

Nelson Giordano Delgado¹
Catia Grisa²

Políticas de desenvolvimento territorial e pobreza rural no Brasil: análise das institucionalidades e da governança

Introdução

Este artigo analisa as institucionalidades e a governança nas políticas brasileiras de desenvolvimento territorial e a relação destas com o enfrentamento da pobreza rural. São objetos de análise particularmente as institucionalidades e a governança presentes no Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) – também conhecido como Programa Territórios Rurais de Identidade (PTRI) – e no Programa Territórios da Cidadania (PTC). Contando atualmente com 239 territórios, o PRONAT busca apoiar os atores do meio rural na elaboração de projetos territoriais. Por meio de um conjunto de institucionalidades, os atores locais são incitados a selecionar, construir, desenvolver e realizar o controle social de projetos coletivos que atendam às demandas dos territórios (aquisição de máquinas e equipamentos, construção de agroindústria etc.), conformando o que Massardier *et al.* (2012) denominaram de “coalizão de causa territorial”. Por sua vez, o PTC objetiva a superação da pobreza e a geração de trabalho e renda no meio rural por meio do desenvolvimento territorial. O PTC visa garantir a universalização dos programas básicos de cidadania e a promoção da inclusão produtiva das populações pobres dos territórios, por meio do planejamento e integração de políticas públicas. Organizado em 120 territórios, o objetivo do PTC não é tanto conceber ações públicas inovadoras, mas sim articular as políticas já existentes, criando efeitos territoriais sinérgicos. Baseando-se inicialmente nos recortes territoriais

¹ Professor Associado do CPDA. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ. E-mail : nelsongdelgado@gmail.com.

² Professora do Departamento de Ciências Sociais Agrárias. Universidade Federal de Pelotas (UFPel). E-mail: catiagrisa@yahoo.com.br.

do PRONAT, o PTC apresenta gestão e governança mais complexas, articulando ações de mais de vinte Ministérios do Governo Federal.

De modo semelhante a Delgado e Leite (2011), compreende-se por institucionalidades o conjunto de instituições (regras de funcionamento, normas explícitas e implícitas) criadas pelo poder público e atores locais para conduzir a gestão social, a governança e a escolha dos projetos estratégicos e das ações relevantes no âmbito da política territorial. Estas institucionalidades, ao mesmo tempo que orientam e possibilitam as ações dos atores, constroem e influenciam a sua atuação futura, em um processo do tipo “dependência de caminho/trajetória” (MAHONEY e THELEN, 2010; MAHONEY, 2001; FLEXOR, 2011). Neste sentido, procura-se identificar as instituições construídas pelos atores para promover o desenvolvimento territorial e a participação social, enfatizando aquelas que constroem ou afetam estes processos, e aquelas que atuam na reprodução, na permanência ou nas possibilidades de superação da pobreza rural (BONNAL, 2013).

Por sua vez, o conceito de governança é aqui concebido de maneira distinta daquele veiculado pela maioria das agências multilaterais que o restringem a questões específicas ligadas aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado. Diversamente, a governança ou a capacidade governativa refere-se às articulações, cooperações e arranjos institucionais construídos por diferentes atores sociais e políticos para coordenar e regular suas interações sociais (SANTOS, 1997). Partindo desta concepção, o texto analisa as relações estabelecidas entre os atores governamentais e a sociedade civil na execução das políticas territoriais, os conflitos, as negociações e os acordos instituídos entre eles e os resultados destas interações para o desenvolvimento territorial e, particularmente, para o enfrentamento da pobreza rural.

A análise efetuada no trabalho deriva da realização de estudos de caso em seis Territórios da Cidadania, distribuídos entre quatro grandes regiões brasileiras: Território Irecê, na Bahia; Território Sertão Ocidental, em Sergipe; Território Serra Geral, em Minas Gerais; Território Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos, em Roraima; Território Sudeste Paraense, no Pará; e Território Meio Oeste Contestado, em Santa Catarina³. A pesquisa foi realizada no período de novembro de

³ A seleção destes territórios levou em conta indicadores de vulnerabilidade social da população rural, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a incidência do Programa Bolsa Família e o número de famílias no cadastro único do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Procurou-se selecionar territórios com expressiva vulnerabilidade social para verificar as interfaces das políticas territoriais com esta condição social.

2011 a outubro de 2012, envolvendo várias entrevistas com representantes da sociedade civil e do poder público que atuam nos territórios, visando averiguar *in loco* as dinâmicas institucionais e a governança e seus possíveis rebatimentos sobre as condições de vulnerabilidade da população rural a partir das políticas de desenvolvimento territorial.

A apresentação da análise foi estruturada em duas seções principais, seguidas de considerações finais. A primeira aborda a construção e delimitação dos territórios rurais, as instituições e a governança estabelecidas para executar o PRONAT. A seção seguinte discute a transição dos Territórios Rurais de Identidade para os Territórios da Cidadania, as implicações desta mudança nas institucionalidades e na governança dos territórios e as suas repercussões sobre estratégias de superação da pobreza rural. Por fim, são elencadas algumas considerações sobre a política territorial a partir da discussão desenvolvida no texto.

A construção, as institucionalidades e a governança dos Territórios Rurais de Identidade

Tão logo o PRONAT foi lançado em 2003, o Governo Federal – via Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – começou a promover a construção e a delimitação dos territórios rurais. Quatro casos analisados neste artigo foram incluídos na mobilização inicial: Território Irecê, Sertão Ocidental, Serra Geral e Sudeste Paraense. As articulações e as discussões no Território Meio Oeste Contestado começaram logo em seguida, em 2004, e no Território Raposa Serra do Sol e São Marcos em 2006. Exceto neste caso, onde a Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Roraima (FETAG/CONTAG) foi protagonista na proposição e nas discussões iniciais, nos demais casos a conformação dos territórios partiu da iniciativa da SDT em promover o debate e as articulações políticas locais, que foram rapidamente apropriados e conduzidos por movimentos sociais (sobretudo os sindicais de trabalhadores rurais), organizações não governamentais (ONGs), e associações e cooperativas existentes nos territórios, a exemplo do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), da Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF), da FETAG, da Federação das Cooperativas da Agricultura Familiar do Sudeste do Pará (FECAT) e do Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas. Em alguns casos foi destacada a atuação de atores governamentais, como a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, a

Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a Fundação Nacional do Índio, a Universidade Federal do Pará e a Secretaria de Estado de Agricultura-Regional Marabá. Em outros casos, como o Território Sertão Ocidental e o Território Irecê, as prefeituras também tiveram um papel relevante na organização do território.

Assim, é possível afirmar que, de modo geral, a política territorial “chegou” até os territórios por iniciativa da SDT, sendo rapidamente apropriada pelos atores locais. Ainda que as trajetórias de participação e protagonismo social sejam diversas entre os territórios, devido às suas características políticas, econômicas, sociais e culturais⁴, em todos os casos os atores locais, sobretudo a sociedade civil, demonstraram certa expectativa e entusiasmo com a construção de políticas descentralizadas, *bottom-up* e em uma escala de governança superior ao município. Estes elementos ofereciam oportunidades de construção de políticas mais próximas às demandas dos atores locais e mais propícias à viabilização de ações coordenadas entre eles, tendo em vista a geração de processos endógenos de desenvolvimento local. Ademais, a perspectiva territorial criava a expectativa de que a valorização de um conjunto mais amplo e complexo de interações sociais poderia estimular a construção de uma governança local mais democrática e apta a minimizar a reprodução do poder político tradicional, ancorado no município e em relações, não raro, clientelistas (ABRAMOVAY, 2003a).

A delimitação inicial dos territórios procurou agregar municípios com características socioeconômicas, produtivas, ambientais e culturais semelhantes, conferindo certa identidade territorial aos atores sociais, ou seja, permitindo a manifestação “dos traços distintos que possibilitam o reconhecimento e a diferenciação diante de situação concreta num momento específico” (ECHEVERRI, 2009a). Como aludem Caniello, Piraux e Bastos (2013), “a identidade configura-se como um poderoso liame para a ação coletiva e cooperativa, na medida em que é um fator de coesão social profundamente arraigado nas pessoas, envolvendo a memória social, a referência territorial e os projetos coletivos de quem a comunga”. Metodologicamente, a SDT partiu dos seguintes critérios para identificar os territórios

⁴ Para mais detalhes, ver os relatórios de pesquisa de cada estudo de caso (LASA e DELGADO, 2012; LOPES, DELGADO e GRISA, 2012; BARBOSA, ZIMMERMANN e TECCHIO, 2012; ROSAR, CAZELLA e ZIMMERMANN, 2012; ASSIS, LEITE e GRISA, 2012; TECCHIO e CAZELLA, 2012).

rurais: i) municípios com média de até 50 mil habitantes; ii) municípios com densidade menor que 80 habitantes/km²; iii) concentração do público prioritário do MDA (agricultores familiares, assentados, beneficiários do reordenamento agrário), onde a demanda social é maior; e iv) áreas beneficiárias com programas de infraestrutura do MDA e com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) baixo, priorizando municípios com menores condições de desenvolvimento (ECHEVERRI, 2009a; Brasil, MDA, 2004).

