

# **Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável**

**Outubro / 2003**

**PRESIDENTE DA REPÚBLICA**  
Luiz Inácio Lula da Silva

**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO**

**Miguel Soldatelli Rossetto**  
Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário - MDA

**José Humberto Oliveira**  
Secretário Nacional de Desenvolvimento Territorial - SDT  
Secretário do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF

**Caio Galvão de França**  
Coordenador do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural - NEAD

Ficha Catalográfica elaborada por Rossana Coely de Oliveira Moura  
CRB - 791 3ª Região

338.92

B823r Brasil, Ministério do Desenvolvimento Agrário.  
Referências para o desenvolvimento territorial sustentável/Ministério do  
Desenvolvimento Agrário; com o apoio técnico e cooperação do Instituto  
Interamericano de Cooperação para a Agricultura/IICA - Brasília: Conselho Nacional  
de Desenvolvimento Rural Sustentável/Condraf, Núcleo de Estudos Agrários e  
Desenvolvimento Rural/NEAD, 2003.  
36 p.: 29x21cm. (Textos para Discussão, 4).

1.Desenvolvimento Territorial. 2. Desenvolvimento Sustentável. I. Título. II. Série.

## **Criando as condições para a valorização dos territórios**

---

A divisão territorial é muito antiga no mundo e, no Brasil, remonta aos tempos das capitanias hereditárias. No mundo contemporâneo, com o advento de novas tecnologias de comunicação e transporte, com as mudanças de paradigmas econômicos e sociais, também os modelos de divisão territorial tornaram-se obsoletos, ultrapassados.

Os territórios são mais do que simples base física. Eles têm vida própria, possuem um tecido social, uma teia complexa de laços e de relações com raízes históricas, políticas e de identidades diversas, que vão muito além de seus atributos naturais, dos custos de transporte e de comunicações, e que desempenham função ainda pouco conhecida no próprio desenvolvimento econômico. A Ciência Econômica conhece bem os aspectos temporais (ciclos econômicos) e setoriais (agro-indústria, por exemplo) da arte, mas a questão territorial ou espacial só recentemente vem sendo alvo de suas preocupações.

Ainda utilizando a matriz econômica, cabe aqui uma analogia entre os mercados e os territórios. Ambos – mercados e territórios – não são entidades criadas por um passe de mágica ou por exclusivo dom da natureza. Mas resultam de formas específicas de interação social, da capacidade dos indivíduos, das empresas, das instituições e das organizações locais em promover ligações dinâmicas, propícias a valorizar seus conhecimentos, suas tradições e a confiança que foram capazes de construir ao longo da história.

A construção de marcas territoriais não pode ser vista como simples intenção protecionista, mas como parte de um complexo mecanismo institucional de transmissão de confiança entre atores de segmentos sociais e interesses muito

diversificados. As experiências bem-sucedidas de desenvolvimento territorial caracterizam-se sistematicamente pela ampliação do círculo de relações sociais nos planos político, econômico e social.

Por mais que as condições naturais de solo, relevo e clima sejam importantes na determinação do desempenho dos territórios, não são poucos os casos em que os limites físicos foram vencidos pela capacidade organizativa, ou seja, pela construção de uma rede de relações que possibilitou ampliar as possibilidades de valorização da produção.

O desenvolvimento rural deve ser concebido num quadro territorial, muito mais que setorial: nosso desafio será cada vez menos como integrar o agricultor à indústria e, cada vez mais, como criar as condições para que uma população valorize um certo território num conjunto muito variado de atividades e de mercados.

O sucesso de certas regiões rurais dos países desenvolvidos na geração de ocupações produtivas não pode ser atribuído a uma composição setorial favorável. Os bons desempenhos na criação de empregos resultam de uma dinâmica territorial específica que ainda não é bem compreendida, mas que comporta provavelmente aspectos como a identidade regional, um clima favorável ao espírito empreendedor, a existência de redes públicas e privadas ou a atração do meio ambiente cultural e natural.

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

Mas o desenvolvimento rural não acontecerá espontaneamente como resultado da dinâmica das forças políticas, econômicas, sociais e culturais que atuam no território. É preciso que, na elaboração das políticas capazes de promovê-lo, se transforme as expectativas que as elites brasileiras têm a respeito de seu meio rural, cujo esvaziamento social, cultural e demográfico é visto quase sempre como indicadores do próprio desenvolvimento. Muitos ainda não se deram conta de que as funções positivas que o meio rural pode desempenhar para a sociedade brasileira fundamentam-se no processo de descentralização do crescimento econômico e no fortalecimento das cidades médias.

Nos últimos anos, algumas estratégias governamentais brasileiras emergentes já incluem formas de controle social e de participação de agentes sociais na definição

de atividades produtivas, com metodologias participativas de gestão social, tendo como enfoque principal o local do produtor/empreendedor. Também os bancos e organizações internacionais e não-governamentais passaram a aprimorar ações nesse sentido no país e no mundo.

No Brasil, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, incorpora e assume este novo padrão proposto de desenvolvimento com base local, buscando soluções de sustentabilidade vista sob essa nova ótica. Para que as políticas públicas, sejam elas estatais ou não-estatais, materializem-se em ações que deverão modificar o território, redesenhando as características da vida coletiva, ampliando o quadro de oportunidades e agregando valor à produção dos diversos segmentos sociais, atores do referido território.

***Humberto Oliveira***

*Secretário de Desenvolvimento Territorial  
do Ministério do Desenvolvimento Agrário*

## Sumário

---

|                                                                                                           |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Introdução</b>                                                                                      | <b>9</b>  |
| Antecedentes                                                                                              | 9         |
| Justificativas                                                                                            | 9         |
| <b>2. Os desafios atuais para o desenvolvimento rural sustentável</b>                                     | <b>12</b> |
| <b>3. Principais dificuldades a serem vencidas</b>                                                        | <b>16</b> |
| Capital humano, capital social e capital natura                                                           | 16        |
| Estrutura fundiária e acesso à terra                                                                      | 17        |
| Desenvolvimento territorial ou setorial?                                                                  | 18        |
| Recursos financeiros para investimentos públicos                                                          | 19        |
| <b>4. Uma proposta estratégica para o<br/>Ministério do Desenvolvimento Agrário</b>                       | <b>21</b> |
| <b>5. O enfoque territorial no desenvolvimento rural sustentável</b>                                      | <b>26</b> |
| Coesão social e territorial                                                                               | 26        |
| Algumas características dos territórios rurais e<br>consequências para a formulação de políticas públicas | 26        |
| O território como objeto de políticas públicas contextualizadas                                           | 28        |
| Uma proposta política centrada nas pessoas                                                                | 31        |
| <b>6. Referências para a implantação da abordagem territorial</b>                                         | <b>33</b> |
| Ordenamento e desenvolvimento                                                                             | 33        |
| Território                                                                                                | 34        |
| Território “rural”                                                                                        | 34        |
| Caracterização das microrregiões “rurais”                                                                 | 34        |

# **1 Introdução**

---

## **1.1 Antecedentes**

A decisão do governo brasileiro em propor uma política nacional que apoiasse o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais foi resultado de um processo de acúmulos e de reivindicações de setores públicos e organizações da sociedade civil, que avaliaram como sendo necessária a articulação de políticas nacionais com iniciativas locais, segundo uma abordagem inovadora.

