizado para o empenhado acontece quando os projetos já foram aprovados pela SDT e são encaminhados à Caixa Econômica Federal (CEF) para sua emissão no orçamento. Essa fase apresenta as menores perdas do processo de execução financeiro-orçamentária (em média 2,2%), porque o único requisito necessário é a viabilidade técnica e econômica do projeto. Nesse sentido, não ocorre nenhum contato da CEF com o proponente (documentação, contrapartida etc.). A estratégia utilizada pela SDT para que não ocorram perdas expressivas nessa etapa é a solicitação aos territórios de mais projetos do que o necessário, o que possibilita a substituição das propostas reprovadas por aquelas que atestem a viabilidade necessária. Como o recurso a ser empenhado já está disponível ao Pronat, se ele não for utilizado, retorna ao Tesouro Nacional e não pode mais ser incorporado ao programa.

A partir dos recursos empenhados, a CEF entra em contato com o proponente, solicitando os documentos da entidade e do projeto e, na ausência de qualquer problema, procede-se à contratação. Esse processo – entre o empenhado e o contratado – apresentou no Pronat uma perda média de 6,5% de 2003 a 2008, sendo superior na linha de “Infraestrutura” (10,4%)<sup>37</sup>. Três razões são centrais para entender esse resultado.

A primeira razão é a inadimplência dos proponentes, que atinge principalmente as linhas de investimento, visto que estas precisam passar necessariamente por algum ente federado (prefeitura ou Estado), enquanto o custeio permite a presença de ONGs. Em segundo lugar vem a falta da documentação exigida, que se refere,

**37** Deve-se destacar que no Acre, Amapá, Roraima e Sergipe não houve nenhuma perda entre o empenhado e o contratado em 2007, mostrando que em alguns casos pode-se obter 100% de eficiência nesta transição.

principalmente, à legislação ambiental e à posse da terra onde será executado o projeto. Esses problemas atingem sobretudo o Norte e o Nordeste brasileiro, em especial os estados do Pará e Maranhão, onde a diferença entre o valor empenhado e o contratado ficou em torno dos 20% em 2007.

Por fim, outra situação que reduz significativamente o valor contratado é a desistência do proponente, especialmente na linha de "Infraestrutura". Isso tem ocorrido em nível municipal no período das eleições para prefeito, quando o governo vigente, mesmo com o projeto aprovado, opta por não seguir os encaminhamentos necessários, dado o temor de favorecer os adversários políticos, pois o investimento seria aplicado no momento em que não estaria mais no poder público. Os dados das Tabelas 2 e 3 demonstram essa conjuntura, pois em ano de eleições municipais a perda média entre o valor empenhado e o contratado no Pronat é de 12% (na linha de "Infraestrutura" esse valor chega aos 19%) e nos demais anos fica em 4% (6% na linha de "Infraestrutura"). Essa situação apresenta uma variação significativa entre os estados, pois no Amazonas, Maranhão, Pernambuco e Rio de Janeiro a diferença entre o percentual empenhado e o contratado, de 2007 e 2008 (ano com eleições municipais), foi superior a 30%.

A partir do momento em que o projeto foi contratado, o recurso está disponível e apto para ser investido, o que significa que a rubrica será mantida. O pagamento é efetivado em concordância com o andamento do projeto, ocorrendo a liberação dos recursos em três vezes. Como esse processo depende fundamentalmente das condições locais e da agilidade da CEF, essa etapa tende a atrasar. No segundo semestre de 2009, por exemplo, ainda estavam sendo realizados os pagamentos referentes a 2007.

No Pronat, entre 2003 e 2007, os valores contratados em relação aos pagos apresentaram um decréscimo de 11,7%, sendo mais expressivos nas linhas de "Infraestrutura" e "Emendas parlamentares". O motivo principal que ocasiona o não pagamento de parte dos contratos, principalmente nas linhas de investimento, não é a falta de recursos financeiros, mas as cláusulas suspensivas<sup>38</sup> não sanadas pelos proponentes (prefeituras em especial), o que impede a emissão de ordens bancárias (BRASIL, 2007). Nas demais modalidades de custeio têm sido muito reduzidas as perdas de recursos já contratados.

Como mais de 90% dessas operações de contratação ocorrem em dezembro, já que não se conseguiu desvincular a apresentação dos projetos do ano orçamentário,

**38** As cláusulas suspensivas permitem que os recursos dos projetos sejam empenhados quando não se tem todos os documentos necessários. Entretanto, é preestabelecido um período de entrega de toda documentação, e quando isso não ocorre os recursos são suspensos.

torna-se impossível quitar todos os pagamentos no ano da contratação. Para que esse valor não retorne ao Tesouro Nacional, um procedimento muito comum tem sido a utilização da opção “restos a pagar” (RAP), que é quando o valor fica assegurado para o projeto, mas será liberado somente no próximo ano. Isso tem se difundido de modo generalizado no Pronat, embora tenha obtido melhorias significativas de 2003 a 2006.

As maiores dificuldades vinculadas à última etapa da execução financeiro-orçamentária (pagamento) estão atreladas aos projetos de infraestrutura, que, além de demandar mais tempo durante a construção das suas propostas, apresentam um trâmite administrativo mais carregado no momento de sua contratação, o que acaba atrasando o pagamento. Nesse caso, como os projetos de investimentos só podem ter como entidades proponentes as prefeituras municipais ou os estados, isso gera significativos atrasos, pois ambos operam na mesma lógica orçamentária nacional.

### **3. A execução orçamentária no programa Territórios da Cidadania (TC)**

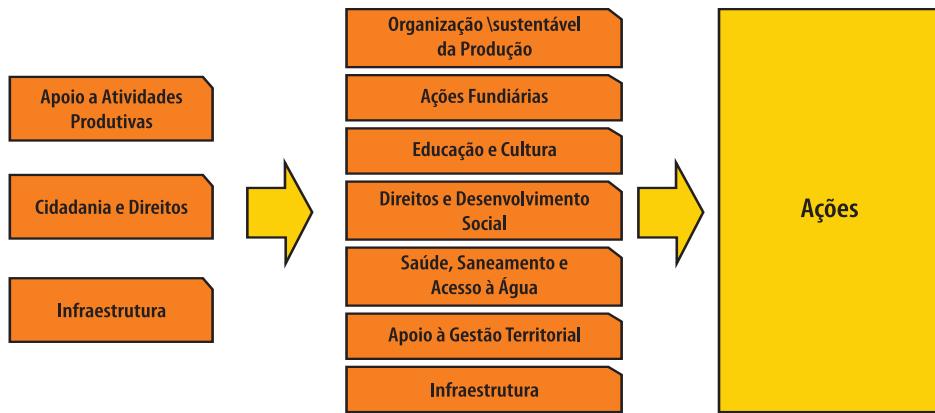
O programa *Territórios da Cidadania* (TC) foi lançado no início de 2008 e manteve a concepção de território e de abordagem territorial empregada no Pronat. O que o distingue é a ênfase no combate à pobreza e na conquista de cidadania como objetivos primordiais da intervenção governamental, assim como a mobilização de 22 ministérios no sentido de planejar suas ações de modo a implementar as políticas públicas correspondentes de forma integrada. Isso significa que, já na esfera federal e não apenas nos territórios, as políticas governamentais deverão ser coordenadas para agir articuladamente.

No caso do *Territórios da Cidadania*, diferentemente do Pronat, o desafio torna-se maior, pois envolve diferentes ações setoriais oriundas de distintos ministérios, cujo exercício de articulação se dará efetivamente na escala territorial, complexificando o processo de gestão social e, para ficarmos no tema deste estudo, de gestão financeiro-orçamentária. Muito mais que a mera somatória de ações e dotações orçamentárias dos ministérios sobre um mesmo espaço social, trata-se de pensar a lógica da territorialização de políticas a partir de um encontro de ações *bottom-up*, pelos atores locais – agora não necessariamente agrários –, com aquelas *top-down*, também não necessariamente setoriais.

Dentro do TC foram definidos três eixos de atuação (“Apoio a atividades produtivas”; “Cidadania e direito”; “Infraestrutura”), que se desdobram em sete temas (“Organização sustentável da produção”; “Ações fundiárias”; “Educação e cultura”; “Direitos e desenvolvimento social”; “Saúde, saneamento e acesso à água”; “Apoio à gestão territorial”; “Infraestrutura”). No interior destes sete temas, como pode ser visto na Figura 6, estão todas as ações do TC (que em 2008 eram 180, em 2009 subiram

para 203 e em 2010 houve uma redução para 178). Apesar de os eixos e os temas apontarem para as prioridades do programa, são as ações os instrumentos diretos de intervenção, uma vez que os territórios passam a acessar os recursos por meio delas.

**Figura 6 – Estrutura das ações do TC, conforme os eixos, temas e ações.**



**Fonte:** BRASIL, 2010.

A partir da definição dos eixos e temas do TC, é feita anualmente uma consulta aos ministérios visando sua adesão ao programa por meio da oferta de ações (as quais compõem a Matriz Federal). Nesse caso, não se trata de os órgãos federais criarem novas políticas públicas para ingressar no TC, mas de destinar um volume de recursos dos programas já existentes aos Territórios de Cidadania. Desse modo, no momento em que um ministério passa a integrar o TC não haverá maior dotação orçamentária para essa instituição, somente uma redistribuição dos valores, visando aumentar os recursos empregados nas regiões mais empobrecidas, menos dinâmicas etc., buscando melhorar a eficiência da sua aplicação no campo. Portanto, não acontece um aumento do bolo, somente uma redistribuição das suas fatias.

É importante destacar que o TC não influencia os processos decisórios de alocação de recurso dentro do ciclo de aprovação do orçamento de uma determinada política e/ou ação territorializada, ou seja, cada ministério é responsável por definir e obter a aprovação do Congresso Nacional aos seus valores totais a serem gastos a cada ano, de acordo com o *funding* (“carimbado” ou não) de que dispõe. A partir desse montante é que cada órgão definirá quanto irá repassar ao TC. Do mesmo modo, as fontes são de responsabilidade das entidades responsáveis pelas ações, que congrega tanto recursos do Tesouro Nacional (OGU) como recursos não fiscais (que não passam pelo

Tesouro Nacional), advindos de organismos internacionais, de arrecadação própria, da exigibilidade dos bancos etc.

O fato de o TC ser uma agregação de ações de diferentes ministérios faz com que ele não possua um orçamento próprio (não existe na Lei Orçamentária Anual – LOA – nenhuma rubrica destinada ao programa *Territórios da Cidadania*). Assim, o seu orçamento é resultado da soma de orçamentos específicos. Isso torna, em grande medida, essa política pública refém da adesão dos órgãos federais e, automaticamente, dos seus recursos, o que deixa extremamente fragilizada a estrutura orçamentária do TC.

Em 2008, o valor previsto para os 60 Territórios de Cidadania chegou a 12,8 bilhões, que foi praticamente dobrado em 2009, com a entrada de mais 60 novos territórios. Em 2010, o montante de recursos ampliou-se em comparação com 2009 (alcançando 26,8 bilhões), o que significa um crescimento expressivo de 109,8% de 2008 para 2010. As linhas com maior crescimento foram “Organização sustentável da produção” e “Saúde, saneamento e acesso à água”, que aumentaram o valor previsto em 147,7% e 187,5%, respectivamente. O tema que teve uma ampliação mais reduzida nesses três anos foi o de “Ações fundiárias” (27%), que apresentou inclusive uma redução de 20% nos valores absolutos de 2009 para 2010 (Tabela 4).

**Tabela 4 – Recursos previstos pelo TC por tema (2008 a 2010) – Valores correntes (R\$)**

| Tema                                | Valor previsto 2008<br>(R\$) | Valor previsto 2009<br>(R\$) | Valor previsto 2010<br>(R\$) | Cresc. 2008 -<br>2010 (%) |
|-------------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|---------------------------|
| Ações fundiárias                    | 322.319.943,45               | 516.803.123,47               | 409.199.000,00               | 27,0%                     |
| Apoio à gestão territorial          | 19.918.679,77                | 23.348.610,09                | 34.183.086,50                | 71,6%                     |
| Direitos e desenvolvimento social   | 4.830.370.807,62             | 9.098.521.324,58             | 10.807.542.917,75            | 123,7%                    |
| Educação e cultura                  | 563.423.573,34               | 1.342.877.879,36             | 889.437.224,10               | 57,9%                     |
| Infraestrutura                      | 3.150.886.020,39             | 3.702.870.999,99             | 4.454.268.091,77             | 41,4%                     |
| Organização sustentável da produção | 2.452.374.482,58             | 5.943.557.001,43             | 6.075.085.520,91             | 147,7%                    |
| Saúde, saneamento e acesso à água   | 1.438.889.061,33             | 4.297.359.313,41             | 4.137.185.725,60             | 187,5%                    |
| Total                               | 12.778.182.568,48            | 24.925.338.252,33            | 26.806.901.566,63            | 109,8%                    |

**Fonte:** BRASIL, 2010.

Conforme a Tabela 4, existe uma concentração de recursos em três linhas gerais do programa (“Direitos e desenvolvimento social”, “Infraestrutura” e “Organização sustentável da produção”), pois aproximadamente 80% do montante fica retido nesses estratos (mais de 40% na área de “Direitos e desenvolvimento social”, em 2010). No oposto estão as ações vinculadas a “Educação e cultura”, “Ações fundiárias” e “Apoio à gestão territorial”, que detinha somente 7% em 2008, caindo para 5% em 2010. O tema da “Gestão territorial” merece um destaque especial porque, apesar de ser uma das inovações do TC e apresentar um grande desafio na sua aplicação, responde por somente 0,1% dos recursos previstos no programa (R\$ 34 milhões em 2010).

Ao considerar a dotação orçamentária do TC como um agregado de adesões de diferentes ministérios, é central para a sustentação do programa que os diferentes órgãos alimentem essa estrutura por meio da disponibilização de recursos. Nos três primeiros anos isso tem acontecido, sendo que de 2008 para 2010 o único ministério que apresentou um decréscimo foi o Ministério da Integração Nacional (MI). No oposto estão o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério da Saúde (MS), que ampliaram seus recursos previstos, no mesmo período, em 250,7% e 237,7%, respectivamente. A média de crescimento entre os ministérios foi superior a 90%, apontando para uma tendência de incremento em suas ações ao longo dos anos – embora isso não elimine o risco de haver um rompimento da entidade com o programa.

Apesar de ocorrer um aumento quase generalizado nos valores do TC por ministério, estes órgãos detêm participação desigual no montante de recursos disponibilizados para as ações nos Territórios de Cidadania. Isso porque apenas três ministérios (MDS, MDA e MS) concentram mais de 70% dos valores do programa. Ao analisar os seis ministérios mais representativos em recursos disponibilizados, será possível perceber que em 2010 eles expressam praticamente 96% de toda dotação orçamentária focalizada no TC – restando aos outros 18 ministérios apenas 4,1%. Portanto, existem algumas poucas entidades que dominam o grande volume de recursos.

Essa concentração em determinados ministérios é reflexo do grande peso que algumas ações possuem no TC. Isso fica evidente quando se analisam os seis instrumentos que mobilizam maiores recursos (Bolsa Família, Pronaf, Benefício de Prestação Continuada a Pessoa Idosa, Luz para Todos, Cresce Nordeste e Benefício de Prestação Continuada ao Deficiente), pois eles representam 60% dos valores previstos para o programa, restando pouco mais de um terço às outras ações. Não é por acaso que três das seis principais ações são oriundas do MDS. Portanto, existe uma concentração em alguns eixos gerais do programa, que estão vinculados a determinados ministérios e, sobretudo, a algumas ações específicas.

Uma importante inovação implementada pelo TC na gestão de programas governamentais foi a territorialização das ações, que tem sido uma forma de garantir que o volume de recurso previsto inicialmente na Matriz de Ação Federal chegue a determinado espaço de modo impreterível. Essa estratégia tem sido difundida e buscada pelo Comitê Gestor Nacional do TC, pois garante que os territórios empobrecidos e com baixo dinamismo econômico tenham acesso seguro a algumas linhas. Além disso, esse mecanismo tem evitado a concentração de recursos naqueles Territórios de Cidadania mais organizados, embora não consiga evitar uma aplicação maior em determinados municípios no interior desses territórios.

Entretanto, no momento em que o valor passa a ser territorializado, torna-se impossível que ele seja investido em outro local. Assim, se o valor foi direcionado a um local no momento da construção do orçamento e esse valor não for executado, o recurso acaba regressando para a fonte sem ser implementado, pois, uma vez definido seu destino, aquela rubrica não pode ser aplicada em outro espaço. Isso tem feito com que algumas ações não sejam territorializadas, principalmente aquelas efetivadas mediante demanda (projetos).

Os recursos territorializados em 2009 e 2010 chegaram próximo dos 93%, mostrando um grande esforço em “carimbar” os valores do TC. Esse elevado percentual está atrelado aos principais ministérios do programa – em volume de recursos empregados –, que têm territorializado previamente 100% do seu orçamento para os Territórios de Cidadania (MDS, MS, MCid, MME e MF). Em alguns casos a territorialização por parte desses ministérios não apresentou dificuldades, pois suas ações se constituem em transferências diretas para os municípios.

Diferentemente do que acontece com o Pronat, em que o Colegiado Territorial tem uma função deliberativa sobre todas as ações, no TC este conselho tem quatro diferentes funções: controle social, mobilização e articulação, consultivo e deliberativo<sup>39</sup>. Embora seja diversificado o papel do Colegiado no TC, existe uma distribuição desigual. Isso porque as funções de controle social e de mobilização e articulação representam a grande maioria das ações (mais de dois terços) e do volume de recursos previstos (93%). Desse modo, os instrumentos que demandam um papel mais ativo e decisivo dos Colegiados Territoriais (consultivos e deliberativos) acabam tendo uma pequena parcela das ações e dos recursos (que no caso deliberativo não chega a 1% do montante do TC).

A distribuição dos recursos previstos pelo TC entre as regiões brasileiras, de 2008 a 2010, apresentou algumas alterações, incluindo nos dois últimos anos o aumento

relativo do Nordeste (saindo de 48,2% para 56,2%) e a redução do Norte (de 22,3% para 16,6%). Apesar da nova configuração no número de Territórios de Cidadania, de 2008 para 2009 (de 60 para 120), as demais regiões mantiveram o percentual sobre os recursos previstos de forma semelhante: o Sudeste reduziu de 12% para 10%, o Sul permaneceu próximo dos 9% e o Centro-Oeste teve uma oscilação de 7% a 9%. Portanto, existe uma concentração maior dos recursos por região no TC comparativamente ao Pronat.

No ano de 2008 a execução orçamentária do TC<sup>40</sup> alcançou 72%, apesar de o programa ser lançado somente em fevereiro, o que implicou que a matriz de ações nos territórios ficasse definida em abril. Além disso, como a grande maioria das ações foi efetuada por meio de convênios, o fato de ser um ano eleitoral dificultou o empenho dos recursos, visto que as contratações foram suspensas a partir de julho e retomadas somente em outubro. Nesse sentido, o pagamento de 72% dos valores previstos representa um saldo expressivo, sendo superior ao Pronat na maioria dos anos. Como algumas ações foram contratadas como “restos a pagar”, devido inclusive aos problemas apresentados acima, em 2009 ainda estava sendo feito esse acompanhamento. Para tanto, se considerarmos o que foi pago em 2008 e 2009, referentes aos valores previstos em 2008, a execução chegou a 77,8%.

As linhas voltadas a “Direito e desenvolvimento social” e a “Saúde, saneamento e acesso à água” apresentaram uma execução superior àquela planejada (103% e 106%, respectivamente). Esse resultado se deve, além da inclusão de novos beneficiários, à forma de efetivar o pagamento, pois se trata geralmente de uma despesa corrente com fluxo contínuo, isto é, mensalmente os recursos são pagos sem necessariamente a apresentação de novos projetos (p. ex., Bolsa Família). Nesse sentido, são ações que não sofreram alterações significativas com a entrada no TC, pois mantiveram sua estrutura de intervenção. Isso favoreceu sua execução orçamentária, visto que o desembolso foi feito de forma ininterrupta de janeiro a dezembro – mesmo em um ano eleitoral e com o início efetivo do programa em abril.