Além destes critérios, a delimitação territorial considerou, não raramente, recortes espaciais preestabelecidos por certas organizações sociais, sendo resultado de intensas negociações políticas, que corroboraram ou fragilizaram a identidade territorial “projetada” pelos diferentes atores e/ou pela política governamental. No Território Meio Oeste Contestado, por exemplo, a delimitação considerou o recorte da Associação dos Municípios do Alto Irani (AMAI), cujo limite já constituía também um Consórcio Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD); no Sudeste Paraense considerou-se a área de atuação da FECAT, que conta com sete cooperativas que atuam na área da fruticultura e estão distribuídas em diferentes municípios; e, em Roraima, considerou-se a Terra Indígena (TI) Raposa Serra do Sol. A maioria das propostas de delimitação dos territórios foi institucionalizada e permaneceu inalterada até a criação do PTC⁵. Expressava, portanto, a agregação de municípios com certa similaridade e identidade social, seja quanto às condições produtivas e econômicas, seja do ponto de vista político e organizacional das principais entidades sociais presentes.

As institucionalidades criadas pelo PRONAT e presentes atualmente nos territórios analisados são similares, seguindo as orientações da SDT (BRASIL, MDA, 2010). O Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) constitui o principal espaço de discussão e de deliberação nos territórios. Tem por atribuições “a definição, a orientação, a negociação e o acordo entre as partes envolvidas na implementação das iniciativas e políticas para o desenvolvimento rural do território.” (BRASIL, MDA, 2010, p.13). Leite e Kato (2009) apontam também outras atribuições: a) divulgar ações das políticas territoriais; b) identificar demandas locais para o órgão gestor priorizar o atendi-

⁵ Exceto no Território Meio Oeste Contestado onde políticos regionais e organizações sindicais pressionaram o governo estadual, que reivindicou ao MDA a inclusão de alguns municípios integrantes da AMMOC e da Associação dos Municípios do Noroeste Catarinense no Território Rural (AMNoroeste) (TECCHIO, 2012).

mento; c) promover a interação entre gestores públicos e conselhos setoriais; d) contribuir com sugestões para a qualificação e a integração das ações; e) sistematizar as contribuições para o Plano Territorial de Ações Integradas; e f) exercer o controle social.

Seguindo as indicações da SDT, o colegiado foi composto nos territórios rurais analisados por representantes governamentais e da sociedade civil inicialmente na proporção de 1/3 e 2/3, respectivamente, exceto no Território de Irecê onde, desde sua criação, o colegiado foi constituído de forma paritária. Como indicam Lopes, Delgado e Grisa (2012), esta composição refletia certa atitude preventiva para que o colegiado não se tornasse “um braço do governo”, como ocorreu em alguns Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs)⁶, que surgiram associados ao PRONAF Infraestrutura e Serviços⁷.

Em todos os casos analisados, os relatos sinalizam para uma participação mais ativa e assídua da sociedade civil vis-à-vis os atores governamentais. Em geral, esta diferença de envolvimento deve-se, por um lado, ao entusiasmo com que os representantes da sociedade civil, em particular dos segmentos da agricultura familiar, receberam as possibilidades de discussão e proposição de políticas públicas e projetos a partir de suas particularidades e em uma escala mais ampla e complexa do que a municipal. Por outro lado, esta diferença decorre da resistência e oposição de algumas prefeituras e CMDRs à política territorial, tendo em vista que, de certo modo, “perderam poder” com o fim do PRONAF Infraestrutura e Serviços (DELGADO e LEITE, 2011).

Em nenhum território observou-se a participação de representantes da esfera do mercado no CODETER, ainda que, em alguns deles, empresas privadas e associações comerciais e empresariais tenham sido convidadas a participar. Em grande parte, isto se deve ao fato de que a política de desenvolvimento territorial deu continuidade, numa escala intermunicipal, ao modelo de intervenção do PRONAF

⁶ Em alguns territórios, como Sertão Ocidental, Serra Geral e Sudeste Paraense, os representantes dos CMDRs – no caso do Território Raposa Serra do Sol e São Marcos, os representantes do Conselho Indígena de Roraima e do Conselho do Povo Indígena Ingarikó – também participam do CODETER, incluídos geralmente na quota da sociedade civil, ainda que sejam instituições híbridas compostas por atores da sociedade civil e do Estado e que, em alguns contextos, possam ser dominados por governos municipais (SILVA e SCHNEIDER, 2004; ABRAMOVAY, 2003).

⁷ O PRONAF Infraestrutura e Serviços foi uma linha do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) criada em 1997 e reformulada em 2003, dando lugar ao PRONAT.

Infraestrutura e Serviços e sua visão restrita e isolada de “rural”, que tendia a excluir a consideração das interações rural-urbano e privilegiava nos CMDRs a presença de atores governamentais e da agricultura familiar. Ademais, a relativa fragilidade política, e inclusive de recursos, da política de desenvolvimento territorial faz com que, na maior parte dos territórios, os representantes do mercado não tenham interesse em participar na institucionalidade territorial (BONNAL, CAZELLA e DELGADO, 2011). De qualquer modo, há certa dificuldade por parte dos atores governamentais e da sociedade civil em tratar as questões relativas à importância dos mercados nos territórios, sua construção e regulação.

Esta é uma limitação fundamental nos territórios, pois, como destaca Offe (2011), a experiência histórica mostra que os projetos de desenvolvimento que queiram ser democráticos e sustentáveis têm que articular as três esferas da sociedade – o Estado, o mercado e a sociedade civil – em sua implementação. Isto não é trivial, pois qualquer composição possível vai depender da política e do poder de barganha dos atores de cada uma dessas esferas nos territórios, o que significa que a intensidade dos conflitos entre eles, sobretudo entre sociedade civil e mercado, pode inviabilizar a própria possibilidade de construção de uma composição sustentável. No caso do Território Sudeste Paraense, por exemplo, o poder e a atuação de grandes empresas, como a Companhia Vale do Rio Doce, na determinação do futuro da região fragiliza consideravelmente a capacidade de intervenção da institucionalidade territorial existente e de sua contribuição para a redução da pobreza rural. Estudos recentes têm apontado para as implicações dos grandes projetos de mineração e de infraestruturas na fragilização social de comunidades e populações tradicionais na região amazônica (FLEURY e ALMEIDA, 2013; ALMEIDA, 2012; ARAÚJO e SALES BELO, 2009), sendo que estas implicações podem “anular” ou minimizar os esforços de promoção do desenvolvimento rural e de redução da pobreza rural que as políticas territoriais aportam.

Em todos os territórios considerados, observou-se a prevalência no colegiado de atores vinculados ao rural, particularmente ao agrícola, e – similarmente ao observado por Massadier *et al.* (2012) – com maior organização social e poder de barganha. Isto significa que a criação do território não viabilizou uma institucionalidade na qual a multidimensionalidade e a intersectorialidade – anunciadas pela literatura como características do desenvolvimento territorial (ECHEVERRI, 2009b; BACELAR *et al.*, 2009; ABRAMOVAY, 2003b) – pudessem constituir-se em

elementos importantes para a gestão social. A criação do PTC viabilizou algumas tentativas de melhorar esta situação, contudo a restrita capacidade de intervenção dos atores do CODETER na conformação local do Programa desestimula a participação dos diferentes atores e segmentos sociais. A inexistência de intersectorialidade reforça a visão restrita de ruralidade dominante nos colegiados e dificulta que temas como saúde, serviços, educação etc. influenciem as ações e projetos de desenvolvimento propostos. Além disso, a prevalência de participação no colegiado dos atores sociais mais organizados e influentes pode não contribuir para o enfrentamento da pobreza rural e pode reproduzir as condições de vulnerabilidade social no território, tendo em vista que os projetos e as ações aprovados não contemplam, de modo geral, os grupos mais vulneráveis e são executados em favor dos grupos sociais com maior poder de decisão.

Os membros da sociedade civil no CODETER consistem basicamente em representantes de organizações sindicais rurais (CONTAG e FETRAF), do MST, ONG's, cooperativas e associações rurais, em grande parte representativos da agricultura familiar. Os assentados são usualmente representados pelo MST, contudo o tema reforma agrária não é tão assíduo nas discussões e ações do colegiado – o que chama a atenção, considerando que a falta de terra é um elemento fundamental para a (re) produção da pobreza (MATTEI e TECCHIO, 2013; MATTEI, 2012; MATTEI e MALUF, 2011). Segmentos específicos da agricultura familiar, como mulheres e jovens, também não têm presença expressiva no colegiado, embora tenham ganhado mais visibilidade recentemente. A reduzida presença de povos e comunidades tradicionais, como quilombolas, comunidades negras, indígenas (exceto no Território Raposa Serra do Sol e São Marcos) – geralmente, populações em maior vulnerabilidade social –, também chama atenção. Há relatos de que, em alguns territórios, o PTC criou, aparentemente, mais incentivos para a participação e a consideração de mulheres e de jovens agricultores, além de ter estimulado as comunidades negras e quilombolas a buscarem maior visibilidade e participação, mas sem alterar expressivamente sua relativa marginalidade nos colegiados.

Da esfera governamental, participam geralmente do colegiado os secretários de agricultura dos municípios e representantes de órgãos de assistência técnica e extensão rural (ATER) e de outras organizações/agências/empresas/bancos pertencentes à escala estadual ou federal, como universidades, EMBRAPA, SEBRAE, INCRA e secretarias dos governos estaduais, sendo que a representação governamental foi aumentada e diversificada com a criação do PTC.

