

ISSN 1519-4612

Universidade Federal Fluminense
TEXTOS PARA DISCUSSÃO
UFF/ECONOMIA

Universidade Federal Fluminense
Faculdade de Economia
Rua Tiradentes, 17 – Ingá – Niterói (RJ)
Tel.: (0xx21) 2629-9699 Fax: (0xx21) 2629-9700
<http://www.uff.br/econ>
esc@vm.uff.br

**Experiências de
desenvolvimento
territorial rural no Brasil**

Carlos Enrique Guanzirolli
TD 188
Maio/2006

Resumo

As políticas agrárias implementadas nas últimas décadas revelaram-se insuficientes em gerar desenvolvimento rural no país. Tanto a questão da terra, como a da assistência técnica e a relacionada com o crédito rural mostram que políticas nacionais e centralizadas na União teriam sido incapazes de surtir os efeitos esperados, por serem insensíveis às particularidades locais e por pretender sujeitar a matriz social local aos interesses “nacionais”.

Chega-se à conclusão, na década de 90, que faltaram diagnósticos das dinâmicas regionais tanto no que diz respeito às cadeias produtivas de cada região, como no que se refere aos limitantes educacionais, de saúde, de infra-estrutura em geral, que não permitem que as famílias de agricultores que moram e trabalham nessas regiões se desenvolvam suficientemente.

Surge assim a chamada abordagem territorial, que representa um novo desafio conceitual e pragmático para os novos pesquisadores no assunto. Este artigo pretende alinhavar algumas das polêmicas envolvidas na discussão deste conceito e trazer também à tona as principais experiências desenvolvidas no Brasil recentemente neste sentido.

1-INTRODUÇÃO¹:

A discussão do desenvolvimento rural e territorial surge da constatação de que a estratégia "Cepalina" de apostar no crescimento econômico, unicamente, como forma de aliviar ou eliminar a pobreza não teria gerado, nas últimas décadas, os resultados esperados. Houve crescimento econômico concomitantemente com aumento do desemprego e da informalidade, sem diminuição significativa da pobreza.

O desenvolvimento agrícola não implicou, tampouco, necessariamente em desenvolvimento rural. No padrão “revolução verde”, que se consolidou a partir da segunda metade dos anos 1960, a rápida incorporação de insumos modernos levou, entre outras coisas, ao aprofundamento do processo de esvaziamento do campo, à desaparecimento de muitas unidades familiares de produção, bem como a outros fenômenos igualmente importantes.

Era necessário ter estratégias específicas de combate à pobreza, e o desenvolvimento rural territorial era uma delas.

Experiências interessantes neste sentido que aconteceram no passado em Europa motivaram a discussão no Brasil. Na rota do vinho (Toscana), por exemplo, teriam sido criados novos mercados, e novos serviços a partir da integração e organização dos atores econômicos locais, gerando uma estrutura simbólica e material de elementos que agregam valor, aparecendo diversas categorias de atores, como produtores de vinho, distribuidores, gastronômicos, atividades turísticas, artesãos, representantes das atividades rurais, etc.

A política de desenvolvimento rural da Europa conhecida como Pilar II da PAC, e que foi incluída na Caixa Verde da OMC, tem como base teórica os conceitos de multifuncionalidade e de economias de escopo.

Esta política tem a vantagem de gerar externalidades positivas, como as ligadas ao meio ambiente, a segurança alimentar e a viabilidade das áreas rurais, sem uso de medidas que afetem o comércio internacional, sendo assim permitidas pela OMC.

No Brasil, embora não exista essa tradição nem a quantidade de locais com identidades culturais e históricas tão fortes como na Europa, já existem políticas tendendo a fortalecer os territórios.

¹ Artigo elaborado para apresentação no Seminário FAO/MDA em preparação da Conferência Internacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural Foz de Iguaçu, 14 a 16 de Dezembro de 2005

Surgiram após analisar as políticas agrárias implementadas nas últimas décadas e verificar a impossibilidade de tratar o país como de forma homogênea. Tanto a questão da terra, como a da assistência técnica e a relacionada com o crédito rural mostram que políticas nacionais e centralizadas na União teriam sido incapazes de surtir os efeitos esperados, por serem insensíveis às particularidades locais e por pretender sujeitar a matriz social local aos interesses “nacionais”.

Quando muito, encontraram-se iniciativas de acordos, via convênios, que expressavam apenas o interesse local em aumentar o montante de recursos à disposição, mas não revelavam uma real integração em função de objetivos comuns.

Ao se tratar de avaliar as políticas agrárias percebeu-se que embora a agricultura familiar fosse responsável por 38,9 % do PIB agrícola no Brasil ², apenas 16% dos agricultores familiares receberam assistência técnica, 38 % tem uma área inferior a 5 ha, 50 % trabalhavam com uso de tecnologia manual, recebiam apenas 11 % do total dos financiamentos rurais e havia uma carência enorme em termos de eletrificação, água, educação, saúde, etc, entre outros problemas.

Para enfrentar essa situação, o Governo não podia continuar apenas com a política de apagar incêndios via assentamentos de reforma agrária, era necessária uma série muito mais ampla e diversa de políticas, que fossem desde o agrícola em particular, até outras que entravam no campo educacional e até cultural, passando também pelo incentivo as atividades rurais não agrícolas.

Para isso, chegou-se à conclusão que era indispensável que houvesse um bom diagnóstico das dinâmicas regionais (de cada realidade regional), tanto no que diz respeito às cadeias produtivas de cada região, caracterizando os entraves das mesmas, como no que se refere aos limitantes educacionais, de saúde, de infra-estrutura em geral, que não permitem que as famílias de agricultores que moram e trabalham nessas regiões se desenvolvam suficientemente.

Mas várias dúvidas surgem ao se avaliar esta estratégia:

Será que a abordagem territorial terá capacidade de contribuir com o enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais e regionais brasileiras? Essa política, nascida em Europa, se aplica ao Brasil?; Como ficam as políticas setoriais? Passam a depender dos planos

² Ver Novo Retrato da Agricultura Brasileira: O Brasil Redescoberto. MDA/FAO. Janeiro de 2000.

territoriais? E a Reforma Agrária? Pode se basear toda a política de um governo na “construção” prévia de territórios?

E os *trade offs*? Participação versus eficácia, representatividade versus inovação? Como garantir participação sem um fortalecimento prévio dos atores sociais para que passem realmente a participar? Trata-se de uma estratégia de inclusão social ou de compensação?.

Em suma, são estas algumas das perguntas que tentaremos responder ao longo deste seminário.

2) ANTECEDENTES DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.

Do ponto de vista da teoria econômica as questões relacionadas ao território eram tratadas, no passado, predominantemente pelas teorias da localização que em linhas gerais buscavam entender as causas da ineficiência da alocação de recursos inter e intra-espacos. Nos anos 1950 surgem diversos estudos enfocando a natureza desigual do desenvolvimento. Hirshmann (1958), entre outros autores, demonstrou a capacidade de determinados espacos criarem economias de aglomeração geradoras de retornos crescentes para os investimentos. Um processo polarizador e concentrador denominado por Myrdal de “processo de causalção circular cumulativa” mas que na prática resumia os chamados “efeitos de aglomeração marshalianos”.

Do ponto de vista das políticas pode se dizer que nos últimos 30 anos as intervenções foram sempre setoriais dando conta apenas parcialmente dos problemas e potencialidades dos territórios com os quais tratava. Durante muito tempo vigoraram políticas abstratas de ordem nacional desvinculadas da diversidade econômica, social e política desses territórios que poucas vezes se adaptavam aos contextos locais. Para compensar estas limitações se tentou posteriormente implementar grandes projetos integrados, que ao ficar sobrecarregados de programas, projetos e atividades acabaram sendo inmanejáveis. (FAO, 2005).

Mais recentemente as políticas agrícolas da Comunidade Européia apresentaram uma alteração a este caráter produtivista, estando cada vez mais condicionadas pelos aspectos de sustentabilidade e multifuncionalidade da agricultura.

A experiência da “Terceira Itália” tinha se tornado uma referência paradigmática para a formulação e implantação de estratégias de desenvolvimento territorial em muitos lugares do mundo. Uma região que conseguira encontrar respostas próprias e inovadoras de desenvolvimento, garantindo seu dinamismo econômico, mesmo num contexto de crise econômica mundial. (Ortega e Mendonça, 2005).

Um exemplo das atuais iniciativas de desenvolvimento rural na União Européia é o programa LEADER (*Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale*), instituído a partir de 1991. Ray (2000) ressalta o caráter singular e moderno dessa estratégia de desenvolvimento endógeno, voltada para ações em pequena escala. É destinada a territórios rurais em desvantagem sócio-econômica, desenvolvendo-se de forma descentralizada. Pressupõe parcerias e cooperação entre todas as esferas de poder envolvidas,

assim como a participação ativa de comunidades rurais. Assim, o programa não é setorial, atua no território, as atividades econômicas são reorientadas para maximizar a retenção dos benefícios dentro do local, se focalizam as capacidades e necessidades do povo da localidade, dando ênfase à participação dos atores locais nas decisões.

No futuro pode ser que estas linhas de atuação acabem formatando toda a política da CE na agricultura, mas atualmente elas respondem apenas por aproximadamente 10% do total do orçamento da PAC. Lowe *et al* (2002) analisam a implementação dos programas associados ao Pilar II pela França e Grã-Bretanha, países com distintas visões sobre o papel das políticas agrícolas. Uma fonte de recursos advém da possibilidade redirecionar discricionariamente parte dos pagamentos diretos (modulação) e das penalidades pela não-observância de restrições ambientais. Além desses recursos, estão disponíveis recursos oriundos do orçamento da CAP (aproximadamente Euro 4,4 bilhões, em 2000).

No Brasil o tema da integração das políticas num certo território começou a ser objeto de políticas específicas no Nordeste nos anos 70 com os PDRI (Planos De Desenvolvimento Integrados), que eram um esforço de eliminar as desigualdades regionais com grandes investimentos de capital, mas sem participação social.

Nos Planos de Reforma Agrária também havia referências as regiões. O PNRA de 1986 estabelecia regiões prioritárias onde se concentrariam os esforços da reforma agrária.³

A descentralização, promovida pela constituição de 1988, no entanto da o pontapé inicial, ao permitir que os municípios, antes desprovidos de poderes e recursos, passassem a assumir um papel de destaque no planejamento e na implementação de políticas de desenvolvimento.

Entretanto, vários fatores concorrem para que a descentralização não cumpra suas promessas de promoção do desenvolvimento local: a) a descentralização repassou responsabilidades para os municípios, mas não os meios necessários para dar conta delas; b) a descentralização por si só não alterou as relações de poder no município e a forma autoritária e clientelista como muitas prefeituras ainda hoje são governadas. Com isso, as possibilidades de participação da população, em particular dos grupos mais marginalizados, continuaram muito reduzidas.

³ Esta iniciativa caiu em descrédito por causa do episódio de Maringá, município do Estado de Paraná que em 1986 foi declarado por inteiro, como prioritário para reforma agrária, o que criou um problema institucional que levou a derrubada de um presidente do INCRA (Jose Gomes da Silva).

Não era possível passar, simplesmente por efeito da lei, de uma situação de centralização extrema na qual a federação definia e executava a maioria das ações de desenvolvimento para o planejamento participativo do desenvolvimento municipal e regional.

Para evitar essa simplificação algumas organizações internacionais e projetos de cooperação técnica vinham, em meados dos anos 90, desenvolvendo atividades com esse conceito através de concepções de resgate de capital social, território e descentralização. Pode se citar o Banco Mundial (Projeto Nordeste, FUMOC) e a FAO que propunha a realização de diagnósticos regionais, que levariam a elaboração de Planos de Desenvolvimento Regional Rural Sustentável dentro de uma visão de “*Organização do Território*”.

No final da década de 1990 o governo FHC, criou o Programa Comunidade Ativa inserindo as estratégias de desenvolvimento territorial em suas políticas sociais. Coordenado pela Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária o Programa Comunidade Ativa foi criado com o objetivo básico de combater a pobreza e promover o desenvolvimento através da indução do “Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” (DLIS). Um Programa de indução ao desenvolvimento local dos espaços mais deprimidos do país. A ênfase estava na descentralização e na focalização dos programas para evitar a dispersão e desperdício de recursos.

“Novos e múltiplos laços de realimentação de reforço que façam com que mais capital humano (conhecimento) gere mais capital social (empoderamento), que gere mais capital empresarial (riqueza), que gere mais renda, que gere mais capital humano, desencadeando círculos virtuosos e ‘rodando’ nestes círculos, por assim dizer, por conta própria” (DELIS, SEBRAE) (apud Franco, 2000).

O Ministério de Ciência e tecnologia e a FINEP entraram, em 1998, também nesta linha de atuação territorial, ao promover o desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais (APLs) que eram “aglomerados de agentes econômicos, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, que apresentam vínculos consistentes de articulação, interação, cooperação e aprendizagem e vantagens microeconômicas advindas da proximidade entre os agentes” (MCT/FINEP)

Na área acadêmica podem se citar vários estudos que no final da década de 90 deram base empírica e teórica aos conceitos de agricultura familiar e desenvolvimento rural. O estudo de pluriatividade do Projeto RurUrbano de Graziano da Silva (1999), mostrou que no Brasil estava havendo uma diminuição do processo de esvaziamento rural e uma certa

tendência a reforçar certos espaços rurais, o trabalho de José Elí da Veiga (2002) sobre “cidades imaginárias” revelara a verdadeira dimensão do setor rural no Brasil, o da FAO/INCRA (MDA/FAO, 2001) comprovou a existência de um setor de agricultura familiar com possibilidades de se converter em alavanca de desenvolvimento territorial e o de Sergio Leite (2000) relacionou a reforma agrária ao desenvolvimento regional a través do estudo do impacto dos assentamentos nas regiões onde estavam localizados.