Por outro lado, as ações de “Infraestrutura”, em 2008, apresentaram um reduzido pagamento (abaixo de 35%), apesar de incluir as rubricas quitadas até dezembro de 2009. Essa situação é próxima daquela discutida anteriormente em relação ao Proinf (vinculado ao Pronat), pois depende fundamentalmente da contratação com entes federados (prefeituras municipais e estado) e da sua negociação com agências bancárias, o que gera um trâmite administrativo mais lento, atrasando o pagamento.

**40** Diferentemente do Pronat, que dispõe de dados sobre o valor previsto, disponibilizado, empenhado, contratado e pago, as informações no TC restringem-se ao valor previsto, empenhado e pago. Apesar disso, é possível calcular, embora com menor detalhamento, a execução financeiro-orçamentária do TC por meio do valor pago sobre a dotação prevista no início de cada período.

Os instrumentos vinculados a “Ações fundiárias” e a “Organização sustentável da produção” também tiveram uma execução orçamentária abaixo da média, alcançando 55,4% e 67,5%, respectivamente.

Em 2009, o TC apresentou uma execução orçamentária maior que em 2008, alcançando 77,8% (valores referentes até dezembro de 2009). É importante destacar que 85% dos recursos previstos foram empenhados, o que significa que acabaram incluídos nos “restos a pagar” e que, por isso, podem ser quitados até os próximos cinco anos. Assim como em 2008, as ações de “Direito e desenvolvimento social” destacaram-se pela elevada execução (105%) e as de “Infraestrutura” apontaram para um reduzido pagamento (38,9%), embora esse percentual tenha se elevado em relação a 2008, dada a experiência do programa e o fato de não se tratar de ano eleitoral.

Em relação à execução orçamentária no TC segundo os ministérios, é possível afirmar que alguns órgãos apresentam participação ativa, mantendo elevadas taxas de pagamento e/ou buscando melhorá-las (MDS, MAPA, MDA e MME). Por outro lado, existem ministérios que, apesar de integrarem o programa, não têm obtido saldos satisfatórios, como é o caso do MCid, MJ, MMA e Seppir/PR, que em 2009 apresentaram coletivamente uma execução de 12%. Desse modo, fica evidente uma grande disparidade entre a atuação dos diferentes ministérios, apontando graus distintos de comprometimento com a gestão territorial de políticas públicas para o meio rural.

Apesar de alguns exercícios nacionais de otimização da execução das ações do TC, as desigualdades regionais e estaduais permanecem nos percentuais de pagamento dos recursos previstos. No sul do Brasil a média ficou acima de 90%, tanto em 2008 como 2009, sendo que em Santa Catarina esse dado foi maior que 100% nos dois anos. No lado oposto estão as regiões Norte e Centro-Oeste, onde, respectivamente, mais de um terço e mais de um quarto dos valores previstos não foram pagos em 2008 e 2009 – Roraima e Mato Grosso foram os estados que tiveram uma execução orçamentária inferior a 40% em 2008. Entretanto, em 2009 nenhum estado apresentou valor inferior a 58%, apontando para um significativo avanço.

Os dados encontrados nas regiões Norte e Centro-Oeste refletem a própria situação estrutural dos territórios presentes nesses espaços, já que muitas vezes essas áreas encontram-se isoladas, com reduzido quadro técnico especializado e com vários problemas administrativos. Outra situação que tem provocado uma baixa execução, em especial na Região Norte, diz respeito à incompatibilidade do período orçamentário com as condicionalidades edafoclimáticas daquela área. Isso porque o processo inicial do programa (construção da matriz de ações, definição dos recursos

para o território, abertura de edital, seleção de projetos etc.) avança até meados de outubro, restando às demais etapas (empenho, contrato e pagamento) somente os meses de novembro e dezembro, que compreende justamente o período das chuvas na Amazônia (que vai de novembro a março). Essa característica impossibilita que as ações sejam implementadas no mesmo ano que foram previstas (especialmente as obras de infraestrutura), pois a temporada da cheia dos rios dificulta o tráfego entre determinadas áreas e isola muitas comunidades. Desse modo, os projetos acabam sendo contratados no mesmo ano, o que assegura os recursos previstos, mas são pagos somente no ano seguinte, pois no período das chuvas o custo de implementação é maior e a qualidade dos serviços dificilmente fica adequada.

#### **4. Considerações finais**

Os resultados apresentados neste estudo mostraram a complexidade e, ao mesmo tempo, as inovações que o arranjo institucional na operação de políticas em escala territorial traz para a cena orçamentária, seja no que tange ao levantamento e lastreamento de fontes dos recursos alocados, seja no que se refere à forma de aplicação desses recursos segundo áreas geográficas e linhas programáticas de ação.

O Pronat, ao longo dos seus anos, tem avançado na criação de novas linhas de ação, no aumento dos recursos disponibilizados e na redução das perdas orçamentárias. Contudo, o programa continua tendo decréscimos entre os valores pagos e os valores disponibilizados nas linhas de “Infraestrutura” (principalmente nos anos eleitorais), demonstrando a necessidade de criar novos instrumentos que solucionem essa problemática. Além disso, parte expressiva dos recursos do Pronat está baseada nas emendas parlamentares, nas quais muitos projetos não são definidos democrática e coletivamente nos fóruns territoriais. Desse modo, é necessário evitar que algumas iniciativas sejam financiadas sem aprovação e/ou discussão nas esferas representativas.

O TC, em relação ao Pronat, traz uma importante inovação ao mobilizar diferentes ministérios e fontes de recursos para os territórios. Entretanto, permanece o desafio de valorizar a gestão territorial, os projetos de infraestrutura e ações fundiárias, tanto na elevação dos recursos como no aumento da sua execução orçamentária. Além disso, é necessário tornar o Colegiado um espaço público de efetiva articulação de políticas e indicação de gastos prioritários em função dos projetos de âmbito territorial, dado que o poder dos representantes dos Codeter é ainda muito pequeno. Na mesma direção, torna-se necessária a articulação, no âmbito do Comitê Gestor Nacional, dos técnicos e funcionários responsáveis pelos orçamentos de cada um dos 22 ministérios envolvidos, no sentido de homogeneizar linguagens, temporalidades e definir prioridades na aplicação dos recursos financeiros. Isso tem evoluído positivamente no período recente, mas ainda há um grande esforço de articulação técnico-financeira a ser alcançado.

## Referências

- BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Balanço Geral da União de 2006.** Brasília: CGU, 2007. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/>>. Acesso em: set. de 2009.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Balanço Geral da União de 2007.** Brasília: CGU, 2008. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/>>. Acesso em: set. 2009.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Execução financeiro-orçamentária:** 2003 a 2008. Brasília: SDT, 2009.
- BRASIL. Portal da Cidadania. **Relatórios e informações do Programa.** Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/>>. Acesso em: mar. 2010.
- LEITE, S. P.; WESZ JUNIOR, V. J. **Financiamento da política de financiamento territorial.** Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: OPPA/UFRRJ; Brasília: IICA, 2010.

## PARTE 2

# POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL: análise e sugestões de aprimoramento

■ **Sérgio C. Buarque**

Consultor IICA

### Introdução

O texto apresenta os resultados da análise de experiências brasileiras de políticas territoriais, procurando identificar os desafios futuros e formular propostas de refinamento e ampliação da abordagem e das formas de atuação. Entendendo que já existem muitos estudos sobre o tema, o trabalho foi orientado para a análise das reflexões e avaliações já realizadas, de modo a conceber e oferecer contribuições técnicas para a definição de política de desenvolvimento territorial no Brasil. Em todo caso, a abordagem e a reflexão em torno das experiências refletem a experiência do autor e sua concepção sobre o desenvolvimento territorial no Brasil. O principal objetivo do estudo é estimular a discussão entre os formuladores de políticas, gerentes de programas e projetos focados no território sobre as políticas territoriais no Brasil. Nesse sentido, as recomendações apresentadas para a melhoria da prática das políticas territoriais no Brasil constituem provocações para novas reflexões que podem ajudar a melhorar as estratégias governamentais.

O trabalho foi encomendado pelo *Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA)* como parte de uma reflexão mais ampla sobre as experiências de abordagem territorial nas políticas e nos instrumentos governamentais, cuja principal base foram os estudos realizados pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA)/Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA) da Universidade Federal Rural do Rio

de Janeiro (UFRRJ). Os estudos do OPPA concentraram-se em seis eixos de pesquisa<sup>1</sup> tratando das experiências recentes de projetos territoriais rurais, particularmente o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PDSTR), do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), e o programa *Territórios da Cidadania* (TC), implementado nos últimos anos pela Casa Civil da Presidência da República. Além dos relatórios de cada eixo, o estudo produziu um relatório final intitulado *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*, que consolida a produção realizada por vários pesquisadores nos seis eixos.

O trabalho combinou levantamento e *análise da literatura sobre o tema* – incluindo a reflexão teórica sobre território, pobreza e políticas públicas – com *tratamento das conclusões do estudo do CPDA/OPPA*. Além disso, o levantamento de informações e a reflexão foram complementados com seis atividades adicionais:

1. *Leitura dos relatórios do estudo do CPDA/OPPA* e organização das conclusões, dúvidas e novas questões identificadas pelo consultor.
2. *Reunião de trabalho* com técnicos e pesquisadores do OPPA, para discussão das conclusões, dúvidas e novas questões identificadas na leitura.
3. *Oficina para apresentação e discussão de ideias preliminares* do consultor sobre as políticas territoriais analisadas, com participação dos autores do estudo do CPDA e de técnicos e gerentes de projetos territoriais implementados no Brasil, particularmente dos Territórios Rurais de Identidade e do *Territórios da Cidadania*.
4. *Entrevistas com técnicos e gerentes da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT)* do Ministério de Desenvolvimento Agrário e do *Territórios da Cidadania* para explorar a percepção destes sobre a concepção dos projetos territoriais, os avanços, as dificuldades enfrentadas, os novos desafios, além de recomendações para aprimoramento da abordagem.
5. *Redação de uma versão completa* que incorpora o resultado das entrevistas com revisão e ampliação dos conceitos e, principalmente, das propostas, para testar sua pertinência e viabilidade.

<sup>1</sup> Os eixos estudados foram “Análise comparativa de políticas públicas de desenvolvimento territorial”; “Gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural no contexto das novas institucionalidades”; “Gestão social do território”; “Marco jurídico normativo para o desenvolvimento rural com enfoque territorial”; “Sistema de financiamento para projetos territoriais estratégicos e de natureza multisectorial” e “Sistema de financiamento da política territorial”.

*6. Segunda oficina para apresentação e discussão da nova versão completa, com gerentes de projetos territoriais, principalmente da SDT e do Territórios da Cidadania.*

O documento está estruturado em seis capítulos. O primeiro capítulo apresenta uma reflexão sobre a pobreza e o novo mundo rural no Brasil e a distribuição territorial da economia e da pobreza; o segundo capítulo trata do conceito de desenvolvimento territorial, a partir de bibliografia teórica, de modo a compor um marco referencial para a interpretação das experiências. O terceiro capítulo analisa as políticas públicas e os diferentes recortes territoriais utilizados no Brasil, considerando a relação entre a natureza das políticas e as escalas da divisão em territórios adequadas à gestão dos projetos. O quarto capítulo é dedicado a uma análise da experiência de tratamento territorial nas políticas públicas brasileiras, desagregada em diferentes aspectos, sintetizando o resultado do estudo do CPDA e as percepções dos entrevistados. O quinto capítulo procura apresentar um conjunto sistemático de recomendações que poderiam melhorar as políticas e seus resultados no desenvolvimento territorial do Brasil. Finalmente, o último capítulo é dedicado a uma síntese conclusiva do documento, destacando os pontos mais relevantes do estudo.

# CAPÍTULO I

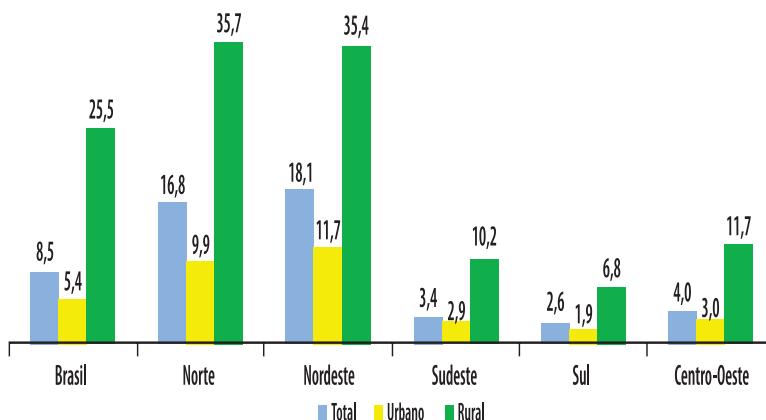
## POBREZA E NOVO MUNDO RURAL NO BRASIL

As iniciativas mais recentes de introdução de uma abordagem territorial no Brasil estavam orientadas para o combate à pobreza, e, particularmente, à pobreza rural, partindo da percepção de que esta forma manchas de concentração no espaço geográfico brasileiro. Embora em termos absolutos a pobreza seja mais numerosa nas cidades e mesmo nas grandes metrópoles – até porque estas concentram a maior parte da população – é o mundo rural que tem a maior densidade de pobres no total da população.

### 1. Adensamento territorial da pobreza

De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) no tratamento de informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Universo preliminar do Censo Demográfico 2010), em 2010, cerca de 8,5% da população brasileira vivia em estado de extrema pobreza; mas essa situação representava apenas 5,4% da população urbana e 25,5% da população rural, quase cinco vezes mais intensa e densa no mundo rural, como mostra o Gráfico 1.

**Gráfico 1 – Incidência da População em Extrema Pobreza por situação do domicílio segundo grandes regiões - 2010 (em %).**



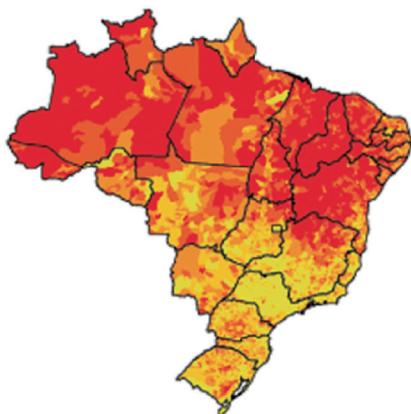
**Fonte:** IBGE. Universo preliminar do Censo Demográfico 2010. Elaboração: MDS

Do total da população extremamente pobre do Brasil, quase 8,7 milhões está nas cidades e 7,6 milhões vive no campo (53,3% está dispersa nas cidades e 46,7% no espaço rural). Esses percentuais refletem, no entanto, a alta concentração urbana da população brasileira, com 84,4% dos brasileiros vivendo em cidades. Tem mais pobre nas cidades porque a população urbana é muito maior que a rural, limitada a menos de 16% do total da população brasileira; mas, no espaço rural, o percentual de pobres é muito superior ao percentual de pobres nas cidades. Na verdade, os 7,6 milhões de pobres rurais (extrema pobreza) representam mais de um quarto da população rural brasileira, expressando a grande densidade da pobreza no mundo rural, particularmente das regiões Norte e Nordeste.

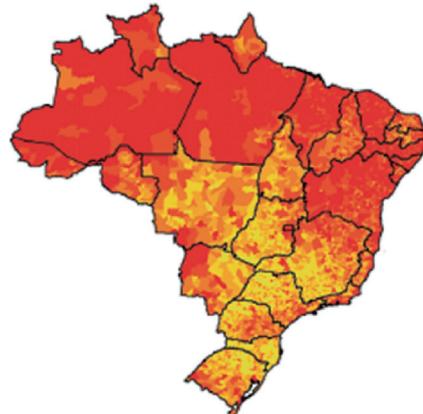
Analizando a distribuição nas macrorregiões brasileiras, percebe-se que a pobreza está fortemente adensada nessas duas regiões. Enquanto o Brasil tem 8,5% da população em extrema pobreza, a concentração da pobreza no Nordeste sobe para 18,1% da população e, no Norte, para 16,8% da população, mais do dobro da média brasileira. Nas outras três macrorregiões, o percentual de pessoas extremamente pobres cai drasticamente: 4% da população do Centro-Oeste, 3,4% da população do Sudeste e, apenas, 2,6% dos habitantes da Região Sul. No espaço rural do Nordeste, a população extremamente pobre chega a 35,4% da população total (35,7% no meio rural da Região Norte), evidenciando uma densidade muito alta da pobreza rural nordestina.

A desigual distribuição da pobreza no território brasileiro manifesta-se tanto na classificação por insuficiência de renda quanto na carência de serviços públicos básicos. Como mostram os Mapas 1 e 2, as grandes manchas de concentração de pobreza formam-se nas regiões Norte e Nordeste, principalmente no Semiárido nordestino, na medida em que as vastas extensões da região amazônica têm uma população muito rarefeita.

**Mapa 1**  
**Carência de Serviços**



**Mapa 2**  
**Insuficiência de Renda**



**Fonte:** MDS, 2011.

Legenda: Taxa de pobreza expressa pela renda familiar *per capita* até R\$ 70,00 e pela carência de serviços públicos – ampliam-se com a coloração vermelha.

De um total de 16,27 milhões de pessoas que vivem em extrema pobreza no Brasil, 9,61 milhões estão concentrados no Nordeste, o que representa 59,1% de todos os brasileiros extremamente pobres. Do total de pobres da Região Nordeste, 52,5% (cerca de 5,5 milhões de pessoas) estão no espaço rural (na Região Norte são 56,4%); esses percentuais são muito mais significativos se for levado em conta que as duas macrorregiões têm também alto nível de urbanização (73,5% e 73,1%, respectivamente).

## **2. Múltiplas dimensões da pobreza**

Essa manifestação espacial da pobreza tem fundamentado a abordagem territorial de políticas públicas, particularmente na tentativa de enfrentamento do fenômeno coletivo de concentração dos pobres. Na medida em que se evidenciam manchas de concentração de pobres, parece razoável considerar que uma atuação nessas áreas pode ter maior impacto e sinergia para enfrentamento da pobreza. Ocorre, por outro lado, que a concentração territorial da pobreza tem razões e causas externas à situação de cada família pobre, resultado de uma realidade socioeconômica e cultural característica do território. A pobreza, como fenômeno coletivo concentrado, é uma decorrência do ambiente mais amplo que define os condicionantes e as circunstâncias determinantes. Em última instância, o adensamento territorial da pobreza não é fruto de uma intenção voluntária de os pobres se juntarem em determinados espaços; na verdade, o território onde habitam é pobre, com tantas deficiências socioeconômicas,

ambientais e culturais que dificultam o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida da sua população.

Existe um consenso entre os estudiosos e planejadores de que a pobreza é um fenômeno de múltiplas dimensões. Parece necessário, contudo, qualificar e diferenciar essas múltiplas dimensões em dois aspectos diferentes e complementares:

- *Multiplicidade das carências*, que não se limita à insuficiência de renda da população e se manifesta também nas carências de serviços sociais como água, saneamento, hospitais, energia elétrica etc. Claro que a distribuição territorial da oferta de serviços sociais não deveria estar vinculada à pobreza medida pela renda, uma vez que os investimentos públicos, de responsabilidade do Estado, podem-se distribuir de forma a atender às necessidades rurais, independentemente da renda da sua população.
- *Multiplicidade de causas e determinantes* da condição de pobreza que não são apenas (nem principalmente) sociais e costumam estar em outras dimensões da realidade complexa, econômicas, tecnológicas, culturais, institucionais e naturais.

Para a definição de políticas de enfrentamento da pobreza, é importante distinguir e separar essas duas facetas da multiplicidade da pobreza, ou seja, diferenciar o *fenômeno* – expressão e sintoma da realidade indesejada (deficiência de renda e de carências de serviços sociais) – dos seus múltiplos *determinantes*, que devem merecer a atenção central das políticas. Embora algumas carências também sejam determinantes da pobreza, é sempre possível identificar os principais fatores que impedem o desenvolvimento do território em vez de limitar-se a tratar a pobreza pelas suas manifestações (baixa renda e carência de serviços sociais) que, no geral, estão fora da dimensão social.

Em outras palavras, a distribuição da pobreza no território depende, antes de tudo, das condições sistêmicas do território, fatores exógenos e macro que definem as circunstâncias para a geração de riqueza e sua distribuição na sociedade. Territórios carentes dessas condições sistêmicas (territórios pobres) agrupam grandes contingentes de pobres pelas dificuldades de seu desenvolvimento. A pobreza coletiva adensada no território é, portanto, a manifestação das suas circunstâncias de baixo capital social, econômico e humano e de limitada capacidade produtiva e natural. Sendo assim, as estratégias para enfrentamento e superação da pobreza deveriam voltar-se para esses determinantes, e não apenas para moderar o fenômeno da pobreza com distribuição de renda. É evidente que o equacionamento das limitações sistêmicas do território costuma ser muito lento, o que justifica a implementação de ações compensatórias enquanto maturam essas medidas estruturais de desenvolvimento territorial.