Neste sentido é interessante relatar o caso do Território Sertão Ocidental onde, até a mudança de Território Rural para Território da Cidadania, o colegiado era formado basicamente por organizações locais, sendo que as agências estaduais e nacionais governamentais podiam estar presentes, mas sem direito a voz e voto. Este foi o caso da EMDAGRO que, não obstante ser responsável pelos serviços de ATER em todo o estado e no território e ter contribuído para a criação dos Territórios Rurais em Sergipe, não tinha voz e voto nas reuniões. Esta situação engendrava dificuldades para a governança e para o acesso dos atores locais a recursos e ativos presentes em outras escalas. A própria condição de vulnerabilidade social, como notou Fox (1996) em regiões mais pobres do México, pode ser reproduzida nestes casos em virtude de que a coesão social tem dificuldades de ser expandida para além do local. A limitação consiste na ausência de *scaling up* para formar organizações regionais onde comunidades internamente solidárias aliam-se a outras e a outros atores do Estado cujos interesses são similares.

Cada colegiado pode definir a sua composição em termos de número de participantes, organizações de origem e áreas de atuação, respeitada a proporcionalidade entre sociedade civil e governo indicada pela normatividade dos programas. Assim, por exemplo, o Raposa Serra do Sol e São Marcos é composto por 34 membros e o Meio Oeste Contestado por 145. Cada colegiado constrói também sua sistemática de organização, variando a periodicidade e o local das reuniões. Em alguns territórios as reuniões são mensais e em outros são realizadas a cada dois/três meses ou duas vezes por ano. Em alguns territórios as reuniões geralmente ocorrem na principal cidade da delimitação territorial (caso de Marabá no Sudeste Paraense) e em outros há uma espécie de rodízio entre os municípios, a exemplo do Território Sertão Ocidental que adotou esta sistemática até que seja concluída a sede no Município de Simão Dias. As grandes distâncias e a falta de recursos para viabilizar os deslocamentos são elementos que comprometem a participação de determinados municípios e atores sociais nas reuniões, contribuindo também para a redução do entusiasmo em participar.

De acordo com as Resoluções nº. 48 e 52 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Sustentável (CONDRAF), o colegiado deveria estruturar-se minimamente a partir das seguintes instâncias: Plenário, Núcleo Dirigente ou Diretivo e Núcleo Técnico, podendo, “para ampliar o processo de ação e participação, constituir também

Câmaras Temáticas ou Técnicas, assim como Comitês Setoriais, Temáticos ou Técnicos” (BRASIL, MDA, 2010, p. 17).

Instância máxima do colegiado e abarcando toda a sua composição, o plenário tem o papel de deliberar e tomar decisões estratégicas ligadas ao processo de desenvolvimento territorial. São algumas de suas atribuições: i) decidir sobre a composição do colegiado, observando os princípios de representatividade, pluralidade e diversidade do território, bem como a criação e funcionamento de suas instâncias; ii) elaborar o seu Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) e aprovar projetos estratégicos; iii) discutir e definir diretrizes e estratégias de articulação, negociação e implementação de políticas públicas de interesse do território; iv) monitorar projetos territoriais; v) propiciar um ambiente que possibilite pactuação e harmonização entre governo e sociedade civil; vi) incentivar e apoiar articulações e organizações em redes sociais de cooperação; vii) propor e deliberar sobre o regimento interno do colegiado (BRASIL, MDA, 2010).

Quanto ao regimento interno, este é um dispositivo relevante que regulamenta a participação e a atuação do colegiado. Com exceção do Meio Oeste Contestado, todos os territórios analisados dispõem de regimento interno. Cabe citar que no Território Serra Geral, o processo de construção e publicização do regimento foi conduzido pela organização parceira que enfrenta problemas de legitimidade no território, o que, por sua vez, repercute na legitimidade do próprio documento (BARBOSA, ZIMMERMANN e TECCHIO, 2012). O regimento, ao definir a composição do colegiado, tem influência sobre a promoção da multissetorialidade e da intersetorialidade e sobre a participação de segmentos em situações de vulnerabilidade na política territorial. Por exemplo, mudanças nos regimentos dos Territórios Sertão Ocidental e Sudeste Paraense passaram a assegurar a participação das mulheres e dos jovens e de representantes das áreas de saúde e educação, com direito a voz e voto, acrescendo as possibilidades de aprovação de projetos de seus interesses. Ainda que este seja um instrumento normativo que assegura a presença de determinados atores no colegiado, sem intervir na “qualidade” de sua participação, sua ausência pode ter efeitos negativos para a inclusão da intersetorialidade na política territorial e para sua capacidade de contribuir no enfrentamento da pobreza rural.

O núcleo dirigente ou diretivo é responsável por coordenar as ações no plenário e articular atores sociais e políticas públicas para o

desenvolvimento territorial⁸. Nos seis territórios foi observada a presença de núcleo dirigente, composto por membros do plenário. Esta é uma regra para todos os territórios no Brasil: participam desta instância unicamente as organizações que já fazem parte do colegiado. Contudo, cada território pode definir a sua composição. Assim, por exemplo, no Território Irecê são 14 membros, distribuídos de forma paritária entre sociedade civil e atores governamentais; no Sertão Ocidental são cinco representantes, sendo quatro da sociedade civil e um do poder público; no Território Sudeste Paraense são 11 organizações – seis da sociedade civil e cinco de órgãos públicos, sendo dez vinculadas ao rural –, as quais representam igualmente o núcleo técnico.

Os núcleos dirigentes podem definir uma coordenação geral ou secretaria executiva, cabendo a ela, por exemplo, convidar, apoiar e participar das reuniões do colegiado; encaminhar projetos aprovados pelo colegiado às instâncias competentes; coordenar e orientar o trabalho do assessor técnico. Em quatro territórios analisados a coordenação geral é exercida por um representante da sociedade civil. Nos Territórios Sertão Ocidental e Meio Oeste Contestado não foi possível encontrar esta institucionalidade, sendo que no território catarinense essas funções são exercidas pelo assessor técnico do território, o que sobrecarrega suas atribuições.

O núcleo técnico constitui uma instância de apoio ao colegiado, sendo composto por representantes técnicos de organizações de ensino, pesquisa, assistência técnica e setores diversos de prestação de serviços do poder público e da sociedade civil (BRASIL, MDA, 2010). Diferentemente do núcleo dirigente, podem estar neste espaço organizações que não fazem parte do plenário e que podem colaborar permanente ou esporadicamente em atividades ou projetos. Destaca-se que a atuação do núcleo técnico tem muita influência sobre a conformação, desempenho e eficiência dos projetos apoiados pelo PRONAT⁹. No Território Serra Geral, 13 membros fazem parte desta

⁸ São algumas de suas atribuições: a) coordenar ações do colegiado, núcleo técnico e câmaras temáticas; b) representar o colegiado nos espaços de negociação e tomada de decisões relativas ao desenvolvimento rural; c) mobilizar agentes, organizações governamentais e não governamentais para a formulação de estratégias de apoio à gestão social do território; d) elaborar a proposta de regimento interno do colegiado e apresentá-la para discussão e aprovação no plenário; e) definir sistemas de geração de informações sobre o colegiado e a realidade territorial (BRASIL, MDA, 2010).

⁹ Cabe ao núcleo técnico: i) elaborar e acompanhar diagnósticos, planos e projetos territoriais; ii) propor instrumentos de organização, planejamento, gestão e controle

institucionalidade: um oriundo dos CMDRs, cinco do governo estadual, três do poder municipal e quatro da sociedade civil. No Território Raposa Serra do Sol e São Marcos a representação é paritária, mas não há um número predefinido de integrantes. No Meio Oeste Contestado há quatro membros, três pertencentes à organização estadual de ATER e um ao movimento sindical. No Território Irecê, estas atribuições são responsabilidade do assessor territorial; no Território Sudeste Paraense, este papel é exercido pelo núcleo dirigente.

As câmaras temáticas e setoriais são formadas a partir da demanda do colegiado para debater algum problema ou tema específico, visando fortalecer a articulação de grupos diversos ou segmentos sociais historicamente fragilizados (mulheres, quilombolas, grupos produtivos/cadeias) (BRASIL, MDA, 2010)¹⁰. Em ambos os espaços, os membros podem não fazer parte do plenário, recaindo o critério de escolha na capacidade de contribuir para a compreensão de determinado tema ou segmento social e produtivo. Estas câmaras têm, em princípio, um importante papel de apoio ao colegiado no tratamento dos segmentos tradicionalmente excluídos das ações e políticas. Contudo, nos territórios pesquisados elas existem apenas nos Territórios Sertão Ocidental, Irecê e Sudeste Paraense. No primeiro, encontram-se as câmaras “educação, saúde, meio ambiente e assistência social” (intersetorial) e “agropecuária, comercialização e abastecimento” (setorializada). No Território Irecê observou-se a existência da câmara “saúde e educação do campo” e “mulheres, criança e adolescente” (câmara setorial). No Sudeste Paraense foram criados em 2011 seis “grupos de trabalho”, assim nomeados pelos atores locais: mulheres; ATER e agroecologia; comercialização e economia solidária; gestão e captação de recursos; fruticultura; e leite. No Meio Oeste Contestado, as câmaras técnicas de saúde, educação, agricultura e assistência social trabalharam apenas um ano, logo após a criação do PTC.

social; iii) apoiar proponentes e executores de projetos territoriais na elaboração dos planos de trabalho e dos relatórios de execução; iv) apoiar o processo de formação dos agentes de desenvolvimento territorial e sistematização de experiências (BRASIL, MDA, 2010).