Ricardo Abramovay mostrara, pouco depois, como a noção de multifuncionalidade aponta para o esgotamento de um modelo de intervenção de caráter setorial (sustentar a renda da agricultura) e para a necessidade de sua substituição por uma ação pública cada vez menos homogênea, que leve em conta as características das diferentes regiões (ABRAMOVAY, 2003).

Começava a surgir a discussão sobre o desenvolvimento regional e local e a serem feitos diagnósticos de sistemas agrários (FAO/INCRA) visando detectar áreas onde as sinergias entre agricultores familiares e assentados fossem maiores. O objetivo era permitir um esforço de coordenação entre esses atores dentro de numa estratégia de desenvolvimento regional que evitasse o isolamento do assentamento. (Novo Mundo Rural, MDA, 2001).

Vários outros autores tentaram na época articular a reforma agrária com as idéias de desenvolvimento rural e participação. Tentava-se produzir uma metodologia que juntasse as idéias do DSA (Sistemas Agrários) com o DRP (Rural Participativo) e a pesquisa-ação, numa metodologia única que permitisse realizar diagnósticos locais e regionais de forma participativa.

A ênfase da época, no entanto, era com uma política setorial, a Reforma Agrária, e com a solução dos problemas que apareciam em torno dela e que requeriam solução imediata. Tratava-se de dar satisfação tanto ao MST como a sociedade em assuntos polêmicos como ser: os números de sem terra que demandavam por terra (Sonia Bergamasco, 2000), quais eram os custos da reforma agrária (Shigeo Shiki, Nader 2000), o tamanho do orçamento da união para assuntos agrários (Gasques e Vilaverde,2000), os fatores de sucesso dos assentamentos (Bianchini e Bittencourt,2000), a relação entre os conflitos de terra e os números de assentados (Tavares, dos Santos,2000), as desistências e abandonos nos assentamentos (Regina Bruno, Medeiros,L,2000), o papel do Imposto Territorial Rural

(Ademar Romeiro,2000), a avaliação do sistema de crédito especial para Reforma Agrária. PROCERA (Buainain, A Marcio,Gervásio Resende, 2000)⁴.

O centro dinâmico do debate no final do milênio rondava em torno da a reforma agrária e a agricultura familiar e em como solucionar os problemas citados acima.

Além da política de assentamentos o governo anterior criara, em 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) que foi assumido como uma proposta de desenvolvimento do meio rural brasileiro. Em termos das linhas de financiamento, uma das principais “inovações” do PRONAF foi à criação da linha “PRONAF infra-estrutura e serviços”. Ortega e Mendonça (2005) destacam a linha de crédito PRONAF Infra-estrutura como uma importante iniciativa de construção de políticas públicas descentralizadas, baseadas numa abordagem que leva em consideração necessidades territoriais e não setoriais e que obriga os municípios a se organizar para poder se candidatar a infra estrutura coletiva.

Os municípios deviam formar Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural que deveriam monitorar a elaboração de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural. No bojo deste programa, em 2002, foi elaborado um esboço de Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e se criou Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDRS) com objetivo de avançar na política de desenvolvimento rural.

No Governo Lula as iniciativas de planejamento territorial se expandem a vários ministérios: o Ministério do Desenvolvimento Social com o “Fome Zero” e os CONSADs, o Ministério de Integração Nacional com os PROMESSOs e o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) com os Planos de Desenvolvimento Rural Territorial.

O Ministério de Desenvolvimento Social cria o “Fome Zero” com a idéia básica de que “existem problemas locais que extrapolam os limites municipais e que o enfrentamento destes problemas, a alavancagem das potencialidades, e a construção e o fortalecimento do capital social, em muitos casos, poderia ter mais viabilidade se realizado através de um nível de articulação entre grupos de municípios unidos por laços de identidade social, cultural, ambiental, tecnológico ou econômico” (apud Ortega e Mendonça,2005).

O Ministério de Integração Nacional (MIN) lançou a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). A PNDR está voltada para a redução das desigualdades regionais e também para a ativação das potencialidades de desenvolvimento das regiões

⁴ Ver estes trabalhos no site do projeto de cooperação técnica MDA/FAO (<http://www.mda/fao>).

brasileiras. O ponto central da estratégia é valorizar a diversidade regional do país, em múltiplas dimensões, ambiental, socioeconômica e cultural por meio da elaboração e implementação de planos de desenvolvimento regionais. “Programas de Promoção e Sustentabilidade dos Espaços Sub-regionais (PROMESO’s)”. Atualmente estão definidos 13 (treze) desses sub-espacos regionais no território brasileiro.

O Ministério de Desenvolvimento Agrário, por sua vez, coloca a abordagem territorial como eixo central e o foco de sua atuação: “A meta fundamental do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais é estimular e favorecer a coesão social e territorial das regiões e dos países onde ela é empregada como harmonizador do processo de ordenamento (regulação descendente), e de desenvolvimento (reação ascendente), das sociedades nacionais. [...] No entanto, a revelação definitiva somente ocorrerá quando sua população, por meio dos fatores sociais, reconheça seus elementos caracterizadores da coesão social e territorial, durante, ou logo após, o processo de sua identidade e proposição de sua visão de futuro”. (MDA, 2003, pp 24)

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial iniciou suas ações nos estados a partir da definição de territórios prioritários. A escolha e delimitação geográfica desses territórios se deram de forma compartilhada entre as instituições que se ocupam da política de desenvolvimento rural em cada unidade da federação. No entanto, a SDT estabeleceu duas orientações básicas para a definição dos 10 territórios rurais nos estados: 1) Caracterização geral da denominação “território rural”, tendo por base as microrregiões geográficas com densidades demográficas menores que 80 hab/km² e população média por município de até 50.000 habitantes. 2) Critérios de priorização a partir do foco de atuação do Ministério do Desenvolvimento Agrário: a) concentração de agricultores familiares e de famílias de agricultores sem terra acampadas ou assentadas por programas de reforma agrária; b) ordenamento e priorização dos trabalhos nos territórios, através da parceria entre Governo e Sociedade Civil articulada no interior dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável. Esse último critério leva em consideração o grau de incidência de capital social; a convergência de interesses e participação da sociedade civil e governos estaduais; as áreas de prioridade de ação do Governo Federal nos estados; e a incidência de programas, projetos e planos de desenvolvimento no processo de delimitação dos territórios. (MDA, 2003, pp 33)

A SDT promoveu a criação Comissões de Implantação das Ações Territoriais (Ciat) por um período de cinco anos, para coordenar as ações de elaboração do Plano Territorial de

Desenvolvimento Rural Sustentável (Ptdrs), a partir do qual se espera que cada território tenha condições de auto-gerir suas ações.

Para a constituição da Ciat, a SDT estabelece como critério básico o caráter da paridade entre sociedade civil e instituições governamentais, entendendo-se como governamentais inclusive as associações de municípios, por considerar que as mesmas prestam, direta ou indiretamente, diversos serviços de apoio ao Estado. Quanto às instituições integrantes da Ciat, a SDT orienta de forma genérica que as mesmas devem representar as “forças vivas do território”.

Como pode se perceber o eixo principal do debate atual deslocou-se da reforma agrária para o desenvolvimento territorial rural.

A pesar disso, o MDA mantém ainda o compromisso de implementar uma Reforma Agrária no Brasil, incorporando a esse programa à abordagem territorial. Segundo o PNRA “um programa de apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais, com alcance nacional, pressupõe uma decidida alteração do quadro fundiário brasileiro, pois se desconcentrando as terras, também se desconcentrarão as condições de desenvolvimento”. (MDA, 2004, pp.9)

O Plano prevê a adequação do modelo de reforma agrária às características de cada região, de cada bioma. “Ao invés de uma ação dispersa espacialmente e desarticulada, o Plano organizará sua atuação em áreas reformadas, o que reforçaria o caráter dinâmico da Reforma Agrária e seu papel na constituição de um novo tecido social em âmbito regional e nacional” (op cit.,pp. 9).

“Nas áreas reformadas se estabelecerá uma concentração espacial e uma integração produtiva entre os diversos segmentos que compõem o público alvo do Plano de Reforma Agrária – os assentamentos pré-existentes e os novos, os posseiros regularizados e os agricultores familiares – transformando-as em sistemas locais de produção rural integrantes de um plano de desenvolvimento territorial”. (MDA, 2004, pp 9).

Na visão do PNRA é a distribuição de terra e a implementação de projetos produtivos sustentados que gera pólos prósperos de desenvolvimento rural. Nas visões anteriores o angulo era outro, o plano de desenvolvimento territorial dava o sinal sobre o tipo de ações que deveriam ser implementadas numa determinada região, podendo as mesmas ser de âmbito fundiário mas também podendo ser de outra natureza, como educacional, de infra- estrutura, ect, dependendo do diagnóstico prévio que se fizer da área em questão.

3- ASPECTOS CONCEITUAIS

O **conceito de território** está relacionado diretamente com a idéia de poder, no seu sentido amplo, ou seja, nas suas diversas origens e manifestações, mas sempre focando sua projeção no espaço. Segundo Tartaruga (2005) “Seria um espaço determinado e delimitado por e a partir de relações de poder, que define, assim, um limite (alteridade) e que opera sobre um substrato referencial, em suma, o território é definido por relações sociais” (pp 5).

O território assume diferentes significados para uma comunidade islâmica, para uma tribo indígena, para uma família que vive numa grande metrópole ou, ainda, entre as pessoas dentro de cada grupo social. (Tartaruga, 2005). Na África, por exemplo, falar em território remete ao período tribal, sendo portanto um conceito difícil de assimilar num momento no qual os poderes da época pós colonial estão tentando construir a nação. Além disso, o poder, segundo Arendt (apud Tartaruga, 2005), seria inerente a qualquer comunidade política, mas precisa de **legitimidade** para poder existir.

Tartaruga (op cit, pp.6) descreve as seguintes dimensões deste poder:

- **política** (referida às relações espaço-poder em geral): a mais difundida, onde o território é visto como um espaço delimitado e controlado, através do qual se exerce um determinado poder, muitas vezes – mas não exclusivamente – relacionado ao poder político do Estado.

- **cultural** (muitas vezes culturalista) ou **simbólico-cultural**: aquela que prioriza a dimensão simbólica e mais subjetiva, em que o território é visto, sobretudo, como um produto da apropriação/valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido.

- **econômica** (muitas vezes economicista): menos difundida, enfatiza a dimensão espacial das relações econômicas, o território como fonte de recursos e/ou incorporado no embate entre classes sociais e na relação capital-trabalho, como produto da divisão “territorial” do trabalho, por exemplo.

Os territórios pode ser **cíclicos**, ou seja, que se apresentam periodicamente ou sazonalmente, **de baixa definição**, espaços caracterizados pela superposição de diferentes territórios em um mesmo espaço, o que pode provocar o surgimento de relações de poder adicionais, **contínuos** são aqueles que possuem contigüidade espacial, os mais usuais, e **descontínuos**, os que não possuem uma contigüidade espacial total. Alguns autores chamam

estes de rede ou território-rede; em termos gráficos, os territórios contínuos poderiam ser caracterizados por superfícies e os descontínuos, por pontos (Taratuga, 2005).

Daí decorre a tentativa de compreensão do território através de dois caminhos: das redes de informações e a volta ao indivíduo e sua escala cotidiana. No primeiro caminho, o estabelecimento das redes de informações permite que as informações percorram milhares de quilômetros em segundos. Essa situação acaba “diminuindo” as distâncias (através do aumento da velocidade), elemento central para a apreensão dos territórios pelos indivíduos, e dificultando a manutenção das identidades territoriais (nacionais, regionais, de vizinhança,). (Tartaruga, op cit, pp 6).

Desta forma o território pode formar-se e dissolver-se, se constituir e dissipar-se de modo relativamente rápido como uma tendência, portanto a instabilidade.

Esta situação poderia estar indicando o fim dos territórios, ou um grande processo de desterritorialização ou “uma nova forma de territorialização, a **multiterritorialidade**: ou seja, um processo concomitante de destruição e construção de territórios mesclando diferentes modalidades territoriais (como os ‘territórios-zona’ e os ‘territórios-rede’), em múltiplas escalas e novas formas de articulação territorial” (Tartaruga, pp 6).

Abre-se, a partir deste conceito, duas alternativas de “territorialização”: a) a econômica, que supõe articular de forma competitiva e sustentável a economia do território a mercados dinâmicos, e b) a institucional que sugere a interação dos atores locais entre si e com agentes externos, tendo como premissa a participação da população no processo e nos benefícios e volta do indivíduo a sua vida cotidiana.

Dentro da primeira linha a ênfase é colocada na competitividade do território. Ela estaria determinada pela ampla difusão do progresso técnico e do conhecimento entre as firmas, pelas características da infra estrutura existente (sistêmica), pela demanda externa ao território e pelos vínculos urbano-rurais que são essenciais para o desenvolvimento das atividades agrícolas e não-agrícolas no interior do território (Shetman, et al, 2004).

Ganhar competitividade implica, na abordagem econômica, gerar também economias de escopo. As economias de escopo se manifestam pela redução dos custos de transação que permitem a combinação de atividades correlatas, de tipo "marshalianas". Isto diminui os custos de transação por causa da maior facilidade na negociação de contratos entre compradores e vendedores, na redação de contratos e na resolução de disputas.

Ploeg, van et al (2000) mostram como a adição de uma nova atividade, seja um açougue, uma pousada rural ou um emprego não agrícola, envolve a reconfiguração das constelações preexistentes, gerando economias de escopo. Os países subdesenvolvidos poderiam competir com os desenvolvidos com base em atividades diversificadas que reduzem os custos de transação e transformação, compensando assim seus maiores custos de gestão.