Esta decisão teve como resultado a proposta de criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e a formulação do programa apresentado, e acolhido, no âmbito do Plano Plurianual do Brasil, 2004-2007, ora em tramitação no Congresso Nacional. Esse programa, a própria SDT, a Rede de Organismos Colegiados para o Desenvolvimento Rural Sustentável, os demais órgãos da administração pública federal com ações confluentes no desenvolvimento sustentável, os governos estaduais e municipais, e um vasto número de organizações da sociedade civil e movimentos sociais, além das próprias populações dos territórios rurais constituem a base política, institucional e humana desta proposta.

## **1.2 Justificativas**

Análises fundamentadas apontam para um fato: as políticas públicas implementadas nas últimas décadas para promoção do desenvolvimento rural no Brasil ou foram insuficientes, ou não foram efetivamente focadas no objetivo de generalizar melhorias substanciais na qualidade de vida e nas oportunidades de prosperidade das populações que habitavam o interior brasileiro.

A maior evidência é o aumento da pobreza<sup>1</sup> é a persistência das desigualdades regionais, setoriais, sociais e econômicas. Mesmo com avanços em espaços conquistados pelos movimentos sociais, os efeitos conseguidos ainda estão muito aquém das necessidades. Alguns poucos resultados ainda podem ser considerados restritos a determinadas regiões ou setores. As assimetrias quanto às oportunidades de desenvolvimento ainda produzem, no meio rural, o maior contingente de pobres e de excluídos.

***“La localización de la mayoría de los pobres en las zonas urbanas no significa que haya mermado la pobreza en el conjunto de la población rural. En 1980 el 54% de los hogares rurales era pobre, cifra que aumentó a 58% en 1990 y volvió a 54% en 1997. Asimismo, si el 28% de los hogares rurales era indigente en 1980, dicha proporción llegó a 34% en 1990 para reducirse a 31% en 1997 (para los mismos años la proporción de hogares urbanos indigentes era de 9%, 12% y 10%, respectivamente). La severidad de la pobreza es mayor en las áreas rurales que en las urbanas, ya que mientras en éstas últimas la población que vive en condiciones de pobreza extrema representa un 34% de la pobreza total, en aquellas llega al 60%”.***

*(Rolando Franco, “Pobreza, distribución y gasto social en América Latina en los años 90”. Panorama Social de la América Latina y el Caribe)*

Hoje existem mais pobres e a incidência da pobreza é ainda maior do que era nos anos 80. Persistem os problemas de má distribuição da renda, as limitações de acesso a ativos produtivos e a serviços de apoio à produção. Os serviços públicos essenciais são precários e não atendem à maioria da população situada nos municípios do interior brasileiro. O lento avanço dos Indicadores de Desenvolvimento demonstram as assimetrias regionais e não correspondem às necessidades de atacarmos os problemas sociais e econômicos com extrema determinação.

Para enfrentar esses problemas, mudanças substanciais deverão ocorrer no escopo e na forma de encarar o desafio de resgatar da pobreza e do abandono a vasta população que atualmente enfrenta os velhos problemas que sempre assolaram o meio rural brasileiro. Mudanças essenciais deverão ser assumidas pelos formuladores e operadores das políticas públicas, o que significa, fundamentalmente,

1. Em 1996, 28,6% dos lares brasileiros e 35,8% da população eram considerados pobres. Em 1999, estes indicadores subiram para 29,8% e 37,5%, respectivamente. O nível de indigência, entretanto, foi ligeiramente reduzido neste mesmo período, passando de 10,5% dos lares e 13,9% da população, para 9,6% dos lares e 12,9% da população (Panorama Social de América Latina 2001-2002, CEPAL).

reconhecer a importância da agricultura familiar e do acesso à terra como dois elementos capazes de enfrentar a raiz da pobreza e da exclusão social no campo, mas também compreender que uma nova ruralidade está se formando a partir das múltiplas articulações inter-setoriais que ocorrem no meio rural, garantindo a produção de alimentos, a integridade territorial, a preservação da biodiversidade, a conservação dos recursos naturais, a valorização da cultura e a multiplicação de oportunidades de inclusão.

Mas, para ser valorizado, o rural precisa cumprir com os requisitos da produção, da otimização de seus recursos e da geração de riquezas, o que somente será viável se forem compreendidos e dinamizados seus próprios recursos humanos e naturais; se forem incorporados elementos da ciência, na forma de tecnologias ambientalmente amigáveis; se forem articuladas as interações com os demais setores econômicos; se o seu capital social<sup>2</sup> se desenvolver e, com ele, as pessoas encontrarem melhores oportunidades de bem-estar e de dignidade. Apesar das evidentes diferenças, o “rural” e o “urbano” não constituem mais dois mundos à parte. Em boa parte do Brasil, as comunidades rurais e urbanas estão intimamente associadas em termos de causas e efeitos de diversos problemas sociais, econômicos e ambientais. Seria sensato inferir que essas comunidades também estariam solidárias quanto às possibilidades reais de enfrentá-los.

Concretamente, qualquer proposta inovadora que busque estimular o desenvolvimento sustentável deve enfatizar complementaridades, interdependências, coincidências e agendas comuns desses dois lados de uma mesma moeda.

2. Capital social refere-se às instituições, relações e normas que moldam a qualidade e a quantidade das interações sociais. Cada vez mais evidências têm demonstrado que a coesão social é crucial para que as sociedades prosperem economicamente e para que o desenvolvimento seja sustentável. O capital social não é apenas a soma das instituições que reforçam uma sociedade – é o amálgama que as mantém coesas. (Adelina Paiva e Sueli C. Rosa na videoconferência promovida pelo Instituto Banco Mundial, em 27/05/2003, Brasília-DF)

## **2 Os desafios atuais para o desenvolvimento rural sustentável**

O principal desafio ético da sociedade brasileira é banir a fome e a miséria do seio do nosso povo. O maior desafio social é livrar da pobreza cerca de  $\frac{1}{4}$  da população, estabelecendo mecanismos de estímulos à sua inclusão digna no processo de desenvolvimento do Brasil. Frente à grandeza deste desafio, não se pode imaginar que ele será vencido pela repetição dos mesmos erros do passado, que atenderam insuficientemente a alguns setores ou regiões. Não é suficiente fazermos mais do mesmo. É necessário que façamos mais do novo. O Brasil necessita aproveitar oportunidades de alterar efetivamente os velhos paradigmas orientados para a concentração dos ativos e da renda, para a superexploração dos recursos naturais e para a discriminação de oportunidades.

A solução definitiva virá apenas com a aceitação de que transformações importantes deverão ocorrer na sociedade, com o estabelecimento de padrões de desenvolvimento sustentáveis em todos os setores, continuamente aprimorados por meio de ordenamentos dinâmicos e democraticamente conduzidos. Para que estes expressivos avanços aconteçam será preciso aprofundar mudanças e avançar em direção a novos paradigmas nas relações entre o Estado e a Sociedade, estabelecendo políticas públicas duradouras e abrangentes, com instrumentos focados nas transformações pretendidas, que estimulem o desenvolvimento descentralizado e a autogestão.

Isto depende da definição de um projeto para o país, o que vem se delineando pelas escolhas recentes da sociedade brasileira e que deverá ser concretizado com a execução do Plano Plurianual 2004-2007. Esse “projeto país” deverá ser inovador

e renovador, para estar à altura das necessidades e anseios da sociedade nacional. Para que este processo aconteça em todo o território nacional, e para que ele se transforme em uma efetiva conquista democrática, será necessário promover o desenvolvimento rural desde uma perspectiva territorial.