¹⁰ Algumas de suas atribuições são: i) organizar, discutir e encaminhar demandas de segmentos tradicionalmente excluídos das ações e políticas do território; ii) aprofundar e ampliar discussões em torno de temas específicos e relevantes ao território; iii) propor e apoiar eventos e atividades com recorte de identidade (jovens, mulheres, quilombolas, indígenas etc.) (BRASIL, MDA, 2010).

Também colaboram com o colegiado profissionais com a função de “assessor (a) técnico (a)”, até recentemente denominada “articulador territorial”. Estes profissionais devem assessorar metodológica, técnica e operacionalmente o colegiado e fazer a mediação entre a SDT/MDA, o colegiado e os atores territoriais (BRASIL, MDA, 2009). Contratado por meio de edital público e sem a exigência de ser membro do colegiado ou ter assento no plenário, o assessor territorial deve cuidar, entre outras atividades técnicas demandadas pelo colegiado, do processo de sensibilização, mobilização e articulação de parcerias territoriais; formação de agentes de desenvolvimento; geração de dados territoriais; sistematização de atividades; e planejamento, elaboração e implementação de projetos (BRASIL, MDA, 2009). Em todos os territórios estudados foi observada a presença e a atuação, em diferentes graus, desses atores que, em algumas situações, executam também atribuições de outras institucionalidades. O assessor técnico cumpre papel estratégico na política territorial e, de modo geral, encontra limitações para exercê-lo, devido à complexidade política, cultural, econômica do território, ao acúmulo de tarefas, à precariedade da relação empregatícia, aos limitados recursos disponíveis, e às complicações práticas (tamanho do território, restrições de locomoção e comunicação) e organizacionais para exercer a função, o que repercute na qualidade de sua atuação, nas dificuldades que encontra para atender satisfatoriamente às demandas dos diferentes atores e na consequente rotatividade (excessiva) do cargo.

Estes fatores são simbólicos da ausência de uma burocracia territorial profissionalizada e de suas consequências ao fortalecimento da política de desenvolvimento territorial. No entanto, há tentativas esporádicas de contornar esta limitação e de reforçar a posição dos assessores territoriais. Um exemplo ocorre no Território Irecê, onde, devido ao compartilhamento de recortes territoriais entre os governos federal e estadual, o assessor territorial tem uma relação empregatícia mais segura, garantida pelo governo do estado, havendo, também, a possibilidade de o território contar com mais de um assessor. Por conseguinte, durante o ano de 2011, em que a política da SDT/MDA ficou praticamente paralisada, o assessor territorial de Irecê continuou a receber normalmente seu salário, enquanto o assessor territorial do Sertão Ocidental ficou sem receber salário quase todo o ano.

Também contribuem para a gestão do território entidades parceiras contratadas pela SDT (existentes em todos os territórios analisados). Estas organizações, normalmente ONGs, devem colaborar na elaboração do PTDRS e na gestão financeira da política territorial, repas-

sando recursos de custeio para o CODETER, para o pagamento dos assessores territoriais, para pesquisa e construção de instrumentos de intervenção para o desenvolvimento do território. Em todos os seis territórios analisados, observou-se a existência dessas entidades parceiras. Em alguns territórios, como Irecê e Raposa Serra do Sol e São Marcos, estas organizações são ativas, tendo participado desde o processo de construção e definição do território e o início da política territorial. No Território Serra Geral, a última entidade contratada tem sede em Belo Horizonte e, conforme entrevistados, tem pouca relação e proximidade com o mesmo, gerando fragilidade na legitimidade de suas ações e implicações para a execução da política territorial (BARBOSA, ZIMMERMANN e TECCHIO, 2012). Nos Territórios Sertão Ocidental e Sudeste Paraense, as entidades enfrentaram dificuldades para gerir os recursos conforme a legislação e as normas estabelecidas pelo Tribunal de Contas da União, tornando-se inadimplentes e inviabilizando a renovação dos contratos com o MDA e o repasse de recursos para o território. É importante considerar, como destacam Oliveira e Perafán (2012, p. 8), que, embora a importância destas entidades para a gestão, execução e capacitação do território, na maioria das vezes elas “não se sentem protagonistas, e sim meras executoras de uma estratégia fortemente planejada pela SDT”, o que pode refletir nas situações mencionadas acima.

Cabe destacar ainda, ao final desta seção, que os colegiados não são instâncias instituídas como pessoa jurídica, o que impõe desafios ao desenvolvimento territorial (CANIELLO, PIRAUX e BASTOS, 2013; SILVA, 2013a; MEDEIROS e DIAS, 2011). A transferência de recursos públicos aos territórios ocorre por meio de normas que regulam o repasse de recursos aos governos municipais e às organizações privadas. Neste sentido, conforme Medeiros e Dias (2011, p. 205), “como não possuem atribuições e competências legais para tanto, para os colegiados o processo de gestão dos projetos limita-se ao acompanhamento dos procedimentos executados pelos governos municipais e por entidades privadas (no que se refere a recursos de custeio)”. Na inexistência de um marco jurídico, os recursos de investimento destinados aos projetos territoriais devem ser repassados às prefeituras ou às agências do governo estadual. Isto limita as possibilidades de gestão social dos territórios, pois as prefeituras não raro estão inadimplentes ou tendem a “municipalizar” os projetos territoriais, e os governos estaduais, quando dirigidos por partidos de oposição ao governo federal, tendem a dificultar a execução da política territorial. Como resultado, mesmo tendo sido aprovados, muitos projetos

acabam não sendo executados por causa de dificuldades deste tipo (mas não apenas) (SILVA, 2013a; 2013b; DELGADO e GRISA, 2013).

A reconfiguração dos Territórios de Identidade para Territórios de Cidadania

Em 2008 e 2009, os seis Territórios Rurais de Identidade analisados foram considerados Territórios de Cidadania, implicando algumas mudanças na governança e nas institucionalidades territoriais. Como já sinalizado, uma das alterações ocorridas foi a inclusão de novos municípios em alguns territórios, como no Sudeste Paraense e no Sertão Ocidental que passaram de sete e 11 municípios para, respectivamente, 14 e 19, e no Território Raposa Serra do Sol e São Marcos, onde houve a inclusão de mais uma Terra Indígena, a TI São Marcos. Muitas vezes oriunda de pressões políticas dos governos federal, estaduais e de municípios até então não incluídos nos territórios rurais, a inclusão de municípios com características socioeconômicas, políticas e culturais distintas daquelas do grupo fundado inicialmente, bem como certo desconhecimento das institucionalidades e da própria concepção de desenvolvimento territorial por parte dos novos membros, tendeu a “fragilizar”, de alguma maneira, a coesão social e a identidade territorial anterior, introduzindo dificuldades adicionais à realização de alianças na definição de prioridades e de projetos territoriais. No caso do Sertão Ocidental, onde estas diferenças são expressivas – conformando dois grupos distintos de municípios –, os atores, quando discutem projetos territoriais ou o próprio PTDRS, encontram dificuldades em compatibilizar as distintas demandas originadas em cada um desses grupos (LOPES, DELGADO e GRISA, 2012). Ademais, nestes casos, se a disputa por recursos e projetos políticos entre municípios e grupos sociais já era acirrada nos Territórios Rurais de Identidade, intensificou-se a partir da adesão ao PTC e o ingresso de novos municípios.

É importante ressaltar que os recortes territoriais do PRONAT e PTC geralmente convivem com outros recortes administrativos construídos por governos estaduais, impondo novos desafios à governança dos mesmos. O Território Meio Oeste Contestado, por exemplo, se sobrepõe a três Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDR) criadas em 2003, ainda que apenas uma seja contemplada integralmente no território (TECCHIO, 2012). Em Sergipe, o governo estadual também territorializou o planejamento em 2007, institucionalizando oito territórios não coincidentes com a territorialidade do PTC, gerando certa confusão entre os atores locais (LOPES, DELGADO

e GRISA, 2012). Nestes casos, trata-se de institucionalidades distintas e sobrepostas que encontram dificuldades de diálogo e de ações conjuntas, ainda que, por vezes, tenham objetivos similares. Um exemplo de confluência de territorialidades é o caso da Bahia, onde o governo estadual adotou, a partir de 2007, os Territórios de Identidade como unidades de planejamento, “reconhecendo a legitimidade política e social da divisão territorial proposta por meio do processo de construção social estimulado pelo Governo Federal desde 2003” (LASA e DELGADO, 2012). Neste caso, encontra-se certa retroalimentação entre as escalas nacional e estadual.

