



Identidade e território no Brasil



Rafael Echeverri Perico



Identidade
e território
no Brasil

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA)
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (SDT)
INSTITUTO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA)

IDENTIDADE E TERRITÓRIO NO BRASIL

Rafael Echeverri Perico

Brasília – fevereiro de 2009

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Antonia Veras CRB 1/2023

P441i Perico, Rafael Echeverry.
Identidade e território no Brasil / Rafael Echeverry Perico. Tradução de Maria Verônica Moraes Souto. – Brasília : Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2009.
209 p. ; il. color ; 15 x 23 cm.

ISBN 13: 978-92-9039-988-9

1. Desenvolvimento territorial – Brasil. 2. Políticas públicas – Brasil. 3. Gestão.
I. Título. II. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. III. Souto, Maria Verônica Moraes.

CDD: 338.10981

Esta publicação é o resultado do trabalho de pesquisa sobre tipologias territoriais. Realizado pelo Instituto Interamericano de Agricultura (IICA/Brasil), foi solicitado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), Brasil. Participaram desta pesquisa: Doris Sayazo, Iván Tartaruga, Edviges Ioris, Mauro Márcio Oliveira, Ana María Echeverri e Rafael Echeverri.

SUMÁRIO

PREFÁCIO.....	15
---------------	----

INTRODUÇÃO	19
------------------	----

CAPÍTULO 1

1. AVANÇOS PARA UMA NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS.....	23
1.1 A Natureza do Enfoque Territorial	24
1.2 De Objetos a Sujeitos da Política.....	26
1.3 O Desafio Territorial da Economia.....	27
1.4 Do Crescimento ao Desenvolvimento Sustentável	32
1.5 Da Diversidade Cultural à <i>Interculturalidade</i>	33
1.6 A Dimensão Institucional	36
1.7 A Aplicação de um Novo Enfoque Centrado no Território	40
1.8 Casos de Evolução da Política de Desenvolvimento Rural	49

CAPÍTULO 2

2. ENFOQUES E FUNDAMENTOS CONCEITUAIS DA ESTRATÉGIA DOS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE	53
2.1. Conceito de Espaço.....	53
2.2. Conceito de Território	54
2.3. Conceito de Cultura	57
2.4. Conceito de Identidade	60
2.5. Operacionalização de Conceitos Subjacentes aos Territórios de Identidade	62

CAPÍTULO 3

3. MARCO INSTITUCIONAL PARA A GESTÃO TERRITORIAL.....	65
3.1. Espaço e Território nas Políticas Federais	65

3.2. O Enfoque Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	68
3.3. Estrutura Institucional para a Gestão Regional e Territorial	69
3.3.1. Ministério da Integração Nacional.....	69
3.3.2. Ministério do Meio Ambiente	72
3.3.3. Ministério das Cidades	73
3.3.4. Ministério do Desenvolvimento Agrário	75
3.3.5. Outros ministérios e órgãos vinculados	78

CAPÍTULO 4

4. ESTRATÉGIA DE GESTÃO SOCIAL DOS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE	85
4.1. Enfoque da Política de Desenvolvimento Territorial	86
4.2. Processos de Formulação e de Execução da Política.....	92
4.2.1. Planejamento da política	92
4.2.2. Gestão de processos territoriais	94
4.2.3. Os processos de articulação territorial de políticas	96
4.2.4. Gestão de atores territoriais	97
4.2.5. Gestão setorial estratégica	99
4.3. Mudanças Geradas por Intervenções da Política no Território.....	99
4.4. O Ciclo da Gestão Social do Território	100
4.5. Gestão de Organizações Sociais.....	101
4.6. Gestão da Articulação da Demanda de Políticas Públicas	102
4.7. Gestão da Economia Territorial	102
4.8. Os Impactos da Política no Desenvolvimento Territorial Sustentável	103

CAPÍTULO 5

5. PROCESSO DE CONFORMAÇÃO DOS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE	105
5.1. Definição e Delimitação dos Territórios de Identidade	105
5.2. Observação do Processo nos Territórios	116
5.3. Manifestação do Território	127

5.4. Manifestação da Identidade	130
5.5. Territórios Rurais e Outras Formas de Configuração Espacial-Regional	137
5.6. Variações na Conformação dos Territórios – Área Rural.....	141
5.7. Grupos e Identidades Sociais: História Territorial	143
5.8. Alcance e Cobertura dos Territórios de Identidade	146
5.9. Síntese das Características de Identidade e Territorialidade.....	147