Trata-se, em suma, dos custos de transação que são evitados ou diminuídos pela existência de várias atividades organizadas de forma sistêmica dentro de um estabelecimento e os custos de gestão que são diminuídos pela existência de atividades organizadas de forma cooperada entre vários produtores.⁵

Na segunda acepção, a institucional, o território não é um espaço físico ‘objetivamente existente’, é uma construção social isto é, “um conjunto de relações sociais que dão origem e expressam uma identidade e um sentido de propósito compartilhados por múltiplos agentes públicos e privados” (Tartaruga, op cit, pp.9).

Às capacidades da sociedade civil devem ser acrescidas as capacidades e as atribuições dos governos locais em suas dimensões técnicas, administrativas e políticas, caso contrário, as imposições externas são incontroláveis.

Com efeito, a participação social, em diversos graus e modos, está fortemente vinculada à possibilidade do surgimento de processos de (re)territorialização. “Assim, os territórios apropriados ou dominados podem ser reconhecidos e compreendidos a partir da participação dos indivíduos na efetivação, por exemplo, de políticas públicas ou de projetos sociais realizados pelas comunidades correspondentes”. (Tartaruga, op cit, pp 9).

Nas políticas públicas em geral, os processos decisórios participativos proporcionam, aos gestores dessas políticas e aos próprios participantes, o conhecimento, mesmo que parcial, da realidade. O que vem minimizar o problema da assimetria de informações para a tomada de decisões, problema clássico do Estado. (Shetman et al, 2004).

3.1 Níveis de Participação e de Eficácia:

⁵ Exemplos do primeiro caso podem ser a utilização do adubo residual do feijão, que fica no solo após a colheita, no plantio, em rotação, com o milho, a utilização do esterco das galinhas (avicultura), na produção de frutas, a produção consorciada para maximizar o aproveitamento da água, etc. São sistemas de produção, que combinam atividades e fatores de produção de uma forma mais eficiente que a produção realizada de forma isolada. Exemplos do segundo tipo são a comercialização coletiva, os consórcios de máquinas, os moinhos de mandioca coletivos, a organização de territórios e arranjos produtivos locais, etc; que diminuem os custos fixos e de transação para produtores de baixa escala.

As duas interpretações do conceito de território têm implicações diferentes e até opostas em termos da possível intervenção do poder público gerando alternativas excludentes em alguns casos ou *trade offs*.

O governo brasileiro teve duas formas de atuação diferente frente ao desenvolvimento local – nos 1970s, “de cima para baixo”; e hoje, com algumas iniciativas “de baixo para cima”. O primeiro tipo de estratégia tende aparentemente a apresentar um maior apelo econômico, em detrimento do social; ou seja, sua principal preocupação não é a inclusão das classes mais pauperizadas, mas o aumento do nível de emprego e renda agregados.

Segundo Ortega (2005) a segunda estratégia, por se caracterizar pelas parcerias governo-sociedade local, apresenta um maior potencial para o desenvolvimento local. Isto porque a descentralização do planejamento acarreta em uma maior organização da comunidade, aumentando a sua participação nas diretrizes que o município deve seguir. Desta forma, neste segundo tipo de investimento: i) há uma maior preocupação com aspectos sociais da localidade; ii) há um maior conhecimento das necessidades das famílias e das características locais, podendo-se aumentar a eficiência na exploração de suas potencialidades; iii) há um maior comprometimento da comunidade com o êxito dos programas implementados. Além destes benefícios, a elaboração de um plano de baixo para cima fomenta a democracia local, além de elevar a consciência da comunidade de sua responsabilidade social. Assim, Ortega acredita (Ortega, op cit) que esta forma de atuação confere maior legitimidade e eficácia aos modelos locais de desenvolvimento.

Não obstante todos esses fatores positivos, “o planejamento descentralizado tende a apresentar relativamente **piores resultados** à nível agregado para as variáveis econômicas – emprego, renda, infra-estrutura, entre outros – como observou Janvry & Sadoulet estudando alguns casos de atuação estatal na América Latina” (apud Ortega e Sobel, 2005, pp. 6).

Este *trade-off* apresenta-se como um problema, no momento em que os formuladores de políticas públicas procuram estabelecer suas estratégias de desenvolvimento local. Quando o objetivo é a melhoria das condições sociais da população mais marginalizada em pequenos municípios rurais, claramente as experiências mostram que a atuação descentralizada resulta em melhores resultados. No entanto, se o objetivo for melhorar as condições infra-estruturais, visando: i) reduzir os custos de produção do país; ii) elevar os superávits comerciais; iii) alavancar a economia e os níveis de emprego, entre outros, uma atuação centralizada garante melhores resultados. “Neste caso, chegar a fórmula em que os melhores resultados possam ser alcançados nas duas instâncias acima postas – social e econômica – é um desafio bastante

complexo, porém necessário para que o país passe a crescer economicamente, elevando, ao mesmo tempo, o desenvolvimento social e diminuindo as desigualdades” (Janvry & Sadoulet apud Ortega e Sobel, 2005, pp.7).

Marta Arretche (2005) destaca também este *trade off* entre participação e eficácia. Apoiando-se em Putnan descreve o processo de formação de capital social da seguinte forma “mobilizar energias cívicas comunidades e desencadear comportamentos cooperativos que diminuam custos de transação”. Mas, seria difícil imaginar uma comunidade, que partindo de uma situação de equilíbrio prévio de baixo capital social e físico, pudesse ter incentivos a ter comportamentos cooperativos, que são colocados como condição para receber investimentos externos. Segundo esta autora existem expectativas exageradas no que diz respeito à participação. Não seria demais exigir que o povo se organize para receber o que é básico, pergunta ela. Os mais pobres, desprovidos de capital social e físico, precisariam de políticas de transferência de renda, direta, moradia e necessidades básicas. A consecução destas necessidades básicas poderia gerar algum capital social posteriormente.

Em algumas experiências de desenvolvimento local e territorial constata-se que os programas considerados de *demand driven*, são, na prática, *top down*, na medida em que limitam de antemão a oferta de alternativas de investimento a serem feitos pelos governos a um número limitado de alternativas. Não haveria, portanto, real participação.

A autora citada mostra também, através do estudo de avaliação do PCPR (Programa de Combate a Pobreza Rural) que a participação exigida da população para que recebam investimentos tem custos para os mais pobres (para chegar as reuniões perde-se o dia de trabalho, nível de informação é baixo, etc) que não são sentidos entre os mais abastados. Os Conselhos “podem ser janelas de oportunidade, mas dependerá de como funcionem; sua simples existência não é sinônimo de oportunidade”.

Quando os Conselhos são criados de cima para baixo não geram “capital social” nem perspectivas de desenvolvimento territorial. A pesquisa da UNICAMP, mostra neste sentido, como as estruturas de poder político e social vigentes se aproveitam dos recursos para reforçar sua atuação elitizada e para acomodar as forças políticas locais.

Jose Elí da Veiga (2005) resume o conflito entre participação e eficácia ao seguinte: o território e a participação são importantes somente se o desenvolvimento rural é visto como algo mais do que renda. Se for só renda bastaria com transferências diretas e crescimento econômico. Ou seja, não seria necessário aborrecer a população com longas reuniões,

conselhos, associações e burocracia, bastando fazer chegar os recursos de forma rápida e eficiente. Mas se for para fazer algo mais do que renda, dentro da visão de desenvolvimento de Amartya Sen que envolve saúde, educação, infra estrutura, atividades produtivas rurais agrícolas e não agrícolas, então sim seria necessária uma estratégia regional, micro regional ou territorial.

Abramovay traz a luz outra forma de *trade off* : entre a representatividade e a inovação. “Não há evidências de que a participação social tenha o condão , por si só , de estimular práticas inovadoras e que ampliem as oportunidades de geração de renda e melhorem a qualidade de inserção dos mais pobres. Ao contrario, é com imensa frequência que os processos participativos acabam servindo a consolidar e legitimar não apenas poderes dominantes, mas, sobretudo, que inibam formas inovadoras de uso de recursos... A formação de territórios a partir de uma iniciativa centralizada, como é o caso entre nós, envolve o risco de que os autores mais importantes de sua dinâmica econômica social, política e cultural estejam ausentes de suas organizações animadoras.” (Abramovay, 2005, pp 5 e 7)

Segundo avaliação deste autor as regiões são escolhidas (para formar territórios) levando em conta o peso da agricultura familiar, dos assentamentos, das populações ribeirinhas, dos quilombolas mas não se incluem os empresários locais nem as forças empreendedoras da região, que poderiam ser as alavancas de um processo de inovação.

Isto estabeleceria um *trade off* entre participação e inovação: uma estrutura de governança só com movimentos sociais que se focalizam em certas políticas tradicionais para defender seus interesses de grupos organizados mas sem a inclusão nesse processo de organizações empresariais que poderiam ajudar a ter um discurso regional, mais abrangente e universalista (Abramovay, op cit, pp.9).

Esta última parte parece coincidir plenamente com o pensamento da FAO:

“The diversity of rural people comprises a wide array of actors (public-private, groups and individuals) and does not limit itself to the agricultural sector. Powerful actors influence decisions and people’s strategies of life within a territory but they are often not participating in social dialogue, which is essential for sustainable local development. Those actors are for instance the private sector, powerful policy-makers, and landlords. The diversity of actors, their values, and the interdependencies between them often lead to conflicting interests causing the improper use and inefficient management of local resources.” (FAO, 2005, pp 8).

3.2 Coesão Social, Conflito e Negociação:

Tanto as organizações internacionais como vários autores brasileiros confere a coesão social uma importância grande no processo de elaboração de estratégias territoriais. Um trabalho do IICA (2005) destaca a coesão social e territorial como um conceito importante: “Níveis crescentes de coesão territorial permitem aproximar em termos social e cultural os distintos assentamentos humanos do interior de uma região, ou entre regiões, a partir da interconexão dos espaços urbanos e rurais. Conseguem-se maior complementaridade entre os processos de desenvolvimento regionais e microrregionais e superam-se desequilíbrios geograficamente localizados o que implica melhor distribuição de bens e capitais. Supõe a integração dos cidadãos dos distintos territórios para assumir as decisões sobre o presente e o futuro comuns, o que leva a interconexão dos processos de âmbito local, microrregional, regional nacional e supranacional”. (pp 35).

Esta concepção avança rapidamente na idéia de coesão social sem dar um espaço de análise ao papel diferenciado dos agentes e ao conflito que se estabelece quando se trata de harmonizar interesses divergentes. Embora seja importante, surge a dúvida acerca do ritmo do processo: como pode se pretender coesão territorial quando ainda não se consegue nem sequer um grau mínimo de representatividade e coesão ao nível das comunidades? Não teria se passado de forma muito rápida do local ao territorial?

Carlos Matus (Matus, C, IPEA, 1993) introduz o conceito de conflito, de forma original, ao analisar a posição ou situação relativa dos agentes:

“Meu plano mede forças com o plano do meu oponente e ele é um ator social que gera processos criativos. Não é simplesmente um agente social que segue comportamentos previsíveis. Se eu quero alcançar minha situação objetivo devo vencer a resistência do outro ou obter sua cooperação. Minhas estratégias e táticas, assim como as dele, combinam cooperação e conflito”(pp 286).

E prossegue:

“Meu plano estará sempre pronto, mas estará sempre em processo de revisão. Não haverá tempo para o plano-livro. Devo calcular rapidamente e com capacidade de antecipar a mudança situacional real. Esse cálculo deve ser um processo incessante e permanente de pré-alimentação do futuro e de retroalimentação do passado recente. Assim, meu plano se parece mais com a estratégia num jogo que com um desenho normativo. Esse jogo pode ser de soma zero ou de soma positiva, mas requer sempre cálculo estratégico”(pp 286).

Trata-se, portanto, de facilitar a **negociação entre agentes e atores**, e isso somente pode acontecer numa escala relativamente baixa de municípios.

No entanto, muitas vezes supõe-se que existem atores e agentes bem definidos, quando na realidade conta-se basicamente com agentes de intervenção, que substituem os atores, e espectadores, que não se configuram exatamente como verdadeiros atores sociais. O

processo de elaboração do “*plano*” tem como um dos seus objetivos fundamentais o de contribuir com a mobilização social dos “espectadores”, para que haja inclusão social e se transformem em atores e, por outro lado, que os que hoje se comportam como atores (funcionários municipais, etc.) assumam seu papel de agentes do desenvolvimento. Esta mobilização/participação abre espaços de negociações entre interesses conflituosos e fortalecem o capital humano local através da capacitação em serviços, elementos fundamentais para dar continuidade e sustentabilidade ao planejamento regional (Guanziroli et al, 2001).

Como explicava Matus (op cit), trata-se de deslanchar um processo de “*concertação social*”, mas reconhecendo que existem interesses contrários no interior dessa região e conflitos que devem ser equacionados, dentro de uma estratégia de planejamento situacional.

Uma vez que essas tensões são permanentes, o território nunca esta acabado, mas ao contrario, em constante construção e reconstrução... um território de vida pulsante, de conflitos de interesses diferenciados em jogo, de projetos e de sonhos. (Mendes, E. 1993).

Nesta segunda acepção do termo de territorialização (institucional), a debilidade das organizações representativas dos agricultores familiares e dos assalariados rurais é seriamente ressaltada, principalmente por causa do conflito, considerado aqui como um modo de interação entre indivíduos, grupos ou coletividades que pressupõe embates para a tomada de decisões.