Outra mudança institucional ocorrida com o PTC foi a paridade entre sociedade civil e atores governamentais nos colegiados territoriais. Para a SDT, “deve-se buscar o equilíbrio entre estas duas forças compreendendo que, nesta perspectiva, uma não substitui a outra. O critério da paridade é pensado como equilíbrio de forças e de possibilidades e não como igualdade numérica apenas” (BRASIL, MDA, 2010, p. 15). Neste sentido, recomenda-se que o colegiado seja formado, no mínimo, 50% pela sociedade civil, representativa do território, e, no máximo, 50% por atores governamentais, oriundos dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário ou vinculados a universidades, organizações de pesquisa, extensão rural ou organizações paragovernamentais, como associações de municípios e SEBRAE (BRASIL, MDA, 2010). Como salientam Delgado e Leite (2011, p. 110), esta mudança pretende que “a presença do Estado seja, em princípio, maior do que nos Territórios Rurais de Identidade, e que se expresse por meio da participação mais intensa de representantes das três esferas de governo (federal, estadual e município)”. Com efeito, esta mudança foi observada nos territórios analisados (exceto no Meio Oeste Contestado, que manteve a proporção originária), ainda que com graus variados, dependendo, em boa parte, das relações político-partidárias instituídas entre os atores das distintas escalas governamentais.

De modo geral, os estudos de caso relatam um maior interesse das prefeituras em participar do PTC, embora com diferentes intensidades em relação ao colegiado territorial. Tratando-se de um programa federal com maior expressão política, por estar vinculado diretamente à Casa Civil da Presidência, e anunciando uma expressiva quantidade de recursos provenientes de vários Ministérios a ser investida nos territórios, o PTC demonstrou-se atrativo para os gestores municipais que criaram expectativas de, através dele, acessarem mais recursos financeiros, ações e políticas públicas para seus municípios, seja via institucionalidades territoriais, seja por meio de suas relações políti-

cas. Embora grande parte desta expectativa tenha sido frustrada, pois os investimentos já vinham “carimbados” de cada Ministério, sem intervenção expressiva do colegiado e das prefeituras, foi possível observar que, ao fazer parte do PTC, os municípios passaram a receber uma espécie de “selo PTC”, que atrai agências/bancos governamentais que antes não tinham interesse pelo município e facilita um maior acesso das prefeituras a recursos públicos e a políticos, não tanto pelo que o programa propicia em si, mas por seu prestígio político, já que, quando foi lançado, passou a ser considerado o programa mais importante de enfrentamento da pobreza rural no país.

Fruto de mudanças nas normas e dos “interesses” relacionados com a política territorial, observou-se um incremento na participação de atores governamentais no colegiado, vinculados a diferentes escalas de governo, como representantes da EMBRAPA, do SEBRAE, universidades, agências de ATER, bancos, secretarias de governos estaduais etc. Para alguns gestores municipais, o acesso a estas organizações e atores, facilitado pelo “selo PTC”, foi a principal contribuição do programa aos territórios, pois, como destacado, abriu novas oportunidades de projetos, ações e recursos, mesmo por fora da política territorial. No Território Sertão Ocidental, por exemplo, relatos indicam que, a partir do PTC, os bancos mostraram-se mais sensíveis às demandas dos agricultores familiares e foi construído um projeto de recuperação e conservação de solos entre organizações da agricultura familiar, a EMBRAPA e outras agências, projeto que foi elaborado à parte da institucionalidade territorial – ou seja, não passou pelo colegiado –, ainda que todos os participantes fossem integrantes da mesma.

Com a participação destes novos atores e as recomendações do Governo Federal, o PTC, mesmo que timidamente, estimulou a ampliação do leque de temas e de setores em discussão no colegiado para além do rural, ainda que este se mantenha prevacente e seja o principal foco dos projetos territoriais¹¹. No Território Sudeste Paraense, por exemplo, o colegiado institucionalizou a participação de dez representantes por município, sendo seis oriundos do CMDR, dois do Conselho Municipal de Saúde e dois do Conselho Municipal de Educação. Já no Território Serra Geral, os representantes das áreas da saúde, educação e assistência social, embora convidados para compor

¹¹ A SDT aconselha que os colegiados incluam em suas institucionalidades a participação de representações de atividades rurais não agrícolas, de empreendimentos de economia solidária, de atividades diversas do meio urbano, de prestação de serviços sociais, ambientais e econômicos (BRASIL, MDA, SDT, 2010).

o colegiado, não participam, de modo que este mantém o perfil mormente agrícola do TRI. Tudo indica que o PTC poderia alavancar a política territorial em termos de recursos para investimento e introdução efetiva da multissetorialidade no colegiado, suplantando a concepção restrita de ruralidade herdada do PRONAF Infraestrutura e Serviços. Entretanto, a forma como foi concebido e implementado, de modo eminentemente *top-down*, sem participação do colegiado na construção de sua “matriz de ações”, dificultou essas oportunidades de avançar na política de desenvolvimento territorial (BONNAL e KATO, 2011).

A perspectiva multissetorial do PTC e seus objetivos de construção de cidadania e de enfrentamento da pobreza rural estimularam grupos mais vulneráveis socialmente, como mulheres, indígenas, comunidades negras etc., a ocuparem um lugar mais expressivo no CODETER. Embora os resultados, de modo geral, não tenham sido expressivos, há situações em que esses grupos ganharam mais visibilidade. No Sudeste Paraense, por exemplo, foi estimulada a participação de alguns grupos indígenas e de representantes de organizações de mulheres, como o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco-Babaçu, o Movimento de Mulheres do Sudeste Paraense e a Sempreviva Organização Feminista.

Em termos organizacionais, o PTC objetiva promover o desenvolvimento por meio da execução de ações multissetoriais, realizadas de modo articulado e concentradas em recortes territoriais marcados por baixo dinamismo econômico e expressiva vulnerabilidade social. Todos os anos, o Governo Federal elabora uma “matriz de ações”, onde são explicitados as metas e os recursos previstos para serem executados pelos diversos Ministérios nos respectivos territórios. Como observou também Silva (2013b), trata-se de um conjunto de ações e de políticas públicas que, em grande medida, já vinha sendo executado nos municípios antes da vigência do PTC¹². De modo geral, as entrevistas com membros dos colegiados são unânimes em afirmar que, além das dificuldades de interpretação da “matriz de ações”, os atores do colegiado encontraram pouco espaço para modificar a proposta de ações que já “chegou pronta”, definida previamente pelo Governo Federal. No Território Irecê, o colegiado preparou uma proposição de matriz de ações para o território que não foi levada em conta pelo

¹² Neste artigo não foi possível observar se os recursos que já vinham sendo aplicados nas políticas públicas nos territórios sofreram alguma modificação (incremento) após a criação do PTC.

Governo Federal. Neste sentido, as atribuições do colegiado são basicamente consultivas e de acompanhamento, inexistindo controle social das ações do PTC pelos colegiados (ou sendo muito precário), mesmo porque os mesmos não foram estimulados e capacitados para tal. Assim, como aludem Bonnal e Kato (2011, p. 71), o PTC reduz “em parte o poder de decisão e o espaço da sociedade civil, apresentando uma dinâmica mais *top-down*”.

Como relatam os casos, o PTC criou grandes expectativas nos atores sociais e no colegiado sobre o volume de recursos, de políticas públicas e suas articulações, e sobre as oportunidades de desenvolvimento que abriria para os territórios e municípios que o compõem. É fato que as políticas públicas abarcadas pelo PTC chegam aos territórios – nem sempre como previsto na matriz de ações (CAZELLA, ZIMMERMANN e LEITE, 2013) – e contribuem para melhorar as condições de vida e promover o desenvolvimento socioeconômico. Políticas como o Programa Bolsa Família, Previdência Social, Programa de Aquisição de Alimentos, Programa Nacional de Alimentação Escolar, Luz para Todos e PRONAF, entre outros, são frequentemente destacados, embora já existissem antes do PTC e provavelmente continuariam existindo mesmo que o PTC não tivesse sido criado. Também é fato que fazer parte do PTC atribui distinção aos municípios que, portanto, desfrutam de maior atenção no acesso aos recursos públicos. Todavia, os atores do colegiado encontram dificuldades em observar diferenças na incidência das políticas públicas antes e depois do PTC; relatam a inexistência de articulação entre as ações, ao contrário do que foi previsto e divulgado inicialmente; observam um relativo esvaziamento do papel das institucionalidades territoriais depois do surgimento do Programa; e nem sempre compreendem que o PTC (e o próprio PRONAT) visa contribuir para o enfrentamento da pobreza e a promoção da cidadania. Em suma, existem recorrentes depoimentos de que o PTC gerou muitas frustrações nos atores territoriais, o que contribuiu, com outros fatores, para a perda de entusiasmo com a política territorial, que se verifica em muitos territórios a partir de 2008. É ainda difícil avaliar quais são as consequências dessa situação, que se agravou consideravelmente em 2010-11, e das perdas de oportunidades representadas pelo PTC sobre a continuidade, o desempenho e a eficácia das políticas de desenvolvimento territorial no país.

Considerações finais

Já faz dez anos de implementação da política dos territórios rurais e muitos resultados foram obtidos a partir da proposta de enfrentar

a complexidade do desenvolvimento rural num país com a diversidade, a heterogeneidade e a predominância de uma cultura política autoritária como o Brasil. Destacam-se, em particular, dois elementos.