CAPÍTULO 6

6. DIVERSIDADE, DIFERENCIAÇÃO E TIPOLOGIA TERRITORIAL	159
6.1. Análise da Heterogeneidade Territorial	159
6.2. Evolução: da Seleção de Microrregiões à Delimitação de Territórios de Identidade	164
6.3. Caracterização dos Territórios de Identidade.....	171
6.4. Tipologias Territoriais.....	175
6.5. Modelo de Tipologias Territoriais	176
6.6. Indicadores para o Modelo de Tipologias Territoriais.....	181
6.7. Modelos de Estimação de Categorias, Estratos ou Tipos.....	188

CAPÍTULO 7

7. DESAFIOS DA POLÍTICA PARA OS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE	199
---	-----

CAPÍTULO 8

8. BIBLIOGRAFIA.....	205
----------------------	-----

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1-A. Média de municípios por território 165

Gráfico 1-B. Média de municípios por microrregião..... 165

Gráfico 2-A. Média populacional por território 166

Gráfico 2-B. Média populacional por microrregião..... 166

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1. Resumo da estrutura qualitativa e quantitativa metodológica do BNB..... 83

Quadro 2. Diagrama sobre o desenho da política adotada pela SDT/MDA..... 90

Quadro 3. Síntese dos indicadores referidos à gestão geral das políticas da SDT 115

Quadro 4. Águas Emendadas – DF/GO/MG 120

Quadro 5. Modelo de ficha de coleta de dados sobre a identidade territorial..... 125

Quadro 6. Percepções conceituais do território 127

Quadro 7. Expressões de identidade 131

Quadro 8. Outras formas de espacialidades encontradas..... 137

Quadro 9. Articulação entre gestão, capacidade de gestão e identidade..... 177

Quadro 10. Indicadores para estimativa de tipos de territórios de identidade 178

Quadro 11. Indicadores recomendados..... 179

Quadro 12. Identidade – dimensões e indicadores..... 181

Quadro 13. Característica de coesão para a ação coletiva..... 182

Quadro 14. Massa crítica para a capacidade de gestão 184

Quadro 15. Umbrais do desenvolvimento 186

Quadro 16-A. Dimensão socioambiental e sociogeográfica (Item 1.1)..... 188

Quadro 16-B. Dimensão socioeconômica (Item 1.2)..... 189

Quadro 16-C.	Dimensão sociocultural (Item 1.3).....	190
Quadro 16-D.	Dimensão sociopolítica e institucional (Item 1.4).....	191
Quadro 16-E.	Dimensão organizacional (Item 2.1).....	191
Quadro 16-F.	Dimensão desenvolvimento de capacidades (Item 2.2)	192
Quadro 16-G.	Dimensão articulação de políticas (Item 2.3).....	192
Quadro 16-H.	Dimensão dinamização econômica (Item 2.4).....	193
Quadro 16-I.	Dimensão crescimento econômico (Item 3.1).....	193
Quadro 16-J.	Dimensão sustentabilidade (Item 3.2).....	193
Quadro 16-K.	Dimensão equidade (Item 3.3).....	194
Quadro 16-L.	Dimensão equilíbrios regionais (Item 3.4).....	194
Quadro 16-M.	Dimensão retenção populacional (Item 3.5).....	194
Quadro 16-N.	Dimensão governabilidade (Item 3.6).....	195

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1.	Microrregiões selecionadas e respectivas características.....	106
Tabela 2.	População média municipal e densidade populacional.....	109
Tabela 3.	Tipos de área dos territórios constituídos e respectivas características	111
Tabela 4.	Níveis de participação nos conselhos.....	157
Tabela 5.	Diferenças de indicadores municipais sobre o nível de qualidade de vida	160
Tabela 6.	Diferença das médias municipais conforme os níveis de desenvolvimento institucional.....	160
Tabela 7.	Indicadores médios das microrregiões conforme categoria urbano-rural.....	161
Tabela 8.	Indicadores socioeconômicos médios das microrregiões conforme categoria urbano-rural	161
Tabela 9.	Correlação entre a qualificação da elegibilidade e variáveis socioeconômicas e demográficas das microrregiões	162
Tabela 10.	Correlação entre famílias assentadas e variáveis sociodemográficas.....	163
Tabela 11.	Correlação entre famílias assentadas e variação de especialização produtiva	163
Tabela 12.	Condição de seleção e inclusão dos municípios.....	167
Tabela 13.	Percentual de microrregiões integradas aos territórios do MDA conforme categoria urbano-rural.....	168
Tabela 14.	Percentual de municípios das microrregiões integradas aos territórios do MDA conforme a seleção da SDT	168