A FAO recomenda, neste sentido, que se reforce poder de barganha dos atores menos favorecidos:

“The debate remains open on the danger of including marginalized and disadvantaged actors in a process of negotiation, dialogue, without strengthening their bargaining power and realizing their rights. Also, negotiation processes have to be conducted in a way that the fundamental human rights (political, socio-economic, cultural, and environmental) of the actors are not questioned.

Territorial diagnostics are a means to promote dialogue between pluralities of actors. The aim is to reach a negotiated agreement defining territorial development activities that allows the realization of the actor’s environmental, social, economic and cultural projects and recognizes them as promoters of their own development. A wide participation has to be guaranteed including powerful actors with low interest in dialogue.” (FAO, 2005, pp 9).

Mesmo que existam situações incontornáveis, o que pode ser muito freqüente, a abordagem territorial e participativa do desenvolvimento deve proporcionar sempre fóruns para o debate das demandas entre os diversos atores de um território.

3.3 O papel da agricultura no desenvolvimento territorial

Parece haver consenso entre quase todos os autores e organizações internacionais de cooperação com a abordagem multifuncional e o multisectorial do conceito de território.⁶

Multisectorial por agrupar distintos conjuntos de atividades econômicas, agricultura, indústria, serviços, etc; e, Multifuncional, por causa dos recursos do território, recurso terra, identidades culturais, biodiversidade, que remete as funções que o território pode cumprir: funções produtivas, ambientais, ecológicas e sociais.

Para a SDT, os territórios rurais são “aqueles espaços menos artificializados pelo homem, mas a dimensão setorial agrícola não é, necessariamente, a atividade econômica principal”.(apud Cazella, 2005, pp 9).

Embora seja verdade que a agricultura não é a única atividade com capacidade de dinamizar os territórios, corre-se o risco de cair no outro extremo, e acabar minimizando o papel desta atividade em função de uma amplitude de setores que muitas vezes inexistem (Guanziroli, et al 2001).

Sergio Sepúlveda (2005) neste sentido, chama a atenção para a importância de levar em consideração o papel das cadeias produtivas e da agricultura: ”A estratégia consiste em formular políticas que consigam que a agricultura e seus atores sociais se incorporem ao processo de acumulação e desenvolvam a partir de empresas integradas em cadeias de valor vinculando a micro pequeno e media empresa rural em economias de localização e aglomeração. Vincular a economia agrícola à economia não agrícola potencializando sua função integradora no interior dos territórios e imprimindo maior impulso às áreas rurais.” (pp.7.)

Desta forma se recoloca o papel da agricultura como centro do processo estruturador das economias regionais, sem desmerecer o papel das atividades não agrícolas, mas dando a cada uma sua real proporção em função da realidade de um país como o Brasil, no qual ainda vigoram as atividades agrícolas e as não agrícolas são incipientes.

⁶ The concept of territorial system is derived from the school of Agrarian System analysis. The definition of territorial system includes, in addition to the dynamics of the agrarian systems, the interrelationships between rural and urban areas, the existence of poles of attraction linked to market, production and technology, new information systems and the resulting changes in the environmental, social, economic and cultural dimensions.(FAO)

Quem deve definir o peso de cada atividade, entretanto, não deve ser o planejador de forma antecipada, mas a própria realidade do local, que deve transparecer através de um diagnóstico dos elementos determinantes do processo estruturador de cada região.

Ao analisar experiências bem sucedidas de territorialização percebe-se que os municípios juntam-se muitas vezes em função de interdependências ambientais e econômicas fortes, o que implica que uma ação de um município tenha influências fortes no outro (barragens, projetos de irrigação, migrações do semi-árido para outras áreas, etc.). Quando as cadeias produtivas perpassam as fronteiras de um município, a agrupação territorial permite tratar dos problemas municipais com economias de escala.

Não se trata, portanto, de implementar políticas de curto prazo em função apenas de investimentos sociais, mas de resgatar e fortalecer, entre outras coisas, as cadeias produtivas que formam a coluna vertebral de um grupo de municípios, de forma a ganhar em competitividade e poder, assim, combater a pobreza preservando o meio ambiente.

4) EXPERIÊNCIAS RECENTES DE APLICAÇÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Existiriam cerca de 300 iniciativas de desenvolvimento territorial no Brasil, segundo o cadastro do levantamento feito pela SDT, mas o número pode ser bem maior, dependendo de como se usa a definição de desenvolvimento territorial.

Resumem-se a seguir alguns dos casos mais notáveis, tanto de tentativas de alguns Estados de dividir-se em territórios como de experiências locais que não tem abrangência estadual.

Na região Sul do Brasil destacam-se as experiências ligadas aos CONSADs (segurança alimentar), a dos COREDES (desenvolvimento regional) e as da SDT.

Num dos casos citados, em **Santa Catarina**, houve uma articulação entre experiências anteriores de órgãos internacionais com as novas instituições que lidam com desenvolvimento

territorial, o SDR e a SDT. Cazella e Cardoso (2005) mostram como a política de descentralização do governo contou inicialmente com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), através do projeto denominado “Meu Lugar”. Ao longo de 2003 e 2004, esse projeto teria sido executado de forma prioritária em duas SDR (São Joaquim e Concórdia). O trabalho consistia em promover um processo de planejamento do desenvolvimento regional com base numa metodologia de planejamento participativo.

A partir de 2005, esse programa passou a atuar na assessoria da elaboração dos planos de desenvolvimento territorial de sete outras SDR (São Lourenço do Oeste, Campos Novos, Jaraguá do Sul, Ibirama, Ituporanga, Rio do Sul e Tubarão), além da continuidade dos trabalhos nas duas primeiras. (Cazella e Cardoso, 2005)

A partir de um processo de articulação política entre o Governo de Santa Catarina, Conselho Estadual do Pronaf e SDT chegou-se a um consenso e, em junho de 2004, foram homologados seis territórios: três na Grande Região Oeste de Santa Catarina (Oeste, Alto Uruguai e Meio Oeste Contestado) e os outros três definidos inicialmente pelo Conselho (Alto Vale do Itajaí, Planalto Norte e Planalto Serrano).

Até o mês de março de 2005 já foram realizadas uma oficina estadual e 11 oficinas territoriais em Santa Catarina. Todos os territórios encontram-se na fase de Planejamento e Gestão das ações territoriais.

Um aspecto polêmico relacionado às SDR refere-se aos cargos político administrativos criados com a nova estrutura. “Na maior parte das regiões, as **lideranças locais do partido** do governador viram nessa reforma a possibilidade de ocupar esses espaços com quadros do partido. Diversos candidatos derrotados em eleições anteriores postularam a função de secretário regional ou indicaram seus correligionários para essa ou outras funções. Não demorou muito para se perceber que poucas SDR constituíram um quadro de pessoal implicado com o espírito a que se propunha o governador ao conceber a reforma administrativa”.(Cazella op cit pp.18)

Em relação aos territórios pilotos da SDT, bem como dos Consad, Cazella questiona se não haveria uma maior efetividade nas suas implantações se a delimitação geográfica das SDR fossem adotadas como padrão. Assim, os esforços de planejamento das instituições e pessoal envolvidos com as três experiências aqui analisadas (SDR, Ciat e Consad) poderiam ocorrer de forma articulada, **evitando iniciativas paralelas**, por vezes repetidas, que, quase sempre, contam com a participação dos mesmos atores locais.

Em **Rio Grande do Sul**, Sacco dos Anjos (2005) estudou os CONSADS (Conselhos de Segurança Alimentar), e identificou grande confusão do ponto de vista dos princípios democráticos que deveriam orientar a dinâmica das relações entre os atores sociais. “Indivíduos que participam destes conselhos falam, muitas das vezes, em nome próprio e não, como se deveria esperar, em nome da instituição que representam. Como resultado, inúmeros são os casos em que este distanciamento é tão grande que compromete a articulação em torno dos próprios objetivos pelos quais ditos conselhos foram concebidos”.(pp. 12).

Constatou também que alguns agrupamentos territoriais careciam das similaridades necessárias para poder serem caracterizados como territórios: “Algumas associações regionais ou de municípios vizinhos, criados para cumprir objetivos distintos, converteram-se - da noite para o dia - em CONSADs, sem que ao menos fosse discutido se este desenho atendia aos novos compromissos de aplacar a fome e a insegurança alimentar” (op cit, pp 14). Ele pergunta se é possível o CONSAD estabelecer prioridades do ponto de vista dos projetos a serem apoiados quando os municípios que o compõem são tão diferentes entre si. Esse problema teria sido constatado no desenho do CONSAD Missões que abriga em seu interior municípios com um alto IDH e outros que figuram entre as localidades pior classificadas do ponto de vista da renda, alfabetização e condições sociais.

Wesz,(2005) chega a mesma conclusão ao analisar Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) de **Rio Grande do Sul** da região das Missões.

Teriam se agrupado os municípios sem observar seus aspectos naturais, econômicos, populacionais e as relações sociais constituindo um **agrupamento com municípios que se diferenciam** em sua estrutura agrária tanto quanto na sua forma de utilização da terra.

Esta experiência, segundo Wesz, mostra que a formação de consórcios intermunicipais com um grande número de municípios acabou não sendo eficiente em suas reivindicações e ações, bem como não se tornaram representativos, pois ocorrera sem uma efetiva participação das comunidades.

Num outro caso, o projeto de desenvolvimento territorial que é formado pelos municípios de Porto Xavier, Roque Gonzáles, Dezesseis de Novembro, Pirapó e Porto Lucena, deu certo porque possuem semelhanças e/ou proximidades na questão da estrutura fundiária, ocupação da terra, relações sociais e um capital social relativamente dinâmico.

Esses municípios estariam estruturados em torno de agroindústrias familiares, neste caso de cachaça. Os resultados teriam sido satisfatórios, tanto no número de pessoas

envolvidas como no montante de capital que circula neste tecido social. Descobriram-se, também, **as vantagens das agroindústrias familiares no meio rural** por seu papel social como econômico, participativo, descentralizado, solidário e harmônico com os meios naturais.

Nesta linha, observa-se que as formas sociais de agir, de organizar ou até mesmo de se relacionar proporcionam, quando bem direcionada, uma estratégia adequada para trazer dignidade para a família rural, com a geração de renda - direta e indireta - para as pessoas envolvidas ou próximas do processo produtivo, além de viabilizar um reconhecimento territorial, fazendo com que o desenvolvimento venha da produção, ou mais do que isso, da valorização de um determinado espaço e de um dado território (Wesz, op cit).

Também em **Rio Grande do Sul**, mas na região central do Estado, Froehlich (2005), aponta uma experiência importante de aproveitamento das potencialidades específicas em termos de heranças cultural, ecológica, paisagística, social e ambiental . A experiência do *Projeto de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia do RS - PRODESUS* (Programa Nacional da Mata Atlântica - PNMA/Projetos de Execução Descentralizada - PED-RS), que reuniu em consórcio nove municípios da região do COREDE centro do estado do RS (Silveira Martins, São João do Polêsine, Ivorá, Nova Palma, Faxinal do Soturno, Pinhal Grande, Dona Francisca, Restinga Seca e Agudo), desenvolveu-se recentemente, entre 1996 e 1998. Tal projeto abarcou atividades que envolveram cursos de resgate da memória cultural dos imigrantes italianos, técnicas e práticas de diversificação e reconversão produtiva para uma agricultura ‘ecológica’ e ‘sustentável’, e o estímulo à discussão e implementação do turismo rural, cultural e ecológico na região.(Froehlich., 2005)

“Aproveitando-se da oportunidade de financiamento a fundo perdido de projetos que tivessem como foco a questão ambiental e o ‘desenvolvimento sustentável’ e tendo a reconhecida ‘Reserva da Biosfera’ da Mata Atlântica em significativas parcelas de seus territórios, os referidos municípios formaram o CONDESUS - Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia - que buscou assessoria e parcerias técnicas, e elaborou e apresentou o PRODESUS aos órgãos avaliadores, obtendo o almejado financiamento para a proposta.” (Froelich, op cit pp 6).

O resgate do patrimônio histórico e cultural da região ,segundo o autor citado, tentou levar em conta a sua articulação com o ambiental, através da composição paisagística, que está explícita nas imagens de alguns dos cartões postais feitos para a divulgação do projeto.

No eixo do turismo, teriam sido desenvolvidas ações pontuais, porém básicas para a animação da região a partir da afirmação das suas potencialidades culturais e ambientais. Neste sentido, foram efetivamente criados, demarcados, sinalizados e divulgados, com folheteria específica, 18 roteiros (dois em cada município do PRODESUS), que buscaram integrar a região dentro de suas mais marcantes características e atrair maior fluxo turístico.

O autor citado percebe que muito do que antes eram apenas aspectos rotineiros como as práticas religiosas, a paisagem arquitetônica, os hábitos alimentares e práticas produtivas seriam agora ressaltados como bens culturais. Mesmo costumes que num passado recente eram vistos como sinônimos de atraso, conservadorismo ou falta de tecnologia passam a ser símbolos de uma cultura diferenciada. Um exemplo é a venda do vinho colonial, que até bem pouco tempo era visto como uma bebida de baixa qualidade e que agora se torna um símbolo da produção agroindustrial da região. Nesse sentido, pode-se dizer que uma mudança de valores da sociedade mais ampla sobre os bens de consumo influi no modo como as localidades encaram seus próprios bens culturais.

Froelich (2005) mostra que o mais importante no saldo da implementação do PRODESUS teria sido a construção ou consolidação de uma identidade coletiva regional, de caráter etno-cultural. A projeção de um sentimento de regionalidade que passou a funcionar, tanto interna quanto externamente à região, como referência motivadora e de auto-estima para os habitantes da ‘Quarta Colônia’, que passaram a utilizar este epíteto como elemento de afirmação, baseados, ao mesmo tempo, numa origem histórica etno-cultural e na pertença a um território ‘diferenciado’ (franja e biodiversidade da Mata Atlântica, belezas naturais etc.).