É importante considerar que as políticas sociais *stricto sensu* são insuficientes para a superação da pobreza, limitando-se, em grande parte, no alívio dos sintomas, sem tirar o pobre da sua condição de vida em um território pobre; não se combate a pobreza com políticas sociais que, na sua grande maioria, atuam para “cuidar do pobre” ou proteger o pobre (reduzindo suas carências) – renda e oferta de serviços sociais –, mas não tocando nos fatores estruturais que podem retirar as pessoas da condição de pobre. Mesmo o novo programa *Brasil sem Miséria*, que amplia as ações focadas nos pobres com a implantação de serviços sociais e com a chamada “inclusão produtiva”, não parece buscar no território os fatores socioeconômicos e culturais que condicionam e determinam a pobreza.

A redução das carências sociais constitui um passo fundamental para a melhoria da qualidade de vida e, portanto, retirada da pobreza, mas não garante sustentabilidade se não forem transformadas as condicionantes do ambiente socioeconômico do território. A inserção produtiva dos pobres, que poderia retirá-los da condição de pobreza, pode ser inviabilizada se não existirem as bases da competitividade sistêmica, vale dizer, educação e formação profissional para lidar com processos e produtos, oferta de tecnologia para elevar a produtividade e a qualidade, infraestrutura para armazenamento e transporte para escoamento da produção até o mercado.

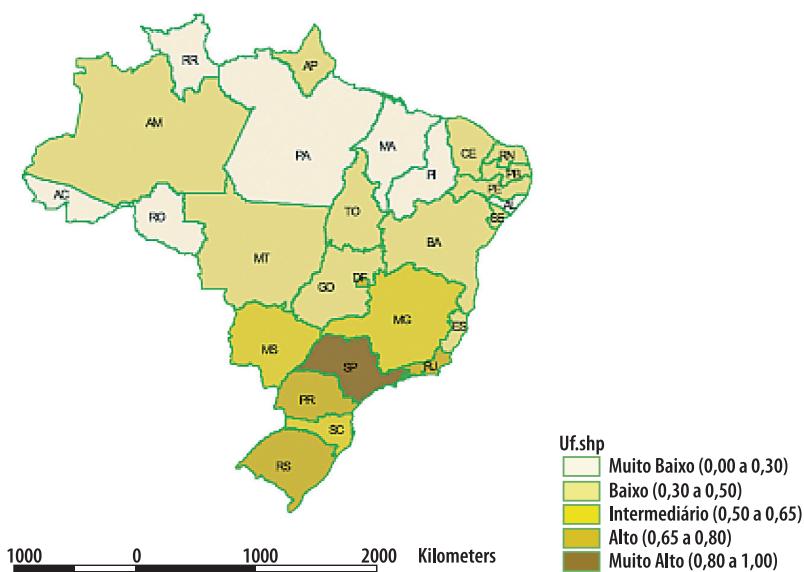
Não dá para alcançar a inserção produtiva apenas apoiando os pobres, e sem alterar as condições socioeconômicas e ambientais em que vivem. Dos fatores sociais, a ampliação e a melhoria da educação representam, ao mesmo tempo, redução das carências sociais e aumento das condições sistêmicas que permitem a inserção produtiva. A educação contribui para aumentar a competitividade coletiva do território e para reduzir suas desigualdades sociais, desde que a qualidade do ensino público seja próxima da qualidade do ensino particular. Como mostram os dados, o nível e a qualidade da educação são muito desiguais no território brasileiro, penalizando, principalmente, os territórios rurais; em 2009, o nível de escolaridade da população de 10 anos ou mais de idade, no espaço urbano brasileiro, era de 7,6 anos, enquanto no meio rural alcançava apenas 4,6 anos (três anos menos de estudo), segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) (IBGE, 2009).

Para superar a pobreza – tirar os pobres da condição de pobre –, é necessário atuar nas causas e, portanto, no ambiente socioeconômico e cultural em que vivem. Dessa forma, a abordagem territorial das políticas públicas de enfrentamento da pobreza deveria combinar as ações sociais com programas voltados para o desenvolvimento do território. Em outras palavras, para tirar os pobres da condição de pobreza, é necessário que o território em que vivem deixe de ser tão pobre e carente de fatores de competitividade. Apenas nas regiões dinâmicas ou com condições favoráveis da estrutura produtiva e da competitividade as ações podem-se limitar ao apoio

direto aos pobres para que ocupem espaços e aproveitem oportunidades oferecidas pelo território. No entanto, nesses territórios, o percentual de pobres tende a ser, normalmente, muito mais baixo, precisamente por essas condições.

A desigual dotação de fatores de competitividade no território brasileiro determina as desigualdades na intensidade da pobreza no Brasil. São precisamente no Nordeste e no Norte, e, particularmente, no mundo rural dessas regiões, com os maiores índices de pobreza, que se constatam os mais baixos níveis de competitividade decorrentes de limitadas dotações de ativos sociais e econômicos: educação e qualificação, terra, tecnologia, infraestrutura econômica, capital social e capacidade empreendedora. Como mostra o estudo do Movimento Brasil Competitivo (MBC), realizado em 2006, os estados com menor índice de competitividade estão, precisamente no Norte e Nordeste, formando um mapa muito semelhante ao da distribuição da pobreza no território brasileiro. O Mapa 3 mostra uma escala de competitividade diferenciada dos estados brasileiros, evidenciando que os estados do Norte e do Nordeste têm baixa ou muito baixa competitividade; a comparação com os Mapas 1 e 2 parece indicar uma distribuição equilibrada entre baixa competitividade e elevada pobreza.

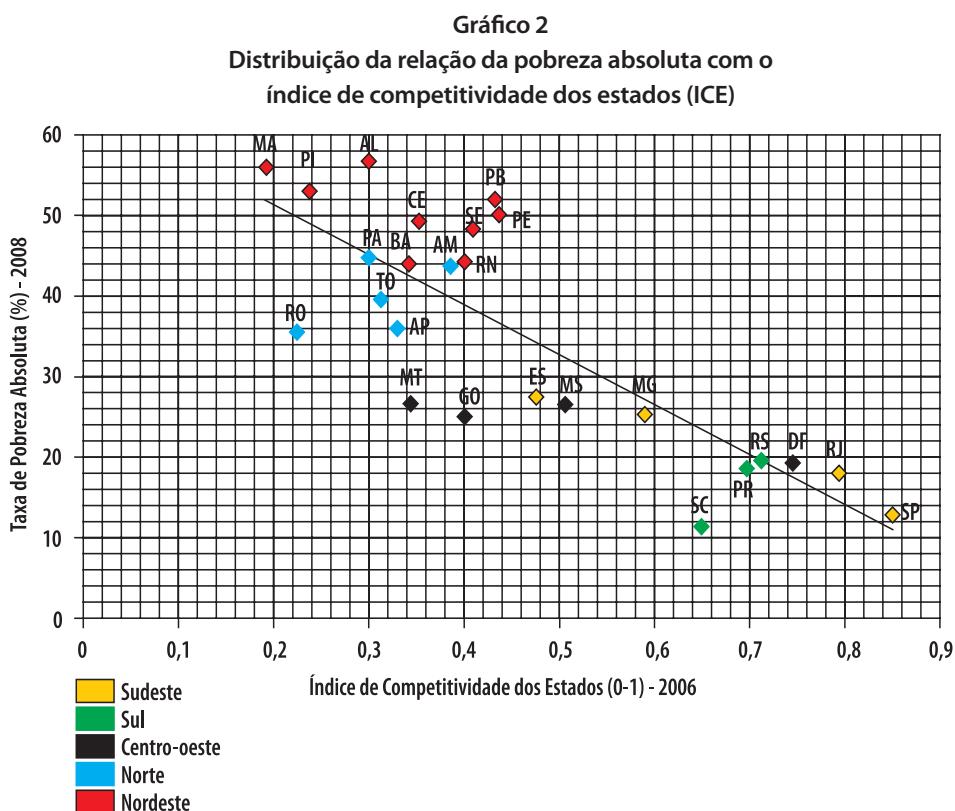
### **Mapa 3 – Competitividade dos estados brasileiros**



**Fonte:** MBC 2006

Nota: O Índice de Competitividade dos estados foi medido por um conjunto de 34 indicadores que tratam da educação e qualificação, da capacidade de inovação e da infraestrutura econômica.

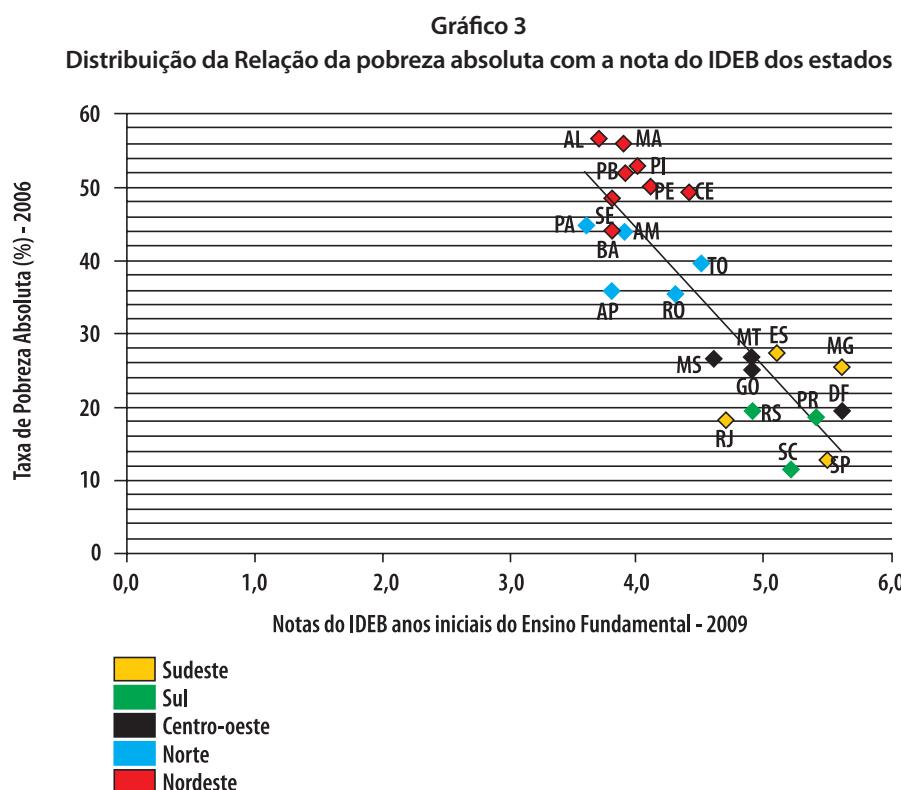
Essa relação aparece mais clara no Gráfico 2, que mostra a dispersão dos valores dos estados brasileiros em índice de competitividade e taxa de pobreza absoluta. A curva linear mostra que a taxa de pobreza dos estados declina ao mesmo tempo em que o índice de competitividade cresce. Os estados do Sul e do Sudeste (principalmente São Paulo e Rio de Janeiro) têm os maiores índices de competitividade e as mais baixas taxas de pobreza; no outro oposto estão os estados do Nordeste, com baixa competitividade e elevada taxa de pobreza.



**Fonte:** MBC, 2006; MDS, 2011.

Destacando a educação como um dos mais importantes componentes do desenvolvimento do território (e da competitividade sistêmica), a correlação se confirma. Os estados com maiores notas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) têm menor a taxa de pobreza, como mostra o Gráfico 3. Embora a pobreza tenha múltiplas causas, sendo a educação uma das mais importantes, a relação parece indicar que a qualidade do ensino de um território influencia positivamente no combate à pobreza. Os estados do Sul e do Sudeste, com menores taxas de pobreza,

são precisamente os que apresentam notas mais altas do IDEB; e, por outro lado, os estados do Nordeste têm elevadas taxas de pobreza e as mais baixas notas do IDEB. Como o gráfico expressa uma correlação, pode ser argumentado que, ao contrário, é a alta pobreza que leva à baixa qualidade do ensino, considerando que os pobres não podem pagar uma boa escola, no entanto, essa relação seria possível apenas se não fosse considerado o ensino público, na medida em que a baixa renda (pobreza) impede os pobres de terem acesso à educação privada. Na realidade, o ensino público é realmente de baixa qualidade em todo o Brasil, mas é pior nos territórios do Norte e do Nordeste, o que leva a essa desigualdade na qualidade do ensino.



**Fonte:** INEP/MEC, 2011; MDS, 2011.

Assim, como conclusão deste subcapítulo, pode ser dito que a estratégia de redução da pobreza, que tende a se concentrar territorialmente, deve-se concentrar nos múltiplos determinantes do atraso do território, vale dizer das suas condições sistêmicas – na economia, na infraestrutura econômica, na qualificação da mão de obra, na inovação tecnológica e, principalmente, na educação.

### 3. Novo mundo rural

A abordagem territorial é consistente com o novo conceito do mundo rural que rompe com as visões tradicionais, as quais reduzem o território rural a uma única dimensão, mais ainda, a um único setor da economia, a agropecuária. O chamado *novo mundo rural* é um território particular com sua diversidade socioeconômica e cultural, com a complexidade e a multiplicidade de dimensões integradas e articuladas no espaço. Nessa nova concepção do rural, a agropecuária não é mais a única atividade econômica e produtiva, adotando sua multifuncionalidade, apostando em alternativas produtivas, incluindo as relacionadas à valorização da paisagem e ao turismo rural. O grande diferencial do mundo rural ante o urbano consiste precisamente na valorização de espaços onde as tradições são respeitadas, cultivadas e constituídas como elementos positivos, agregando-se a valorização da paisagem e da natureza, incluindo a prestação de um serviço ambiental para o conjunto do território nacional.

Embora o espaço urbano tenda a demonstrar maior eficiência econômica pelas vantagens de aglomeração das atividades e dos serviços (economia de aglomeração), o rural não pode ser visto como um espaço residual e em processo de extinção; ao contrário, a natureza peculiar do rural credencia o território como espaço de qualidade de vida, precisamente pela menor aglomeração econômica e demográfica.

O pesquisador José Graziano da Silva (1997, p. 1) foi um dos primeiros a chamar a atenção para a redefinição do rural na economia moderna, lembrando que o

meio rural brasileiro se urbanizou nas duas últimas décadas, como resultado do processo de industrialização da agricultura, de um lado, e, de outro, do transbordamento do mundo urbano naquele espaço que tradicionalmente era definido como rural. Como resultado desse duplo processo de transformação, a agricultura – que antes podia ser caracterizada como um setor produtivo relativamente autárquico, com seu próprio mercado de trabalho e equilíbrio interno – se integrou no restante da economia a ponto de não mais poder ser separada dos setores que lhe fornecem insumos e/ou compram seus produtos. Já tivemos oportunidade de mostrar que essa integração terminou por se consolidar nos chamados “complexos agroindustriais” que passaram a responder pela própria dinâmica das atividades agropecuárias aí vinculadas.

O autor ressalta a configuração multidimensional do rural para além da agropecuária e mesmo da economia, ganhando importância crescente como espaço de lazer, turismo, qualidade de vida e meio ambiente, segunda opção de residência (em chácaras) e até mesmo pequena produção, que, ainda que subsidiada, funciona como proteção do meio ambiente. Por outro lado, Nazareth Wanderley (2000) destaca que o espaço representa a convergência entre o rural e o urbano, combinando qualidade e eficiência. A aglomeração urbana da população daria maior eficiência às atividades econômicas e à oferta de serviços pelas externalidades e pelo ganho de escala; no entanto, enquanto o urbano ganha em eficiência, é o espaço rural que se destaca pela qualidade que se manifesta no patrimônio natural e cultural a ser usufruído e preservado.

Se a eficiência é uma condição importante para o desenvolvimento, o seu objetivo final é, na verdade, a qualidade de vida da população do território, urbano ou rural. Embora tenda a existir, em certas condições, um *trade-off* entre eficiência e qualidade, o novo rural exerce um papel central no desenvolvimento sustentável com a conservação dos recursos naturais e ambientais e a oferta de serviços de qualidade, incluindo serviços ambientais. Essa é também a visão de José Eli da Veiga (2004, p. 19), para quem os

encantos como paisagens silvestres ou cultivadas, ar puro, água limpa, silêncio, tranquilidade etc., muito valorizados por aposentados, turistas, esportistas, congressistas e alguns tipos de empresários, já constituem a principal fonte de vantagens comparativas da economia rural.

O autor destaca ainda que, ao contrário da supressão do rural pela completa urbanização nos territórios, estaria ocorrendo em todo o mundo, até mesmo no Brasil, uma grande “revalorização da ruralidade”, que se reflete na interiorização da economia e da população em aglomerações de pequena escala que oferecem maior qualidade de vida e convivência social.

Esse novo mundo rural consolida-se à medida que se ampliam no território de pequena escala os serviços públicos que têm sido restritos aos espaços urbanos e de grande escala. Cabe, portanto, aos governos, nos diferentes níveis federativos, promover essa ampliação para além da eficiência e das externalidades que se beneficiam das grandes aglomerações urbanas, melhorando a qualidade de vida da população e, ao mesmo tempo, estimulando um maior equilíbrio na distribuição da população e das condições sociais no território. Para Ricardo Abramovay (2006, p. 51)<sup>2</sup>, o enfoque territorial na análise do mundo rural leva precisamente a

abandonar o tratamento estritamente setorial que considera a agricultura como o único setor e os agricultores como os únicos atores sociais relevantes nas regiões rurais. Assim, completa, a ruralidade torna-se uma categoria territorial que tem como principal atributo “na organização dos seus ecossistemas, na densidade demográfica relativamente baixa, na sociabilidade de interconhecimento e na sua dependência em relação às cidades”.

## CAPÍTULO II

### TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO

O território é um espaço geográfico que se diferencia pelas *características socioeconômicas e culturais próprias* formando um conjunto contíguo e contínuo, sendo reconhecido pela sociedade por meio da representação simbólica, de modo a expressar um *sentimento de pertencimento* àquele local. Com maior ou menor diferenciação e reconhecimento social, o espaço geográfico de um país pode compor múltiplos territórios que convivem e interagem em um processo dinâmico e de permanente mudança. Embora Manuel Castells (1999) fale, com propriedade, de “espaços de fluxos” no mundo globalizado, formando territórios sem necessária contiguidade físico-geográfica, o sentimento de pertencimento a um território expressa, normalmente, continuidade e contiguidade espacial.

De acordo com Abramovay (2006, p. 52), o “território enfatiza a maneira como uma sociedade utiliza os recursos de que dispõe na sua organização produtiva e, portanto, na relação entre sistemas sociais e ecológicos”. Nesse sentido, o território é um *espaço construído* pelos atores sociais e seus processos culturais, econômicos e institucionais em diferentes ecossistemas e condições ambientais dadas que se transformam pela vida social. Assim, os territórios *organizam-se e reorganizam-se* continuamente, com diferentes ritmos e velocidades, como resultado combinado e articulado de investimentos públicos estruturadores – políticas dos governos – e da decisão dos atores sociais privados, principalmente empresários, de localização dos negócios, na busca por maior eficiência e ganhos de externalidades econômicas.

Na economia de mercado, segundo as teorias da localização e dos lugares centrais (von Thunen, Christaller, Weber, entre outros), existe uma tendência de concentração territorial das atividades produtivas na busca de fatores de competitividade, condições externas aos empreendimentos que reduzem os custos de cada empresa isolada. No entanto, obviamente, como indicam Sepúlveda e Romero (1999), essas externalidades não são apenas econômicas, e carregam também elementos intangíveis como sistemas de valor e características culturais diferenciados dos territórios; estas influenciam nas vantagens locacionais das atividades econômicas, na medida em que se refletem no perfil dos trabalhadores e dos empreendedores locais.