Nada mais inovador do que estimular o desenvolvimento endógeno dos territórios rurais, partindo da ampliação da capacidade de mobilização, organização, diagnóstico, planejamento e autogestão das populações locais. Nada mais avançado do que orientar políticas públicas segundo as demandas expressadas pelas comunidades e organizações da sociedade, reconhecendo as especificidades de cada território e ofertando instrumentos de desenvolvimento que atendam a essas características.

Em países como o Brasil, a razão de fundo da persistência da pobreza é a concentração da riqueza, que tem sua origem nas dificuldades criadas ao acesso a bens de capital e às capacidades humanas, competentes para favorecerem o aumento sustentável na renda. O acesso à terra é um direito inalienável do agricultor, pois este é o principal passo em direção à habilitação produtiva, aos instrumentos de apoio à produção e aos serviços públicos essenciais. As restrições de acesso à terra fazem parte do elenco de direitos negados a uma sociedade surgida de um sistema senhorial mal resolvido, com raízes escravocratas, e ainda presentes em alguns aspectos da sociedade atual. Desses resquícios brotam as mais graves formas de desigualdade, ainda presentes na nossa sociedade. As capacidades humanas, deprimidas em razão da baixa escolaridade médias do brasileiro, encontram sua expressão mais grave na população rural, devido não apenas à precariedade do sistema público educacional no meio rural, mas também pela insuficiência dos serviços de formação e informação dessa população.

O caminho para a extirpação da pobreza endêmica dessa sociedade, desafio de longo prazo, passa pelo resgate da dívida social deste País para com o seu povo. Um dos aspectos mais relevantes é garantir o acesso à terra e aos serviços públicos essenciais aos agricultores e suas famílias, de tal forma que possam ter oportunidade de usufruir de políticas públicas capazes de acelerar transformações que suplantem as assimetrias sociais e regionais existentes. Estes elementos indutores combinados não atuam apenas sobre a questão econômica, mas fertilizam todo um processo de diferenciação social, cujo elo mais relevante é a garantia do acesso à terra, política pública prioritária para o País e que conta com expressiva colaboração dos movimentos sociais organizados.

A reforma agrária, agindo decisivamente em regiões onde a estrutura fundiária denote a presença de anomalias incompatíveis com o princípio da destinação social da propriedade rural, é o elemento central de uma política de correção das desigualdades sociais. Presentemente entende-se que ela tem de ser pensada e instalada segundo uma visão integradora no âmbito territorial, já que o êxito da reforma agrária não pode ser medido apenas em termos de famílias assentadas, mas, principalmente, na contribuição dessas famílias ao desenvolvimento da região onde elas estão inseridas, expresso em termos de melhoria sustentada dos indicadores de qualidade de vida, e dos efeitos positivos da integração das áreas reformadas ao contexto geral dos territórios.

Portanto, por meio de critérios objetivos, os territórios deverão conjugar estratégias apropriadas de encaminhamento das questões fundiárias, tendo por base as demandas sociais e o elenco de instrumentos disponibilizados por meio das políticas públicas nacionais e estaduais. Quaisquer que sejam os caminhos escolhidos, o acesso à terra terá que estar aliada a políticas de investimentos e entrega de serviços que assegurem à agricultura familiar as condições de atuar como fomentadora e asseguradora do desenvolvimento territorial sustentável.

A agricultura familiar, que ocupa mais de quatro milhões de estabelecimentos agropecuários do País (cerca de 90% do total), responde por 40% do valor bruto da produção agropecuária (metade dos produtos componentes da cesta básica) e ocupa apenas 33% da área total agropecuária, constitui-se na principal alavanca do desenvolvimento sustentável do interior. Ela tem um imenso espaço para crescer e desenvolver-se, pois apenas 20% dos estabelecimentos familiares são “muito integrados” ao mercado, enquanto que 40% são “pouco integrados”, restando outros 40% que quase não geram renda<sup>3</sup>.

Um programa com objetivos claros de atuar decididamente no revigoramento dos 80% dos estabelecimentos familiares com espaço para desenvolver-se, gerando uma grande contribuição à economia e à redução das assimetrias mencionadas, poderá provocar externalidades ainda maiores quando aplicados os fundamentos da abordagem territorial, o que é uma decisão estratégica do governo federal.

O apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar, à reforma agrária e ao

3. Proposta do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS. Terceira versão, Dezembro de 2002.

reordenamento agrário harmoniza-se perfeitamente com o desenvolvimento territorial, assim como este se ajusta perfeitamente às prioridades de combate à pobreza e à fome, e ao desenvolvimento e integração regional, na medida em que estabelecem condições do florescimento de uma dinâmica de desenvolvimento descentralizado, interiorizado, participativo e sustentável.

## **3 Principais dificuldades a serem vencidas**

---

### **3.1 Capital humano, capital social e capital natural**

O enfoque territorial implica no desenvolvimento endógeno e na autogestão. 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.

Em algumas partes, os fatores desagregadores são parcialmente compensados por forte identidade cultural e solidariedade, desenvolvidas sobre práticas sociais de fé, de trabalho conjunto, compartilhamento de recursos naturais escassos e uso comum da terra para criação de animais. Em algumas partes, o crescimento e institucionalização do capital social são vistos como uma espécie relativização do poder político local, sendo mesmo comum que ocorram manifestações de algumas personalidades locais contra as ações que procuram mediar demandas sociais e políticas públicas, já que a gestão social aparece como uma reivindicação em quase todos os fóruns, associações, sindicatos e outras formas de organização social.

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.

Quanto aos condicionantes humano, social, político e ambiental, as indicações são as recorrentes de todos os estudos, demandas e propostas:

- :: prioridade para a educação formal, acesso aos serviços de saúde e oportunidades de trabalho, de tal forma a reconstruir o capital humano no espaço de uma geração;
- :: mobilização, organização, valorização cultural, capacitação, participação e desenvolvimento institucional, para construir o capital social;
- :: renovação das práticas políticas e garantia de acesso às políticas públicas, para redução da dependência e avanço da gestão social; e
- :: inovações com tecnologias apropriadas e ecologicamente amigáveis, valorização dos recursos locais, difusão de conhecimentos contextualizados, “saber fazer” democratizados, diversificação econômica, para melhor usar os recursos naturais e preservar o ambiente.

Em todos os casos, faz-se necessário: investimentos públicos e privados focados nos territórios, proteção social dos grupos mais frágeis, informação, capacitação e assistência técnica de qualidade. Sem esquecer os enfoques transversais temáticos da maior importância, tais como gênero, geração, raça e etnia.

### **3.2 Estrutura fundiária e acesso à terra**

Uma das maiores responsáveis pela persistência das iniquidades sociais no campo é a concentração fundiária, explicada tanto pelas raízes históricas do País, quanto pela insuficiência das políticas de reforma agrária e promoção da agricultura familiar.

A concentração fundiária no Brasil atingiu índices demasiadamente elevados, o que reforçou o caráter excludente do modelo de desenvolvimento agropecuário<sup>4</sup>.

4. Buainain, 2000.

A produção de subsistência foi sendo eliminada e os produtores expulsos para os centros urbanos, passando grande parte dos minifúndios a funcionar como moradia de famílias e não mais como unidades de produção, anteriormente dedicadas à agropecuária de pequena escala.