As comunidades de imigrantes espalhadas pelo Brasil tendo suas identidades estigmatizadas pela construção do estado nacional – processo esse agravado no caso das comunidades italianas e alemãs por ocasião das duas grandes guerras – agora passam por um processo de inversão, onde o que era estigma vira emblema. “A vergonha de ser um imigrante italiano dá lugar a um sentimento de orgulho pelo pertencimento a um universo cultural específico e diferenciado, com seus símbolos, suas tradições, seus mitos e seu patrimônio natural” . (Froelich,2005, pp 15)

Ter uma âncora territorial ou uma âncora produtiva, como no caso anterior citado por Wesz, seria, então, a garantia para a construção de uma identidade territorial.

No Nordeste de Brasil aconteceram várias experiências de Governos Estaduais apoiadas pelo Banco Mundial (PCPR) e que têm conseqüências do ponto de vista territorial.

Além disso cabe destacar as tentativas do Projeto FAO/INCRA de desenvolver arranjos territoriais em vários estados da região.

Em Pernambuco o programa “Governo Nos Municípios” dividiu em 2003 o estado em 12 territórios para os quais destinou programas e projetos (articulados pela Secretaria de Planejamento) que contam com o apoio financeiro de um Fundo de Investimentos fruto da privatização da companhia de energia estadual. O plano beneficia os pólos de cadeias produtivas mais dinâmicos em parceria com o setor privado. Estes programas estão contemplados no Plano Plurianual, coordenado pela Secretaria de Planejamento.

Em 2004 se acrescentou a este programa um outro chamado de “Planos Regionais de Inclusão Social”. Este programa dá ênfase a focalização das ações aos 11 municípios de menor IDH da região do Moxotó, numa área caracterizada por ser bacia leiteira e de policultura.

O Estado coordena também o Projeto Renascer ligado ao PCPR que controla 176 conselhos municipais espalhados por todas as unidades regionais.

Em **Rio Grande do Norte** funciona o programa POTIGUAR que com apoio do Governo do Estado dá um tratamento territorial a regiões de desenvolvimento que agrupam municípios com afinidade sócio econômica e cultural por meio da formulação de planos de desenvolvimento regional. (Apodí, Potengüí, Trairi).

Em **Maranhão** existe o PRODIM ligado também ao PCPR. Em vários desses estados atua também o Projeto Dom Helder Câmara ligado ao FIDA que trabalha com 8 territórios em Piauí, Ceará, RGN, PE, PB, Sergipe. Busca fortalecer os processos locais participativos ajudando aos movimentos sociais a desenvolver e se apropriar de “mecanismos institucionais inibidores do clientelismo”.

No **Ceará e na Bahia** estão em fase de implementação projetos de âmbito territorial, como o Projeto São José “Luz para Todos” que, embora sejam menos participativos que os outros, ter-se-iam revelado bastantes eficientes em fazer chegar os recursos as comunidades locais.

Comparando as três experiências citadas, Sergio Buarque (2005) percebe dois movimentos diferenciados de tratamento do território: enquanto no Maranhão procura-se definir territórios como redes de base cultural comum (independente da contigüidade espacial), o projeto em Pernambuco buscava aglutinar municípios contíguos com afinidade no

baixo IDH. Em RGN se tenta combinar o corte municipal com formas de organização do território que ultrapassa os limites político administrativos.

No contexto do PCT FAO/INCRA foram desenvolvidas, entre 1999 e 2002, atividades visando a construção de pactos regionais em cinco Estados: Paraíba (Cariri), Alagoas (Litoral Norte), Sergipe (Baixo São Francisco), Minas Gerais (Triângulo Mineiro) e Pernambuco (Sub Médio São Francisco).

O trabalho de desenvolvimento territorial na **Paraíba** foi chamado de Pacto Novo Cariri, por se localizar numa das áreas mais pobres da Paraíba. Ali foram realizados diagnósticos de sistemas agrários como uma forma de mobilizar atores sociais e construir equipes técnicas capacitadas. Foi utilizada a abordagem DRP e foram criados grupos em cada município responsáveis pela criação das equipes regionais. O plano contemplava a idéia de fortalecer as cadeias tradicionais de produção agrícolas mas também procurava fortalecer as atividades não agrícolas como artesanato, turismo rural e as atividades educacionais.

A experiência do Consorcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Sub Médio São Francisco (CINDEF).

Um outro trabalho do projeto FAO/INCRA foi desenvolvido na região conhecida como o Sub Médio São Francisco no semi árido do estado de Pernambuco e parte da Bahia.

Nessa região o Governo Federal estava executando, em 1999, a Operação Mandacaru, coordenada pelo Gabinete Civil da Presidência da República, com o objetivo principal de reprimir as ações dos plantadores e dos traficantes da *Canabis ativa L.* A essa operação, o INCRA se integrara com várias ações, entre as quais se destacam: a) arrecadação de terras – tanto as provenientes de áreas exploradas com o plantio da maconha quanto às expropriadas do "Escândalo da Mandioca"; b) identificação de grandes áreas improdutivas e c) a medição dos perímetros dos assentamentos.

Esta área, chamada de “Polígono Legal”, era objeto ao mesmo tempo do “Projeto Moxotó-Pajeú”, criado em 1999 pelo Governo Federal, com a finalidade de potencializar as atividades econômicas locais, especialmente as agrícolas, no intuito de inibir o plantio da *Canabis sativa L.* (maconha).

Foi neste contexto que o Projeto FAO/INCRA começou a elaborar diagnósticos dos sistemas de produção com vistas à articulação de forças políticas e sociais que fossem capazes de implementar um plano de desenvolvimento rural nesse território que servisse de alternativa

aos planos dos plantadores de maconha. (MDA/FAO: Plano Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável do Sub Médio São Francisco (2001).

Tratava-se de propor alternativas não repressivas e viáveis a essa população que em parte estava se inserindo num circuito produtivo de plantios ilegais e que portanto beirava marginalização. Este fenômeno favoreceu, desde o início, um processo de grande coesão social, já que os municípios envolvidos, as autoridades e a sociedade de conjunto encontravam-se acuados pelo poder do tráfico de drogas e precisavam de uma solução unificadora que só poderia ser de âmbito microrregional ou regional, não apenas local.

Além do INCRA, várias organizações governamentais estaduais e federais atuavam na região: Banco do Nordeste (BNORD), Empresa de Abastecimento e Extensão Rural de Pernambuco (EBAPE), Empresa Pernambucana de Pesquisa Agropecuária (IPA), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS), Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), Serviço de Apoio a Pequena e Média Empresa (SEBRAE) etc. Havia, também, entidades não governamentais, tais como Instituto Regional da Pequena Agricultura Apropriada (IRPAA), GERAR, CAATINGA etc, todas com políticas específicas e orçamentos próprios. Da mesma maneira, existiam projetos específicos do Governo do Estado de Pernambuco como Renascer e outros em conjunto com o Governo Federal, como o projeto Dom Helder Câmara.

No entanto, as ações dessas diferentes entidades ocorriam de forma desarticulada, quase sempre sem a participação direta do conjunto dos interessados, e dispersas nos âmbitos local e regional. Em geral, as atuações assim conduzidas dificultam o fortalecimento da governança local, que se constrói a partir da unidade político - administrativa básica do país, que é o município.

Essas ações não tinham sido capazes de produzir alternativas viáveis para o desenvolvimento sustentável da região, em particular da agricultura familiar, assentados da reforma agrária, reassentados da Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco (CHESF), colonos dos perímetros irrigados da CODEVASF e do DNOCS e agricultores tradicionais.

A principal e, às vezes, única forma de viabilizar alternativas para esta situação seria pela formulação de políticas voltadas para o setor rural (incluída a área agrícola e as atividades não agrícolas) que permitissem ao produtor(a) rural – principal ator deste processo – ter condições de manter sua família, dentro de uma perspectiva de cidadania plena, que

envolve entre outros aspectos: condições de trabalho, educação, saúde, lazer, esporte, manutenção e incentivo à sua cultura.

Esse trabalho foi iniciado em junho de 2000 no município de Santa Maria da Boa Vista (PE), com a capacitação dos técnicos da região na Metodologia de Diagnóstico de Sistemas Agrários (DSA) e de técnicas participativas (DRP), continuando com a elaboração do diagnóstico municipal e de um planejamento para o desenvolvimento sustentável desse município.

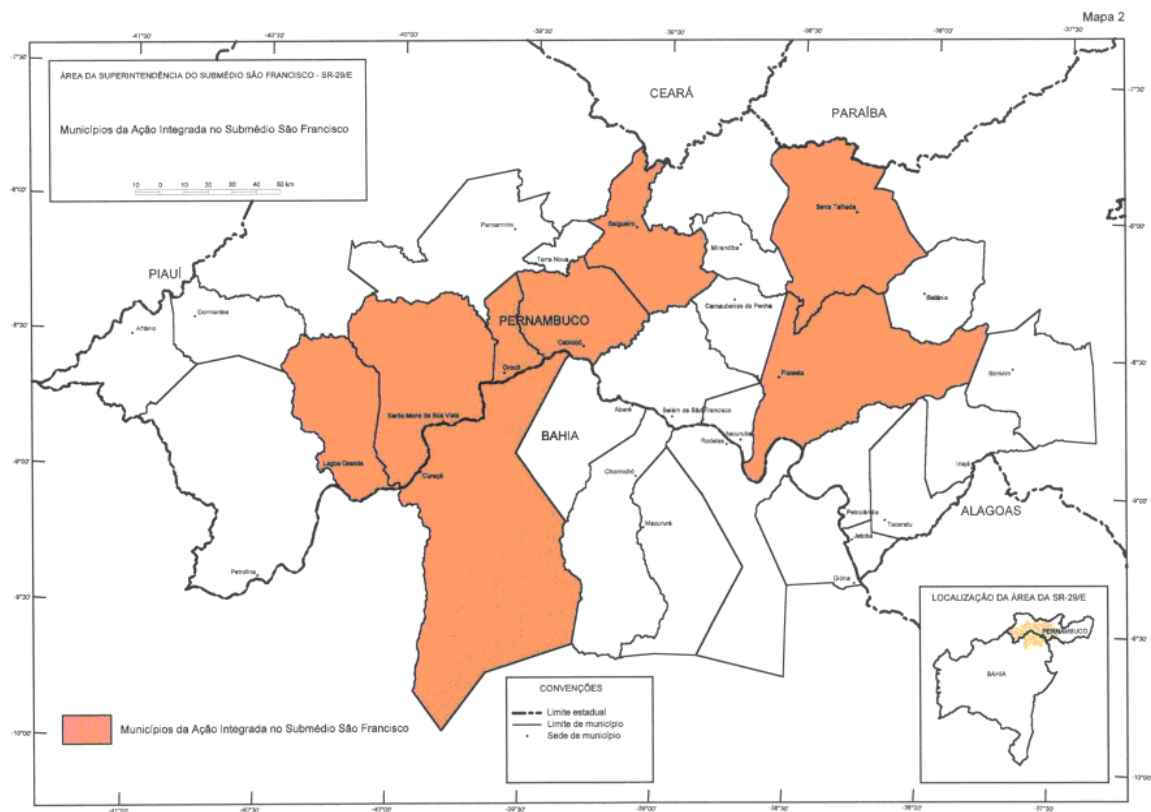
Este trabalho inicial serviu de piloto para o Plano de Desenvolvimento Sustentável Regional (PDSR), que deveria incluir oito municípios: Curaçá (BA), Santa Maria da Boa Vista (PE), Cabrobó (PE), Orocó (PE), Floresta (PE), Lagoa Grande (PE), Salgueiro (PE) e Serra Talhada (PE). A proposta inicial era compreender as condições municipais, relacionando-as entre si, para melhor entender a realidade regional.

A equipe FAO/INCRA começou um trabalho de articulação e capacitação local. Não se escolheu propositalmente Petrolina para evitar superposições e porque se buscava atuar nas zonas de maior pobreza rural e de incidência do narcotráfico.

No Plano de Santa Maria da Boa Vista, tinha-se identificado a necessidade de implantar a Agência Regional de Comercialização (ARCO) do Submédio São Francisco⁷.

Mapa da Área de Abrangência do CINDEF

⁷ O Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA tinha instituído em 2001 o Programa "Agências Regionais de Comercialização - ARCO's" com o objetivo de apoiar, de forma descentralizada, as decisões de investimento e os processos de comercialização da produção dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária. Elas encaminhavam demandas de negócios apresentadas pelo mercado comprador e alimentar o Guia Agrofamiliar que faz parte dessa parceria entre o MDA e o Banco do Brasil.



Cabe destacar que a existência da ARCO reforçou desde o início o processo de formação do CINDEF já que este passou a contar com uma agência específica que executava ações concretas (de comercialização) na região.

A primeira providência dessa equipe foi convocar os prefeitos e principais assessores das prefeituras para uma reunião. O objetivo era apresentar o diagnóstico de Santa Maria da Boa Vista, para que eles pudessem analisar o processo metodológico, os resultados, bem como os programas propostos.

A primeira reunião foi realizada nesse município, na Câmara Municipal, no dia 08 de dezembro de 2000.

Foram colocadas as seguintes propostas em debate:

- Educação e profissionalização de jovens e adultos;
- Políticas e programas sociais para superação das atividades ilegais, pobreza e violência;
- Assistência técnica e extensão rural;
- Fortalecimento das cadeias produtivas;

- e) Desenvolvimento dos sistemas produtivos;
- f) Aproveitamento sustentável das caatingas;
- g) Regularização fundiária e reforma agrária;
- h) Desenvolvimento dos sistemas de crédito;
- i) Articulação interinstitucional;
- j) Agroindustrialização.