A tendência de concentração produtiva e populacional no território reflete uma *economia de aglomeração*, levando as empresas a compartilharem ativos e equipamentos, como custos fixos divididos, com vantagens decorrentes da proximidade geográfica, como conhecimentos e capacitações, mão de obra especializada, matéria-prima e equipamentos etc. A implantação de um investimento no território, visto isoladamente, decorre de uma escolha com base na análise de vantagens competitivas expressas em dotação de infraestrutura econômica, mão de obra qualificada, centros de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, além da proximidade do mercado ou das matérias-primas, de acordo com o perfil da atividade. Se essas condições são suficientes para atrair um empreendimento, tendem também à ampliação das vantagens locais pela aglomeração de empresas das cadeias produtivas; em princípio, portanto, este seria um movimento cumulativo de concentração territorial da economia e da população e, como desdobramento, da renda e do emprego.

No entanto, esse movimento de aglomeração econômica tem limites e cria as condições do seu próprio esgotamento. Com efeito, a partir de certo nível de concentração, as externalidades positivas tendem a declinar e a provocar diminuição das vantagens competitivas do território decorrentes dos custos crescentes de transporte, do valor do solo, da atração de recursos dispersos e das forças não diretamente relacionadas com o mercado, como congestionamento, poluição etc. O território passa a apresentar o que os economistas chamam de *deseconomias de aglomeração*, com a formação de externalidades negativas sobre os empreendimentos e sua competitividade. Nesse sentido, a organização da economia no território de um país expressa, em cada momento histórico, uma determinada configuração de maior eficiência econômica que decorre de um movimento combinado de forças de concentração (forças centrípetas) e de desconcentração (forças centrífugas).

Em grande medida, a economia de aglomeração tem sido responsável historicamente pelo processo de urbanização em todo o mundo, incluindo o Brasil, na medida em que a concentração da população e das atividades econômicas no espaço urbano gera uma configuração eficiente do território, com ganhos de economia de aglomeração. Com tempos e ritmos diferenciados, o próprio mercado tende a desconcentrar parcialmente a base econômica no território, sempre buscando novas aglomerações eficientes.

Contudo, as decisões e os movimentos do mercado dependem, em última instância, de condições criadas historicamente pela sociedade, tendo o Estado, seus investimentos e suas políticas como determinantes centrais da reorganização do território brasileiro ao longo das últimas seis décadas. A combinação das iniciativas

do Estado e da configuração eficiente do mercado explica a desconcentração concentrada da economia e da indústria brasileira nas últimas décadas (CAMPOLINA, 2001, 2006 e 2006a). Em grande medida, o novo mundo rural resulta do processo de esgotamento das escalas de concentração econômica e demográfica no espaço urbano, com suas deseconomias, que comprometem a qualidade de vida e mesmo a eficiência coletiva.

Quando o Estado entra em cena com investimentos ou com regulação do mercado que desconcentram a dotação de fatores de competitividade, o território passa por novas e intensas mudanças; as decisões do Estado reorientam as escolhas privadas de localização e redefinem a competitividade diferenciada no território. A abertura de estradas e a desconcentração de serviços públicos por parte dos governos reorientam a decisão de localização dos empreendimentos privados na busca de nova configuração eficiente no território; o caso emblemático no Brasil tem sido os investimentos nos cerrados, tanto em infraestrutura econômica quanto em pesquisas tecnológicas, atraindo grande volume de capital produtivo, parte do qual concentrado na agropecuária e no mundo rural. Em síntese, a reorganização do território é o “resultado do efeito combinado de deseconomias de aglomeração e criação de novas bases de competitividade” (BUARQUE, 2011, p. 220).

Na economia globalizada deste início de século, a inovação tecnológica tem facilitado um movimento contraditório de *descentralização da produção* de bens e serviços, embora acompanhado de uma *centralização das decisões* e controle dos investimentos e fluxos de capitais, no domínio da geração de valor (TOLOSA, 1999). Vale ressaltar, porém, que a revolução tecnológica na informática e nas telecomunicações está provocando uma nova organização econômica no território, uma vez que permite competitividade e alta produtividade independentemente da localização e, principalmente, da aglomeração territorial; ou seja, as tecnologias da informação e comunicação reduzem a importância da aglomeração e da proximidade física. O mundo rural agradece porque pequenas unidades produtivas dispersas no território podem ganhar alta eficiência integrada no que Castells (1998) chamou de “espaços de fluxos”; assim, por exemplo, pequena comunidade rural em município do Semiárido nordestino pode fornecer bonés da NBA para o mercado mundial ou bonés para campanha eleitoral no Rio Grande do Sul com alta qualidade e eficiência.

Ao mesmo tempo, contudo, o processo de globalização, associado a uma economia do conhecimento, tende a concentrar mais ainda a competitividade global pela enorme desigualdade no controle da informação e da inovação tecnológica. Mesmo assim, apesar do seu caráter concentrador e excludente, que decorre da ausência de um sistema mais amplo de regulação mundial, a globalização ativa e estimula as iniciativas em escala regional, portanto, desconcentrada; mesmo porque

a rede busca competências específicas, que possam resultar em melhores condições de valorização dos capitais.

Como a globalização convive com fragmentações nos mercados, persistem e renovam-se oportunidades nos mercados locais e regionais, com atividades e serviços que demandam uma proximidade territorial, com ou sem integração com produtores internacionais. Além disso, surgem também novos espaços para produtores locais nos mercados externos, com base na sua especificidade e explorando sua diversidade. As formas novas e baratas de comunicação e transporte permitem que empresas dos países e regiões mais atrasadas e comunidades dispersas do mundo rural possam acessar mercados em larga escala e em todo o mundo, ampliando as oportunidades econômicas e comerciais para as regiões e os municípios.

As inovações tecnológicas também permitem a diminuição da importância das economias de escala, viabilizando rentabilidade alta em pequenos negócios, reduzindo a configuração eficiente em diversos setores produtivos. A revolução da informática e da telemática permite uma integração dos mercados e uma grande flexibilidade do processo de produção e distribuição, facilitando a viabilidade das empresas de pequeno porte. Em certa medida (e paradoxalmente), a globalização estaria provocando mais o aumento da diferenciação e da complexidade cultural que a homogeneidade e uniformidade planetária, até porque o fortalecimento da identidade cultural local constitui uma contraparte do processo de globalização e uma reação das culturais locais aos fluxos de bens e produtos culturas globais.

Na economia de mercado altamente complexa da globalização, o Estado e suas sinalizações para os empreendedores exercem um papel relevante na construção e reconstrução do território. No entanto, para além desses fatores macrossociais de transformação do espaço, o movimento diferenciado de cada território depende, em última instância, das suas características endógenas, vale dizer, das suas condições geográficas e naturais, da oferta de infraestrutura econômica, da qualidade da mão de obra e dos empreendedores locais, assim como das características culturais dominantes, com destaque para o chamado capital social, postura de cooperação e empreendedorismo.

O desenvolvimento de um território depende, cada vez mais, das suas vantagens competitivas numa economia altamente integrada nacional e mundialmente, que estabelece as relações com os processos e dinâmicas exógenas. A *competitividade sistêmica* ou a *eficiência coletiva* de um território depende da dotação de capital social, capacidade empreendedora, nível de escolaridade e qualificação profissional, infraestrutura econômica e capacidade de inovação, determinantes endógenos

do desenvolvimento, com maior e menor atração de investimentos externos. Essa eficiência coletiva é construída e resulta de um processo histórico que combina atitude dos atores sociais que compõem o território com fatores e determinantes exógenos, entre os quais se incluem projetos governamentais ou investimentos privados.

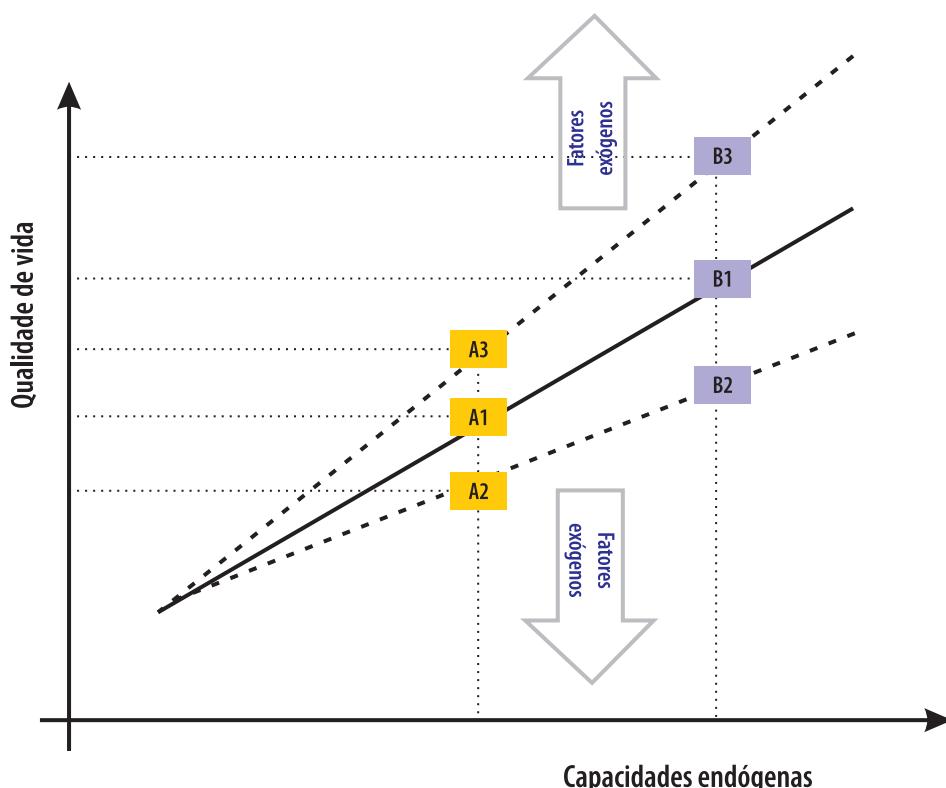
Cada território apresenta características próprias decorrentes da sua história, configurando uma matriz cultural – capital social e cultura empreendedora –, uma base econômica, um nível educacional e profissional, uma forma de articulação com o contexto externo – incluindo sistema de transporte e comunicação e relações comerciais –, um determinado padrão tecnológico, assim como uma estrutura de organização de poder. Essas características geram as diferenças de dinamismo econômico, qualidade de vida e potencial de desenvolvimento ante as condições do ambiente externo, incluindo os investimentos públicos e as decisões do mercado.

Os fatores endógenos e, principalmente, a iniciativa dos atores locais com a formulação e implementação de um projeto coletivo definem as condições de desenvolvimento do território. A definição desse projeto do território contribui também para a formação de uma capacidade própria de criação, ampliação de conhecimento e aprendizagem contínuos, inventando, testando e adaptando alternativas e caminhos que permitem o desenvolvimento (BOISIER, 1992, p. 3). O projeto coletivo explícito ou mesmo implícito nas atitudes contribui para a criação do ambiente de inovação e formação de sociedades locais inteligentes (*learning region*) (BOISIER, 1992).

Como foi argumentado no capítulo anterior, existe uma correlação direta entre competitividade do território, principalmente na educação, e as condições de vida medidas pela renda e pelo acesso a bens e serviços sociais; quanto maior o primeiro, mais chance teria de ampliar e melhorar os índices de qualidade de vida, o que poderia ser expresso pela taxa de pobreza. De forma simplificada e muito estilizada, essa relação entre as condições endógenas do território (capital social, competitividade e empreendedorismo) e a qualidade de vida da sua população pode ser apresentada no diagrama a seguir. A linha central indica uma correlação entre as duas grandes variáveis de modo que os pontos A1 e B1 mostram que o crescimento das condições endógenas (representada na abscissa) eleva a qualidade de vida (representada na ordenada); essa linha é o contrário do que foi demonstrado no capítulo anterior com a ordenada indicando a pobreza (ou seja, baixa qualidade de vida). Em princípio, portanto, as condições de vida se elevam à medida que o território aumenta os seus ativos sociais (capital social, econômico, humano e natural) e suas vantagens competitivas.

A influência de intervenções ou investimentos externos no território levaria à alteração na correlação ou mesmo nas condições endógenas, de modo a provocar uma mudança na formação da curva que estabelece a relação entre os ativos e o índice de condições de vida, melhorando ou piorando a relação (empurrando para cima ou puxando para baixo a curva). Nesse sentido, os projetos territoriais implementados pelos governos federal e/ou estaduais, assim como os seus investimentos setoriais, influenciam na alteração da posição e/ou da forma dessa correlação nos diferentes territórios.

**Gráfico 4 - Correlação entre condições endógenas e qualidade de vida**



## CAPÍTULO III

### POLÍTICAS PÚBLICAS E RECORTES TERRITORIAIS

O território não tem sido, normalmente, considerado na definição ou na implementação das políticas sociais no Brasil; estas destacam uma área específica de atuação e contemplam alguma focalização em determinados grupos de beneficiários, independentemente da sua localização territorial. Quando o grupo de beneficiários, por razões históricas, está concentrado em determinados territórios, como os grupos indígenas, os quilombolas e os pobres, as políticas são dirigidas a esses territórios, mas não contemplam uma concepção ou abordagem territorial, apenas acompanhando a localização dos beneficiários. Ademais, principalmente, não se orientam para a mudança e o desenvolvimento do território, concentrando-se nos beneficiários sem considerar os condicionantes gerais da pobreza e das suas desvantagens. O Programa Bolsa Família, para dar um exemplo, distribui mais de 50% dos benefícios no Nordeste, onde está também concentrada a pobreza no Brasil, mesmo sendo um programa de distribuição universal para os beneficiários específicos. Sem adotar uma estratégia territorial, acaba-se distribuindo de forma concentrada pela densidade territorial dos beneficiários, e deixando de enfrentar causas estruturais daquela aglomeração territorial dos pobres.

As políticas sociais setoriais de orientação universal, como saúde e educação, montam estruturas regionalizadas de organização e implementação, além de terem uma distribuição federativa de responsabilidades no território, União, estados e municípios como instâncias político-administrativas de governo. Nesse caso, diferentes políticas e projetos sociais distribuem-se de forma setorial e horizontal no território, sem vínculos e articulações que potencializem seus impactos no desenvolvimento social.

As políticas sociais carregam o viés setorial, sendo implantadas de forma isolada e separada nos territórios, na melhor das hipóteses, organizando-se em níveis federativos pelo grau de proximidade dos beneficiários. Essa fragmentação territorial dos projetos e políticas públicas é um fenômeno recorrente em todos os segmentos dos governos, embora os investimentos na infraestrutura econômica, principalmente transportes, orientem para um determinado objetivo de organização do território, integração regional e integração externa.

A partir da década de 1990, foi-se formando uma preocupação com a concentração econômica e social do território brasileiro, ao mesmo tempo em que se desvia a observação das macrorregiões para territórios de pequena escala. O Governo Federal definiu uma estratégia baseada nos Eixos de Desenvolvimento e Integração, focado em projetos de infraestrutura e logística, mas, ao mesmo tempo, o município e até mesmo comunidades passaram a constituir o objeto de projetos e políticas de desenvolvimento local, como o chamado Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), formulado por Augusto de Franco e coordenado pela antropóloga Ruth Cardoso, quando primeira dama da República. A Constituição brasileira de 1988 definiu uma descentralização de responsabilidade na estrutura federativa, dando aos municípios um papel destacado que refletia o tratamento do território em escala de menor grandeza; embora tenha, inicialmente, ampliado a participação dos municípios no total da receita pública brasileira, para dar conta das novas oportunidades. Nas últimas décadas, tem havido uma completa reversão desse movimento com a concentração de receita na União.

O recorte territorial de políticas e projetos depende sempre da natureza das ações e dos problemas a serem enfrentados, que, evidentemente, têm escalas e amplitudes diferenciadas. A estrutura político-administrativa da federação (estados e municípios) nem sempre tem aderência com os problemas que devem ser enfrentados ou com a abrangência dos projetos, quase sempre mais amplos e complexos que o nível municipal, embora, no geral, a operacionalização de programas e projetos governamentais descentralizados no território passe pela organização político-administrativa (municipalizando), principalmente por demandar uma estrutura organizacional local.

Pelas características diferenciadas dos segmentos, as políticas sociais costumam utilizar diferentes escalas e recortes territoriais na sua organização e implementação, a maioria das quais contemplando a estrutura federativa com alguns agrupamentos regionais mais amplos. Assim, as políticas na educação têm uma distribuição de responsabilidades por nível de ensino e os estados montam um sistema gerencial com base nas chamadas Diretorias Regionais de Educação (Deres) para aglomerados de municípios que formam polos regionais; da mesma forma, a saúde se organiza em um sistema hierarquizado que contempla níveis de complexidade distribuída no território e agrupando municípios para os eventos mais complexos. Esses dois segmentos mostram que as escalas e os recortes territoriais de estruturação das políticas sociais não podem ser iguais para todos os segmentos de atuação dos governos, obedecendo a critérios diferentes que devem conviver e se complementar.

Quando tratam do território, as políticas setoriais utilizam diferentes critérios de recorte territorial que devem corresponder à abrangência e escala da temática,

à responsabilidade e estrutura gerencial etc. (mesorregional, microrregional, supramunicipal, bacia, município, comunidade). Essa escala reflete também a abrangência dos problemas ou dos fatores que devem ser objeto de tratamento pelas diferentes políticas setoriais. Assim, as mesmas áreas geográficas podem ter múltiplos recortes territoriais por conta de políticas e projetos diferentes com características setoriais ou temáticas distintas ou pelo perfil diferenciado dos seus beneficiários.

A introdução explícita da abordagem territorial nos programas de desenvolvimento social no Brasil inicia, muito recentemente, com o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, criado em 2003 pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário, com o propósito de fomentar a agricultura familiar de forma coletiva no território em que se adensam (essa experiência será analisada no capítulo seguinte, comparando com outros recortes territoriais recentes).

A definição de políticas voltadas para o território tem duas grandes vantagens: em primeiro lugar, promovendo-se as mudanças no território, estar-se-á tratando dos determinantes da qualidade de vida e da condição social dos seus habitantes, para além das ações focadas nos beneficiários; a segunda vantagem decorre do fato de o território constituir a âncora capaz de integrar e articular diferentes projetos e política, para além de seu viés setorial, contribuindo para garantir a sinergia e a efetividade das intervenções locais.

A principal questão que deve enfrentar as políticas de desenvolvimento que definem o território como *locus* de integração de ações setoriais diz respeito à escala e ao recorte do espaço que expresse uma identidade sociocultural e econômica, assim como o sentido de pertencimento da sociedade, segundo o conceito de território. Nem sempre essa característica de um território está bem delineada e concreta e poucas vezes tem semelhança com a estrutura político-administrativa da federação. Os territórios podem romper fronteiras de municípios e mesmo de estados, assim como podem ser apenas uma parcela de um município. Os problemas (e as medidas ou projetos para enfrentá-los), normalmente, superam os limites dos municípios e devem ser abordados de forma ampla para gerar os melhores resultados, ganhando eficácia quando são realizados para um conjunto mais amplo que corresponde aos problemas. A recuperação de uma bacia hidrográfica, para dar um exemplo, não pode ser realizada por um município isolado ou por alguns municípios ao longo dela sem uma interação forte que garanta a sinergia das ações. Ao mesmo tempo, um município de grande extensão territorial e, portanto, com problemas internos diferenciados, pode limitar ações no âmbito de comunidades.

A definição dos territórios tem sido feita a partir da sua identidade socioeconômica e cultural – estagnação econômica, pobreza, atividade produtiva dominante etc.

– ou com base nos grupos sociais dominantes no espaço – agricultores familiares, quilombolas, assentados etc. Há um suposto implícito neste último, bastante convincente, de que a presença com grande densidade desses grupos sociais define o perfil socioeconômico e cultural do território. Assim, projetos com foco no beneficiário, como a agricultura familiar, podem adotar uma abordagem territorial, desde que estejam distribuídos de forma concentrada em fatias do território nacional, contribuindo para formar identidades locais.

O recorte territorial reflete, portanto, as condições de organização do espaço e também as características do projeto a ser implementado, lidando com escalas e critérios específicos. Por conta disso, é possível que diferentes projetos ou atividades setoriais organizem-se de forma diversificada no território, mas, quando o propósito é o desenvolvimento do território, abordando-o de forma multidisciplinar, sua delimitação deve sempre expressar características dominantes em termos socioeconômicos e culturais diferenciadas.