No Nordeste, o acesso ao crédito rural, mesmo às linhas do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), é restrito a menos de 15% dos proprietários<sup>5</sup>, pois a maioria dos agricultores familiares não dispõe de documentação fundiária hábil, ou possui tão pouca terra que não são suficientes para sua subsistência ou, ainda, não são suficientes para garantir empréstimos bancários.

Evidentemente, políticas adequadas a cada situação poderão garantir que um grande número de agricultores e trabalhadores rurais ascendam às políticas públicas que os beneficiem, ampliando consideravelmente a possibilidade de construção de capital social nos territórios de regiões como o Sul e o Nordeste.

A realização da reforma agrária deve se dar como medida estratégica de expansão e fortalecimento da agricultura familiar. Para tanto, depende de uma política agrária abrangente que permita o acesso à terra a todos os trabalhadores e trabalhadoras sem-terra, ou com terra insuficiente para assegurar o seu desenvolvimento. A distribuição da terra terá que estar aliada a políticas e serviços que assegurem à agricultura familiar as condições de atuar como fomentadora e sustentadora do desenvolvimento local sustentável<sup>6</sup>.

Portanto, 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 de quase 14 milhões de trabalhadores e trabalhadoras, que vivem e trabalham a terra com suas famílias<sup>7</sup>.

### 3.3 Desenvolvimento territorial ou setorial?

Evidentemente, esta questão estará no centro dos problemas quando da generalização do enfoque territorial no desenvolvimento. Deverá oferecer um desafio notável vencer a tradição de enxergar o desenvolvimento como a soma do crescimento

5. Segundo dados constantes em [www.pronaf.gov.br](http://www.pronaf.gov.br) para o ano de 2002 (296.349 contratos em 2.055.157 estabelecimentos).

6. CNDRS – PNDRS, Terceira versão, Dezembro de 2002.

7. Relatório Projeto FAO/INCRA (1995-1996).

de diversos setores econômicos ou sociais. Setorializar o desenvolvimento e focar<sup>8</sup> políticas públicas têm se mostrado uma prática que também serve à exclusão de largas parcelas “esquecidas” da sociedade brasileira, tais como os habitantes das zonas rurais e das pequenas e médias cidades das regiões de menor desenvolvimento do País.

Certamente outro aspecto a ser superado tem a ver com a centralização dos conhecimentos e das informações, e a sua utilização restrita a setores econômicos ou a grupos sociais. A gestão democrática do conhecimento e da informação pode equilibrar as forças nessa luta pela generalização do desenvolvimento, do acesso a oportunidades e ao bem-estar da população. Neste caso, o problema tem de ser atacado pelo lado da Educação, da qualificação e da capacitação, tanto para o trabalho quanto para a participação e a cidadania. A generalização do conhecimento implica na manutenção de serviços de animação e extensão, disseminação de centros de informação e promoção rural, ampliação do acesso digital e emprego de tecnologias avançadas de informação e educação.

A fragilidade das estruturas políticas complementa o quadro de dificuldades, já que as milhares de administrações municipais seriam, idealmente, os principais vetores do desenvolvimento descentralizado, mas a falta de capacidades, leia-se escasso capital humano e social, a baixa governabilidade e a insuficiência de recursos financeiros, impelem boa parte da gestão pública local para práticas rotineiras, quando não meramente assistencialistas e de duvidosa transparência.

### **3.4 Recursos financeiros para investimentos públicos**

Para se vencer dificuldades estruturais expressivas é absolutamente necessário que o Poder Público redirecione seus investimentos, segundo as demandas explicitadas no processo de desenvolvimento territorial.

Principalmente quanto à formação, ou reconstrução, do capital humano, do capital social, da infra-estrutura social e econômica, à oferta de serviços públicos básicos e assistência técnica de qualidade, não há como imaginar mudanças sem investimentos consistentes durante alguns anos.

Somente após a maturação dos investimentos públicos – e a dinamização das economias e sociedades territoriais – será possível pensar em um processo ge-

8. Um termo muito em uso atualmente pelos formuladores, mas controverso. O “foco” das políticas públicas tem sido, frequentemente, setores econômicos ou sociais que “podem dar respostas”, usualmente respostas em produção e outros efeitos desejados sobre indicadores econômicos. Os demais são secundarizados. O “foco” da abordagem proposta é o território, e os indicadores sobre os quais se deseja atuar são aqueles que expressem claramente a melhoria sustentada dos níveis de qualidade de vida da sua população.

neralizado de desenvolvimento sustentado por investimentos privados, por iniciativas autônomas, por competências locais, pela dinâmica dos mercados, pelos conhecimentos acumulados e pelas oportunidades dos negócios.

Além das questões estruturais, estão aí as questões emergenciais, como acesso à terra, combate à fome, pobreza, indigência, doenças endêmicas, garantia à habitação, segurança e trabalho. São muito graves, mas são passíveis de políticas localizadas e focadas em grupos mais expostos aos riscos sociais e às dificuldades impostas pela realidade econômica.

É possível nutrir a esperança de que estes problemas estarão com seus dias contados caso sejam combatidos seus efeitos, mas, principalmente, sejam combatidas as suas causas. Os efeitos se combatem com facilitação no acesso à terra, rede de proteção social, ações emergenciais de distribuição de alimentos, atenção à saúde, moradia e saneamento básico, dentre outros. Mas as causas somente serão extirpadas se combatermos vigorosamente as carências estruturais e estas, mesmo admitindo que outras existam, já estão apontadas nos parágrafos anteriores.

## **4 Uma proposta estratégica para o Ministério do Desenvolvimento Agrário**

Um dos mais importantes desafios, dentre os que se apresentam ao Brasil atualmente, é o de dotar o País de um novo paradigma para o desenvolvimento. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) deverá assumir grande responsabilidade no processo de estabelecimento deste padrão de desenvolvimento centrado na inclusão e na justiça social, no crescimento com equidade, na reativação das economias locais e na gestão sustentável dos recursos naturais.

Simultaneamente, deverá ater-se às limitantes impostas pelas restrições orçamentárias, financeiras e humanas, que reduzem a capacidade de intervenção convencional, lançando mão de estratégias de descentralização, de participação da sociedade, de planejamento ascendente e de valorização dos recursos locais, fatores que, combinados, obrigam à reinvenção de processos de articulação, ordenamento e apoio ao desenvolvimento, e do próprio papel do Estado.

O mandato do MDA jurisdiciona aspectos extremamente relevantes que afetam estas questões. Suas atribuições na área fundiária (reforma agrária e reestruturação fundiária); na geração de renda, de trabalho, melhor qualidade de vida e na segurança alimentar (agricultura familiar); na articulação de políticas setoriais e modelagem de novas abordagens para instrumentos de intervenção em desenvolvimento rural e regional sustentáveis (desenvolvimento territorial); assim como a possibilidade de formulação, adequação e negociação de políticas públicas (conselho político), se constituem em formidável aparato institucional capaz de exercer expressivo papel na transformação das condições de vida de cerca de 50 milhões de brasileiros, que vivem em 4.500 municípios “essencialmente rurais”<sup>9</sup> existentes no Brasil.

9. Mapeamento das microrregiões geográficas “rurais” do Brasil (uma primeira aproximação). Estudo realizado pela equipe técnica da SDT em 2003.