1. As entrevistas realizadas nos territórios sugerem que o período de 2004 a 2009 foi de intensa ebulição em torno da criação e implementação das institucionalidades nos territórios e de conformação de “coalizões de causa territoriais”, sobretudo a partir da sociedade civil. Os colegiados territoriais representaram espaços públicos mais complexos que os CMDRs, ao estimularem grande mobilização dos atores em torno da ideia de considerar a formulação e o monitoramento das políticas de desenvolvimento rural numa escala mais ampla que o município, com menos riscos de tornarem-se “prefeituráveis”, e como resultado do envolvimento conjunto (embora conflitivo, tenso e a ser construído) de atores do Estado e da sociedade civil local. Além de dar seguimento e avançar no processo de democratização do Estado brasileiro e das políticas públicas, estas experiências representaram um considerável aprendizado, embora sempre desigual, tanto para a sociedade civil como para as agências estatais, na capacitação para o protagonismo social; para a formulação e a execução de planos e projetos de desenvolvimento rural; para a construção de alianças; para a relação institucional entre representantes de diferentes níveis de governo (municipal, estadual, federal) e comunidades e movimentos sociais locais; em suma, para a governança territorial.
2. A experiência da política da SDT/MDA foi relevante para difundir a abordagem territorial do desenvolvimento, pelo menos no âmbito do rural, e para tentar superar as limitações do município como unidade de planejamento e de execução de políticas de desenvolvimento rural (FAVARETO e SEIFER, 2011). Ganhou força a ideia de território como a unidade intermediária adequada para conceber e executar políticas descentralizadas de desenvolvimento e como o lugar (a escala) mais conveniente para o exercício da articulação das políticas públicas, a ponto de o CONDRAF, em sua proposta de Política de Desenvolvimento do Brasil Rural lançada em 2011, incorporar a abordagem territorial como enfoque central desta política. Isto porque a ideia de território também remete à necessidade de superação do viés fragmentado e setorial que tem sido a marca histórica das políticas públicas que identificam o rural ao agrí-

cola. Ademais, a experiência territorial também estimulou a reflexão analítica e política, principalmente na academia e na gestão pública, sobre a reafirmação da importância do “rural”, pelo reconhecimento e fortalecimento de políticas organizadas em torno da diversidade como uma característica central do tratamento contemporâneo do rural, que, ao destacar a presença de diferentes grupos sociais, populações e povos, afirma três atributos fundamentais e indissociáveis do rural como espaço, ao mesmo tempo, (i) de produção, de atividades econômicas diversificadas e intersetoriais, e de fornecimento de bens públicos, (ii) de reprodução de distintos modos de vida e (iii) de relação com a natureza (BRASIL, CONDRAF, 2013; 2008; MIRANDA e SILVA, 2013; BERDEGUÉ e BENITO. 2012).

Com base nestas conquistas, é de se esperar que um recuo na adoção da abordagem territorial e um reforço a políticas de caráter municipalista possam representar um retrocesso na construção do futuro do rural e das políticas públicas dirigidas ao desenvolvimento rural¹³.

Apesar dos progressos, a experiência das políticas de desenvolvimento territorial não conseguiu avançar em todas as frentes potencializadas ou em direção às “janelas de oportunidade” (KINGDON, 1984) abertas pelas mesmas. Uma das razões para tanto foi o fato de a política de desenvolvimento territorial ter ficado “amarrada” ao modelo de intervenção pública para o desenvolvimento rural associado ao Programa PRONAF Infraestrutura e Serviços, ao qual pretendeu superar. Como consequência, tal situação levou a expectativas não cumpridas, a resultados limitados e a críticas que, muitas vezes, reclamam o cumprimento de possibilidades que não podem ser atendidas dadas as suas limitações originais. Três tipos de considerações podem exemplificar o exposto.

¹³ Os autores chamam a atenção para o fato de que, no período de realização da pesquisa (novembro de 2011 a outubro de 2012), as políticas de desenvolvimento territorial vinham enfrentando um processo de arrefecimento e desmobilização social. Nos dois últimos anos (2013 e 2014), o Governo Federal vem realizando um conjunto de mudanças no sentido de aperfeiçoar a gestão das políticas territoriais, conferir maior efetividade às suas ações e retomar o processo de mobilização dos atores sociais em torno desta abordagem de desenvolvimento. Dados os objetivos originais da pesquisa e os limites de espaço para o artigo, os autores não abordaram neste trabalho as mudanças nas políticas territoriais e seus resultados e implicações.

1. Não obstante a existência de uma discussão mais abrangente acerca do rural e da diversidade de grupos sociais, na maior parte dos territórios, o rural representado nos colegiados é mais restrito, quase que completamente dissociado do urbano e das forças sociais urbanas e identificado com o agrícola, em geral devido à representação dos agricultores familiares, especialmente por meio do movimento sindical. Neste sentido, em sua maioria os projetos territoriais têm caráter produtivista e são propostos basicamente por representações de agricultores familiares (DELGADO e GRISA, 2013; GRISA, 2013; TECCHIO, 2012). São projetos relativamente “tradicionais”, que destacam os aspectos de produção e de comercialização, com pouca abertura para jovens, mulheres, quilombolas, indígenas, populações tradicionais e assentados, bem como para temas como gestão e sustentabilidade ambiental, inovação técnica e institucional, e acesso a terra (há relativa ausência do tema da reforma agrária e do INCRA na maioria dos territórios). Uma exceção significativa à predominância dos projetos produtivos refere-se à dimensão sociocultural e educativa, onde o tema da educação no campo ganhou presença nos colegiados, por conta da influência das universidades locais (ativas neste assunto, mas pouco presentes na dimensão relativa à pesquisa científica e tecnológica para o rural) (DELGADO e GRISA, 2013; GRISA, 2013).
2. Na medida em que na maioria dos projetos territoriais predomina a dimensão agrícola do rural, com pouca consideração às interligações dinâmicas entre o rural e o urbano, o PRONAT reproduz, na prática, o viés setorializado do PRONAF Infraestrutura e Serviços. Sem repensar a concepção de ruralidade dominante nas políticas públicas do Estado brasileiro – incorporada também no PRONAT –, será provavelmente difícil exercitar a intersetorialidade na política territorial, ou seja, valorizar as potencialidades da economia, da sociedade e do meio ambiente como um todo para alavancar o desenvolvimento rural, que deixaria, assim, de ser visualizado como um espaço isolado, no qual somente restam para valorizar as atividades agrícolas tradicionalmente empreendidas.
Não há dúvidas de que o PRONAT, assim como o PRONAF Infraestrutura e Serviços, privilegia regiões mais pobres ou carentes do meio rural brasileiro. Com efeito, as informações do

Sistema de Informações Territoriais sugerem que os territórios rurais incluem 67% dos municípios considerados “de baixa renda”, 65% da população rural em pobreza extrema e 44% das famílias que acessam o Programa Bolsa Família. Este pode ser considerado um “ponto forte” do Programa, pois engaja-o em regiões e grupos sociais mais carentes da realidade brasileira, especialmente nas regiões Norte e Nordeste (mas não apenas). Entretanto, corre o risco de submergir nas armadilhas que seguem normalmente os programas que visam enfrentar a pobreza e ao mesmo tempo dinamizar a economia rural, e que usualmente utilizam concepções, instituições e mecanismos de intervenção que tratam separadamente estes dois objetivos ou que, então, diluem as tentativas de dinamização do rural nas ações de enfrentamento da pobreza, estabelecendo uma falsa contradição, como dizem Favareto e Seifer (2011), entre políticas sociais e produtivas. O desafio é justamente integrar estas políticas, definindo desenvolvimento rural como dinamização da economia e melhoria das condições de vida das populações, o que, de um outro ângulo, reforça a necessidade de repensar o conceito de ruralidade, deixando mais clara sua heterogeneidade e diversidade e os vínculos econômicos, sociais, políticos e culturais com o meio urbano. Não se trata de “urbanizar ou industrializar o campo” – como na utopia do modelo modernizador e homogeneizante –, mas dinamizar a economia e a sociedade territoriais, a partir da diversidade de situações específicas que predominam tanto no rural como no urbano e na exploração das dinâmicas de suas interligações. É indiscutível que estas possibilidades exigem uma reformulação da política territorial e seu reforço por outras políticas, em diferentes escalas, que direta ou indiretamente incidam sobre os territórios, remetendo ao permanente e tenso desafio de articular políticas *bottom-up* com políticas *top-down*.

3. A continuidade do modelo e dos objetivos do PRONAF Infraestrutura e Serviços também reproduziu na governança e na institucionalidade do PRONAT a predominância de dois tipos de atores no território: os representantes da sociedade civil local, sobretudo dos agricultores familiares, e os representantes das três esferas do governo (municipal, estadual, federal).

Como visto, dois papéis ou funções fundamentais de governança foram atribuídos ao colegiado: (i) o de articulação democrática de

atores sociais, o que requer a definição das regras de jogo da convivência e da administração dos conflitos de interesses e da construção de consensos, mesmo que temporários; e (ii) o de gestão social do desenvolvimento territorial, o que supõe a capacidade de formular e de gerir projetos e de articular políticas públicas estratégicas para o desenvolvimento territorial. Destes dois papéis do colegiado, o de democratização teve muito a ver, por um lado, com as tentativas, muitas vezes frustradas, de dar “visibilidade” e “voz” às demandas de outros grupos sociais, além dos agricultores familiares, incluídos na representação da sociedade civil territorial, e, por outro, com as tentativas de exigir a presença e de tornar mais democrática a participação dos atores estatais nas ações do colegiado. Em grande medida, as exigências de governança do Programa estiveram restritas a essas possibilidades, por conta mesmo de suas raízes no modelo do PRONAF Infraestrutura e Serviços.