No entanto, à medida que se amplia o tamanho do território, ganhando em abrangência das ações, tende-se a diminuir a sua identidade e a sua homogeneidade socioeconômica, cultural e natural. Existiria, portanto, um *trade-off* entre a escala do território e sua unidade integradora. Assim, em princípio, quanto maior o agrupamento de municípios que forma um território, menor a sua identidade; e quanto maior a escala territorial e sua diversidade socioeconômica e ambiental, menor a eficácia das políticas e dos projetos e menor a capacidade de construção de uma base política que reflita uma identidade de objetivos. Os territórios de menor escala tendem a expressar também maior identidade política, facilitando a integração das ações e a capacidade de convergência dos projetos.

Assim, a escala dos problemas e dos projetos para enfrentá-los podem demandar diferentes cortes territoriais, ora focalizando em tamanhos mais restritos, como o município (com maior aderência político-administrativa), ora ampliando para agregar territórios de maior escala. Fatores ambientais, econômicos e culturais levam à formação de identidades territoriais regionais que agregam e integram um conjunto de municípios com afinidades territoriais; elemento importante dessa identidade socioeconômica e cultural são as cadeias produtivas dominantes em um conjunto de municípios, que os integra, articula e contribui para a formação de uma identidade local.

Por outro lado, a configuração de um território que agrupa vários municípios (ou reúne áreas pertencentes a mais de um estado da federação) dá origem, normalmente, a tensões políticas com os governantes locais que podem sentir-se desprestigiados ou mesmo ameaçados no seu poder. Os arranjos supramunicipais vinculados a um projeto territorial, mesmo articulando e organizando as prefeituras, encontram

resistências nos políticos dos municípios, particularmente prefeitos e vereadores, principalmente quando as ações são executadas sem a participação direta dos governos municipais. Isso remete para uma discussão em torno de representatividade e legitimidade política, na medida em que os prefeitos foram eleitos em processo democrático e têm o reconhecimento público e formal do Estado. Na verdade, trata-se de um conflito no sistema de poder local que combina democracia representativa e participação social direta na definição das políticas. Além disso, são esses governos municipais que, de alguma forma, detêm os instrumentos de execução de projetos pelas suas características institucionais e podem receber recursos federais e estaduais por meio de convênios.

Para concluir esta análise das políticas públicas e o recorte territorial, é importante considerar que em cada território existe uma determinada *estrutura de poder* que é resultado da sua história social e política; esta não pode ser ignorada na formulação e implementação de projetos, mas o jogo de poder local é um processo dinâmico e em permanente ebullição política. O projeto político do território, formulado de forma participativa, termina por refletir, de alguma forma, a estrutura de poder prevalecente, ao mesmo tempo em que estimula certa reorganização política no território, seja pelo envolvimento de amplos e diversificados atores sociais, seja pelo processo de negociação de interesses entre eles.

A estrutura de poder manifesta-se diretamente nas relações políticas do município, com a hegemonia do prefeito no governo local e que terá participação ativa nos processos de construção do território, mesmo quando este ultrapasse os limites do município. Em alguma medida, contudo, o confronto no território de diversas forças políticas municipais e delas com os atores sociais mais amplos tende a reduzir o poder dos prefeitos e contribui para a reconfiguração da estrutura de poder local<sup>3</sup>. A participação das prefeituras e de todos os atores sociais e seus interesses no processo de formulação do projeto de desenvolvimento territorial é fundamental para assegurar a legitimidade das decisões; além disso, esse processo amplia a aprendizagem da sociedade local na medida em que são confrontadas diferentes visões da realidade e das prioridades de desenvolvimento.

Por isso, mesmo quando o território é definido pela presença dominante de um determinado grupo social – agricultores familiares, por exemplo – se o projeto é de desenvolvimento do território, e não apenas da agricultura familiar, a participação deve ser ampliada para todos os segmentos e interesses sociais presentes no território. A predominância na economia e sociedade do território confere peso aos agricultores familiares na definição das prioridades de desenvolvimento local.

**3** Essa ideia surgiu em uma das entrevistas, manifestando as vantagens do tratamento territorial supramunicipal na implementação de projetos no território.

## CAPÍTULO IV

### EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

As primeiras abordagens territoriais no Brasil surgem a partir da preocupação com as desigualdades macrorregionais, particularmente em relação ao Nordeste, com grande atraso econômico e graves problemas sociais, incluindo o fenômeno da seca, que ganha dramaticidade e dimensão política nos anos 1950. Durante a segunda metade do século XX, foram criadas as instituições de planejamento macrorregional, particularmente Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), que gerenciavam instrumentos fiscais e financeiros para compensar as desigualdades regionais no Brasil<sup>4</sup>.

Com o tempo, as políticas regionais de escala macrorregional foram ganhando um caráter setorial, atuando de forma verticalizada a partir de um ministério específico e limitando-se à gestão dos instrumentos financeiros e fiscais de caráter compensatório. A não ser nos primeiros anos de atuação, as instituições regionais (Sudene e Sudam) e mesmo o Ministério da Integração Nacional não conseguiam integrar projetos e ações setoriais, como era esperado no seu papel de articulação de diversos setores e segmentos no território. Para o conjunto do Governo Federal, Nordeste e Norte eram tratados quase da mesma forma setorial que saúde e educação; os ministérios setoriais não tinham uma estratégia ou diretriz territorial, atuando cada um nos seus planos verticalizados e desarticulados no conjunto do território brasileiro.

Por outro lado, o enfoque macrorregional tratava de uma escala territorial muito ampla que comportava grandes diferenças internas em termos socioeconômicos e culturais, embora pudesse existir, em uma fase, certo sentido de pertencimento regional, especialmente no Nordeste. A diversidade intrarregional era muito grande, demandando recortes sub-regionais internos e dificultando a definição de políticas e projetos macrorregionais; diversidade que vem crescendo nas últimas décadas como resultado dos investimentos públicos no território e da redefinição das configurações territoriais eficientes.

**4** Para maiores detalhes sobre a evolução do tratamento territorial no Brasil, ver Guimarães Neto (2010).

Com outra concepção e em diferentes momentos, os governos brasileiros adotaram uma estratégia territorial apenas quando se tratava de grandes projetos de infraestrutura viária que integravam o país e abriam novas fronteiras no espaço nacional. Isso foi notável no governo Juscelino Kubitschek e, posteriormente, nos governos militares, com a implantação das estradas pelo Centro-Oeste e pela Amazônia, redesenhando e integrando o território brasileiro. A partir da década de 1990, ao mesmo tempo em que o tratamento macrorregional perdia força, surgia a proposta de *eixos estratégicos de desenvolvimento*, que reforçava o enfoque de integração territorial e inserção competitiva internacional.

Na última década, o Brasil viveu um período de experimentação de tratamento territorial combinando dois modelos diferentes e complementares: de um lado, os grandes projetos que promovem a integração do Brasil – eixos estratégicos de integração do governo Fernando Henrique Cardoso e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo Luís Inácio Lula da Silva; de outro, diversas iniciativas de recorte territorial de menor escala, planejamentos mesorregional<sup>5</sup> e microrregional, projetos de desenvolvimento local em nível municipal e algumas iniciativas de planejamento supramunicipal em vários estados do Brasil<sup>6</sup>. Enquanto o tratamento territorial abrangente orientava-se para a integração competitiva do Brasil, o recorte local em pequena escala ressaltava a diversidade dentro das macrorregiões e buscava as identidades locais. A crescente complexidade do território brasileiro, que resultava da integração e da interiorização concentrada, dava origem a múltiplas formas de organização do território.

## 1. A questão federativa

A estrutura federativa brasileira tende a tornar as instâncias municipais muito frágeis e dependentes de transferências e investimentos diretos dos estados e, principalmente, da União. Mesmo após a Constituinte de 1988, que elevou a parcela da receita tributária total distribuída entre os municípios, a União continua controlando quase 60% do total da receita pública disponível. De acordo com José Roberto Afonso (2007), em 2005, a União ficava com 57,7% do total da receita disponível (após as transferências obrigatórias), cabendo 25,2% aos estados e apenas 17,1% aos mais de

**5** A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), formulada em 2003, parte do princípio que as desigualdades regionais devem ser tratadas como uma questão nacional, ao mesmo tempo em que se concentra no recorte mesorregional de promoção do desenvolvimento, numa escala intermediária entre a macrorregião e as microrregiões, agrupando, em alguns casos, vários municípios de mais de um estado.

**6** Atualmente, quase todos os estados da federação trabalham com corte sub-regional para efeito de planejamento governamental, embora com eficácia e operacionalidade muito desigual.

cinco mil municípios<sup>7</sup>. É verdade que parte desta receita é transferida de forma direta para os estados e municípios como mecanismo de desconcentração, especialmente na Saúde, com o Sistema Unificado de Saúde (SUS).

De qualquer modo, a União detém o controle sobre a maior parte dos recursos tributários, e os municípios (assim como os estados) ficam dependentes de transferências voluntárias do Governo Federal. Essa concentração dos recursos públicos financeiros confere à União responsabilidades de gastos e investimentos locais de pequena escala territorial e mesmo de pequeno porte, o que leva a uma baixa eficiência da gestão pública no país. Um processo de descentralização efetiva e ampla dos recursos financeiros públicos no Brasil permitiria que a União se concentrasse em políticas e projetos macrorregionais e de grande porte, contribuindo para a equidade macroterritorial no país, deixando para estados e municípios a responsabilidade pelo desenvolvimento local dos territórios.

Os municípios, com maior capacidade financeira, poderiam ter uma estrutura gerencial e técnica de alta qualidade e teriam capacidade para investir nos projetos de desenvolvimento local. Além disso, os municípios poderiam associar-se em torno de problemas e soluções supramunicipais, formulando planos e compartilhando ações de desenvolvimento dos territórios. Isso demandaria uma reforma ampla do Estado, o que não parece provável, de modo que à União deve caber no futuro um papel relevante de desenvolvimento do território, incluindo apoio técnico e financeiro às instâncias de gestão municipal e territorial.

## 2. Tratamento do território pela União

Os projetos governamentais federais no Brasil vêm introduzindo diferentes abordagens territoriais, nem sempre convergentes ou complementares, mas que representam uma experiência valiosa, embora ainda muito incipiente. Os treze programas governamentais com enfoque territorial tratados no estudo do OPPA (BONNAL; KATO, 2010) oferecem boa amostra das diferenças de abordagem, embora a maioria deles esteja claramente voltada para o mundo rural. De acordo com a abordagem e a área de atuação, esses projetos podem ser agrupados em três conjuntos diferenciados:

- *Projetos setoriais distribuídos no território* – nesta categoria, podem ser incluídos o Sistema Único de Saúde, (MS), que apenas se distribui no território com

<sup>7</sup> Alguns autores chegam a percentuais mais altos da receita da União, o que depende de diferença de metodologia e das fontes. José Roberto Afonso calculou o percentual com base na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria da Receita Federal (SRF), IBGE, Ministério da Previdência, Caixa Econômica Federal, Confaz e Balanços Municipais.

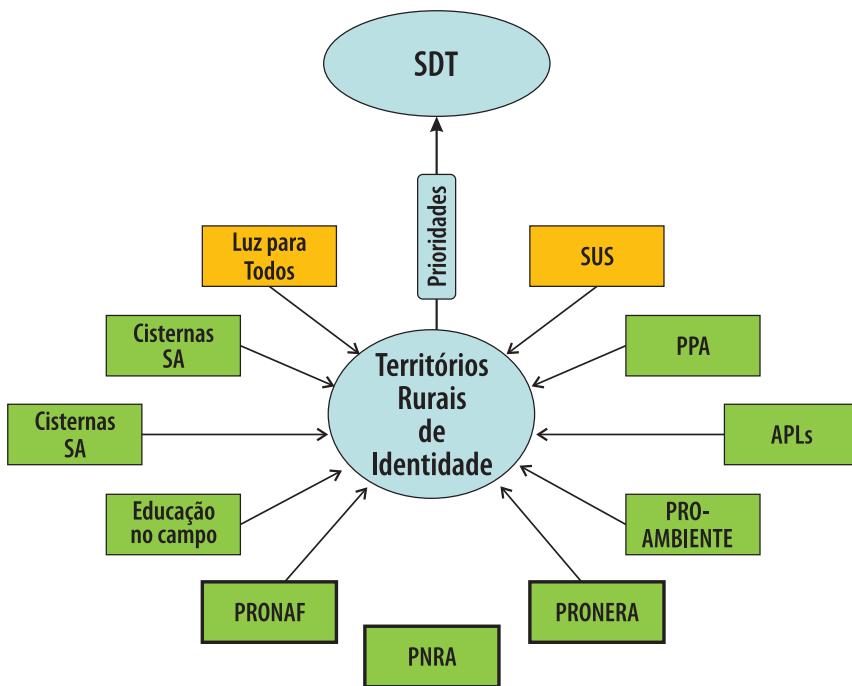
gestão descentralizada e de acordo com a localização populacional, e o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica (Luz para Todos, do Ministério de Minas e Energia) também claramente setorial que, pela sua natureza, tem uma implantação no território na direção das carências de oferta de energia elétrica. Como essas carências tendem a situar-se no mundo rural e pobre, terminam-se localizando nestes espaços, mas não contemplam um enfoque territorial. Em certa medida, vários outros projetos ou políticas públicas podem ser enquadrados nessa categoria, quando se localizam no espaço de acordo com sua concepção e seus beneficiários.

- *Projetos orientados para a agricultura familiar sem critério territorial* – vários projetos do Governo Federal, com diferentes patrocinadores ministeriais, têm como beneficiários centrais os trabalhadores rurais sem terra e os agricultores familiares, sem adoção de um critério territorial de distribuição. No entanto, embora não partam de uma delimitação do território, esses projetos terminam distribuindo a ação de forma relativamente concentrada, acompanhando a distribuição territorial dos beneficiários. Essa é a característica dos seguintes projetos: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (Conab), Arranjos Produtivos Locais (APLs) (MDIC), com alguma abrangência para outros segmentos produtivos, Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf/Crédito) (MDA), Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) (MDA), Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera) (MDA) e programa Educação no Campo (MEC).
- *Projetos dirigidos para territórios* – apenas cinco dos projetos analisados pelo CPDA adotam claramente uma abordagem territorial na sua formulação, orientando a implementação das ações em espaços delimitados, dois dos quais se voltam para uma macrorregião. Esses projetos podem, por sua vez, ser distribuídos em duas categorias diferentes, de acordo com a abrangência e a focalização dos territórios:
  - a) Projetos temáticos voltados para *macrorregiões* com suas especificidades temáticas: o Programa de Desenvolvimento Socioambiental de Produção Familiar Rural (Proambiente) (MMA) pretende estimular a conservação dos recursos naturais da Amazônia por parte dos agricultores familiares da região; e o Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o semiárido: um milhão de Cisternas Rurais (P1MC) (OSCIP), atuando no semiárido nordestino, concentra-se na criação de método de gestão dos recursos hídricos escassos com atenção especial para a agricultura familiar.

- b) Projetos territoriais de pequena escala voltados para a agricultura familiar e o combate à pobreza:
- i. *Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais*, criado e implementado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do MDA, é o mais amplo e estruturado de todos, embora tenha um foco em beneficiários específicos, no caso, os agricultores familiares;
  - ii. *Programa Territórios da Cidadania*, da Casa Civil da Presidência da República, adotou os territórios delimitados pela SDT com critérios de adensamento de agricultura familiar<sup>8</sup>, mas procura articular múltiplas dimensões e setores no desenvolvimento territorial;
  - iii. *Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad)* (MMS) busca estimular a produção de alimentos em territórios selecionados pelas condições de baixo dinamismo econômico e elevados índices de pobreza. Em todo caso, o Consad não está orientado para a promoção do desenvolvimento do território, procurando estruturar um sistema institucional de fomento desconcentrado.

De forma esquemática, o diagrama 1 procura mostrar a relação dos 13 projetos analisados pelo OPPA com a iniciativa da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA. Os dois com a cor amarela representam os projetos setoriais que tendem a se situar no território, enquanto os verdes estão, de alguma forma, orientados para o mundo rural, com destaque para o três com bordas mais largas que são de responsabilidade do próprio ministério da SDT.

**8** Para maiores detalhes sobre os critérios, ver Leite e Delgado (2010): “i) conjunto de municípios com até 50 mil habitantes; ii) conjunto de municípios com densidade populacional menor que 80 habitantes/km<sup>2</sup>; iii) maior concentração do público prioritário do MDA (agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário, o que caracteriza maior intensidade de demanda social); iv) conjunto de municípios já organizados em territórios rurais de identidade; v) conjunto de municípios integrados com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), e Mesorregiões, do Ministério da Integração Nacional”.

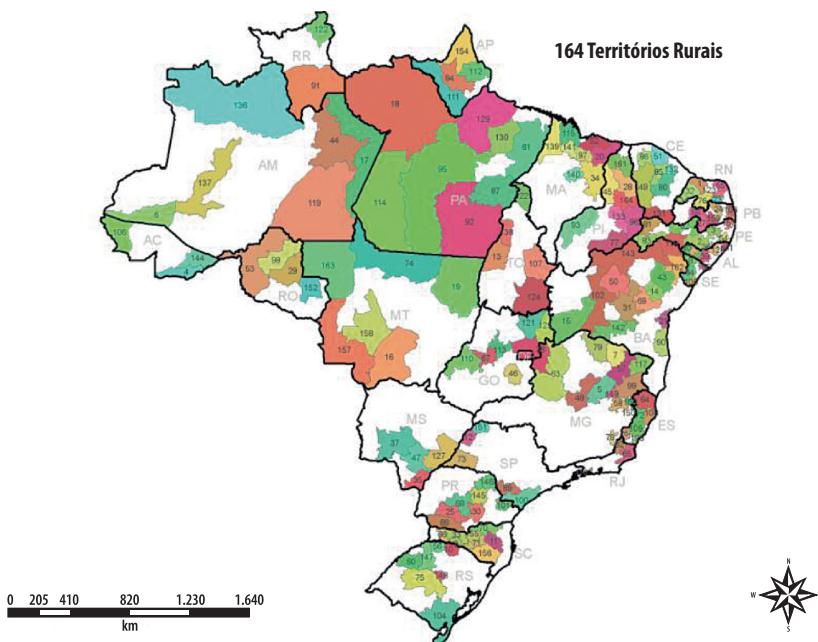


Os dois programas com abordagem claramente territorial são o *Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais* (Territórios Rurais de Identidade) – pioneiro na organização dos territórios para fomento ao desenvolvimento da agricultura familiar – e o programa *Territórios da Cidadania*, com inspiração no primeiro (até mesmo adotando os seus territórios), mas procurando ampliar as áreas de atuação e comprometer todo o Governo Federal na implementação de múltiplas ações setoriais<sup>9</sup>.

O programa Territórios Rurais de Identidade definiu um conjunto de 164 territórios no país (ver Mapa 4) que agrupam vários municípios e que se diferenciam pela densidade da agricultura familiar na organização da produção e da vida social; constituem, portanto, territórios rurais, nos quais a SDT atua para apoiar a organização e o fortalecimento dos agricultores familiares e a criação de oportunidades e de geração de renda. Para isso, o programa estimulou a organização da sociedade nos territórios, formando instâncias de participação – colegiados – pelas quais levantam-se as demandas e propostas dos territórios para o seu desenvolvimento.

**9** O Plano Brasil sem Miséria, lançado recentemente com foco na pobreza extrema, não tem um corte territorial, embora deva-se distribuir de forma relativamente concentrada pela distribuição dos pobres no território, especialmente no mundo rural.

Mapa 4 – Territórios Rurais de Identidade



**Fonte:** <[www.mda.gov.br/portal/sdt/](http://www.mda.gov.br/portal/sdt/)>.

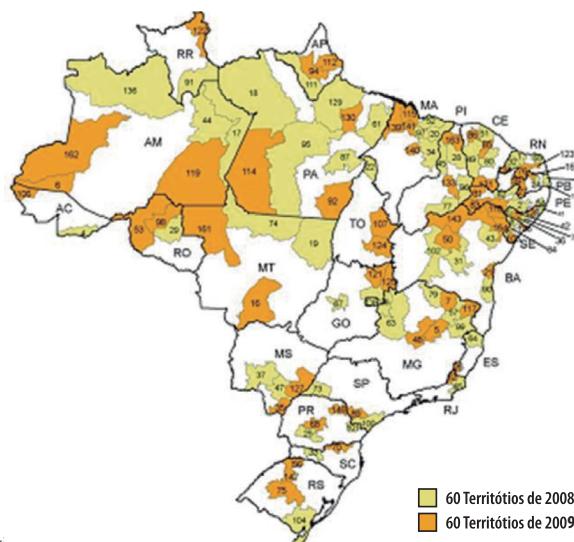
De acordo com o programa Territórios Rurais de Identidade, o território é concebido como um espaço geográfico caracterizado por critérios multidimensionais (economia, sociedade, meio ambiente, cultura, política e instituições) e formado por grupos sociais que indicam identidade, coesão e sentido de pertencimento.