Contudo, o MDA não deverá atuar dissociado dos demais órgãos da administração federal, estadual e municipal, e da sociedade civil. A busca por alianças e parcerias deverá ser uma constante neste processo de apoiar a articulação de diversos instrumentos de políticas públicas sob a responsabilidade de outras entidades. Mesmo o empresariado deverá conhecer as oportunidades surgidas com o adensamento organizativo e com a dinamização econômica por que deverão passar os territórios que imprimirem a abordagem territorial em seus planos de desenvolvimento sustentável.

O Poder Público municipal deverá ser fortalecido neste processo, para que possa assumir plenamente as suas responsabilidades, oferecendo serviços de qualidade extensivos a toda a população. Os municípios brasileiros, por suas características gerais e interações diversas, se constituem em “microrregiões geográficas”<sup>10</sup>, dentre as quais cerca de 450<sup>11</sup> delas podem ser caracterizadas como “essencialmente rurais”<sup>12</sup>, incluindo as respectivas cidades de pequeno e de médio porte<sup>13</sup>.

Com as alterações recentemente promovidas em sua estrutura, o MDA está propondo a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, para, com isso, pensar o desenvolvimento rural não somente a partir da produção agropecuária, mas também considerando a articulação da demanda/oferta de outros serviços públicos tidos como necessários.

A SDT deverá desenvolver estratégias de integração de instrumentos complementares à função produtiva, para que se estimule o dinamismo entre a base social, governos estaduais e municipais e a sociedade.

Estas atividades deverão ser feitas em estreita coordenação com as demais Secretarias e com o Instituto Nacional de Colonização para Reforma Agrária (Incra), cabendo à SDT, após ampla negociação com os diversos atores sociais, indicar quais os territórios rurais com os quais estará trabalhando diretamente, para que, naqueles, os demais programas gerenciados pelo MDA possam orientar-se pelo processo geral de organização e planejamento do território, interagindo com ele.

Nos demais municípios e regiões, tanto a SDT quanto a Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA), a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) e o Incra,

10. Segundo o IBGE, os 5.506 municípios brasileiros constituem 560 microrregiões geográficas.

11. Cálculos efetuados pela SDT sobre dados do IBGE.

12. Aplicando-se critérios como densidade populacional e população total média por município componente de cada microrregião.

13. De forma alguma se deve confundir microrregiões geográficas “rurais” com territórios rurais. Ambos têm algumas características similares, mas são diferentes em aspectos essenciais.

deverão desenvolver ações decorrentes dos programas que executam, devendo fazê-lo, contudo, de maneira estratégica, procurando ajustar, sempre que possível, seus procedimentos aos princípios norteadores da abordagem territorial, conforme apresentado no capítulo 5 deste livro.

O MDA deverá propor um programa de âmbito nacional que estabeleça objetivos, metas, resultados, estratégias e processos capazes de não somente promover mudanças no cenário rural brasileiro, mas também de estabelecer alianças com a sociedade civil, com os estados e municípios, com os movimentos sociais e com os demais parceiros governamentais e não-governamentais.

Este programa a ser proposto deverá ter abrangência nacional, isto é, atingir todas as regiões brasileiras em um certo período de tempo. Porém deverá começar empreendendo uma estratégia segura de aprendizagem, formação de parcerias, sensibilização, mobilização, informação e capacitação, para que possa avançar com segurança no caminho das pretendidas transformações profundas e permanentes, tanto nos aspectos de ordenamento territorial (formulação e implementação de políticas e seus instrumentos), quanto nos aspectos de desenvolvimento territorial sustentável (incrementos sustentados nos indicadores de qualidade de vida das populações dos territórios).

O eixo estratégico proposto para o MDA é atuar coordenadamente com todos os programas sob sua responsabilidade dentro dos territórios, promovendo o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais nos quais predominem os agricultores familiares, segundo critérios que atendam a uma abordagem integrada dos problemas e potencialidades de cada unidade territorial e com foco na melhor qualidade de vida da sua população.

O MDA propõe, no âmbito da proposta do Governo Lula, a implementação de quatro diretrizes<sup>14</sup>: ampliação e fortalecimento da agricultura familiar; reforma agrária; inclusão social e combate à pobreza rural; e promoção do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais.

Para enfrentar estes desafios, o MDA deverá adotar uma estratégia para conduzir seus esforços no sentido de assumir gradativamente a abordagem territorial nos programas sob sua coordenação, estimulando, ainda, outros setores públicos que administram políticas públicas de interesse dos territórios rurais, para que também o façam.

14. Proposta do MDA ao PPA 2004-2007.

Para tanto, seria importante que fossem realizados esforços no sentido de internalizar conceitos e experiências sobre a temática do desenvolvimento territorial, e discutidas formas de apropriá-los pelos instrumentos de políticas manejados por cada setor, momento em que equipes técnicas e gestores poderiam aproximar conceitos e ampliar experiências sobre o assunto.

Com o trabalho de ordenamento, onde seriam aplicados indicadores para a identificação preliminar das microrregiões que apresentam características rurais e maior demanda social em cada Estado, seriam facilitadas as atividades de dimensionamento de metas e de articulações com os atores sociais e o MDA. A intenção é selecionar territórios prioritários que seriam objeto das ações previstas no programa de apoio ao desenvolvimento territorial.

Entrementes, conhecidas as microrregiões rurais, ponderando-se as informações obtidas em cada Região e Estado, seriam mais facilmente reconhecidos os relevantes eixos condutores do processo de revelação dos territórios, sobre os quais se construiriam as bases do seu próprio desenvolvimento.

Cabe ressaltar que esta proposta reconhece a existência de muitas iniciativas dos governos, da sociedade civil e de organismos de cooperação, que vêm impulsionando diversas ações no sentido de botar em prática propostas de desenvolvimento sustentável, utilizando referências semelhantes as que constam deste documento. Não é coincidência. A proposta do MDA deverá prever enfaticamente a apropriação das experiências existentes ou em andamento, e dos resultados colhidos, apoiando as institucionalidades e organizações nelas envolvidas, desde que desejem e possam ampliar e aperfeiçoar suas atividades. O programa de desenvolvimento territorial deverá tratar convenientemente desses apoios.

As prioridades seriam aquelas contidas nas suas diretrizes estratégicas, com as ênfases relativas a cada caso e abordagens transversais em temas como gênero, geração, etnia, meio ambiente, capital humano, capital social, dentre outros. Assim, as peculiaridades de cada território seriam atendidas e os instrumentos de programas nacionais poderiam se ajustar às suas necessidades.

Uma vez determinado no rol das prioridades, caberia à SDT, com parceiros, promover ações preliminares de sensibilização, informação, mobilização, organização, capacitação, assessoramento técnico para diagnóstico, planejamento territorial e articulação institucional, agregação à rede virtual, monitoria e avaliação. Coordenadamente, a realização de outras ações estarão à cargo desta Secretaria,

cabendo às demais atuarem integradas, segundo suas competências temáticas e programáticas.

A SDT deverá desenvolver estratégias de integração de instrumentos complementares às funções produtivas, para que seja estimulada a dinamização entre a base social, governos estaduais e municipais e a sociedade. Contudo, deverá começar empreendendo estratégias seguras de aprendizagem, parcerias, sensibilização, mobilização, informação e capacitação, para que possa avançar com segurança a caminho das pretendidas transformações profundas e permanentes, tanto nos aspectos do ordenamento quanto de desenvolvimento dos territórios<sup>15</sup>.