Isto explica, em parte, a ausência e a pouca preocupação do colegiado em incorporar os representantes da esfera do mercado. Esta não é uma questão trivial nas condições brasileiras, e a existência de situações de conflito extremo entre atores do mercado e da sociedade civil, como ocorre em diversos territórios, pode eliminar, pelo menos temporariamente, quaisquer tipos de avanços nesta direção. De qualquer modo, a consideração progressiva do tema do mercado, da constatação de que o território é também (mas nunca apenas) mercado, é indispensável para a política territorial se ela quiser expandir-se do isolamento do rural para a economia territorial como um todo (considerando as ligações rural-urbano), se quiser contemplar a heterogeneidade e a diversidade do rural existente nos territórios quando desembrulhadas as categorias de agricultura familiar e de povos e comunidades tradicionais. Ademais, ela é importante porque nos impele a considerar a realidade também diferenciada e heterogênea do agronegócio e sua influência diversa sobre a viabilidade, os rumos e as características do desenvolvimento territorial, tendo em vista as distintas formas de relacionamento que seus diversos atores mantêm com os agricultores familiares e as populações tradicionais em diferentes situações.

Por outro lado, há uma percepção frequente, mesmo entre os atores da sociedade civil, de que, dada a complexidade dos desafios da abordagem territorial, o colegiado encontra inúmeras dificuldades para exercer satisfatoriamente sua outra função, a de gerir socialmente o território, ou seja, de articular políticas públicas e de aprovar e viabilizar projetos estratégicos para o seu desenvolvimento. Em muitos

territórios, algumas lideranças da sociedade civil local já começam a manifestar dúvidas quanto às possibilidades dos colegiados exercerem esta dupla função. Para eles, o CODETER é um espaço público e político de articulação de atores e de controle social das políticas e dos projetos, e não de operacionalização destes. Em suma, a função de governança do colegiado seria a de democratização e não a de gestão social do território.

Embora bastante polêmica, existem obstáculos encontrados pela política territorial que reforçam esta posição: (i) a reduzida capacidade técnica à disposição do colegiado para a formulação, viabilização e acompanhamento dos projetos, cujos caminhos burocráticos de tramitação são, em geral, morosos e difíceis. Isto reforça a relevância do que Delgado e Leite (2011) chamaram de “fortalecimento do processo de profissionalização da atividade de gerenciamento territorial” que contribua para melhorar a forma de atuação do Estado neste tema; (ii) a também reduzida presença de representantes de outras políticas setoriais não diretamente ligadas ao agrícola/rural (saúde, educação, meio ambiente etc.), que inviabiliza a capacidade do colegiado de articular essas políticas para o desenvolvimento territorial, além de impor ao mesmo o requerimento de uma capacitação técnica intersetorial e multidimensional difícil de ser atendida a contento; (iii) a inexistência de um marco jurídico territorial, que impede que entes territoriais possam realizar investimentos com dinheiro público federal, exigindo parcerias com prefeituras e/ou agências do governo estadual. Além de dificuldades gerenciais e políticas envolvidas (governos estaduais de oposição ao Governo Federal, prefeituras inadimplentes) – inviabilizando a execução de alguns projetos aprovados¹⁴ –, a dependência do colegiado em relação às prefeituras para viabilizar a execução dos projetos conferiu a muitos deles um caráter mais municipal do que territorial, reproduzindo a fragmentação de projetos e de recursos financeiros do PRONAF Infraestrutura e Serviços. Note-se, contudo, que a adoção da abordagem territorial por alguns governos estaduais pode ajudar a neutralizar algumas dessas e outras dificuldades.

Para finalizar, cabe reafirmar que o PTC poderia ter desempenhado um papel importante no enfrentamento de algumas das dificuldades

¹⁴ Como reflexo desta situação, importante estudo sobre o financiamento da política territorial (LEITE e WESZ JR, 2011) indica que, embora os valores nominais contratados pelo PRONAT tenham aumentado progressivamente (cerca de 150%) no período 2004-2007 (uma fase de expansão do programa), a participação dos valores pagos sobre os contratados caiu continuamente, passando de cerca de 80% em 2004 para 60% em 2007.

da política territorial, acima aludidas. Sua ênfase na intersetorialidade, sua força política durante o Governo Lula e o considerável volume de recursos que anunciou mobilizar poderiam ter provocado significativas mudanças e alavancado uma nova fase da política territorial brasileira, afastando-a do modelo originado no PRONAF Infraestrutura e Serviços. No entanto, sua excessiva característica *top-down* e sua postura operacional de reconhecer principalmente as agências estatais como atores da política; seu afastamento da institucionalidade e dos atores sociais territoriais; e a ausência de uma noção de ruralidade e de uma estratégia de enfrentamento da pobreza em sua concepção foram fatores que criaram frustrações nos colegiados territoriais e dificultaram o avanço da política territorial.

Iniciativas recentes, como a criação de 74 novos territórios rurais em maio de 2013, parecem sinalizar para tentativas de retomada das políticas territoriais no Brasil. Com base nos resultados desta e de outras pesquisas (DELGADO e LEITE, 2011; FAVARETO *et al.*, 2010; BACELAR *et al.*, 2009), esta ampliação numérica poderia vir acompanhada de reconsiderações na política: a formulação e a implementação de um modelo de política de desenvolvimento rural que se afaste e supere o modelo originário do PRONAF Infraestrutura e Serviços; o repensar da concepção de ruralidade dominante na política territorial, considerando a diversidade de atores, setores e atividades dos territórios e as potencialidades das inter-relações urbano-rurais para o desenvolvimento territorial; e a rediscussão do colegiado e da institucionalidade territorial, tendo em vista os complexos desafios presentes nas duas funções da governança (democratização e gestão social) atribuídas ao colegiado, associados à definição de mecanismos que garantam maior transparência das ações e das decisões.

Referências bibliográficas

- ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. In: *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003a, p. 57-82.
- ABRAMOVAY, Ricardo. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. In: *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003b, p. 57-883-100.
- ALMEIDA, Alfredo W.B. Territórios e territorialidades específicas na Amazônia: entre a “proteção” e o “protecionismo”. *Caderno CRH*, v.25, n.64, p.63-71, jan./abr, 2012.
- ARAÚJO, Marlon A.T.; SALES BELO, Patrícia. Grandes projetos minerários e comunidades tradicionais na Amazônia: impactos e perspectivas. *Revista de Políticas Públicas*, v.13, n.2, p. 265-277, 2009.

- ASSIS, Willian Santos de; LEITE, Sergio Perreira; GRISA, Catia. Território do Sudeste Paraense (PA). In: LEITE, Sergio Pereira *et al.* *Produto 3: Enfrentamento da pobreza, desenvolvimento territorial e políticas públicas: marco analítico e evidências a partir de cinco estudos de caso*. IICA, 2012. (Relatório de pesquisa – Mimeo).
- BACELAR, Tânia. *et al.* *Gestão social dos territórios*. Brasília: IICA, 2009.
- BARBOSA, Rômulo; ZIMMERMANN, Silvia; TECCHIO, Andréia. Território da Serra Geral (MG). In: LEITE, Sergio Pereira *et al.* *Produto 3: Enfrentamento da pobreza, desenvolvimento territorial e políticas públicas: marco analítico e evidências a partir de cinco estudos de caso*. IICA, 2012. (Relatório de pesquisa – Mimeo).
- BERDEGUE, Julio; BENITO, Felix M. *De Yucután a Chiloé: dinâmicas territoriales en America Latina*. Buenos Aires: Theseo Editorial, 2012.
- BONNAL, Philippe. Referências e considerações para o estudo e a atuação dos programas de desenvolvimento territorial (PRONAT e PTC) na perspectiva da redução da pobreza em territórios rurais. In: LEITE, Sergio Pereira. *Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil*. Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 2013, v.19, p.33-56.
- BONNAL, Philippe; DELGADO, Nelson Giordano; CAZELLA, Ademir. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural. In: DELGADO, Nelson Giordano; LEITE, Sergio Pereira. *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 2011, v. 14, p. 35-60.
- BONNAL, Philippe; KATO, Karina. O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural brasileiro. In: DELGADO, Nelson Giordano; LEITE, Sergio Pereira. *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 2011, v. 14, p. 61-88.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. *2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário: propostas priorizadas para o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário – PNDRSS*, aprovadas na plenária final. Brasília: MDA/CONDRAF, 2013.
- _____. *1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário: documento final*. Brasília: MDA/CONDRAF, 2008.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Orientações gerais para a elaboração e qualificação dos PTDRS*. Brasília: SDT, 2010.