No processo de trabalho, o programa vem formulando Planos de Desenvolvimento dos Territórios que explicitam as ações e iniciativas a serem implementadas no território, num processo participativo que identifica as demandas e necessidades de investimentos e projetos para o desenvolvimento da agricultura familiar no território.

O *Territórios da Cidadania* adotou territórios definidos pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PDSTR) (como mostra o Mapa 5), mas focando na pobreza rural, e se caracteriza pela articulação de múltiplos setores do Governo Federal na definição de políticas e projetos para os territórios selecionados. O programa *Territórios da Cidadania* tem como objetivo a superação da pobreza e a geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Para isso, busca combinar a inclusão produtiva da população com a universalização de serviços básicos da população, integrando as

políticas públicas no território. O programa representou um avanço em relação aos Territórios Rurais de Identidade em dois aspectos: a abrangência dos beneficiários, não se concentrando na agricultura familiar, e a busca de articulação dos projetos do Governo Federal nas demandas dos territórios.

**Mapa 5 – Territórios da cidadania**



**Fonte:** <[www.territor](http://www.territor)

Enquanto o programa Territórios Rurais de Identidade organiza as demandas nos planos do território, o programa *Territórios da Cidadania* exerceu um papel de articulação da oferta de projetos federais que poderiam ser implementados nos diferentes territórios. Essa oferta é levada para o território de modo a ser analisada e priorizada pela sociedade local organizada. A concepção do programa *Territórios da Cidadania*, segundo seus formuladores e dirigentes, era precisamente de complementar a consulta local, expressa nos planos, com a negociação em Brasília para a distribuição de projetos e iniciativas do Governo Federal nos diversos territórios, de acordo com as prioridades. No entanto, pelo pouco tempo de implementação, o programa *Territórios da Cidadania* ainda estava longe de alcançar essa forma de operação; tanto que o estudo do Observatório chegou à conclusão de que “o modo de operação do TC é bem semelhante ao PDSTR, ainda que o TC apresente um menor espaço de atuação para a sociedade civil e tenha uma dinâmica mais *top-down*” (BONNAL; KATO, 2010, p.17).

Ainda de acordo com o estudo, os colegiados do programa *Territórios da Cidadania* são paritários, de modo que a representação da sociedade equivale à

metade dos assentos; esta participação é inferior à dos Conselhos dos Territórios Rurais de Identidade, nos quais a sociedade ocupa 2/3 dos cargos representativos. Os colegiados do programa *Territórios da Cidadania* recebem da coordenação uma matriz com todas as políticas e projetos federais (definidos pelos ministérios) que podem ser implementados nos territórios. Além disso, completa o estudo, “na maioria dos casos, esse colegiado funciona como uma instância consultiva. Só permanecem deliberativos nas decisões referentes aos recursos repassados pela SDT, por meio da política territorial” (BONNAL; KATO, 2010, p. 17).

Como um processo ainda experimental e de pouco tempo de maturação, existem componentes complementares nos dois programas territoriais que podem contribuir para um novo formato futuro de desenvolvimento do território com a abrangência de ações e formação de instâncias de organização local. Enquanto o PDSTR (Territórios Rurais de Identidade) contribui com a elaboração do Plano de Desenvolvimento e a organização dos colegiados – *formulação de projetos territoriais* –, o programa *Territórios da Cidadania* tenta uma *territorialização de projetos federais*, comprometendo os ministérios setoriais com ações territoriais. O quadro abaixo procura apresentar, de forma esquemática, as características dos dois programas, com suas semelhanças e diferenças.

#### **Análise comparativa do Território Rural de Identidade e do Territórios da Cidadania**

| PROGRAMA                | INSTITUIÇÃO               | DIMENSÕES                    | CORTE TERRITORIAL   | RELAÇÃO TERRITÓRIO/UNIÃO                           | SISTEMA DE GESTÃO  | INSTRUMENTO                                |
|-------------------------|---------------------------|------------------------------|---|--|--|--|
| PDSTR                   | MDA/SDT                   | Foco na agricultura familiar | Supramunicipal com densidade de AF (164)                        | Identificação das demandas para financiamento      | Collegiados deliberativos definem prioridades e demandas de projetos e atuação de articulador estadual e local | Planos Territoriais                        |
| Território da Cidadania | Casa Civil da Presidência | Multidimensiones             | Supramunicipal com densidade de probreza (maior AF e menor IDH) | Oferta de projetos federais colegiados consultivos | Collegiados consultivos analisam oferta de projetos e ações no território com articulador estadual             | Articulação de projetos setoriais da União |

O *Territórios da Cidadania* destaca-se por partir de uma abordagem multidimensional e multissetorial de partida e na tentativa de gerar uma convergência das ações do Governo Federal e seus ministérios nos territórios. Em seus primeiros anos, contudo, esteve limitado à oferta de projetos federais para serem analisados e priorizados pela sociedade local. Nesse meio tempo, o PDSTR, mesmo focando na agricultura familiar, promoveu a elaboração de planos de desenvolvimento do

território que pode ser a base para negociação de projetos com as instituições federais e mesmo estaduais. Complementa-se, assim, o tratamento do programa *Territórios da Cidadania* na articulação com os ministérios setoriais.

A experiência dos projetos territoriais implementados nos últimos anos no Brasil, principalmente o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais e o programa *Territórios da Cidadania*, demonstra avanços importantes na abordagem territorial; embora ainda seja muito cedo para uma avaliação conclusiva dos programas territoriais. Considerando, contudo, o forte viés setorial das políticas públicas do Brasil, a abordagem territorial vem ganhando espaço e credibilidade na estrutura institucional brasileira. Por outro lado, já é possível perceber algumas dificuldades e restrições enfrentadas pelos programas territoriais que apontam para a necessidade de refinamentos e alterações na concepção e no método de trabalho<sup>10</sup>, de modo a promover o desenvolvimento territorial no Brasil. Com base na observação geral das experiências, no estudo do Observatório/CPDA e na percepção de alguns gerentes e técnicos envolvidos nos projetos, podem ser citadas algumas evidências e identificados os principais desafios enfrentados pelos projetos territoriais<sup>11</sup>.

### **3. Avanços realizados**

A adoção de uma abordagem territorial em políticas públicas, especialmente o Território Rural de Identidade e o *Territórios da Cidadania*, deu uma contribuição importante para a redução da visão setorial e verticalizada dos projetos que levam a uma fragmentação e perda de sinergia na transformação dos territórios. Com todas as limitações que decorrem de uma experiência incipiente (o Território Rural de Identidade tem apenas 8 anos), os programas levaram os órgãos federais e estaduais a pensarem espacialmente. Evidentemente, não se pode falar em introdução do enfoque territorial na estrutura de governo, mas a percepção desse olhar espacial começa a difundir-se nos meios técnicos governamentais.

Outro avanço importante manifesta-se nos próprios territórios em que estão sendo implantadas iniciativas do programa Território Rural de Identidade e, mais recentemente, do *Territórios da Cidadania*. Não existe avaliação sobre as mudanças na qualidade de vida da população local, mesmo porque ainda é muito cedo para evidências de resultados finalísticos, mas foram dados passos importantes na organização supramunicipal, ajudando a formar um sentimento de identidade

**10** Como foi definido por um dos entrevistados, os projetos ainda estão no primeiro estágio da implementação, que exige tempo e continuidade para gerar resultados sustentáveis capazes de mudar a concepção e o tratamento do território no Brasil.

**11** Entrevistas realizadas com técnicos e gerentes dos programas territoriais (ver lista anexa) ajudaram na estruturação destes tópicos, que tratam dos avanços, dificuldades e desafios.

territorial. A constituição dos colegiados nos territórios representa uma expressão política do território para definição e negociação de projetos voltados para os interesses comuns agregados. Dessa forma, promove um processo de aprendizagem social na reflexão das características e desafios do território e na definição de prioridades.

O sistema organizacional dos Territórios Rurais de Identidade, ainda em formação, conta com comitês de acompanhamento no nível estadual e uma rede nacional de assessores e consultores para apoio técnico aos colegiados, contando com consultores estaduais. Apesar das restrições e desconfianças iniciais por parte de prefeituras e governos estaduais, segundo depoimentos de entrevistados, tem aumentado bastante a disposição política das duas instâncias de governo; em 26 estados, já existiria uma ambiência de percepção da importância da abordagem territorial.

Tem havido um fortalecimento da participação dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada no território, o que contribui para a aprendizagem social no que se refere ao desenvolvimento rural sustentável. Ao mesmo tempo, houve um acúmulo de conhecimento decorrente da reflexão intelectual nos meios técnicos e acadêmicos.

#### **4. Dificuldades e limitações**

A implantação de programas com um enfoque territorial no Brasil tenderia, naturalmente, a enfrentar resistências e dificuldades na medida em que se trata de mudar uma forma de gestão de políticas consolidada nas instituições e na concepção técnica e gerencial nos governos. A primeira e maior dificuldade dos programas territoriais reside, portanto, na cultura dominante nas instituições governamentais de gestão setorizada de políticas e projetos; como toda mudança cultural, esta também é difícil e muito lenta, uma vez que as instituições e a postura dos técnicos e gerentes carregam as inéncias de uma prática consolidada. Essa cultura gerencial leva à implantação fragmentada e desarticulada de projetos e políticas no território, tanto entre as três esferas da federação quanto no interior de cada uma delas pela divisão setorial.

Os programas territoriais enfrentam grandes dificuldades para articular as ações dos governos no território, mesmo quando encontram receptividade e compreensão dos gerentes. O programa *Territórios da Cidadania*, que tem como orientação central a montagem de uma agenda dos ministérios setoriais nos territórios, também não consegue garantir a articulação destes na implantação local. A agenda, na forma de uma matriz, parece expressar uma convergência que, no entanto, não se manifesta na prática. De acordo com um dos entrevistados, ao contrário, a montagem de uma “matriz de integração” de projetos setoriais da União, em certa medida, consolida a

visão setorial dos ministérios e órgãos federais; como se cada instituição dialogasse com o território sem articulação entre elas. O mesmo fenômeno de desarticulação ocorre no âmbito dos estados e mesmo das prefeituras, com setorização das secretarias de governo, cada uma com seu perfil e sua ação isolada.

A falta de articulação de políticas e projetos é um dos aspectos mais recorrentes em todas as iniciativas que demandam a convergência de ações no território, problema que não ocorre apenas entre os ministérios (e secretarias), sendo visível dentro de um mesmo ministério, entre secretarias, diretorias e mesmo gerência de projetos. Mais ainda, a falta de convergência de ações manifesta-se dentro do próprio MDA, no qual está sendo operado o programa Territórios Rurais de Cidadania. O ministério tem vários programas voltados para a agricultura familiar que não se articulam no território. As restrições de comunicação e mesmo certa *feudalização* das instituições e órgãos reforçam a dificuldade político-gerencial de articulação das ações no território.

No terreno diretamente político, o maior obstáculo manifesta-se nas relações dos programas com as prefeituras dos municípios que compõem o território; mais do que uma cultura técnico-gerencial, o problema é político e de *disputa de poder* e de espaço político. As prefeituras tendem a considerar-se marginalizadas do processo e temem a perda de poder político e capacidade de gestão direta dos recursos alocados pelos programas nos territórios, até porque o sistema federativo prioriza as unidades político-administrativas na descentralização e desconcentração de projetos. Essa *desconfiança das prefeituras* manifesta-se em tensões com os programas territoriais, resistência diante das iniciativas supramunicipais, com formação de instâncias deliberativas, e disputa de poder com as ONGs atuantes no território. Em certa medida, a desconfiança das prefeituras é compreensível, uma vez que a estrutura federativa brasileira confere aos municípios a responsabilidade pela gestão de políticas locais, incluindo os projetos e instrumentos descentralizados.

A visão ou prática setorial é dominante também na sociedade e nos movimentos sociais, organizados por interesses específicos que nem sempre conseguem articular-se no território e inserir-se numa estratégia territorial multidisciplinar. Os movimentos sociais também não costumam incorporar na sua prática uma abordagem territorial, convivendo com fragmentação da sociedade e corporativismo que também impedem uma efetiva articulação de ações no território. Além disso, os movimentos sociais tendem a ter uma grande desconfiança em relação às forças políticas locais que se expressam nas prefeituras e suas práticas, quase sempre, clientelistas, paternalistas e imediatistas.

Como decorrência dessas restrições, a institucionalidade dos programas nos territórios, particularmente do PDSTR, ainda é frágil e enfrenta a falta de capacidade

de análise e de gestão por parte dos colegiados. Mesmo com o apoio financeiro dos programas e com os instrumentos de assessoria técnica, o funcionamento do sistema de gestão dos programas no território é precário. Os colegiados não têm atribuição legal para ordenar, coordenar, deliberar e gerir as relações com as municipalidades, os atores sociais, as organizações da sociedade civil e com as instituições financeiras; ficam flutuando sem atribuição definida entre órgãos federais e estaduais e as prefeituras. Assim, como a execução orçamentária está ligada às instituições governamentais, as deliberações dos colegiados ficam na dependência da capacidade e da vontade dos governantes.

Por outro lado, os colegiados não estão preparados para exercer o seu papel de gestor de projeto territorial e, dessa forma, promover a articulação das ações setoriais. Apresentam limitada capacidade técnico-gerencial, com seus membros que carecem de tempo e de capacidade de análise e tendem a um julgamento imediatista, tão mais claramente quanto maiores as carências e fragilidades sociais do território. Para completar, as próprias prefeituras são muito frágeis em termos técnicos e gerenciais para contribuir para uma gestão mais eficiente e eficaz dos projetos.

Vale lembrar que a participação dos atores sociais nas atividades de gestão exige um custo e demanda a disponibilidade de tempo dos representantes<sup>12</sup>. Com efeito, a participação e, principalmente, a abordagem territorial têm um custo alto e requerem a montagem de uma engenharia de gestão pública complexa. Para ganhar em participação, sinergia da articulação e aprendizagem social, é necessário um dispêndio significativo de tempo, de negociação e de formulação, principalmente numa fase de mudança de paradigma.

## 5. Desafios dos projetos territoriais

Para que a abordagem territorial se consolide nos governos e passe a constituir um referencial para a ação convergente nos territórios, é necessário lidar com alguns desafios para facilitar o processo. O primeiro deles é político e decorre dos problemas já apontados de *tensões políticas* entre as instâncias do sistema federativo, dentro das instituições de governo de cada instância, e das organizações da sociedade com as instituições governamentais locais, particularmente prefeituras. Esse problema tende a gerar dois grandes desafios para lidar com a problemática central da articulação e integração territorial.

- Construção de um *projeto territorial de desenvolvimento* assumido pela sociedade local como sua visão de futuro e sua estratégia para negociação e

12 Opinião de um dos entrevistados.

implantação de ações de múltiplas fontes e dimensões. Não se trata apenas de elaborar um plano de desenvolvimento, como um documento – o que já está sendo feito no PDSTR –, mas de formar um sentimento da sociedade do território em torno das grandes prioridades de desenvolvimento contido no referido documento (que seja, efetivamente, um plano da sociedade o desenvolvimento do território). Nesse sentido, o plano (projeto territorial) deve ser capaz de combinar as demandas estruturadas do território (prioridades) com a oferta que se estrutura na chamada “matriz de integração” do programa *Territórios da Cidadania*.

- Consolidação de *instâncias territoriais de gestão* que seja qualificada para negociação de parcerias com múltiplos atores e agentes públicos e acompanhamento e avaliação dos processos de desenvolvimento territoriais. Trata-se de construir um sistema de gestão do território que seja capaz, política e tecnicamente, de articular as diferentes instituições dos governos (federal, estaduais e municipais) em cada território. Os dois projetos territoriais estão trabalhando nessa direção, mas, como já referido, a institucionalidade em implantação ainda é muito frágil.

Desse ponto de vista, a mais importante iniciativa para reforçar a abordagem territorial no Brasil reside no fortalecimento e na capacitação das instâncias territoriais de representação e gestão. Algumas medidas já estão sendo tomadas e outras pensadas pelos técnicos e gerentes, como a estruturação dos colegiados com informação, capacitação, estruturação técnica, equipamentos e instalações, formação de agentes de desenvolvimento para assessoria técnica aos colegiados, formação de pessoas com perfil técnico dos núcleos de gestão e dos gestores públicos das instituições parceiras e montagem de um sistema de monitoramento.

Além desses desafios mais significativos e fundamentais para a implantação de uma abordagem territorial eficaz no Brasil, as experiências analisadas permitem identificar alguns outros aspectos que devem ser considerados na formulação e implementação das políticas e projetos territoriais, como apresentado a seguir:

- *Múltiplos recortes territoriais* – a natureza dos programas e projetos setoriais demanda, muitas vezes, critérios de recorte territorial específicos e diferenciados (exemplos dados para Saúde e Educação) que não se assemelham ao conceito de território de identidade. Nesse sentido, a abordagem territorial deve conviver com diferentes recortes e procurar articular dentro de um movimento de convergência e articulação das ações nos territórios. A definição de uma hierarquia de serviços médico-hospitalares pode levar a contemplar níveis de maior e menor complexidade

para territórios de identidades diferentes, mas complementares (o mesmo vale, por exemplo, para implantação de escolas técnicas ou instituições de ensino superior no território).

- *Território e estrutura setorial* – o esforço para superar o viés setorial da gestão pública no Brasil não pode ser entendido como o abandono da estrutura dos governos que define ministérios e secretarias especializadas em setores. Esta é uma estrutura consagrada e tem a vantagem de aprofundamento analítico e operacional, portanto, devendo, ser consolidada. Na verdade, o que se busca com o tratamento territorial é a criação de condições para que os múltiplos setores possam convergir, com suas especificidades para os territórios, garantindo sinergia e poder transformador.
- *Seleção de territórios prioritários* – considerando que, como foi referido antes, o resultado dos projetos territoriais difere segundo as condições endógenas dos territórios, sua seleção deve considerar que a necessidade e importância da promoção do desenvolvimento é inversamente proporcional à capacidade local de resposta e aproveitamento dos projetos. Em outras palavras: os *territórios organizados e com capital social* são os que menos necessitam de suporte externo, mas, ao mesmo tempo, os que devem apresentar resultados mais rápidos e amplos. Ao contrário, os *territórios frágeis e desorganizados* são os que devem merecer maior atenção, embora tendam a registrar resultados mais tímidos e lentos. Dessa forma, além da priorização dos territórios, a diversidade de capacidade endógena deles requer um tratamento diferenciado e uma expectativa diferente de amplitude e prazos de resultados finalísticos.
- *Prioridade dos beneficiários* – embora um projeto de superação da pobreza no território deva priorizar o apoio aos grupos sociais mais pobres, como definido no programa *Brasil sem Miséria*, existe um *trade-off* que deve ser considerado nos projetos entre a necessidade e os resultados: priorizar os *mais pobres dos pobres* – que mais necessitam de fomento – ou os *mais qualificados dos pobres* – que, no geral, são o que menos necessitam porque tendem a ter capacidade própria de aproveitar oportunidades (mas, por outro lado, alcançam resultados mais rápidos e sustentáveis)?
- *Abrangência da participação e eficiência operacional* – normalmente, existe um *trade-off* entre *participação social* e *eficiência gerencial*, de modo que, quanto mais ampla e efetiva a participação da sociedade, menor a eficiência e a velocidade operacionais dos projetos; por outro lado, a participação exige capital político e tempo livre de segmentos sociais que,

normalmente, carecem desses elementos e de capacidade de interpretação das informações, tanto mais grave quanto maiores as carências locais.