Há que se estabelecer prioridades e focar perfeitamente os instrumentos de execução das políticas públicas. Com a articulação do MDA, os mecanismos de políticas públicas sob sua responsabilidade, combinados com àqueles sob responsabilidade de outros setores dos governos federal, estaduais e municipais<sup>16</sup>, deverão ajustar-se às estratégias de desenvolvimento territorial, harmonizando as políticas públicas nos diversos níveis de governo, que deverão sintonizar-se com as demandas das populações territoriais e organizações da sociedade civil.

A coordenação das ações de responsabilidade do MDA somente encontrará significado e projetará uma nova maneira de governar e de interagir com a sociedade civil se for adotada, plenamente, a abordagem territorial.

Como conceito geral, a abordagem territorial pode ser empregada em praticamente qualquer realidade concreta, cabendo ao MDA articular a seleção e ordenamento das microrregiões que inicialmente receberão o apoio pretendido, segundo suas limitações de recursos.

15. O indicador de desenvolvimento sustentável do território mais relevante é o incremento sustentado dos indicadores de qualidade de vida da sua população.

16. Principalmente Educação, Saúde, Agricultura, Energia, Transportes, Comunicações, Integração Nacional.

## **5 O enfoque territorial no desenvolvimento rural sustentável**

### **5.1 Coesão social e territorial**

O enfoque territorial é uma visão essencialmente integradora de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas de intervenção. Busca a integração interna dos territórios rurais e destes com o restante da economia nacional, sua revitalização e reestruturação progressiva, assim como a adoção de novas funções e demandas.

O desenvolvimento harmônico do meio rural se traduz em crescimento e geração de riquezas em função de dois propósitos superiores:

- :: a coesão social, como expressão de sociedades nas quais prevaleça a equidade, o respeito à diversidade, à solidariedade, à justiça social, o sentimento de pertencimento e inclusão; e
- :: a coesão territorial como expressão de espaços, recursos, sociedades e instituições imersas em regiões, nações ou espaços supranacionais, que os definem como entidades cultural, política e socialmente integradas.

Portanto, 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 elemento harmonizador dos processos de ordenamento (regulação descendente), e de desenvolvimento (reação ascendente), das sociedades nacionais.

### **5.2 Algumas características dos territórios rurais e conseqüências para a formulação de políticas públicas**

A perspectiva territorial do desenvolvimento sustentável deve considerar, com destaque, que os territórios rurais são heterogêneos. Isto significa que cada território

encerra uma diversidade de atores e de interesses, alguns deles conflitantes, outros não, além de outras características próprias, que o distinguem dos demais. Portanto, não é possível se conhecerem todos ao se conhecer alguns, nem se aplicarem processos idênticos em todos os territórios.

Este fato determina a necessidade de uma estratégia territorial conduzida com habilidade e coordenação, agindo, refletindo e agindo, orientando a ação pelos resultados pretendidos, não apenas pelos roteiros metodológicos, que são referências importantes, mas que deverão ser ajustados, ou mesmo re-inventados, à medida que o trabalho progride.

Portanto, a heterogeneidade dos territórios leva à necessidade de se formularem políticas com objetivos múltiplos e integrais, que atendam às principais demandas dos atores sociais, pois somente dessa forma será possível a formação de alianças e parcerias, que concretizem o capital social, em benefício de todos. Não devem restar excluídos nem perdedores, por deficiências na formulação das políticas públicas.

Outro aspecto fundamental é que os investimentos públicos não se esgotem no investimento de caráter econômico. O investimento social é decisivo para que se alcancem melhores condições de vida da população. O acesso aos serviços públicos básicos é condição para que o desenvolvimento se converta em um valor tangível para as populações pobres. A universalização do acesso à educação, à saúde, ao saneamento, à moradia digna, à energia elétrica, à comunicação, ao transporte, aos direitos humanos, à proteção à criança e ao idoso, ao trabalho, são direitos que exigem investimentos públicos e privados, o empenho da sociedade e o estímulo das políticas públicas.

Por fim, mas não menos importante, é que se estabeleçam mecanismos institucionais que promovam sistemas participativos abertos, capazes de formular soluções desde a base social. Esta tem sido uma prática recente na gestão de políticas públicas, principalmente as de caráter marcadamente social. Sem dúvida tem sido um avanço importante. Mas análises dos papéis desenvolvidos pelos conselhos municipais, principalmente no setor do desenvolvimento sustentável, têm mostrado que eles estão sujeitos a muitas dificuldades para que cumpram com seus elevados propósitos. O objetivo do sistema é institucionalizar o controle social sobre as políticas públicas, e também formular as políticas que atendam às demandas sociais no âmbito temático ou geográfico, conforme o caso.

Existem atualmente muitos conselhos nos municípios brasileiros, pois a descentralização das políticas tem colocado a criação de conselhos como condição para a destinação de recursos que mantêm serviços essenciais nos municípios. Em alguns destes, onde o capital social ainda carece de revelar-se e de desenvolver-se, poucos atores sociais participam efetivamente das atividades conciliares, com a ocorrência de desvios que freqüentemente desvirtuam a participação e o controle social.

A articulação de políticas públicas desde a base e a ampliação dos espaços da gestão e da participação social até os territórios poderá resultar em alguns efeitos práticos bastante relevantes: (i) poderá ocorrer a fusão de alguns conselhos, cujos temas têm tudo a ver com a perspectiva territorial, passando os temas específicos a serem tratados nas comissões setoriais que os comporiam; (ii) o capital humano ganharia em qualificação para participar nesses conselhos, pois o conjunto formado por diversos municípios permitiria ampliar o universo de representados e de instituições civis, contribuindo para que se revelassem mediadores sociais ainda mais comprometidos, representativos e qualificados; (iii) o capital social alcançaria níveis mais elevados de articulações horizontais e verticais, ampliando as possibilidades de entendimentos entre grupos sociais distintos e habitantes de regiões diversas, formando novas institucionalidades mais autênticas, com maior capacidade para participar da formulação e controle social das políticas públicas.

Todos estes aspectos incidem diretamente na definição e execução das políticas públicas, que deverão harmonizar-se com as características comuns aos territórios rurais.

### **5.3 Território como objeto de políticas públicas contextualizadas**

Freqüentemente as políticas públicas são formuladas e implementadas a partir de leituras parciais da realidade, procurando atender a setores sociais específicos, com pouca atenção às interdependências e às complementaridades. As iniciativas em regionalização de políticas tomaram rumos diversos, mas a maioria delas terminou por reforçar distorções econômicas e sociais.

Um aspecto freqüente nas políticas nacionais é a sua baixa capacidade de absorver os diferentes contextos que devem enfrentar. Países com o tamanho e a diversidade do Brasil necessitam de políticas públicas ao menos regionalizadas, para que possam melhor implementar instrumentos adequados à natureza dos problemas e possíveis soluções.

As políticas públicas devem ser regionalizadas, as ações públicas devem ser territorializadas, segundo os diversos contextos onde devem atuar. Para tanto, nada melhor do que o ordenamento das políticas nacionais estabelecer diretrizes que permitam a sua aplicação nos diversos contextos regionais e instrumentos que se ajustem às demandas sociais provenientes dos territórios.