Tabela 15. Conformação dos territórios do MDA conforme a inclusão de microrregiões.....	169
Tabela 16. Territórios do MDA conforme as microrregiões incluídas por condição rural.....	169
Tabela 17. Desvio padrão das variáveis sociais nos territórios	170
Tabela 18. Desvio padrão das variáveis sociais nas microrregiões	170
Tabela 19. Desvio padrão das variáveis sociais nas microrregiões selecionadas pelo MDA.....	171
Tabela 20. Territórios do MDA conforme a condição urbano-rural.....	172
Tabela 21. Médias das variáveis sociais conforme a condição do território	172
Tabela 22. Médias de variáveis econômicas conforme a condição do território	173
Tabela 23. Médias das variáveis sociais de acordo com a conformação e inclusão de microrregiões	173
Tabela 24. Médias de variáveis econômicas conforme as microrregiões incluídas (por condição social)	174
Tabela 25. Médias de variáveis sociais (por categorias elegíveis)	174
Tabela 26. Médias de variáveis econômicas conforme as microrregiões incluídas (por condição social)	174
Tabela 27. Médias de variáveis sociais por categorias elegíveis de microrregiões	175
Tabela 28. Médias de variáveis econômicas por categorias elegíveis de microrregiões	175

PREFÁCIO

Identidades e tipologias: (re) conhecendo o território rural

A concepção de *território rural* adotada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial está em construção, tanto pelos que participam diretamente da sua prática, quanto pelos que a observam e contribuem, com críticas e sugestões, no seu aperfeiçoamento. Ela retém algumas referências colhidas dentro e fora do Brasil e foi concebida como uma estratégia de gestão pública de programas de desenvolvimento rural sustentável. A relevante participação das organizações sociais rurais na formulação dessas referências garantiu que o alcançado fosse bastante próximo da nossa realidade.

Em dezembro de 2006, a realização do Salão Nacional dos Territórios Rurais, em Brasília, revelou parte dos avanços na implantação de projetos em que estão presentes conceitos adotados pelo Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. A simples sistematização de experiências práticas já revela o potencial para a produção de conhecimentos que poderão nortear uma nova geração de políticas públicas.

A realização da Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, em junho de 2008, trouxe, em suas conclusões, formulações inovadoras. Valores atualmente determinantes de caráter igualitário, em termos de direitos e de oportunidades, da identidade, da auto-estima e da solidariedade (elementos de transformação social), deverão ser vetores de sensíveis alterações nas referências para as políticas públicas vindouras.

A adoção do *desenvolvimento territorial* como estratégia de execução do Programa Territórios da Cidadania (fevereiro de 2008), componente fundamental da Agenda Social do Governo Federal, acarretou uma grande visibilidade ao programa e acelerou o processo de articulação de políticas públicas, abreviando etapas de aprendizagem em gestão social, fortalecimento institucional e desenvolvimento do capital social.

Frente a este ambiente de mudanças, é fundamental que se avance na sistematização dos conhecimentos, mesmo que alguns deles possam ser preliminares e considerados incompletos. A produção de novos conhecimentos deve envolver cientistas e estudantes, operadores e atores

sociais, pois, as variáveis a serem consideradas referem-se à imensa diversidade representada pelos territórios rurais de todo o país.

A produção própria de conhecimentos da SDT é ainda pequena ante a notória demanda. É fundamental o desenvolvimento de parcerias que compatibilizem esforços e recursos capazes de oportunizar a produção de registros, estudos e pesquisas e, assim, gerar e divulgar os conhecimentos adquiridos. Atualmente, a secretaria enfrenta o desafio de compatibilizar o desenvolvimento de temas estratégicos com o aperfeiçoamento de processos de gestão da política.