- *Atores sociais e aprendizagem* – na busca de fortalecimento da participação social das instâncias locais, existe também um *trade-off* na abrangência de envolvimento dos atores sociais segundo o seu grau de organização: priorizar para *atores mais organizados* – com respostas mais ágeis e consistentes – ou os *atores desorganizados e mais frágeis* – que mais necessitam ser envolvidos no processo? Normalmente, os primeiros respondem mais rápido ao chamado; mas deve, claro, ser feito um esforço para atração dos menos organizados, até como estímulo para sua organização futura. Por outro lado, a pluralidade de atores sociais participantes de um processo de construção no território promove uma troca de percepções e negociação de interesses diferenciados que amplia a *aprendizagem social*; por isso, parece pertinente que todos os grupos de interesse na sociedade sejam mobilizados para participação na gestão dos projetos territoriais<sup>13</sup>.
- *Representatividade e legitimidade política* – os conselhos e as instâncias participativas no território costumam ter alta representatividade na medida em que mobilizam e envolvem diferentes grupos de interesse da sociedade; no entanto, não pode ser desconsiderada a legitimidade política das prefeituras e do estado, que resulta do jogo democrático das eleições, configurando uma hegemonia que reflete as condições políticas no território.
- *Carências sociais e imediatismo* – os territórios de mais agudas carências, que mais necessitam, portanto, de iniciativas de desenvolvimento territorial, tendem, contudo, a expressar demandas e necessidades imediatistas e que não enfrentam as causas estruturais dessas carências; preocupações mais gerais e de lenta maturação estão, normalmente, distantes do cotidiano e das necessidades imediatas dos mais pobres dos pobres e dos mais carentes dos territórios, de modo que as escolhas locais podem levar a uma preferência pelas medidas compensatórias e de baixo impacto transformador.
- *Demanda e oferta* – os dois programas territoriais apresentam certa polarização entre o levantamento das demandas dos territórios e a

**13** Tânia Bacelar (2010, p. 211), analisando o Pronat, ressalta que “os Colegiados não exprimem o conjunto das forças vivas do Território em que se organizam e não influem sobre as decisões quanto ao uso de seus recursos. Seus projetos confinam-se ao universo dos agricultores familiares e não recebem influência de outros setores sociais”.

oferta de projetos e recursos, que parece criar uma armadilha. A oferta de um volume de recursos para implementação no território gera uma mobilização imediata e pode ter um efeito pedagógico, estimulando a discussão e negociação para priorizá-los; no entanto, essa postura tende a inibir a formulação de propostas alternativas de parte da sociedade, além de promover uma cultura da dependência de favores governamentais. A reflexão em torno das demandas e, com ela, a definição de prioridades também têm um efeito pedagógico de aprendizagem social e favorecem a construção de uma autonomia territorial, não esperando apenas pelos “favores governamentais”, e afirmando o que é considerado necessário para o desenvolvimento do território, não apenas escolhendo o que é oferecido de fora.

- *Articulação rural urbano* – como o mundo rural não se limita à agricultura, os serviços prestados por núcleos urbanos, mesmo de pequeno porte, devem fazer parte das ações e dos projetos de desenvolvimento territorial. Isso vale, por exemplo, para a prestação de múltiplos serviços que melhoram a qualidade de vida rural e viabilizam a competitividade das atividades rurais, inclusive agropecuárias. Por outro lado, as múltiplas atividades rurais são também produtos e serviços oferecidos aos espaços urbanos, gerando, portanto, uma interação necessária e positiva entre os dois.
- *Agricultura familiar e agronegócio* – no que se refere à atividade agropecuária no território, é importante considerar que não existe uma dicotomia entre as duas formas de organização da produção (familiar ou empresarial); assim, embora o foco de atuação no território seja para o fortalecimento da agricultura familiar, nos territórios com presença de empreendimentos de porte e empresarial, podem ocorrer interações comerciais e produtivas entre as duas, permitindo ampliar as oportunidades do pequeno produtor familiar.

## CAPÍTULO V

### RECOMENDAÇÕES PARA POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO DOS TERRITÓRIOS

Partindo da concepção formulada no Capítulo II e analisando a experiência apresentada, de forma sintética, no capítulo anterior (IV), particularmente os desafios da abordagem territorial, podem ser levantadas algumas ideias e recomendações para o refinamento e a ampliação da abordagem territorial nas políticas públicas de desenvolvimento no Brasil.

Como recomendação geral, válida para o conjunto do Governo Federal, deve ser contemplada uma discussão nos altos níveis de decisão para *definição de uma abordagem territorial de governo* que oriente todas as instâncias e órgãos governamentais, mesmo quando tenha de conviver com diferentes recortes territoriais. As experiências realizadas até agora contribuíram para trazer o enfoque territorial para os órgãos governamentais, mas é importante que seja definida uma concepção geral de governo sobre a questão, para evitar a fragmentação e a multiplicação de iniciativas isoladas, algumas conflitivas.

Como desdobramento prático desse movimento para incorporação ampla da visão territorial no governo, recomenda-se que, de imediato, o Plano *Brasil sem Miséria* seja estruturado e implementado de forma territorializada, aproveitando as experiências e os recortes territoriais do PDSTR. Dessa forma, busca-se implementar um conjunto de ações e iniciativas complementares dos três níveis – *transferência de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva* – de forma convergente e integrada nos territórios com grande densidade de pobres no Brasil, entendendo que essa pobreza, em grande parte, resulta do ambiente socioeconômico e cultural. Como uma ação concentrada nos territórios, o Plano *Brasil sem Miséria* garante maior eficácia na superação da miséria, articulando os outros projetos atuantes no território e nos fatores determinantes da pobreza.

No que se refere diretamente aos programas Territórios Rurais de Identidade e *Territórios da Cidadania*, embriões de um processo mais amplo de adoção da abordagem territorial nas políticas públicas, as recomendações orientam para dois grandes objetivos complementares:

- contribuir para a construção de um projeto coletivo de desenvolvimento do território que articule diferentes parceiros, iniciativas e instrumentos financeiros implementados no território, funcionando como uma ancoragem das diversas instituições;
- articular e integrar os projetos e instrumentos dos governos federal, estaduais e municipais no território, de modo a ampliar a sinergia e a eficácia dos seus impactos, superando a fragmentação dominante nas políticas públicas no Brasil.

De forma detalhada, apresenta-se a seguir um conjunto de recomendações para fortalecimento e aprimoramento dos projetos territoriais e da abordagem territorial nas políticas públicas no Brasil, divididas em seis blocos<sup>14</sup>.

## 1. Concepção e definição do território

Mesmo com algumas nuances e formulações diferentes, o entendimento geral define território como um espaço geográfico com características socioeconômicas e culturais semelhantes, resultado de uma construção social e histórica, com o qual a sociedade se identifica e se sente pertencendo. Os territórios identificados pelo programa Territórios Rurais de Identidade, também adotados pelo programa *Territórios da Cidadania*, ressaltam a presença dominante da agricultura familiar, mas também de identidades socioculturais e alta densidade de pobreza. Esse recorte territorial, com a seleção de 164 territórios, deve ser a base para a implantação dos projetos abrangentes de desenvolvimento territorial, inclusive para o Plano *Brasil sem Miséria*.

Como foi analisado antes, o mundo rural tem a maior densidade de pobres do Brasil e estes estão concentrados nos territórios definidos pelo PDSTR. Mesmo que o sentimento de pertencimento da população desses territórios não seja tão evidente, até porque não é quantificável, o processo de construção de projetos no território contribui para a sua consolidação. Considerando isso, não há razões para que existam três programas federais, com estruturas e gerências diferentes, buscando o enfrentamento da pobreza e o desenvolvimento dos territórios em que estas se concentram; vale dizer, Territórios Rurais de Identidade, *Territórios da Cidadania* e mesmo o recém-lançado *Brasil sem Miséria*. Pela sua complementaridade e pelo semelhante recorte dos territórios, os dois primeiros deveriam ser um único programa com uma gestão comum que adaptasse sua metodologia e modo de operação para otimizar as suas vantagens e superar suas limitações; e o Plano *Brasil sem Miséria*

**14** Parte dessas recomendações foi baseada nos relatórios dos vários estudos realizados pelo CPDA, como apresentados nas referências, assim como sugestões apresentadas por entrevistados. Ao longo do texto, foi considerado desnecessário citar a fonte concreta da proposta.

deveria integrar-se a essa abordagem territorial como forma efetiva de superação da pobreza territorialmente concentrada.

Em outras palavras, o Governo Federal deveria constituir um programa nacional de desenvolvimento dos territórios rurais que articulasse a definição de *prioridades da demanda* elaborada pelo primeiro (Territórios Rurais de Identidade) com a *negociação da oferta* dos órgãos e instituições, que caracteriza o *Territórios da Cidadania*; que criasse uma *unidade gerencial do Governo Federal* para implantação dos projetos territoriais e que formasse uma *única instância colegiada nos territórios* para lidar com o processo de planejamento e definição de propostas, de um lado, e de análise das fontes disponibilizadas pela União, na verdade, confrontar as propostas locais com as ofertas federais e estaduais.

Embora os estudos não apontem problemas na presença de dois programas diferentes, mesmo que complementares, no mesmo território, parece correto considerar que se ganharia em eficiência e convergência com a fusão dos dois, reduzindo também uma eventual confusão que os atores locais poderiam fazer de iniciativas diferentes no mesmo território. As ações e os projetos voltados para a agricultura familiar seriam uma parcela significativa do plano e do programa territorial, mesmo porque sua densidade acompanha a concentração da pobreza no território. Por outro lado, esse programa poderia ser o principal instrumento para a implantação territorial do Plano *Brasil sem Miséria*.

Considerando a hipótese de uma correlação forte entre ativos sociais e econômicos, de um lado, e índices de qualidade de vida, do outro (Capítulo I), parece razoável realizar um recorte adicional nos 164 territórios para distinguir dois grupos que demandam instrumentos diferentes de fomento ao desenvolvimento:

- *territórios estagnados e com baixo capital social e econômico* (nível de organização e capacidade empreendedora baixa), que, em última instância, devem ser a causa da pobreza e da fragilidade da agricultura familiar. Devem merecer prioridade máxima e, mais importante que isso, implantação prioritária de projetos no ambiente socioeconômico (infraestrutura econômica, educação e qualificação profissional, assistência técnica etc.);
- *territórios com ativos sociais e econômicos* (mas alta densidade de pobreza), que devem merecer atenção especial no fomento direto às atividades econômicas que aproveitem os ativos positivos acumulados.

## 2. Estratégia de desenvolvimento e território

Para o desenvolvimento dos territórios, é importante que seja construída uma estratégia de desenvolvimento, como vem sendo feito pelo programa Territórios Rurais de Identidade com a *elaboração de planos territoriais*. Dessa forma, mesmo o

fomento à agricultura familiar e o enfrentamento da pobreza local situam-se num movimento mais amplo de reconstrução das circunstâncias estruturais do ambiente socioeconômico e cultural do território. Vale lembrar, como tratado no Capítulo I, que o crescimento da agricultura familiar e a inclusão produtiva da população pobre são muito difíceis de serem alcançados se as condições gerais do território não forem modificadas para ampliação da competitividade econômica.

Os planos de desenvolvimento dos territórios representam a base de negociação com os parceiros no estado e na União, articulando as secretarias e os ministérios setoriais no território, de acordo com as prioridades estratégicas. Por outro lado, os planos representam a visão de futuro da sociedade no território, constituindo um instrumento de organização e mobilização dos atores locais.

### **3. Processo metodológico**

O processo metodológico de elaboração dos planos de desenvolvimento dos territórios deve combinar um *esforço técnico de análise e organização das informações* com a *mobilização da sociedade organizada e dos governos locais*, combinando a racionalidade com a percepção e os interesses da sociedade. Desde o início, representações do governo do estado e do Governo Federal com ligação direta com o território devem participar também do processo de reflexão e construção dos planos. A participação da sociedade deve ser ampla para abranger todos os segmentos e interesses presentes no território, mesmo com o risco de uma predominância dos atores mais organizados e poderosos. Há três razões para essa abrangência:

- a definição das prioridades deve corresponder aos interesses negociados entre diversos atores sociais, com suas diferentes percepções da realidade e das dimensões (econômica, social, ambiental etc.), de modo a ter base política de sustentação, que se expressará nas instâncias colegiadas;
- o estímulo à reflexão ampla e estruturada sobre preocupações mais gerais que não estão no cotidiano ou nas necessidades imediatas dos atores sociais pode ajudar a *reduzir a tendência ao imediatismo* que tende a predominar nos territórios de alta densidade de pobreza;
- a ampliação da participação e da diversidade de percepções e interesse contribui para a *aprendizagem da sociedade* no confronto de visões e na negociação de prioridades; o envolvimento dos atores organizados também contribui para enriquecer a discussão e, portanto, a aprendizagem social.

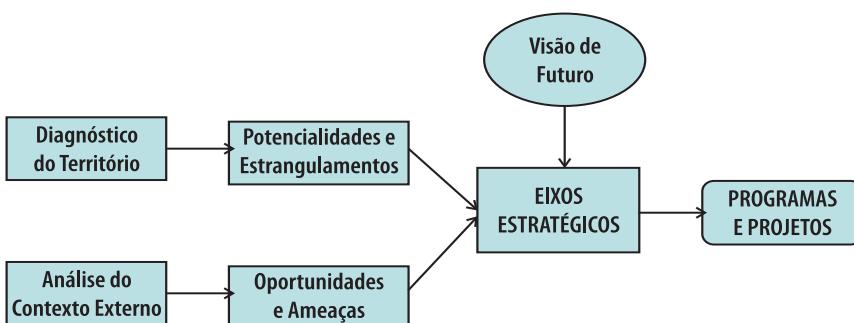
O processo de planejamento deve combinar a *análise técnica* – realizada por técnicos e planejadores – com a *reflexão da sociedade* – por meio de oficinas e

reuniões estruturadas dos colegiados. De modo geral, assim tem sido realizado pela SDT na elaboração dos planos territoriais do PDSTR.



De forma mais detalhada, o processo pode ter as seguintes etapas sequenciadas (no geral, já utilizadas nos planos dos Territórios Rurais de Identidade), como mostra, de forma simplificada o fluxograma abaixo:

- a) Levantamento e análise de dados e informações sobre a realidade socioeconômica, cultural, institucional e ambiental do território.
  - b) Discussão com os colegiados sobre essa análise da realidade, de modo a incluir a sua percepção sobre a situação do território.
  - c) Elaboração de um diagnóstico combinando a formulação técnica com a reflexão nos colegiados – este relatório deve-se expressar, de forma objetiva e direta, numa lista de *potencialidades e estrangulamentos*, principais fatores internos que podem viabilizar ou empurrar o desenvolvimento territorial.
  - d) Análise técnica sobre fatores externos ao território que podem influenciar fortemente no futuro do território, positiva ou negativamente – essa análise deve convergir para a definição de *oportunidades e ameaças* externas ao território.



- e) Oficina com os colegiados para formulação da *visão de futuro* e definição dos *eixos estratégicos* – essa etapa deve organizar uma reflexão estruturada confrontando os processos internos – potencialidades e estrangulamentos – com os externos – oportunidades e ameaças (pode ser utilizada matriz semelhante à FOFA ou SWOT<sup>15</sup>).
- f) Detalhamento dos eixos estratégicos em *programas e projetos* que explicitam o que fazer em termos operacionais no território nas diferentes dimensões e setores; na medida do possível, os projetos devem conter as seguintes informações: objetivos, resultados esperados, atividades (subprojetos), localização, custo, fontes prováveis, prazos e responsáveis pela execução e acompanhamento (esse detalhamento pode ser feito posteriormente pelos núcleos técnicos).
- g) Redação preliminar e completa do Plano de Desenvolvimento do Território, incorporando todos os seus componentes.
- h) Apresentação e discussão do plano com os diferentes parceiros – prefeituras dos municípios, governo do estado, Governo Federal e potenciais fontes financeiradoras.

#### **4. Sistema de gestão compartilhada do território**

O sistema de gestão dos programas territoriais, particularmente dos Territórios Rurais Integrados, está bem concebido, podendo, contudo, ser fortalecido com a melhoria do funcionamento dos colegiados e o aumento da capacidade técnica e gerencial das instâncias locais. Nesse sentido, podem ser consideradas as seguintes recomendações gerais:

- Criação de uma *instituição de gestão do território* (supramunicipal) com atribuição de coordenação local do Plano de Desenvolvimento do Território e com capacidade para organização e articulação das ações, projetos e fontes de financiamento no território. O formato mais apropriado pode ser a constituição de um *consórcio municipal* – formado, portanto, pelas prefeituras<sup>16</sup> – mas que tivesse os colegiados como seu conselho deliberativo, definindo as prioridades,

**15** FOFA – Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças; SWOT – Strength, Weakness, Opportunities, and Threat.

**16** De acordo com a legislação, podem ser formados consórcios de direito público, funcionando com uma autarquia e podendo celebrar convênios com outros entes federativos, ou consórcios públicos de direito privado, pessoas jurídicas instituídas por entes federativos, para a realização de objetivos de interesse comum, mas personificadas sob o direito privado.

acompanhando a execução das ações e avaliando os resultados do plano. O consórcio, ao contrário do colegiado, pode assinar convênios, receber recursos e atuar na execução direta de projetos que não precisariam passar pelas as prefeituras (uma alternativa com maior flexibilidade e mobilidade gerencial seria uma agência de desenvolvimento, mas esta não contaria com a simpatia das prefeituras). Embora, normalmente, a instância soberana do consórcio seja a assembleia-geral dos entes federativos consorciados, podem ser criadas instâncias colegiadas com independência decisória com participação de representantes da sociedade civil.

- Constituição de uma *unidade técnico-gerencial de coordenação* no Governo Federal (combinando as unidades diferenciadas dos atuais projetos) com quadros qualificados e em quantidade suficiente para a condução de um amplo e complexo processo de territorialização das políticas públicas na estrutura institucional do governo.

Os colegiados devem ser fortalecidos com a capacitação dos conselheiros e a formação técnica e gerencial do núcleo técnico para que possa exercer um papel mais ativo na preparação das reuniões e, principalmente, nas negociações com os parceiros externos ao território. O núcleo técnico e executivo dos colegiados deve ter uma equipe técnica profissionalizada, preparada e capacitada e deve contar com uma estrutura física e de equipamentos; a profissionalização do território deve incluir a capacitação dos colegiados e suas unidades gerenciais, principalmente o núcleo técnico. O programa territorial da União deve incluir no seu orçamento recursos para financiar a gestão local, tanto dos colegiados quanto das suas secretarias técnicas e gerenciais.

Para ampliar a participação e permitir um aprofundamento da análise e do acompanhamento dos planos, devem ser criadas câmaras técnicas com focalização temática, e, para assegurar a capacidade técnica de análise e de reflexão estruturada sobre a realidade e o andamento do plano (monitoramento), devem ser refinadas e ampliadas algumas das providências já adotadas pelos projetos, tais como a formação de agentes de desenvolvimento com capacidade técnica para assessorar as instâncias colegiadas e para produzir análises e relatórios técnicos sobre os planos e projetos, além de dar suporte nas negociações com os parceiros.

## 5. Integração das ações e projetos no território

O território é o espaço de integração possível das múltiplas ações governamentais. Dessa forma, a articulação dos diferentes setores e segmentos de ação governamental torna-se viável quando se identificam projetos a convergirem para um determinado

espaço do território brasileiro, no caso, os Territórios Rurais de Identidade ou os *Territórios da Cidadania*. As reuniões entre ministérios em Brasília têm apenas listado oferta de projetos para o território, mas mantendo a visão setorial de cada um deles e sem assegurar a convergência. Deve ser, ao contrário, a partir dos territórios com os seus projetos que se logrará articular e integrar os projetos e as fontes de financiamento do Governo Federal e dos governos estaduais. Nesse sentido, o território constitui uma âncora local para integração das ações na ponta, envolvendo as diferentes instâncias governamentais e a sociedade civil; isso vale também para os governos estaduais e, principalmente, para os municípios que compõem o território.

Como os territórios têm um plano de desenvolvimento com indicação de programas e projetos, a unidade de coordenação do Governo Federal deve organizar essas “demandas” do território (projetos incluídos nos planos) e realizar reuniões de negociação com os ministérios setoriais relevantes. As prioridades geradas pelos territórios seriam utilizadas para negociação com os órgãos federais e estaduais, voltando na forma de *projetos e recursos*; no futuro, essas propostas dos territórios deveriam ser incorporadas, de forma agregada, nos Planos Plurianuais (PPAs) dos governos federal e estaduais.

Os projetos definidos pelos planos territoriais são a base para uma negociação estruturada com os parceiros federais e estaduais. Para essa negociação, a coordenação federal deve-se reunir com as equipes dos ministérios responsáveis pelas áreas dos projetos para montar uma *matriz de negociação* que define as fontes e os recursos que podem ser alocados nos projetos dos diferentes territórios; como indica o exemplo a seguir (para o segmento de Saúde), a coordenação montaria uma planilha para cada segmento ou setor permitindo negociar com os ministérios que neles têm atuação.