- _____. *Orientações e reflexões para a constituição e funcionamento dos colegiados territoriais*. Brasília (DF): MDA/SDT, 2009.
- _____. *Referências para o apoio ao desenvolvimento territorial*. Série documentos institucionais 01-2005. Brasília (DF): MDA/SDT, 2004.
- CANIELLO, Márcio; PIRAUX, Marc; BASTOS, Valério V.S. Ideias e práticas na gestão social dos Territórios da Cidadania. O caso do Território da Borborema, Paraíba. *Sustentabilidade em Debate*, 2013, v. 4, n.2, p.19-40.
- CAZELLA, Ademir A.; ZIMMERMANN, Silvia; LEITE, Sergio Pereira. Ações e políticas no processo de gestão do Programa Territórios da Cidadania: análise a partir dos estudos de caso. In: LEITE, Sergio Pereira. *Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil*. Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 2013, v. 19, p.289-338.
- DELGADO, Nelson Giordano; GRISA, Catia. Institucionalidades, governança e projetos territoriais na política de desenvolvimento rural no Brasil. In: LEITE, Sergio Pereira. *Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil*. Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 2013, v. 19, p.239-288.
- DELGADO, Nelson Giordano; LEITE, Sergio Pereira. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: DELGADO, Nelson Giordano; LEITE, Sergio Pereira. *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília: IICA, 2011, v. 14, p.89-130.
- ECHEVERRI, Rafael. *Identidade e território no Brasil*. Brasília: IICA, 2009a.
- _____. A gestão social dos territórios: o desafio da multidimensionalidade: uma visão a partir da América Latina. In: BACELAR, Tania. *et al. Gestão social dos territórios*. Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 2009b, v. 10, p. 25-34.
- FAVARETO, Arilson *et al.* *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: IICA, 2010.
- FAVARETO, Arilson; SEIFER, Paulo. *Nova ruralidade e desenvolvimento territorial – problemas de definição e implicações para o desenho de políticas*, Versão 7 de abril de 2011, 45 p.
- FLEXOR, Georges. A economia política da construção institucional do mercado de biodiesel no Brasil. In: BONNAL, Philippe.; LEITE, Sergio Pereira. *Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011, p. 363-387.
- FLEURY, Lorena; ALMEIDA, Jalcione. A construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte: conflito ambiental e o dilema do desenvolvimento. *Ambiente e Sociedade*, v. 16, p. 141-156, 2013.

- FOX, Jonathan. How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico. *World Development*, v.24, n.6, p.1089-1103, jun. 1996.
- GRISA, Catia. Projetos estratégicos e ações para o desenvolvimento territorial: uma análise do PRONAT e do Programa Territórios da Cidadania. In: LEITE, Sergio Pereira. *Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil*. Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 2013, v. 19, p.149-176.
- KINGDON, John. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston (Mass): Little, Brown and Co, 1984.
- LASA, Claudio; DELGADO, Nelson Giordano. O Território Irecê (BA). In: LEITE, Sergio Pereira et al. *Produto 3: Enfrentamento da pobreza, desenvolvimento territorial e políticas públicas: marco analítico e evidências a partir de cinco estudos de caso*. IICA, 2012. (Relatório de pesquisa – Mimeo).
- LEITE, Sergio Pereira; KATO, Karina. Desafios dos processos de gestão social e proposição de política. In: BACELAR, Tânia. et al. *Gestão social dos territórios*. Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 2009, v. 10, p. 95- 154.
- LEITE, Sergio Pereira; WESZ Jr., Valdemar João. O financiamento da política de desenvolvimento territorial: uma análise do PRONAT e do Programa Território da Cidadania. In: LEITE, Sergio Pereira; DELGADO, Nelson Giordano. *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 2011, v. 14. p. 169-196.
- LOPES, Eliano Azevedo; DELGADO, Nelson Giordano; GRISA, Catia. Território Sertão Ocidental – SE. In: LEITE, Sergio Pereira et al. *Produto 3: Enfrentamento da pobreza, desenvolvimento territorial e políticas públicas: marco analítico e evidências a partir de cinco estudos de caso*. IICA, 2012. (Relatório de pesquisa – Mimeo).
- MAHONEY, James. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in comparative international development*, 2001, v.36, n.1, p. 111-141.
- MAHONEY James; THELEN Kathleen. *Explaining institutional change. ambiguity, agency and power*. Cambridge University Press, 2010.
- MASSARDIER, Gilles et al. La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle : L'exemple du «développement rural durable territorial» au Brésil, territoire Aguas Emendadas. *Participations*, n. 2, p. 78-102, 2012.

- MATTEI, Lauro. Pobreza rural: um fenômeno histórico-estrutural relacionado à estrutura agrária do país. *Boletim Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura*, n. 45, janeiro de 2012.
- MATTEI, Lauro; MALUF, Renato. Pobreza rural: concepções, determinantes e agenda de políticas públicas para seu enfrentamento. *Fórum DRS: boletim eletrônico*, ano 5, edição 72, jan.2011.
- MATTEI, Lauro; TECCHIO, Andreia. Caracterização e evolução da pobreza nos seis Territórios da Cidadania selecionados. In: LEITE, Sergio Pereira. *Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil*. Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 2013, v. 19, p.213-238.
- MEDEIROS, Leonilde; DIAS, Marcelo Miná. Marco jurídico-normativo para o desenvolvimento rural com enfoque territorial. In: LEITE, Sergio Pereira; DELGADO, Nelson Giordano. *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 2011, v. 14, p. 197-230.
- MIRANDA, Carlos; SILVA, Heithel. *Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras*. Brasília: IICA, 2013, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 21.
- OFFE, Claus. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo e Brasília: Ed. UNESP e ENAP, 2001, p.119-145.
- OLIVEIRA, Carlos D.S; PERAFÁN, Mireya E.V. Gestão social no âmbito do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. In: *Anais 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais*. Belém (PA): Rede de Estudos Rurais, 2012.
- ROSAR, Daniel; CAZELLA, Ademir; ZIMMERMANN, Silvia. Território Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos. In: LEITE, Sergio Pereira et al. *Produto 3: Enfrentamento da pobreza, desenvolvimento territorial e políticas públicas: marco analítico e evidências a partir de cinco estudos de caso*. IICA, 2012. (Relatório de pesquisa – Mimeo).
- SANTOS, Maria Helena Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-Constituinte. *Dados*, v. 40, n.3, 1997.
- SILVA, Marcelo Kunrath; SCHNEIDER, Sergio. A participação dos agricultores nas políticas de desenvolvimento rural: a experiência recente dos Conselhos Municipais e os impactos do PRONAF – Infraestrutura e Serviços. In: SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo

Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004.

SILVA, Sandro Pereira. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre Estado e sociedade no Brasil. In: BOUERI, Rogério; COSTA, Marco A. *Brasil em desenvolvimento 2013: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2013a, p. 117-146.

_____. Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil. *Texto para Discussão*. Brasília (DF): IPEA, 2013b.

TECCHIO, Andreia. *Políticas públicas de desenvolvimento territorial e superação da pobreza no meio rural brasileiro: estudo de caso no Território Meio Oeste Contestado (SC)*. CAZELLA, Ademir. Florianópolis: Programa de Pós Graduação em Agroecossistemas. 2012.

TECCHIO, Andreia; CAZELLA, Ademir. Território Meio Oeste Contestado – SC. In: LEITE, Sergio Pereira *et al.* *Produto 3: Enfrentamento da pobreza, desenvolvimento territorial e políticas públicas: marco analítico e evidências a partir de cinco estudos de caso*. IICA, 2012. (Relatório de pesquisa – Mimeo).

DELGADO, Nelson Giordano e Catia Grisa. Políticas de desenvolvimento territorial e pobreza rural no Brasil: análise das institucionalidades e da governança. *Estudos Sociedade e Agricultura*, abril de 2014, vol. 22, n. 1, p. 132-163, ISSN 1413-0580.

Resumo: (*Políticas de desenvolvimento territorial e pobreza rural no Brasil: análise das institucionalidades e da governança*). As institucionalidades e a governança nas políticas brasileiras de desenvolvimento territorial e a relação destas com a superação da pobreza no meio rural constituem o foco de análise deste artigo. São objetos de análise o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), criado em 2003, e o Programa Territórios da Cidadania (PTC), instituído em 2008. Além de pesquisa bibliográfica e documental, a investigação contou com a realização de estudos de casos em seis Territórios da Cidadania, distribuídos entre as grandes regiões brasileiras. Os resultados sinalizam para as limitações de ambas as políticas públicas no enfrentamento da pobreza rural e, principalmente, para os entraves e desafios da perspectiva do desenvolvimento territorial no que se

refere à governança, envolvendo diversos atores, atividades e setores nos territórios, e à criação, efetividade e reprodução de novas e velhas institucionalidades.

Palavras-chave: desenvolvimento territorial, políticas públicas, pobreza rural, governança e instituições.

Abstract: (*Territorial Development Policies and Rural Poverty in Brazil: analysis of institutions and governance*). Institutions and governance in Brazilian territorial development policies and their relation to overcoming poverty in rural areas are the focus of analysis in this paper. The Program for Sustainable Development of Rural Territories (PRONAT) created in 2003 and the Territories of Citizenship Program (PTC) established in 2008 are the subjects of analysis. In addition to documentary and bibliographical research, the investigation included case studies in six territories distributed among the different Brazilian regions. The results point to the limitations of public policies in addressing rural poverty and mainly to obstacles and challenges from the perspective of territorial development with regard to governance, involving different actors, sectors and activities in the territories, and with regard to creation, effectiveness and reproduction of old and new institutions.

Key words: Territorial Development, public policies, rural poverty, governance and institutions.

Artigo recebido em 20/02/2014

Artigo aprovado para publicação em 07/05/2014