No campo dos temas estratégicos, a SDT participou de trabalhos importantes, abordando as novas institucionalidades e a gestão social, o planejamento microrregional e a competitividade sistêmica. Nesta publicação, conjugam-se as *identidades* e as *tipologias* territoriais em um trabalho que suscita a reflexão sobre alguns dos aspectos críticos de *(re) conhecimento* dos territórios rurais.

O processo adotado pelo programa gerido pela SDT considera a *identidade* um elemento de caráter do território, relacionando-a com suas origens, com os modos de ocupação do espaço, com o contexto social construído e com um futuro mais solidário e interdependente. É considerado um fator de aglutinação, que reconhece e valoriza a diversidade, facilita a mediação de interesses, contribui para a coesão de princípios e para a convergência de dinâmicas sociais, culturais e econômicas.

Identidade é também um tema relativamente polêmico. Por vezes, é citado como um ponto frágil de uma utopia denominada *território*, aspecto irrelevante ou mesmo inexistente no contexto do “rural” brasileiro. Com este trabalho, aprende-se um pouco mais sobre o tema. Um aspecto chama a atenção: reivindica-se fortemente a própria identidade quando se percebe alguma tentativa de negá-la e desqualificá-la.

Exatamente isso foi o que aconteceu com as populações rurais nas últimas décadas, devido a vários motivos, como: políticas elitistas e centralizadoras, expulsão e abandono do campo, precariedade das condições de vida e dos serviços públicos e falta de sentido na vida rural. Com sua identidade desvalorizada, o *rural* anseia por demonstrar sua capacidade em transformar a realidade, assumir responsabilidades com o próprio destino e participar, como protagonista, do desenvolvimento nacional.

Compreender a formação da *identidade territorial* é importante, embora seja tarefa intrincada. Por intermédio da *identidade*, alguns aspectos da estratégia territorial podem ser enfatizados: possibilidade de maior aderência

de políticas públicas aos princípios de participação, autonomia e gestão social; fundamentação do pertencimento, solidariedade, coesão e ação conjunta; conciliação de interesses, mediação de conflitos e formulação de estratégias territoriais.

Além disso, e não menos importante, a *identidade* ajuda a resgatar tradições e práticas sociais, manifestações culturais e paisagens naturais, valorizando aspectos endógenos, fundamentais para a recuperação da auto-estima e para a concretização de sonhos dos atores locais.

A tentativa de sistematizar aspectos relevantes que caracterizam os territórios, conhecidos como *indicadores*, tem objetivos essenciais e determinantes. Permite uma visão simplificada, tão precisa quanto possível, do território; facilita a gradação dos instrumentos das políticas públicas; reflete a observação dos resultados pretendidos e análises comparativas; apóia a organização de tarefas comuns a territórios de *tipos* semelhantes; estimula a cooperação solidária entre os territórios; e aprimora a gestão pública. O uso de “tipologias” é condizente com as tarefas inerentes à gestão governamental e à gestão social, pois oferece elementos de planejamento e de avaliação do desempenho das práticas gerenciais adotadas.

Um constante desafio dos formuladores de políticas públicas é avaliar a significância e a atualidade dos *indicadores*. Eles devem funcionar como *marcadores* de etapas, ou ciclos, dos complexos processos do desenvolvimento sustentável. Inicialmente, as tipologias com amplitude nacionais irão focalizar alguns *macroindicadores*, cuja precisão será proporcional à amplitude de sua abrangência. À medida que os processos de acompanhamento dos territórios forem produzindo informações, a precisão dos indicadores aumentará, agregando indicadores de maior significância regional, que poderão revelar escalas mais apropriadas aos exercícios comparativos e ao detalhamento de instrumentos operacionais bem mais aguçados.

O trabalho da equipe conduzida por Rafael Echeverri foi um desafio a diversos cientistas que levantaram várias vertentes de *identidade* e de *territorialidade*, mas, por fim, chegaram a uma proposta de *tipologia* a ser implantada no âmbito do sistema de gestão estratégica da SDT.

Os autores reconhecem que os processos de desenvolvimento impactam mais decisivamente três aspectos fundamentais: a gestão territorial, os objetivos de desenvolvimento e a identidade territorial. Tais aspectos se revelam em três eixos, respectivamente: capacidades e competências para a gestão territorial (massa crítica); coesão social que facilitem ações coletivas (características); e a superação dos patamares de desenvolvimento (ruptura de limites).