### Modelo de matriz de negociação e alocação de recursos

| SEGMENTO: SAÚDE         |                                     |       |
|-------------------------|-------------------------------------|-------|
| PROJETOS POR TERRITÓRIO | COMPROMISSOS DO MINISTÉRIO DE SAÚDE |       |
|                         | R\$                                 | Fonte |
| Território A            |                                     |       |
| Projeto a1              | xxxx                                | xxxx  |
| Projeto a2              |                                     |       |
| Projeto a3              |                                     |       |
| Território B            |                                     |       |
| Projeto b1              |                                     |       |
| Projeto b2              |                                     |       |
| Projeto b3              | yyyyy                               | yyy   |
| Projeto b4              |                                     |       |
|                         |                                     |       |
|                         |                                     |       |
|                         |                                     |       |
|                         |                                     |       |
|                         |                                     |       |
| Território N            |                                     |       |
| Projeto n1              |                                     |       |
| Projeto n2              |                                     |       |
| Projeto n3              |                                     |       |

Essa negociação pode demandar várias rodadas de interação entre os planos territoriais e as fontes potenciais dos ministérios setoriais, com a unidade central do projeto territorial no governo realizando reuniões diretas com cada um deles.

Essa forma de trabalho garante maior operacionalidade na definição da alocação de recursos federais nos territórios; os entendimentos isolados em cada ministério ou órgão dos governos não contribuem, é certo, para que neles seja formada uma visão territorial. No entanto o que é fundamental nesse processo é a garantia de efetiva convergência das suas ações no território, o que se alcança com a condução das negociações com base em um plano territorial que integra os setores. O mesmo processo de negociação e a mesma matriz de negociação devem ser feitos com os governos do estado e com as prefeituras que compõem o território.

### 6. Financiamento de projetos territoriais

Os recursos para financiamento dos projetos definidos nos planos territoriais devem ter três fontes diferentes e complementares, a maioria delas já existentes e necessitando apenas alocar e priorizar os projetos de cada território. Nesse sentido, estão apresentadas a seguir propostas de constituição e refinamento das fontes existentes para adequar ao desenvolvimento territorial.

A principal proposta para o financiamento consiste na formação de um *fundo de desenvolvimento do território* (cada território criando o seu próprio instrumento) sob

a gestão do consórcio municipal que seria criado (caso fosse adotada a proposta anterior). O fundo seria formado por recursos alocados pelas prefeituras dos municípios com base em um percentual da cota-parte do ICMS recebido por cada um, que reflete sua capacidade econômica (participação no Valor Agregado Bruto do Estado). Com esses recursos de partida, seria possível que o fundo captasse outros aportes de recursos financeiros complementares.

Para dar uma ideia da ordem de grandeza desse fundo, foi feita uma simulação para o Território Sisal na Bahia formado por 20 municípios de forte base rural<sup>17</sup>; como mostra a tabela, se cada município destinasse apenas 5% da cota-parte do ICMS (dados para 2007), o fundo contaria com cerca de R\$ 1,75 milhão por ano, recurso relativamente modesto, mas capaz de manter uma estrutura gerencial das instâncias locais e investir em pequenos projetos, além de utilização como contrapartida para captação de outras fontes de parceiros estaduais e federais.

Como a cota-parte do ICMS representa pouco para os municípios, a contribuição para o fundo corresponderia a percentuais muito baixos da receita corrente líquida dos membros; como mostra a tabela, apenas cinco municípios contribuiriam com mais de 0,5% da sua receita corrente; nenhuma das contribuições municipais alcançou 1% da receita total.

| MUNICÍPIOS         | Cota-parte do ICMS | Fundo (5% da cota-parte) | Fundo/Receita corrente (%) |
|--------------------|--------------------|--------------------------|----------------------------|
| ARACI              | 2.767,11           | 138,36                   | 0,37                       |
| BARROCAS           | 1.899,70           | 94,99                    | 0,72                       |
| BIRITINGA          | 1.026,52           | 51,33                    | 0,38                       |
| CANSANÇÃO          | 1.776,18           | 88,81                    | 0,37                       |
| CONCEIÇÃO DO COITE | 5.176,22           | 258,81                   | 0,68                       |
| ICHU               | 564,09             | 28,20                    | 0,48                       |
| ITIÚBA             | 1.901,90           | 95,09                    | 0,43                       |
| LAMARÃO            | 689,97             | 34,50                    | 0,45                       |
| MONTE SANTO        | 2.735,57           | 136,78                   | 0,36                       |
| NORDESTINA         | 886,26             | 44,31                    | 0,35                       |
| QUEIMADAS          | 1.701,94           | 85,10                    | 0,46                       |
| QUIJINGUE          | 1.854,37           | 92,72                    | 0,40                       |
| RETIROLÂNDIA       | 900,17             | 45,01                    | 0,49                       |

**17** Não estão incluídos na tabela os municípios de Candeal e Santaluz, porque o sistema de informação da Secretaria do Tesouro Nacional (Finbra) não disponibilizou dados para estes.

|                            |           |          |      |
|----------------------------|-----------|----------|------|
| <b>SÃO DOMINGOS</b>        | 808,82    | 40,44    | 0,59 |
| <b>SERRINHA</b>            | 3.645,43  | 182,27   | 0,41 |
| <b>TEOLÂNDIA</b>           | 1.529,71  | 76,49    | 0,62 |
| <b>TUCANO</b>              | 3.101,57  | 155,08   | 0,42 |
| <b>VALENTE</b>             | 2.130,59  | 106,53   | 0,65 |
| <b>TOTAL DO TERRITÓRIO</b> | 35.096,13 | 1.754,81 | 0,46 |

**Fonte:** Cálculo do autor baseado em dados da Secretaria do Tesouro Nacional <[www.stn.gov.br](http://www.stn.gov.br)>.

Esse fundo daria uma parcial autonomia ao território na implementação dos projetos, ao mesmo tempo em que evidencia para os parceiros o comprometimento dos governos locais no desenvolvimento do território. Com esse recurso base, o consórcio pode captar outras fontes do governo estadual e federal. O fundo permitiria também que o território tivesse uma capacidade maior de negociação com os parceiros, constituindo uma âncora financeira local.

A essa fonte que, no entanto, tem de ser criada e depende da disposição de cada território e das prefeituras que o compõem, podem ser acrescentados os seguintes mecanismos de financiamento.

- **Orçamento público da União e dos estados**

Os recursos orçamentários da União e dos estados devem ser negociados com base nos planos territoriais e com dois horizontes temporais:

- a) alocação de recursos já previstos no orçamento vigente;
- b) introdução das demandas territoriais nos Planos Plurianuais para garantir fluxo estável de médio prazo. Esses projetos seriam territorializados no PPA, garantindo a sua implementação futura nos territórios definidos. Ao longo dos anos, o orçamento da União (assim como dos estados) iria ganhando uma regionalização explícita voltada para os territórios priorizados pela densidade de pobreza.

Além dessa territorialização do orçamento, os ministérios (e as secretarias de governo) deveriam alocar um percentual do orçamento anual para distribuição nos territórios selecionados, num formato semelhante ao orçamento participativo, sendo definida a sua alocação de acordo com os planos e segundo deliberação dos colegiados.

- **Créditos do sistema financeiro**

As instituições financeiras públicas (Banco do Brasil, Caixa Econômica, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia etc.) devem ter uma atuação diferenciada nos territórios selecionados, com as seguintes características:

- a) *participação direta das instituições financeiras nas reuniões dos colegiados* dos territórios, de modo a acompanhar a definição das prioridades e a execução dos projetos, comprometendo-se com os recursos de crédito para as atividades produtivas e os investimentos sociais;
- b) definição de *condições diferenciadas de crédito* para financiamento dos projetos prioritários dos territórios, reduzindo dificuldades burocráticas, elevando prazos e carências e reduzindo as taxas de juros (*spreads* bancários), adaptando o funcionamento das agências às características dos territórios;
- c) ampliação da *bancarização dos segmentos pobres dos territórios* por meio da metodologia de gestão do microcrédito adotada pelos programas Crediamigo e Agroamigo (BN);
- d) *atuação especial dos agentes de crédito* das instituições financeiras nos territórios selecionados com apoio aos produtores potenciais tomadores de empréstimos;
- e) criação de redes e sistemas financeiros inclusivos com a captação e o emprego da *poupança rural* como meio de compor contrapartidas a projetos de financiamento.

## CAPÍTULO VI

### SÍNTESE CONCLUSIVA

O documento destaca como primeiro ponto de análise a concentração territorial da pobreza e o fato de essa concentração ter sua origem nos próprios determinantes da pobreza na realidade socioeconômica e cultural do território. Em outras palavras, a pobreza é um fenômeno coletivo de múltiplas determinações presentes em cada território. Dessa forma, concordando com o conceito geral de que a pobreza é um fenômeno multidimensional, destaca a necessidade de observar e enfrentar a multiplicidade de causas e determinantes da condição de pobreza. A concentração territorial da pobreza reflete uma desigual dotação de fatores de competitividade no território brasileiro, coincidindo o mapa da pobreza com o da competitividade, vale dizer, dotação de ativos sociais e econômicos: educação e qualificação, terra, tecnologia, infraestrutura econômica e recursos naturais.

O mundo rural tem a maior densidade de pobreza no Brasil, embora, em termos absolutos, o maior número de pobres esteja no espaço urbano, onde está também mais de 80% da população brasileira. No entanto, os espaços rurais, de pequena escala, destacam-se pela qualidade do patrimônio natural e cultural. O novo mundo rural é múltiplo e diversificado, não se limitando à agricultura, podendo ser a base para serviços de qualidade para a população, até mesmo a urbana.

O território é um espaço geográfico que se diferencia pelas características socioeconômicas e culturais próprias, formando um conjunto contíguo e contínuo, sendo reconhecido pela sociedade por meio da representação simbólica, de modo a expressar um sentimento de pertencimento àquele local. Deve ser compreendido como um espaço construído pelos atores sociais e seus processos culturais, econômicos e institucionais em diferentes ecossistemas e condições ambientais dadas que se transformam pela vida social.

O desenvolvimento de um território depende, cada vez mais, das suas vantagens competitivas (competitividade sistêmica), expressas pela dotação de capital social, capacidade empreendedora, nível de escolaridade e qualificação profissional, infraestrutura econômica e capacidade de inovação.

Pelas características diferenciadas dos segmentos, as políticas sociais costumam utilizar diversas escalas e recortes territoriais na sua organização e implementação.

No entanto, uma política voltada para o desenvolvimento do território deve ser multidisciplinar, buscando nela articular e integrar os diversos projetos e atividades setoriais, mesmo com seus diferentes recortes territoriais.

Convém lembrar, em todo caso, que, em cada território, existe uma determinada estrutura de poder que é resultado da sua história social e política e que não pode ser ignorada nem mesmo atropelada, embora o processo de formulação de um projeto político do território de forma participativa possa promover certa reorganização política no território.

Os dois principais projetos territoriais analisados, que, de fato, são os mais significativos, têm formas bem distintas de se relacionar com o território: enquanto o PDSTR promove a construção de projetos territoriais, o programa *Territórios da Cidadania* tenta uma territorialização de projetos federais.

Houve avanços importantes na experiência recente de projetos territoriais, principalmente a implantação de instâncias colegiadas de representação dos territórios em parte dos 164 definidos pelo Território Rural de Identidade e, em certa medida, foi estimulada uma reflexão importante nos governos em torno da necessidade de uma articulação territorial de projetos, mas a abordagem territorial enfrentou algumas grandes dificuldades, a principal delas foi a resistência da cultura setorial predominante nos governos.

O resultado dessa cultura é a enorme dificuldade de articulação de políticas e projetos nos territórios, problema recorrente e de difícil solução, mesmo porque também envolve conflitos políticos e certa *feudalização* das instituições e órgãos públicos. No próprio território, essa disputa se reflete na desconfiança das prefeituras em relação às tentativas de abordagem supramunicipal e, principalmente, de organização de instâncias territoriais participativas.

Para consolidar a abordagem territorial, devem ser considerados vários desafios e concentrados os esforços em duas grandes direções: construção de um projeto territorial de desenvolvimento assumido pela sociedade local como sua visão de futuro e sua estratégia para negociação e implantação de ações de múltiplas fontes e dimensões; e consolidação de instâncias territoriais de gestão que seja qualificada para negociação de parcerias com múltiplos atores e agentes públicos e acompanhamento e avaliação dos processos de desenvolvimento territoriais.

Como forma de racionalização e ampliação da abordagem territorial, o Governo Federal deve organizar uma discussão nos altos níveis de decisão para definição de uma abordagem territorial de governo que oriente todas as instâncias e órgãos governamentais.

No que se refere, especificamente, a projetos territoriais para superação da pobreza rural, deveria ser estruturado um único programa com uma gestão comum que adaptasse a metodologia do PDSTR e do *Territórios da Cidadania*, incluindo também o Plano *Brasil sem Miséria*. Nesse sentido, articular-se-ia a definição de prioridades da demanda elaborada pelo primeiro (Territórios Rurais de Identidade) com a negociação da oferta dos órgãos e instituições, que caracteriza o *Territórios da Cidadania*. Para tanto, seria criada uma unidade gerencial do Governo Federal para implantação dos projetos territoriais e para que formasse uma única instância colegiada nos territórios, a fim de lidar com o processo de planejamento e definição de propostas e de análise das fontes disponibilizadas pela União.

Além disso, para fortalecimento dos territórios, deveria ser criada uma instituição de gestão do território (supramunicipal) com atribuição de coordenação local do Plano de Desenvolvimento do Território e com capacidade para organização e articulação das ações, projetos e fontes de financiamento no território. O formato mais apropriado pode ser a constituição de um consórcio municipal – formado, portanto, pelas prefeituras –, mas que tivesse os colegiados como seu conselho deliberativo, definindo as prioridades, acompanhando a execução das ações e avaliando os resultados do plano.

No aspecto financeiro, o reforço e a capacidade de autonomia gerencial do território poderiam passar pela criação de um fundo de desenvolvimento do território (cada território criando o seu próprio instrumento), sob a gestão do consórcio municipal que seria criado (caso adotada a proposta anterior), formado por recursos alocados pelas prefeituras dos municípios, com base em um percentual da cota-parte do ICMS. Além de pequenos ajustes nas fontes convencionais de financiamento, incluindo o orçamento dos entes federativos, esse fundo seria uma consolidação da instância gerencial do território.

## Referências

AFONSO, José Roberto R. **Descentralização fiscal, políticas sociais e transferência de renda no Brasil**. Santiago do Chile: ILPES/GTZ, 2007. (Serie Gestión Pública, n. 63).

ABRAMOVAY, Ricardo. Para una teoría de los estudios territoriales. In: MANZANAL, Mabel; NIEMAN, Guillermo. **Desarrollo rural**: organizaciones, instituciones y territorios. Buenos Aires: Fund. Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad (Ciccus), 2006.

BACELAR DE ARAUJO, Tânia. Pensando o futuro das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. In: MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios.** Brasília: IICA, 2010.

BOISIER, Sérgio. **El difícil arte de hacer región:** las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional (conceptos, problemas y métodos). Cuzco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, 1992.

BOISIER, Sérgio. **El desafío territorial de la globalización:** reflexiones acerca del sistema regional chileno. Santiago, 1995. Mimeografado.

BONNAL, Philipe; KATO, Karina. **Eixo temático:** análise comparativa das políticas públicas de desenvolvimento territorial. Produto final. IICA, abril de 2010. Mimeografado.

BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável:** metodologia de planejamento. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

BUARQUE, Sérgio C.; PARES, Ariel. Reconfiguração do território e desenvolvimento regional. In: GIAMBIAGI, Fábio; PORTO, Claudio (Coord.). **Brasil 2022:** por um Brasil melhor no ano do bicentenário. Rio de Janeiro: Campus, 2011.

CAMARGO ROLIM, Cássio Frederico. **Integração competitiva e território:** que fazer com as regiões excluídas? Curso de Mestrado em Desenvolvimento Econômico. Universidade Federal do Paraná.

CAMPOLINA, Clélio Diniz. **A questão regional e as políticas governamentais no Brasil.** Belo Horizonte: Cedeplar/FACE/UFGM, 2001. (Texto para discussão, n. 159).

CAMPOLINA, Clélio Diniz. A busca de um projeto de nação: o papel do território e das políticas regional e urbana. **Economia, Selecta,** Brasília, DF, v. 7, n. 4, p. 1-18, dez. 2006.

CAMPOLINA, Clélio Diniz. **Globalização, escalas territoriais e política tecnológica regionalizada no Brasil.** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). (Escritório no Brasil), jun. 2006a.

CASTELLS, Manuel. Hacia el estado-red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información. In: SEMINÁRIO SOBRE SOCIEDADE E REFORMA DO ESTADO (MARE), 26-28 mar. 1998, São Paulo. Resumo publicado in **Reforma Gerencial**, n. 2, jul. 1998. Acesso na homepage do MARE.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede.** São Paulo: Paz e Terra, 1999.

ECHEVERRI, Rafael. Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e nos territórios da cidadania. In: MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno (Org.). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil:** avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER (FEE); MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO (MBC). **Índice de competitividade estadual.** Relatório executivo/versão definitiva. Brasília, março 2006.

GIORDANO DELGADO, Nelson; PEREIRA LEITE, Sérgio. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil.** Brasília: IICA, 2010. Mimeografado.

GRAZIANO DA SILVA, José. O novo rural brasileiro. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, n. 7, v. 1, p. 43-81, maio 1997.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. In: MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno (Org.). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil:** avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010.

KATO, Karina; WESZ JUNIOR, Valdemar. **Marco conceitual e evolução das políticas públicas de desenvolvimento rural e territórios no Brasil.** Produto 2. Brasília: IICA, 2010. Mimeografado.

LEITE, Sérgio Pereira. **Financiamento da política de financiamento territorial.** Produto 3. Relatório Final. Brasília: IICA, 2010.

LEITE, Sérgio Pereira; KATO, Karina; ZIMMERMANN, Silvia. **Gestão social dos territórios.** Produto 4. Relatório Final. Brasília: IICA, 2009. Mimeografado.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Plano Brasil sem Miséria.** Material de divulgação (*site*), 2011.

PORTR, Michael. **Vantagem competitiva:** criando e sustentando um desempenho superior. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL (SDT). Disponível em: <[www.mda.gov.br/portal/sdt/](http://www.mda.gov.br/portal/sdt/)>.

SEPÚLVEDA, Sergio; ROMERO, Sergio. Territorio, agricultura y competitividad. **Cuaderno Técnico**, n. 10, out. 1999.

SERVOLO DE MEDEIROS, Leonilde; MINA DIAS, Marcelo. **Marco jurídico-normativo para o desenvolvimento rural com enfoque territorial**. Produto 2. Brasília: IICA, 2009. Mimeografado.

VEIGA, José Eli da. **A dimensão rural do Brasil**. Seminário n. 4/2004, 1º abr. 2004 [submetido à RBEUR, janeiro 2004]. São Paulo: FEA-USP, 2004.

TOLOSA, Hamilton C. Reestruturação produtiva do Rio e São Paulo e viabilidade das cidades mundiais brasileiras. In: LIMA, Ricardo; REZENDE, Fernando (Org.). **Rio-São Paulo cidades mundiais: desafios e oportunidades**. Brasília: IPEA, 1999.

WANDERLEY, Nazareth. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas: o rural como espaço singular e ator coletivo. **Estudos Sociedade e Cultura**, n. 15, 2000.

## **ANEXO – Entrevistados**

- 1 Carlos Osório
- 2 Colmar Domingues
- 3 Fernanda Corezola
- 4 Graça Almeida
- 5 Ivanilson Guimarães
- 6 Márcio Castro
- 7 Maurício Albuquerque

**8** Maurício Weinart

**9** Mireya Eugênia

**10** Renato Rocha



Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA  
Representação do IICA no Brasil  
SHIS QI 3, Lote "A", Bloco "F" – Centro Empresarial Terracotta  
CEP: 71.605-450 – Brasília-DF  
Fone: 55 61 2106 5477  
Fax: 55 61 2106 5459  
E-mail: [iica.br@iica.int](mailto:iica.br@iica.int)  
Homepage: [www.iica.org.br](http://www.iica.org.br)