No decorrer da reunião chegou-se a conclusão que os diversos programas não tinham condições de ser validados em uma **única reunião**, e que portanto duas propostas seriam discutidas em cada novo encontro até esgotar todas elas. No rastro desta deliberação percebia-se que esses municípios iriam viver a experiência do Plano de Desenvolvimento Regional, sendo importante que se mantivessem articulados. Começava a ação Integrada no Submédio São Francisco.

Acertou-se que nesta reunião se discutiriam dois temas, considerados prioritários, : profissionalização de jovens e adultos e políticas e programas sociais para superação das atividades ilegais, pobreza e violência.

A segunda reunião, já sob o formato de encontro, aconteceu como previsto no dia 13 de janeiro de 2001, na cidade de Curaçá (BA),

Nas delegações estavam secretários municipais (saúde, agricultura, ação social, indústria e comércio, infra-estrutura), técnicos de diversas secretarias, além de representantes de instituições da sociedade civil como sindicatos de trabalhadores rurais, associações de moradores e produtores e organizações não governamentais (ONGs), tais como IRPAA e GERAR.

Em razão dos problemas identificados e considerando o entendimento unânime de que a educação devia respeitar as suas especificidades regionais, houve consenso em viabilizar a implantação de escolas agrícolas / profissionalizantes e “casas familiares rurais”.

Para superação das atividades ilegais, violência e pobreza, ficou claro que seriam necessárias ações conjuntas e simultâneas entre todas as entidades organizadas, governamentais ou não, envolvidas e interessadas na construção de um processo que resolvesse, de forma concreta, esses problemas. Porém, considerando a falta de recursos, ficou evidente que as prefeituras teriam que desenvolver sua capacidade de iniciativa e criatividade na captação de recursos junto a estes setores (públicos e privados), que afinal, seriam os beneficiários diretos.

Foram aprovadas propostas como a de perenização de rios e riachos; construção de adutoras e poços, recuperação de estradas, preservação dos recursos naturais, saneamento básico, coleta do lixo, rede de esgotos, construção de cisternas caseiras, lazer e cultura, construção de quadras poliesportivas, aquisição de alimentos para creches e escolas diretamente das propriedades de agricultores familiares, integração entre as Secretarias evitando a duplicidade de ações, regularização Fundiária Municipal; etc. Buscar-se-iam formas de oferecer incentivos a empresas para que invistam na região.

Garantiu-se também a articulação fora dos encontros, dando uma dinâmica de funcionamento permanente, com a criação da Secretaria Pró-Tempore que ficaria sob a responsabilidade do município anfitrião.

O terceiro encontro aconteceu em Serra Talhada nos dias 10 e 11 de fevereiro na Câmara de Vereadores contando com a participação de 99 pessoas, delegações dos municípios de Lagoa Grande, Santa Maria da Boa Vista, Orocó, Cabrobó, Salgueiro, Floresta, Serra Talhada, Curaçá e Uauá, representantes do INCRA, PCT FAO/INCRA, CNDRS/MDA, PRONAF/MDA, IICA/INCRA, MST, BNB, EBAPE, IPA, UFRPE, IRPAA, RENASCER, Câmara dos vereadores de Serra Talhada e Floresta, Assembléia Legislativa de Pernambuco, incluindo várias pessoas ligadas à sociedade civil dos municípios. A pauta procurou valorizar os resultados do encontro de Curaçá e trabalhar as temáticas "fortalecimento das cadeias produtivas para aumento da competitividade e da renda dos produtores" e "assistência técnica e extensão rural para aumento da adaptabilidade dos sistemas de produção”.

Foi aprovada a proposta de unir esforços para o fortalecimento das organizações dos produtores (através da criação do CMDRS, ARCO) e da articulação intermunicipal (pool de técnicos rurais municipais numa ação territorial) para viabilizar a assistência técnica e capacitação dos produtores nos vários municípios simultaneamente.

Também foram apresentadas as ações que já estavam sendo desenvolvidas para a solução dos problemas da seca, como projeto Base Zero, que já havia sido iniciado suas atividades em Santa Maria da Boa Vista como parte da implementação do PDRS do município.

O quarto encontro ocorreu em Orocó, na Escola Jacob Antônio de Oliveira, nos dias 10 e 11 de março, contou com a participação de 105 pessoas de todos os municípios.

Neste encontro foi apresentada a proposta de transformação da articulação em Consórcio Intermunicipal. Para ilustrar como funcionam os consórcios foi programada uma

visita da comissão de organização do consórcio ao município de Santo André (SP), que tem um consórcio de coleta de lixo (ABC paulista), além da visita do secretário executivo do consórcio de São Luís (MA) à região, para fazer uma palestra sobre a experiência de consórcio no estado do Maranhão.

O quinto encontro ocorreu em Salgueiro, nos dias 27 e 28 de abril, no auditório da Escola Dom Malan contando com a participação de representantes das 8 prefeituras, delegações convidadas dos municípios de Caruaru, Petrolina, Terra Nova e Afrânio e do estado de Sergipe; representações dos movimentos sociais, entidades do governo estadual e conselho de administração da AGROMESF.

Ao invés de câmaras técnicas foram realizadas palestras, que nesta ocasião estiveram a cargo do SEBRAE, Projeto XINGÖ e do CNDRS.

O sexto encontro aconteceu em Cabrobó, nos dias 6 e 7 de julho, na Escola Senador Paulo Guerra, contando com a participação de delegações convidadas de Terra Nova, Dormentes, Belém de São Francisco e Afrânio.

O retorno à metodologia das oficinas por grupos temáticos proporcionou uma definição de como seria o consórcio daí em diante. Foram reunidos os mesmos grupos que haviam sido estabelecidos no encontro de Orocó, porém, o grupo dos prefeitos ficou com a responsabilidade de aprovar o estatuto proposto em Salgueiro que tinha sido remodelado pela assessoria jurídica.

Nesta reunião começou a haver participação de empresários, o que resultou na criação de um grupo de indústria, comércio e turismo que decidiu realizar um diagnóstico dos municípios para detectar as oportunidades de negócios, priorizar os micro e pequenos empreendedores, aproveitar o excedente de produção na industrialização, fomentar a implantação e desenvolvimento da agroindústria de extração de polpa; priorizar os produtos agropecuários locais na merenda escolar; etc .

O sétimo encontro ocorreu em Floresta entre os dias 31 de agosto e 01 de setembro no Colégio Diocesano de Floresta e foi o marco para a criação oficial do CINDEF.

Como nos encontros anteriores, os grupos temáticos se reuniram para discutir suas ações, tendo como base um novo formato de Câmaras Técnicas. Paralelamente e separados do resto, os prefeitos e os vereadores também se reuniram para tomar algumas decisões.

Na câmara de educação discutiu-se a possibilidade de demandar ao Governo de Estado pela construção de uma escola regional de nível médio do semi-árido que atendesse vários municípios.

O oitavo encontro foi em Lagoa Grande nos dias 18 e 19 de outubro, no Colégio Santa Maria coincidindo com a festa da uva e do vinho que ocorre neste município todos os anos nesta época. Este encontro foi fundamental para a consolidação da Secretaria Executiva do Consórcio e pelo estabelecimento de um sistema de informação intermunicipal/regional com o objetivo de disponibilizar para o conjunto dos municípios que integravam o CINDESF dados quantitativos e qualitativos da população em questão.

Para finalizar o evento, os participantes visitaram os vinhedos de Santa Maria e Garibaldina onde houve uma explanação sobre a fabricação de vinho.

O nono Encontro Intermunicipal de Articulação do Submédio São Francisco, Primeiro Fórum do CINDESF, foi realizado nos dias 6 e 7 de dezembro de 2001, nas instalações da Associação Atlética Banco do Brasil, em Santa Maria da Boa Vista.

Esse encontro, fecha o primeiro ciclo de reuniões do consórcio que, a partir de então, ganha um caráter de **Fórum**, onde as decisões são apenas confirmadas em plenário, a partir das informações repassadas pelas Câmaras Técnicas e Conselhos. Nessa oportunidade, foram apresentados um balanço das ações desenvolvidas pelas câmaras e as propostas de trabalho para o exercício de 2002, onde se destacou a implantação de fato da Casa Familiar Rural e a decisão de criar a Escola Regional de Ensino Médio rural, entre outros assuntos.

No período transcorrido desde a fundação do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Submédio São Francisco (CINDESF), em setembro do 2001, até o mês de dezembro do 2004 o consórcio tem trabalhado na implementação do Plano de Desenvolvimento Sustentável Regional do Sub Médio São Francisco, dando ênfase aos seguintes aspectos: profissionalização de jovens e adultos, desenvolvimento urbano e controle do uso do solo, fortalecimento das cadeias produtivas e assistência técnica e extensão rural.

Necessário destacar a incorporação de mais dois municípios (Belém de São Francisco e Dormentes) como sócios do CINDESF, o que também gerou uma nova área de trabalho para uma atenção específica aos mesmos, através da apresentação e capacitação dos agentes municipais *in loco*.

Em 2004 foi feito um esforço adicional de articulação política com viagens a Brasília onde foram apresentadas às autoridades federais e a parceiros potenciais (instituições internacionais) as necessidades mais urgentes dos municípios consorciados no CINDEF, procurando-se fomentar parcerias institucionais de cooperação para a implantação definitiva do Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável do Submédio São Francisco. Foram criadas também oportunidades de ajuda pontual às prefeituras municipais diante da situação emergencial pós-enchentes do rio São Francisco e de seus afluentes neste ano de 2004.

De maneira geral pode-se assinalar que os principais entraves ao funcionamento do CINDEF estavam ligados a problemas financeiros, já que até 2005 nunca contou com apoio efetivo de entidades governamentais federais. Além disso o CINDEF reconhece que existem problemas de ordem interna, como ser:

1. Lentidão dos municípios em oficializar os nomes dos membros dos órgãos.
2. Não atualização dos nomes, quando ocorrem mudanças de cargos.
3. Pouca comunicação efetiva entre os membros dos diferentes órgãos.
4. Não cumprimento dos acordos estabelecidos.
5. Falta de manejo do conteúdo dos documentos oficiais do CINDEF.
6. Pouca capacidade de decisão política administrativa dos funcionários delegados.

Como pode se perceber, se por um lado o agrupamento de municípios numa entidade consorciada potencializa a força individual dos mesmos frente aos governos estaduais e organismos internacionais, por outro lado, a carência de uma articulação efetiva com o governo federal deixou o grupo em condições de atuação muito restrita.

Para resolver este impasse o CINDEF consegue finalmente, no início de 2005, efetivar uma parceria com o Ministério de Integração Regional, a través da Secretaria de Programas Regionais (SPR) que tem a competência de articular, integrar e compatibilizar programas e ações de estruturação econômica e de inclusão social. Trabalha para isso buscando implementar ações de desenvolvimento regional sustentável.

A SPR lançou em 2003 os “Programas de Promoção e Sustentabilidade dos Espaços Sub-regionais (PROMESO’s)”. Atualmente (2005) estão definidos 13 (treze) desses sub-espacos regionais no território brasileiro.

Um dos PROMESO’s é o Programa de Desenvolvimento Integrado da Mesorregião de Xingó (Promeso-Xingó), localizada na parte central e sudoeste do estado de Pernambuco, em quase todo o norte da Bahia, na área geográfica de 03 (três) municípios do Alto Sertão Alagoano e se espalha por toda a banda oeste do estado de Sergipe, compreendendo 79 (setenta e nove) municípios, com extensão total de 142.151,6km².

O objetivo geral do Promeso-Xingó é oferecer instrumentos que assegurem o fortalecimento da base econômica local, a inclusão social crescente e o manejo sustentável dos recursos naturais.

Como as ações do Promeso-Xingó (Capacitação de recursos humanos, mobilização de comunidades mediante o associativismo e o cooperativismo, etc), coincidem com as propostas do CINDSF, decidiu-se pela associação entre as duas entidades o que acabou dando ao CINDSF um espaço de atuação ampliado em parceria com o Governo Federal.

5) FATORES DE SUCESSO E INSUCESSO DAS EXPERIÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.

Como as pesquisas ainda se apresentam em uma fase inicial, não é possível identificar de forma acabada todos os problemas que os consórcios, conselhos e iniciativas de desenvolvimento territorial apresentam. Tentar-se-á nesta seção, apenas, alinhar os principais fatores de sucesso e de insucesso encontrados nas experiências conhecidas pelo autor.

Fatores de Sucesso:

O caso da região do Sub Médio São Francisco é de alguma forma excepcional porque se contava desde o início com alguns elementos favoráveis que permitiram um grau relativo de sucesso maior que em outros locais. Cabe citar entre eles a coesão social que se consegue entre os municípios em função da ameaça concreta de que a região se convertesse numa zona liberada do narcotráfico. Isto sem dúvida foi um incentivo muito grande a se agrupar e tentar encontrar respostas, além da repressiva, que pudessem acalmar o conflito e inaugurar alguma trajetória de desenvolvimento na região em alternativa ao cultivo de plantas ilegais. Contava-se também com o apoio dado pelo Governo Federal que na época alocou consultores e assistência técnica durante um período continuado (quase 3 anos). A utilização de uma metodologia participativa e mobilizadora foi de grande importância em que o processo de desenvolvimento territorial local tivesse força suficiente como para se sustentar até o presente.

Este processo, entretanto, foi avançando com altos e baixos e sofrendo também a pressão vinda dos interesses das diferentes forças econômicas da região. Uma vez tomada a decisão de convidar setores empresariais (industriais e agrícolas) o processo avançou na linha da inovação, como recomenda Abramovay (2005, op cit), mas perdeu apoio entre os setores

populares, que sentiram-se enfraquecidos em sua representatividade e encolhidos em sua possibilidade de expressão face aos recursos e nível de educação e de articulação dos prefeitos e empresários da uva por exemplo.