Uma das distorções mais marcante na leitura da realidade é a que preside a falsa dicotomia entre o rural e o urbano na política nacional de desenvolvimento. Ela parte de uma perspectiva normativa da Lei brasileira e estimula uma visão de que existe uma centralidade urbana, que determina diferenças marcantes na formulação das políticas públicas.

A partir dessa perspectiva, a população nacional é contada segundo a sua localização espacial, sendo o espaço rural ou urbano determinados por leis anacrônicas de mais de sete décadas passadas, o que leva a uma conclusão bizarra, a de que a população rural tenderia a desaparecer em poucas décadas, sendo portanto, segundo esse raciocínio, irrelevante considerar seriamente as questões rurais na formulação e implementação de políticas públicas para o desenvolvimento brasileiro<sup>17</sup>.

O rural aparece como o local da produção agropecuária, mas também do atraso, da pobreza, da falta de estruturas e da carência de serviços públicos. O espaço rural é o que “sobra” dos municípios, pois o relevante parece ser as “cidades”, mesmo que essas não passem de pequenos e médios centros que gravitam em torno do trabalho, da produção, da cultura e dos demais recursos “rurais”.

Para 90% dos municípios brasileiros, a realidade é que os seus pequenos e médios núcleos urbanos são rurais. Esses municípios são rurais, estão situados em regiões rurais, com características rurais, portanto seus espaços urbanos e rurais são interdependentes, devendo ser articulados e integrados para que se criem soluções definitivas para os seus problemas, já que eles têm uma mesma matriz sociocultural, econômica e político-institucional, o que leva a propor que devam ter soluções que articulem as diversas faces da mesma realidade.

Outro problema recorrente, quando se examinam os resultados das políticas nacionais de desenvolvimento, é que elas freqüentemente parecem contribuir para

17. “Segundo a abordagem normativa, o Brasil será integralmente urbano em menos de 30 anos. Nessa ótica, a importância relativa da sociedade rural já é tão pequena, que torna pouco relevante qualquer política voltada à sua dinamização, além de dispensar a definição de alguma estratégia específica. No fundo, supõe-se que dar mais atenção ao Brasil rural seria como gastar vela com péssimo defunto, já que mais dia menos dia todos estarão nas aglomerações e centros urbanos”. ‘Desenvolvimento territorial do Brasil: do entulho Vargasista ao Zoneamento Econômico-Ecológico’, da VEIGA, J.E., 2001.

acentuar assimetrias entre regiões e classes sociais, pois enxergam estas como se estivessem dissociadas do complexo de relações que de fato desenvolvem com outras regiões e atores sociais. Não geram sinergias, não estabelecem condições equilibradas de acesso aos ativos, não democratizam realmente o conhecimento, não contribuem para que o capital social desenvolva-se e institucionalize-se, equilibrando melhor o poder de influir na gestão das políticas públicas.

Na abordagem territorial o foco das políticas é o território, pois ele combina a proximidade social, que favorece a solidariedade e a cooperação, com a diversidade de atores sociais, melhorando a articulação dos serviços públicos, organizando melhor o acesso ao mercado interno, chegando até ao compartilhamento de uma identidade cultural, que fornece uma sólida base para a coesão social e territorial, verdadeiros alicerces do capital social.

A abordagem territorial dirige o foco das políticas para o território, destacando a importância das políticas de ordenamento territorial, de autonomia e de autogestão, como complemento das políticas de descentralização.

As políticas públicas, para serem efetivas, devem estimular a cooperação entre agentes públicos e privados, nacionais e locais, como elemento fundamental para a gestão das políticas, pois somente assim possibilita-se o controle social, incentiva-se o desenvolvimento de uma nova institucionalidade que concretiza o papel do capital social como um ativo<sup>18</sup>, em um contexto de desenvolvimento sustentável e superação da pobreza.

Neste contexto, evidencia-se a importância de redefinir o papel do Estado, especialmente quanto à provisão de bens públicos, direção e regulação da economia, construção da democracia e da institucionalidade rural.

Ao se propor o desenvolvimento territorial como fator articulador de políticas públicas e de demandas sociais, deve-se assegurar que aquelas políticas observarão ao menos cinco aspectos básicos:

- :: levar em consideração as quatro dimensões elementares do desenvolvimento: economia, sociedade e cultura, ambiente, política e instituições;
- :: atuar sobre situações presentes mediante mecanismos articulados a um projeto de longo prazo;

18. 'En este trabajo, definimos capital social como el contenido de ciertas relaciones sociales: las que combinan actitudes de confianza con conductas de reciprocidad y cooperación, que proporciona mayores beneficio para aquellos que lo poseen, que lo que podría lograrse sin este activo'. DURSTON, J. 'Capital Social – parte del problema, parte de la solución. Su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe'. CEPAL, 2001.

- :: adotar um modelo de desenvolvimento que não comprometa as metas de bem-estar e progresso das gerações futuras;
- :: considerar as relações entre os diversos setores da sociedade, o que significa romper com esquemas setoriais e favorecer um enfoque holístico e integral;
- :: priorizar a articulação de uma economia territorial, no qual se reconhece a multiplicidade, a complementaridade, a importância de outros setores produtivos não vinculados à produção primária, os serviços ambientais e as externalidades econômicas do território rural.

O desenvolvimento sustentável dos territórios rurais depende também de diversos outros fatores, propiciados pelas políticas públicas e pela reação organizada da sociedade.

Estas políticas deverão apoiar a formação de infra-estruturas sociais e econômicas, favorecer o acesso aos serviços públicos essenciais e à assistência técnica qualificada, implementar mecanismos de desenvolvimento e de proteção social, promover o ordenamento territorial, incentivar a prática de inovações tecnológicas, sociais e institucionais e promover a diversificação econômica. As políticas de incentivo ao desenvolvimento territorial deverão conjugar, harmonicamente, as quatro dimensões fundamentais do desenvolvimento sustentável: econômica, em que se destaca a competitividade territorial; sociocultural, na qual sobressai a equidade e o respeito pela diversidade; ambiental, na qual se enfatiza o conceito de administração e gestão da base de recursos naturais; político-institucional, em que ressalta o conceito de governabilidade democrática e a promoção da conquista e do exercício da cidadania.

#### **5.4 Uma proposta política centrada nas pessoas**

A perspectiva territorial do desenvolvimento rural sustentável permite a formulação de uma proposta centrada nas pessoas, que leva em conta os aspectos de interação entre os sistemas socioculturais e os sistemas ambientais, e que considera a integração produtiva e a utilização competitiva dos recursos produtivos como meios que permitem a cooperação e co-responsabilidade ampla de diversos atores sociais.

O desenvolvimento territorial promove a superação da visão da participação como condição para a obtenção de compensações, pondo em destaque a coo-

peração, a co-responsabilidade e a inclusão econômica e social. Promove esquemas de cooperação que se adaptem às demandas diversas da população e atores dos territórios.

Encara a questão ambiental mais além da visão convencional de manejo de recursos naturais, a partir de uma perspectiva de proteção ambiental e de produção limpa, favorecendo uma concepção multidimensional, na qual o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, o político e as instituições interagem sobre o território.

Supera a visão de que a economia rural se reduz a uma economia agrícola e favorece uma economia territorial. Articula as dimensões urbana e rural de forma orgânica. Estimula a diversificação econômica dos territórios, quando reconhece a importância dos encadeamentos de agregação de valor, mas sempre quando articulados ao território em uma economia que é intrinsecamente multissetorial.