Com base nestes elementos, são constituídos atualmente os indicadores que deverão tipificar os territórios rurais, possibilitando uma visualização mais precisa dos percursos já vencidos e os por vencer.

As atividades e os estudos que originaram este livro, a qual este prefácio se refere, já estavam previstos na definição inicial dos trabalhos que propiciaram os conhecimentos aqui destacados. A publicação desta obra pretende divulgar não só os resultados alcançados, mas também, possibilitar que as informações prestadas sejam testadas, criticadas e aperfeiçoadas, o que, indubitavelmente, será um êxito.

Humberto Oliveira

Secretário de Desenvolvimento Territorial

INTRODUÇÃO

A aplicação de estratégias do enfoque territorial para o desenvolvimento rural vem resultando na geração de políticas públicas que trazem transformações significativas ao esgotado modelo do desenvolvimento rural, depois de mostrar suas grandes limitações para enfrentar e solucionar as condições de desigualdade, deterioração ambiental e a baixa governabilidade no meio rural latino-americano.

Constata-se um crescente número de países que vem adotando processos de transformação institucional que conduzem ao reexame profundo das ações orientadas ao mundo rural, abrangendo desde a redefinição do significado da coisa rural até a criação de novas instituições – a exemplo de México, Guatemala e Brasil, que adotam essas mudanças a partir de modelos inovadores de gestão pública.

Esta publicação contém a análise do modelo de desenvolvimento rural brasileiro empreendida com o apoio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário – que tem a missão de operar as políticas orientadas ao reconhecimento e à gestão dos *Territórios de Identidade* como unidades-objeto das políticas públicas de desenvolvimento rural.

O modelo territorial não é novo no Brasil, um país de ampla tradição de gestão regional e territorial que atende aos enormes e espaciais desafios inerentes à sua dimensão e à sua diversidade territorial. A experiência brasileira constitui parâmetro para a adoção dos processos em execução nos termos da nova estratégia (dos *Territórios de Identidade*) e favorece a execução e o impacto, ao mesmo tempo em que permite aprender com as experiências acumuladas pelos territórios rurais de todo o país.

Para apreender a diversidade territorial do Brasil, um estudo foi feito com o objetivo de elaborar uma metodologia que definisse critérios para caracterizar, classificar e diferenciar os *Territórios de Identidade*. Foi também construída uma ferramenta para identificar tipologias territoriais e possibilitar a execução diferenciada e focalizada das ações oriundas de políticas de desenvolvimento rural. Este documento parte dos resultados desse exercício para analisar o marco geral do desenvolvimento territorial – a partir da análise dos fenômenos socioeconômicos que têm dado forma ao arranjo e à justificativa para a adoção dos modelos centrados no território, com

ênfase nas mudanças acumuladas sobre as condições do desenvolvimento da América Latina e Caribe, que pressionam e exigem instituições e políticas novas.

A política de desenvolvimento rural do Brasil sob o enfoque territorial pauta-se não só na coerência política, mas também na ideológica, teórica, metodológica e na prática de gestão, a partir da adoção de base conceitual que orienta e reflete as decisões previstas. O modelo inovador proposto pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial requer exercício teórico-conceitual contínuo e reflexão permanente, para consolidar as ações empreendidas e permitir melhor compreensão das potencialidades e das dificuldades referidas ao modelo.

Neste livro, procura-se esclarecer os conceitos subjacentes à política formulada conforme as bases dos *Territórios de Identidade*. O estudo apresenta análises tanto sobre a dimensão territorial quanto à de identidade – contidas nas políticas de desenvolvimento do Governo brasileiro, além de inclui os indicadores institucionais definidos antes da implementação dos processos com a perspectiva territorial. Em especial, há a descrição da política e das ações elaboradas e realizadas pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial, atual responsável pelo desenvolvimento rural e pela agricultura familiar no Brasil. De se destacar que foram enfatizados os aspectos estratégicos e da gestão que vêm sendo adotados nos esquemas da intervenção.

A análise deste processo – sobre os primeiros anos de intervenção – é de interesse especial para orientar a sua continuidade. Por isso, a sistematização e os resultados do processo podem contribuir para aprofundar ou ajustá-lo, de acordo com a experiência e os resultados que já começam a se acumular.