Na fase final, quando os recursos dos municípios envolvidos estavam quase se esaurindo, surge a articulação com o Governo Federal (PROMESSO), que inaugura uma nova fase do processo de desenvolvimento territorial mais abrangente, porém com menor participação social que antes.

Parece ser que esta região possui capacidade intrínseca de mobilização de sinergias locais. Ortega e Sobel (2005) sugerem que o crescimento econômico verificado nas últimas décadas do Pólo Petrolina-Juazeiro, com base nos investimentos nos Perímetros de Irrigação de uma forma geral repercutiu favoravelmente na melhoria das condições de vida, porque houve a construção e consolidação do capital social necessário para que isto ocorresse. Ou seja, o provável sucesso dos investimentos na região estaria ligado à capacidade local de construir um sólido capital social baseado na agricultura irrigada.

Pode se supor portanto que a existência de um capital social prévio em áreas próximas ao Sub Médio São Francisco na região deva ter influenciado também nesta experiência do CINDEF.

Tanto nas experiências da Quarta Colônia de Rio Grande do Sul como em alguns locais de Maranhão destaca-se construção ou consolidação de uma identidade coletiva regional, de caráter etno-cultural. A projeção de um sentimento de regionalidade teria funcionado, tanto interna quanto externamente à região, como referência motivadora e de auto-estima par seus habitantes.

Em quase todos os lugares em que o desenvolvimento territorial esta dando certo seus agentes encontraram alguma identidade produtiva ou cultural que os unificara. Foi assim em parte no Sub Médio São Francisco com a vontade de revitalizar a cadeia de caprinos e ovinos, em Rio Grande do Sul com as agroindústrias familiares de cachaça, no Cariri Paraibano com a modernização das atividades de roça tradicionais, em Maranhão com a colheita de babaçu, no Triangulo Mineiro com a necessidade de granelização do leite para fornecimento as indústrias, entre outros exemplos.

Nos locais onde essa identidade não era encontrada ficou mais difícil de estruturar acordos intermunicipais, como parece ter sido o caso das Missões de Rio Grande do Sul que tanto na experiência dos CONSADs como nos CORERDES teria fracassado por falta de

coesão social. A falta de certa homogeneidade entre os municípios escolhidos, em termos de estrutura fundiária, cadeias produtivas e níveis sociais de suas populações respectivas, foi um fator que impossibilitara o sucesso da experiência.

Por este motivo o Estado de Pernambuco mudou sua política em relação ao Programa “Governo dos Municípios” para trabalhar mais decididamente com municípios mais homogêneos (IDH mais baixo) sob a égide do Programa de Desenvolvimento com Inclusão Social que passou a vigorar em 2004.

Nos estados onde essa identidade não era encontrada partiu-se para obras de infraestrutura padronizadas que supostamente afetariam de forma positiva a todos os municípios como foi o caso do Programa Luz para Todos no Ceará, o Programa de Cisternas na Bahia e em RGN (POTIGUAR).

Fatores de Insucesso:

a) Institucionais: Verificou-se no caso do CINDESF e em Rio Grande do Sul também que há enorme dificuldade em integrar políticas, juntar projetos ou programas de instituições e órgãos governamentais ou não governamentais nacionais ou internacionais. Cada uma dessas instituições tem orçamentos, planos de trabalho de “bitolas” e mandatos diferenciados com tempos diferentes e clientes diferentes e, embora nos fóruns cheguem acordos formais depois, na prática, cada um continua implementando sua própria política independentemente dos outros. Muitas vezes se repetem funções e ações, os executores não conversam e, na maioria dos casos, não tem conhecimento das ações desenvolvidas por outras instituições na região. Isto ocasiona superposições de projetos, públicos não atendidos e obras executadas com enorme desperdício de recursos.

Obviamente, esse desencontro “estrutural”, gera as demais dificuldades de trabalho. Os interesses das instituições, são às vezes complementares, às vezes contraditórios, mas em ambos os casos, fortalece-se a disputa e dificulta-se a articulação.

É o caso de Santa Maria da Boa Vista - PE, onde os maiores problemas encontrados se originam nas diversas intervenções públicas realizadas a partir da década de sessenta. A implantação de uma política energética de aproveitamento do rio São Francisco, com a construção de um conjunto de barragens geraram um grave problema social. Paralelamente a essa política acoplou-se outra, de desenvolvimento econômico para a região, tendo por base a

fruticultura irrigada. A perenização do riacho das Garças, objetivando a expansão da agricultura irrigada na região, foi abandonada inconclusa a partir de 1992 (CINDEF, 2001).

A multiplicidade de ações contraditórias numa mesma região e a inexistência total de ações em outras redonda, em alguns casos, em enormes investimentos que sobre - determinam o processo de produção do espaço regional, deixando quase nenhum papel para a participação social, enquanto que em outros espaços predomina o vazio institucional e econômico.

b) Políticos:

Neste quadro, a fragilidade do planejamento fortalece os “canais políticos” na busca de “recursos”. E, como se tem constatado, este circuito é um dos menos eficazes e eficientes na aplicação de recursos públicos.

Sem dúvida alguma, os entraves no campo político são base das demais dificuldades. Principalmente no Nordeste, o controle político local, por lideranças representativas de fortes segmentos econômicos, inibe muito a conscientização, organização e participação das populações, nas decisões sobre os rumos das políticas públicas, tanto locais quanto regionais. A consequência direta, desta realidade, é o fato de que os canais administrativos/orçamentários, tanto em nível local, quanto nas relações com o Estado e a União, ficam centralizados nestas lideranças políticas coibindo, com isso, a formação de espaços democráticos de planejamento, onde os vários segmentos sociais possam participar e representar seus interesses.

A elaboração de um Plano de Desenvolvimento Territorial é vista pelo poder político local, as vezes, como uma oportunidade de “acomodar seus interesses” dentro de uma perspectiva de melhor negociação com os poderes federal e estadual, visando a manutenção do “*status quo*”. O Plano, entretanto, possui outros objetivos mais ambiciosos; trata-se de alavancar a população local e rural numa luta pela superação da pobreza rural, o que implica numa “transformação” das relações sociais e econômicas existentes, começando por sua base econômica (fundiária) e de participação.

A medida em que se amplia a participação aos setores políticos tradicionais no processo de desenvolvimento territorial, começa a se diluir o tema da terra e da reforma agrária. Os movimentos sociais têm dificuldade em interagir com esses setores e tendem assim a ficar marginalizados do processo. Isto afeta a própria evolução do território, que sem uma reestruturação fundiária oferece menores possibilidades de desenvolvimento rural e, em

conseqüência, de gerar capital social necessário para estabelecer um diálogo em condições equânimes de barganha com as outras forças sociais.

Mas, a pesar de tudo, é necessário aceitar que se por um lado, houve o que se convencionou em chamar de “*prefeiturização*” enquanto tendência ao protagonismo excessivo dos poderes públicos também são importantes os exemplos de efetivo “empoderamento” da sociedade civil na condução dos processos sócio-políticos.

c) Sociais:

As regiões mais carentes de desenvolvimento são exatamente aquelas que apresentam os mais altos índices de analfabetismo e que sofrem, desde muito tempo, processos de exclusão social, de migração e de desqualificação dos serviços públicos.

Essas regiões estão dentre as mais pobres do País e, geralmente, possuem capital social pouco desenvolvido, devido a fatores econômicos (falta de meios, pobreza, desemprego); sociais (dependência, subordinação, pouca organização social); geográficos (isolamento, dificuldade de comunicações, limitantes naturais); educacionais (educação formal deficiente, analfabetismo, baixa informação e capacitação); e práticas políticas (pouca participação, clientelismo). Esses elementos desfavoráveis reduziram dramaticamente as chances do exercício da cidadania e participação, acentuando as assimetrias sociais, econômicas e políticas.

São também regiões de capital natural caracterizado pela escassez de recursos, como o semi-árido, ou por desequilíbrios eminentes, como a Amazônia, que requerem sistemas de apropriação fundados na preservação e na gestão cautelosa dos recursos naturais. Portanto, condicionam a utilização pelo homem do capital natural, ou cobram dele o esgotamento precoce dos recursos naturais, reduzindo seus rendimentos e dificultando as condições de reprodução. (Seminário CONDRAF).

A pobreza da população rural brasileira regional e a baixa organização e capacidades empreendedoras resultantes, é um entrave fortíssimo à mobilização dos atores sociais para a construção de um plano de desenvolvimento territorial. Sobre isto se assenta o “clientelismo político regional” que, nesta fragilidade social, impõe interesses de segmentos economicamente mais fortes. Em decorrência, a prática de cooptação, na busca de recursos através dos “canais políticos”, se dá de forma generalizada, o que, em círculo vicioso, dificulta a organização dos segmentos sociais mais frágeis.

É bem possível que esta constatação já tenha sido feita de forma generalizada nas instituições do Governo, o que levou, nos últimos anos, a que para cada “setor” se exija a constituição de Conselhos Municipais, representativos daquele setor, como pré-condição para o repasse de verbas. É assim na Saúde, Educação, Ação Social e Agricultura. Provavelmente com essa iniciativa o que se pretendia era criar espaços sociais de negociação, onde as comunidades locais pudessem discutir e eleger as prioridades para o seu desenvolvimento. Na prática esta bem intencionada ação tem gerado os mais diversos resultados, tais como conselhos não representativos, setorialização da sociedade, fortalecimento da cooptação política, pessoas que se repetem nos conselhos, etc. Até aqui, as intenções não atingiram seus objetivos, mas já é possível identificar avanços no Sistema SUS, no PCPR, bem como a resistência das comunidades dentro dos diversos conselhos, buscando soluções que integrem suas ações.

Há também baixa capacitação dos conselhos e das comunidades beneficiadas, limitada eficácia na gestão central e elevada dependência e fragilidade das instancias locais e participação.

Por fim, cabe ressaltar a falta de continuidade das ações e a excessiva abrangência das áreas a serem beneficiadas para receber recursos bastante escassos. Trata-se de intervenções pontuais e dispersas diante da magnitude da pobreza, o que impede que se estruturem e fortaleçam, nos territórios regionais mesmo nos municípios, relações e procedimentos que permitam que a comunidade caminhe com suas próprias pernas. Ao fim de uma administração, tem-se o fim de múltiplos planos, programas e projetos, como se os problemas que eles buscavam sanar, tivessem sido resolvidos. E ficam as comunidades à espera de outros planos, programas e projetos, que buscam resolver problemas dentro dos quais as comunidades têm de se enquadrar.

Neste processo alocativo tende a se favorecer as comunidades com a maior capacidade de iniciativa e organização que via de regar corresponde aos menos pobres dos pobres, invertendo assim o foco da priorização nos mais carentes. Ao condicionar o financiamento à organização da comunidade, alguns programas, como o PCPR por exemplo, pretendem forçar a formação de capital social. Mas o custo cobrado para esta formação é muito grande para os beneficiários.

Desenvolver estratégias de desenvolvimento territorial neste quadro de fragilidade social e forte controle político, exige muita persistência já que, na verdade, se quer trocar um cenário de relações sociais controladas, para outro em que é necessário compor interesses

conflituosos, ampliando os espaços de negociação visando iniciar um processo de transformação social.

6) A GUIA DE CONCLUSÃO

Na lógica trabalhada neste artigo a formação de um território não pode ser apenas produto de uma diretriz institucional ou um arranjo geográfico, deve ser uma construção social. Resultará, portanto, do encontro e da mobilização dos atores sociais que integram um dado espaço geográfico e que procuram identificar e resolver problemas comuns.

Assim, o território pode ser visto como uma configuração mutável, provisória e inacabada, considerando que sua construção pressupõe a existência de uma relação de proximidades dos atores.

Adotando a definição dada por Navarro (2002), pode-se dizer que o “território é, ao mesmo tempo, uma criação coletiva e um recurso institucional”, definição que está associada à idéia de que as transformações das propriedades do território podem gerar e maximizar o processo de valorização dos recursos desse próprio espaço. Neste caso, sobressaem duas propriedades fundamentais de um território: “é uma realidade em evolução e é também resultado simultâneo dos “jogos do poder” e dos compromissos estabelecidos entre os atores sociais.... Será sempre necessário analisar-se corretamente o desenvolvimento agrícola para interpretar o desenvolvimento agrário de determinado país ou região, o que permitirá construir uma estratégia de desenvolvimento rural (ou mais apropriadamente, por incluir variáveis ambientais, o desenvolvimento rural sustentável)” (pp.90).

Todas as questões relacionadas ao desenvolvimento agrícola e rural (terra, crédito, água, ect) surgem claramente quando se faz um bom diagnóstico que indique a necessidade de soluções específicas para cada região e para cada tipo de agente econômico. Trata-se portanto de ter um zoneamento agro eco sócio econômico das principais áreas com potencial para o desenvolvimento da agricultura familiar no país e de evitar lançar políticas homogêneas para todos, que atendem apenas a objetivos eleitorais mas, não solucionam o problema.

O planejamento efetuado nas instâncias estaduais ou federais desconhece geralmente a realidade local e mais ainda regional, uma vez que não têm condições de conhecer todas as

heterogeneidades existentes num território regional. Assim definem-se frequentemente prioridades erradas e os investimentos feitos acabam sendo desperdiçados ou não são reforçados localmente pelos beneficiários. O planejamento precisa, portanto ser efetuado e gerenciado *localmente*, pelas comunidades e os governos locais, já que eles são as pessoas que serão diretamente afetadas pelas decisões tomadas e que serão responsáveis, em grande parte, por implementá-las.