Trata a questão da tecnologia não apenas como fator incremental da produtividade, mas promove conceitos de inovação tecnológica e competitividade territorial, defende o critério da prudência quando tratar de questões relacionadas a produtos geneticamente modificados, promovendo o desenvolvimento de sistemas de inovação tendo por base o conhecimento e a sua gestão democrática.

Supera a visão convencional do capital, destacando a importância do capital humano, como a capacidade transformadora inerente aos conhecimentos das pessoas; do capital social, como as relações horizontais (como as redes) e verticais (como os contratos de integração), que viabilizam a governabilidade; do capital natural, como a base de recursos naturais.

Configura espaços demográficos integrados que compartilhem estruturas sociais, econômicas e institucionais construídas em processos históricos de apropriação do espaço.

Dentro deste enfoque, o conceito de “prosperidade” tem como referências a superação da pobreza e a garantia da segurança alimentar<sup>19</sup>. E estes são dois dos mais importantes eixos políticos do atual governo do Brasil.

19. Desarrollo Rural Sostenible: Enfoque Territorial. Síntesis preparada por el Equipo de DDRS del IICA, enero 2003.

## **6 Referências para a implantação da abordagem territorial**

### **6.1 Ordenamento e desenvolvimento**

O que aqui denominamos de “ordenamento” tem o sentido geral do termo já utilizado nas Ciências Ambientais e na Geografia, mas com algumas diferenças fundamentais. Vai mais além da caracterização, localização ou destinação da ocupação espacial de um território. De fato trata-se do ordenamento técnico, social, jurídico e político de que se revestem as políticas públicas, expressas nas mais diversas formas, geralmente estimulando ou restringindo atividades, apoiando esse ou aquele setor ou região.

Neste contexto, ordenamento é o processo de formulação do direcionamento que se pretende dar ao conjunto de medidas derivadas das políticas públicas, e no qual se projetam as condições que se aspiram alcançar durante, e após, o processo de intervenção, atingindo um certo nível estável de transformações verificáveis.

O ordenamento territorial é o sentido descendente do ciclo proposto de articulação entre o Estado/Governo e a Sociedade/Instituições. É um processo de diagnóstico, “escuta” e estudos, formulação e validação, informação e capacitação, articulação com os interlocutores e implementação. Com a integral participação dos atores sociais, de tal forma que aperfeiçoamentos possam, e devam, ser feitos, ajustando os instrumentos às condições locais, tendo por objetivo o processo educativo, a participação social e o resultado econômico.

Do ordenamento, espera-se a indução de reações, que são a expressão do desenvolvimento, com o sentido ascendente e o protagonismo dos atores locais envolvidos. Essas reações projetam as transformações pretendidas segundo um processo de planejamento ascendente (Sociedade/Instituições–Estado/Governo).

O ciclo que articula políticas públicas e desenvolvimento territorial sustentável

completa-se, portanto, quando as reações, na forma de resultados e impactos das políticas, passam a fazer parte do processo de revisão e aperfeiçoamento do ordenamento. A este ciclo, denomina-se planejamento ascendente.

A virtude estaria em que esse processo fosse contínuo e favorecesse a permanente sintonia entre as demandas da sociedade e as ofertas das políticas públicas.

Dessa forma, as políticas públicas são referenciadas por três momentos que conformam um processo contínuo: (i) sua formulação geral reflete o ordenamento (políticas públicas na forma de programas nacionais e estaduais); (ii) as reações configuram o desenvolvimento (planos, projetos, atividades, resultados e impactos nos territórios); (iii) os resultados e impactos determinando os ajustes nos programas nacionais e nos processos de desenvolvimento dos territórios, por meio da negociação e a co-responsabilidade assumida por todos os atores envolvidos.

Portanto, o desenvolvimento territorial será a consequência induzida, estimulada, apoiada e esperada do ordenamento territorial.

## **6.2 Território**

É um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.

## **6.3 Território “rural”**

São os territórios, conforme anteriormente, onde os critérios multidimensionais que os caracterizam, bem como os elementos mais marcantes que facilitam a coesão social, cultural e territorial, apresentam, explícita ou implicitamente, a predominância de elementos “rurais”<sup>20</sup>. Nestes territórios incluem-se os espaços urbanizados que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados.

## **6.4 Caracterização das microrregiões “rurais”**

As microrregiões rurais são aquelas que apresentam densidade demográfica

20. Ambiente natural pouco modificado e/ou parcialmente convertido a atividades agro-silvo-pastoris; baixa densidade demográfica população pequena; base na economia primária e seus encadeamentos secundários e terciários; hábitos culturais e tradições típicas do universo rural.

menor do que 80 habitantes por km<sup>2</sup> e população média por município até 50 mil habitantes<sup>21</sup>. As microrregiões rurais são ordenadas com o critério de maiores concentrações do público prioritário do MDA<sup>22</sup>. As microrregiões rurais indicam, preliminarmente, de quais regiões deverão se revelar os territórios rurais a serem trabalhados prioritariamente, uma vez que as disponibilidades de recursos não permitem uma dispersão muito ampla das ações.

Este ordenamento também orienta as negociações entre o MDA e os estados (governos estaduais e sociedade civil), onde são agregados outros critérios de priorização, excluindo-se aqueles eventualmente contraditórios aos critérios empregados.

Outro emprego das microrregiões rurais é quanto ao dimensionamento dos programas sob responsabilidade da SDT<sup>23</sup>. A tipificação atual, com objetivos estritamente programáticos, consiste na utilização de indicadores que possam categorizar o conjunto de unidades geográficas consideradas. No caso de municípios e microrregiões geográficas, são utilizados indicadores de densidade populacional e população total por unidade analisada.

A escolha dos territórios rurais em cada Estado se dará após a conclusão satisfatória do processo de consultas à sociedade civil e ao governo. A aprovação se dará pelos Conselhos Estadual e Nacional.

A revelação definitiva de cada território somente ocorrerá quando a sua população, por meio dos atores sociais, reconheça os seus elementos caracterizadores da coesão social e territorial, durante, ou logo após, o processo de construção da sua identidade e proposição de sua visão de futuro.

Esta visão de futuro estruturará um plano, denominado Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável (PTDS), que servirá de organizador do processo de articulação e implementação de ações que transformem o quadro atual do território e realize os objetivos eleitos pela sua população.

Estes seriam os desafios do Ministério de Desenvolvimento Agrário e de suas Secretarias vinculadas, assim como de importante parcela de organismos e entidades públicas, privadas e sociais, nacionais e internacionais, que assumiram a responsabilidade de enfrentar, com profunda determinação, a desigualdade, a pobreza e a falta de perspectivas em que se encontra cerca de 25% da população brasileira.

21. A SDT adota os seguintes critérios: município – densidade demográfica até 80 hab/km<sup>2</sup> e população total até 50.000 habitantes; microrregião geográfica – densidade demográfica até 80 hab/km<sup>2</sup> e população média por município componente da microrregião de 50.000 habitantes. Sempre que uma microrregião atinge índices que a categorizam como "rural", nesta categoria se incluem todos os municípios que compõem a microrregião considerada.

22. Agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário, famílias assentadas, o que caracteriza uma maior intensidade de demanda social.

23. O governo encaminhou ao Congresso Nacional, no âmbito da Proposta do PPA 2004-2007, o programa que organiza as atividades sob a responsabilidade da SDT: "Programa de Desenvolvimento dos Territórios Rurais".