Os resultados da análise dos processos de territorialidade gerados nos *Territórios de Identidade* serão apresentados adiante. Eles incluem a descrição e a análise das condições práticas de construção do território e, em particular, as características da delimitação (que norteiam o processo ordenador da gestão territorial com implicações profundas no reconhecimento da identidade), fator determinante das estratégias do desenvolvimento, do reconhecimento social e o do empoderamento político das comunidades rurais.

O trabalho de campo realizado em quatorze territórios representativos da diversidade nacional possibilitou o aprofundamento da compreensão sobre os reais fundamentos da construção do território e de sua relação com a identidade, às manifestações e as formas determinantes da estrutura institucional e da estrutura de gestão.

Foi feita uma análise dos atributos territoriais, considerando os processos territoriais analisados, que pode indicar diferenças significativas entre os *Territórios de Identidade*, o que conduz a construção das tipologias e a definição de proposta técnica-operativa a ser elaborada e aplicada às áreas estratégicas de gestão da política do desenvolvimento rural. Para isso, foram estabelecidas as bases conceituais e instrumentais (em modelo de classificação ou tipificação) – com os indicadores que devem ser utilizados. Também foi feita uma investigação sobre as formas de aplicação do processo de planejamento da política de desenvolvimento rural. Ao final, foi realizada uma reflexão sobre os desafios enfrentados durante o processo de aplicação das estratégias territoriais ao desenvolvimento rural brasileiro.

Capítulo 1**1. AVANÇOS PARA UMA NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS**

Para desvendar a natureza e o potencial do espaço – no território, na identidade e na territorialidade, dentro do marco de políticas públicas no propósito do desenvolvimento rural – deve-se exercitar a apreensão, em diversas dimensões, dos desafios, preocupações e problemáticas a partir da valorização das categorias conceituais, metodológicas, políticas e ideológicas que contemplam novas percepções e enfoques do desenvolvimento.

Deve ser feito um inventário dos instrumentos de política que foram construídos nas diversas etapas e dos complexos processos de desenvolvimento que vêm sendo implantados no Brasil e nos países da região – onde se deparam com elementos, condições e resultados comuns, mas diferenciados, de forma a atender as demandas e os desafios das sociedades rurais e nacionais. Ao mesmo tempo, torna-se imprescindível estabelecer os campos de aplicação das dimensões em estudo, considerando que o resultado desse exercício, em termos utilitários, é influenciar nas decisões concretas relativas à agenda das políticas de desenvolvimento rural e de desenvolvimento da agricultura familiar – o que força a atenção, durante todo o estudo, sobre os momentos reais, as decisões tomadas e as ferramentas que devem ser ajustadas à luz dos resultados e das potencialidades encontradas após a adoção dos referidos conceitos ao território.

Supondo que há clara tendência para a reformulação das estratégias de desenvolvimento, ao incorporá-las, em um marco do espaço-territorial, torna-se imprescindível esclarecer a natureza do desafio do desenvolvimento rural e seus velhos questionamentos não resolvidos, assim como os novos desafios e suas reais potencialidades – socioeconômica, ambiental, cultural e política.

Este capítulo trata da revisão dos aspectos que mostram a relevância, a pertinência e a justificativa para o exercício que possibilita compreender melhor como conceituar – com o intuito de alcançar maior pragmatismo – na perspectiva de encontrar instrumentos aplicáveis aos processos de reorientação da política do desenvolvimento rural.

1.1. A Natureza do Enfoque Territorial

Hoje, empreendem-se diversos caminhos em busca de melhorar a qualidade do gasto público. Um deles associa-se a estratégias da política para o desenvolvimento rural, em meio à transição para nova geração de políticas, programas e de estruturas institucionais a serem implantados. Esse processo depende de tentativas de longa caminhada e de experimentos em múltiplas opções e adaptações das decisões políticas, conforme tendências de mudanças em termos econômicos e políticos. No âmbito do desenvolvimento rural e da agricultura familiar, vêm acumulando-se inúmeras experiências e diferentes tentativas, muitas com resultados decepcionantes que não refletem os esforços dispensados às expectativas e aos investimentos realizados.