Portanto, amarrar as decisões locais a um conjunto de planejamentos ou diretrizes pré-determinadas onde se encontram os recursos, equivaleria a desistir da realidade local. Trata-se de inverter a lógica tradicional do planejamento centralizado, estabelecendo realmente uma articulação "*de mão dupla*", na qual as instituições federais e estaduais levam em consideração o planejamento e as prioridades definidos localmente, *integrando-os a seus programas e projetos*.

Não se pode, por outro lado, planejar o desenvolvimento partindo da premissa que a sociedade local é homogênea e que os interesses de todos são igualmente representados por qualquer um de seus membros. Os diferentes atores sociais têm interesses diferentes, divergentes e até opostos, que precisam se expressar dentro de um espaço de negociação onde será possível escutar o outro, negociar, conciliar interesses e definir prioridades para a comunidade, o município e a região.

Participar significa tomar parte das decisões e de sua implementação. Para que isso possa acontecer, é preciso que as opiniões divergentes possam expressar-se livremente e que todos tenham o mesmo acesso à informação. O acesso à informação constitui, em geral, privilégio de classes dominantes mais próximas ao poder, enquanto que as populações marginalizadas não têm nem acesso aos dados, nem o hábito de manipulá-los para transformá-los em informações.

Reforçar os espaços de negociação requer, portanto, a mediação de agentes que ajudem as populações politicamente marginalizadas a buscar e interpretar a informação necessária para construir uma representação da realidade suscetível de nortear suas tomadas de decisões.

Os espaços de negociação precisam, também, ser abastecidos com informações técnicas que estimulem as discussões, ofereçam novos elementos para as reflexões, apresentem alternativas e permitam definir as melhores estratégias de desenvolvimento.

Como o planejamento é um processo, que deve se adaptar permanentemente às mudanças dos objetivos ou das condições, é preciso criar localmente uma capacidade de planejamento e de diagnóstico técnico. Por isso, o planejamento requer uma equipe cuja tarefa não é elaborar um diagnóstico e planejar, mas antes capacitar os atores locais através de mecanismos de participação que estimulem a reflexão, a aprendizagem e a capacidade de negociação.

Em suma, como foi possível perceber ao longo deste artigo, o processo de construção de um território é um processo necessariamente lento, que supõe uma construção social a través de uma negociação que permita harmonizar interesses conflitivos e que leve a construção de identidades, sejam políticas, econômicas ou culturais.

Qualquer tentativa de acelerar este processo por meio de pressões, condicionantes ou subsídios excessivos, pode levar ao aborto de uma iniciativa que pode ser importante para o desenvolvimento econômico e social das áreas rurais de nossos países.

7- BIBLIOGRAFIA

- Abramovay, R** (2003) O futuro das regiões rurais. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003
- (2005): “Representatividade e Inovação”. Texto para discussão apresentado no Work Shop Internacional :Estratégias de Combate a Pobreza Rural : Situação Atual e Perspectivas. Campinas.21 a 23 novembro de 2005. UNICAMP/IICA.
- Amaral de Moraes, Jorge Luiz** (2005): “Reestruturação produtiva, sistemas produtivos locais (spls) E desenvolvimento territorial”. Paper apresentado a Sober de Ribeirão Preto.
- Arretche, Marta (2005):** “ Participação Social e Eficácia”. Palestra no Work Shop Internacional :Estratégias de Combate a Pobreza Rural : Situação Atual e Perspectivas. Campinas.21 a 23 novembro de 2005. UNICAMP/IICA
- Bergamasco, S** (2000)”Demanda Prospectiva por Terra até 2005 com base no índice de aspiração por terra (IAT)” MDA/FAO, Brasília, DF.
- Bianchini, V , Bittencourt, G**(2000)”Determinantes de Sucesso e Insucesso dos Assentamentos”. MDA/FAO, Brasília, DF
- Bruno, R e Medeiros, L** (2000) “Percentuais e Causas das Evasões dos assentamentos”. MDA/FAO, Brasília, DF
- Buainain, A, Resende, G** (2000):”Avaliação da Eficácia dos Projetos de Assentamentos: PROCERA, principais problemas e proposta de reforma”. MDA/FAO, Brasília, DF
- Buainain, Antônio Márcio, Guanzioli, C, Meirelles, H et al**(2004) Agricultura Familiar: Um estudo de Focalização Regional. SOBER 2004. Cuiabá.
- Buarque, Sérgio** (2002): Construindo o desenvolvimento local sustentável. Rio de Janeiro:Editora Garamond, 2002.
- Cazella, Ademir, Cardoso, A** (2005) “Iniciativas intermunicipais de desenvolvimento: análise de Experiências no estado de Santa Catarina”. Paper apresentado a SOBER de Ribeirão Preto.
- CINDESF** (2002): “Uma história de esforço conjunto para o sucesso da articulação intermunicipal”. Salgueiro. Pernambuco.
- CONDRAF.** Territórios rurais versão de novembro de 2004. www.condraf.org.br consultado em 20 de março de 2005.
- Desenvolvimento Rural. São Paulo, USP, v.15, n. 43, pp.121-141, 2001.
- FAO** (2005): “PARTICIPATORY And NEGOTIATED TERRITORIAL DEVELOPMENT (PNTD)”. FAO/ RDD. Roma April 2005.
- Flores, M, Rello, F** (2005) “Capital Social Y Pobreza: Lecciones De Estudios De Caso En México Y Centroamérica”. Texto para discussão apresentado no Work Shop Internacional :Estratégias de Combate a Pobreza Rural : Situação Atual e Perspectivas. Campinas.21 a 23 novembro de 2005. UNICAMP/IICA.
- Franca, L. P.** (2003) CONSAD - Formação de Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local, Rio de Janeiro: IBAM/DES/NEL, 2003. 164 p.
- Franco, Augusto** (2000). Por que precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentado. Brasília, 2000. Disponível em: < <http://www.aed.org.br/dlis>

Froehlich, José Marcos (2005):” Novas Identidades, Novos Territórios – aproveitando os recursos culturais para o desenvolvimento territorial”. Paper apresentado a SOBER de Ribeirão Preto.

Gasques&Vilaverde (2000)”Dispêndios com política fundiária nos últimos 30 anos”. MDA/FAO, Brasília, DF

Governo de Pernambuco. Projeto Rensacer(2005): “Enfrentamento da Pobreza Rural em Pernambuco: Resultados e Desafios de uma Gestão Descentralizada”. Texto para discussão apresentado no Work Shop Internacional :Estratégias de Combate a Pobreza Rural : Situação Atual e Perspectivas. Campinas.21 a 23 novembro de 2005. UNICAMP/IICA.

Graziano da Silva,J (1999) : ‘O novo rural brasileiro’. Campinas: IE/Unicamp, 1999. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/projetos/rurbano>.

Grosso P. (2001), *Sistemas agrarios: hacia un nuevo enfoque territorial ?* Presentation at the Higuerote Workshop, Venezuela.

Guanziroli, Buainain et al (2001): “Agricultura Familiar e Reforma Agrária no século XXI”. Editora Garamond, Rio de Janeiro.

Guanziroli, Hurtado, Bazin, et al (2002):”Contribuição ao Debate sobre Estratégias de Desenvolvimento Rural Sustentável “FAO/INCRA, Brasília, Abril 2002.

Guanziroli, C.E. e Guimarães, G. (2005):”Desenvolvimento Regional Rural Sustentável e Economias de Escopo na Agricultura: Um Aspecto a Explorar”. Paper apresentado no Congresso SOBER, Ribeirão preto, 2005.

Helfand, S and Edward S. Levine (2005): “Impact of Policy Reforms on Rural Poverty in Brazil: Evidence from Three States in the 1990s”. Texto para discussão apresentado no Work Shop Internacional :Estratégias de Combate a Pobreza Rural : Situação Atual e Perspectivas. Campinas.21 a 23 novembro de 2005. UNICAMP/IICA.

Hirschman, A (1958): *Estratégia de Desenvolvimento Econômico*. Fundo de Cultura. Rio de Janeiro. Brasil

<http://www.iadb.org/sds/publication/publication>, Acesso em: 11 nov. 2004.

IICA (2005) : “Gestão Social do território experiências no Estado de Maranhão”. Serie Desenvolvimento Rural Sustentável. Volume 3. Melania Portilla Rodriguez. Novembro 2005.

Kageyama, A. (2003) *Desenvolvimento rural: Conceito e um exemplo de medida*”. SOBER 2003.Passo Fundo.

Leite, Sergio (2000): *Impactos Regionais da Reforma Agrária no Brasil: aspectos políticos, econômicos e sociais*. IN *Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável* MDA NEAD, Brasília, 2000.

Lowe, P. et al (2002) *Setting the next agenda? British and French approaches to the Sociologia Ruralis*, 40(4), 2000

Matos Filho, J (2005): “Políticas De Combate À Pobreza Rural No Rio Grande Do Norte: A Experiência Do Rio Grande Do Norte”. Texto para discussão apresentado no Work Shop Internacional :Estratégias de Combate a Pobreza Rural : Situação Atual e Perspectivas. Campinas.21 a 23 novembro de 2005. UNICAMP/IICA.

Matus, Carlos: (1993):*Planejamento Estratégico*, Vol I. IPEA, Série Estudos No4, Brasília, 1993.

MCT/FINEP(2001): Área de inovação para o desenvolvimento regional – ação estruturada para arranjos produtivos locais – APLS.

MDA (2003): “Referências para o desenvolvimento territorial sustentável”. MDA/SDT, Brasília Outubro 2003.

MDA (2004) (Ministério do Desenvolvimento Agrário) 2003: “PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA Proposta Paz, produção e qualidade de vida no meio rural

MDA(2001): “Novo Mundo Rural”. Brasília, 2001

MDA/FAO(2001): Plano Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável do Sub Médio São Francisco. Brasília.

MDA/FAO(2000): “ Novo Retrato da Agricultura Brasileira: O Brasil Redescoberto”. Janeiro de 2000

MDA/SDT (2005): *Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável* – Relatório Síntese dos Painéis e Debates – relator Lauro Mattei

Mendes, EV (2002)” Território Conceito Chave. In distrito sanitário: o processo social de mudança das políticas sanitárias do SUS. SP Hucitec, RJ, ABRASCO, 2002.

Navarro, Zander (2002):”Desenvolvimento Rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro”. Estudos Avançados. V.16,n 44, 2002. São Paulo:USP. Instituto de Estudos Avançados.

Obando, Sergio (coord.) (2001) Diagnóstico e Planejamento do Desenvolvimento Sustentável do Submédio São Francisco. Vol. I e II, PCT INCRA-FAO, Versão Preliminar, julho 2001.

Ortega Antonio César e Sobel ,Tiago Farias (2005) “Desenvolvimento territorial nos Perímetros de Irrigação do Submédio do Vale do São Francisco (PE/BA): avaliação preliminar”. Paper apresentado a SOBER de Ribeirão Preto.

Ortega, Antonio C; Cardoso, Alessandra (2002). “Potenciais e limites de uma política de desenvolvimento local: O PRONAF à Luz do LEADER”. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, vol. 40, n. 2, abr. / jun. 2002.

Ortega, Antonio César e Mendonça, Nilton (2005): “ Estratégias de desenvolvimento territorial rural: governo FHC X governo Lula”. Paper apresentado no Congresso da SOBER de Ribeirão preto. 2005.

Ploeg, van et al (2000). Rural Development: From Practices and Policies toward Theory.

Ray, C. (2000) : The EU LEADER Programme: Rural Development Laboratory. *Sociologia Ruralis*, 40(2), 2000.

Romeiro, A , Reydon, B(2000) “Impacto do ITR nos preços da terra na concentração fundiária”. MDA/FAO, Brasília, DF

Sabourin,E (2002):”Manejo da inovação na agricultura familiar do agreste da Paraíba: os sistemas locais de conhecimento, in Silveira L Agricultura Familiar e Agroecologia no semiarido, ASPTA, 2002.

Sacco dos Anjos, Flávio (2005):”A experiência recente dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local no Sul do Brasil: Desafios e Possibilidades”. Paper apresentado a SOBER de Ribeirão Preto.

Schejtman, Alexander; Berdegúé, Julio (2004). Desarrollo territorial rural. In:

second pillar of the Common Agricultural Policy . *Journal of Rural Studies*, 18(1), 2002.
Echeverría, Ruben. *Desarrollo territorial rural en América Latina y Caribe: manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales*.

Sepúlveda Sergio (2005): "Políticas para a prosperidade rural". Texto para discussão apresentado no Work Shop Internacional :Estratégias de Combate a Pobreza Rural : Situação Atual e Perspectivas. Campinas.21 a 23 novembro de 2005. UNICAMP/IICA.

Shiki, S e Nader, H (2000) "Custos Sociais da Reforma Agrária" MDA/FAO, Brasília, DF. MDA/FAO, Brasília, DF

Tartaruga, Iván G. Peyré (2005): O conceito de território para a análise do desenvolvimento rural. Paper apresentado a SOBER de Ribeirão Preto.

Tavares dos Santos, J (2000) "Conflitos Sociais Agrários: evolução e determinantes regionais". MDA/FAO, Brasília, DF.

Veiga, J, E (2002): "*Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*". Campinas: Ed. Autores Associados, 2002.

Veiga, J, E (2005) "O Papel do Território uma visão Histórica". Texto para discussão apresentado no Work Shop Internacional :Estratégias de Combate a Pobreza Rural : Situação Atual e Perspectivas. Campinas.21 a 23 novembro de 2005. UNICAMP/IICA.

Wesz Junior ,Valdemar João (2005): "Desenvolvimento territorial com agroindústrias familiares". Paper apresentado a SOBER de Ribeirão Preto.