Atualmente, a América Latina vivencia uma crise de resultados – expressa nas estratégias de desenvolvimento rural – face ao quadro que mantém as reivindicações do enorme segmento populacional rural, submetido à contradição de viver em condições de pobreza, em meio a um dos mais ricos universos rurais do planeta.

Não constitui rompimento. A reconstrução permanente do processo de ajustes das estratégias de desenvolvimento é, em si, complexa e se baseia nos marcos que a abrange: ideológicos, conceituais e metodológicos. Essa tentativa constitui necessidade para a identificação e a compreensão dos componentes que alimentam a nova estratégia de desenvolvimento rural e territorial. Esta, por sua vez, vem emergindo como parte da institucionalidade do continente. O Brasil, em especial, é ativo e inovador na criação de estratégias e caminhos do desenvolvimento, representando referência obrigatória aos países da região para o implemento de estruturas políticas que proporcionem a integração de estratégias a partir de lições já vivenciadas e aprendidas.

Para novo objeto das políticas. Há um ponto em comum na criação dessas novas estratégias: a tendência imposta às políticas públicas, aos enfoques interpretativos e às concepções de desenvolvimento. Trata-se da tendência de deslocar o objeto das políticas da perspectiva setorial para outras – *transetoriais*, transversais e integradoras. Essa transição vem se refletindo nos instrumentos de gestão e de planejamento do desenvolvimento rural, como é possível apreender nas políticas públicas protagonistas das últimas décadas nos países da região.

O redescobrimento do território – como categoria política adequada para nortear as estratégias públicas – tem diversas origens conceituais e, sem dúvida, a natureza de sua inserção nos discursos e nas decisões

dos formuladores das políticas reflete os contextos históricos e políticos e abrange, em especial, as forças sociais que empurram à transformação dos mecanismos de intervenção pública e de gestão social. Mas há forças socioeconômicas que emergem do desenvolvimento das tendências ou de forças maiores que movem e demandam novas formas de conceber e construir o desenvolvimento.

Neste capítulo, é feito o exercício de esclarecer as matérias e as decisões políticas. São destacados os elementos – internos e externos – que pressionam as renovadas concepções das políticas no intuito de apreender os promotores dos novos enfoques que dominam o espectro do desenvolvimento rural na maior parte dos discursos da região. Ao mesmo tempo, há o empenho de levantar as questões, os problemas e os objetivos que dão pertinência à redefinição das políticas.

Espaço, identidade, território e territorialidade. O território – eixo central de política pública de desenvolvimento – traz em seu bojo vários conceitos que ajudam na compreensão da natureza de seu objeto de trabalho. Apesar de essa questão ser aprofundada mais adiante, é necessário recordar as interpretações afins feitas neste capítulo como ponto de partida para reflexão a conduzir às respostas e perguntas instrumentais, responsáveis por mostrar as exigências e as possibilidades que esse enfoque pode trazer às estratégias do desenvolvimento rural.

Deve-se estar ciente de que *espaço*, no contexto aqui avaliado, considera a seguinte ‘composição’: conjunto de elementos e dimensões que o compõem e suas relações ou fluxos, incluindo a base material natural ou construída; as atividades econômicas que são empreendidas; as estruturas sociais que são geradas e suas inter-relações; as instituições construídas e as regras do jogo; os valores e os códigos adotados.

No *espaço*, processos de inserção da população são gerados – como o produto dos processos históricos que determinam sua construção –, definindo distintas características e a expressão destas em seus próprios espaços, o que resulta na manifestação denominada *identidade*. Esta aparece com o caráter que expressa os atributos – étnicos, culturais, econômicos ou políticos – apropriados pelas pessoas em seus respectivos espaços.

Assim, restringe-se o tema *identidade* à sua natureza espacial, não sendo possível desconhecer que a identidade abrange (e é aplicada a) outras dimensões e expressões não espaciais, a exemplo das características diferenciadas nas preferências religiosas, políticas, estéticas e sexuais, que também são características de identidade, mas nem sempre se manifestam restritas a um espaço.

Neste livro, define-se território como a dimensão política do espaço – reconhecido e identificado – como unidade da gestão política que o distingue e a ele atribui existência, de certa forma, institucionalizada. Nem sempre o território se constitui uma entidade territorial, como município, província, departamento ou estado. É suficiente ser reconhecido como unidade que pode controlar ou interagir (concretização da institucionalidade). Logo, pode ser a bacia de um rio, a união de organizações territoriais, um espaço com nítidas características étnicas ou um espaço definido por redes econômicas bem caracterizadas.

O território pode, inclusive, chegar a constituir-se num espaço descontínuo. O elemento central da reflexão aqui lançada é o fato de a identidade – expressão de traços diferenciadores e distintivos da população pertencente a um espaço – converter-se no espírito essencial, básico e estruturante do território. Além de descrever e caracterizar o território, o mais importante é que a identidade orienta e ordena as estratégias de desenvolvimento ao definir e dar suporte ao caráter das forças motoras que possibilitam avançar na conquista do bem-estar.

Associada ao território no contexto político-institucional, a identidade se expressa como territorialidade que denota o sentimento político, a energia social e a vontade coletiva que – somados – resultam sentimentos (nacionalista, patriótico, regionalista, amor pela terra e diversas manifestações da força social objetiva). O reconhecimento e a compreensão desses sentimentos promovem a afirmação de muitas estratégias de desenvolvimento.

1.2. De Objetos a Sujeitos da Política

A democracia territorial. Observa-se, na América Latina, um contínuo processo de construção de uma democracia incipiente que constitui uma das mais importantes conquistas nas três últimas décadas (após a presença generalizada de ditaduras militares no continente). A democracia tem sido difícil, dolorosa e cheia de entusiasmos, logo convertidos em frustrações.

Esse processo de construção de modernas instituições políticas aponta para uma característica distinta, mas que se tornou comum em todos os países: a nova forma de enfrentar a antiga e mal resolvida disputa entre os modelos do poder centralizado com as regiões, os locais e os espaços rurais, estes, sempre em luta por maior autonomia, maior participação e autogestão de seus próprios destinos. Não se trata de uma nova luta, mas de novos elementos no cenário atual.

Outra sociedade rural. O primeiro elemento está expresso em novas sociedades (locais, regionais e rurais) com maior capacidade de discernir, participar, pressionar e reivindicar. Evidencia-se que essas tensões não são exclusivas, como antes, e do interesses de poucos (os grandes proprietários rurais caracterizados por visões e propostas políticas retrógradas e defensoras de privilégios). Emergem e ganham espaço os interesses das comunidades, dos pequenos proprietários e das sociedades locais e rurais com discursos progressistas e democratizantes.

As profundas transformações que vêm sendo obtidas nos últimos cinquenta anos expressam uma sociedade rural em processo de superação das estruturas concentradas e determinadas pelo poder político. Isso é radicalmente diferente da sociedade anterior, caracterizada por bucólicas paisagens com populações analfabetas, isoladas, incomunicáveis, desarticuladas de vínculos importantes com o mercado, com grande deficiência de acesso aos serviços públicos e sem possibilidades de participar nos processos políticos.

Embora o panorama esteja muito distante do idealizado, são evidentes os importantes avanços em todo o continente em termos de integração, informação, educação e acesso à comunicação. Isso se reflete em toda a região, notadamente na redução dos indicadores sobre necessidades básicas insatisfeitas.

1.3. O Desafio Territorial da Economia

Outra economia rural. Ao acompanhar o universo rural, observa-se que mudanças vêm ocorrendo na economia dos territórios. A integração dos espaços, na maior parte dos territórios da região, resulta um processo de *desprimarização* da economia rural, de forma que mais da metade da atual renda das populações rurais depende de atividades não-agropecuárias. Essas economias refletem maior diversificação da atividade econômica, do investimento e do consumo, que são resultantes de diferentes formas de integração econômica e de articulação de cadeias produtivas que favorecem a agregação de valor.

Fator determinante dos modelos de desenvolvimento local e rural, a terra vem cedendo espaço a outras demandas por recursos produtivos e a parte de sistemas produtivos rurais que esboçam novo patamar de eficiência socioeconômica, como ocorre nas sociedades mais desenvolvidas. Na maioria dos países latino-americanos os sistemas mais eficientes convivem com outros de condições adversas, inerentes aos problemas não resolvidos

de concentração, de ineficiência e de terra improdutiva. Há ainda restrições outras, relacionadas ao acesso a outros recursos produtivos, situação que envolve profundas consequências políticas.

Mudanças nos mercados agroalimentares. Em paralelo, têm ocorrido significativas mudanças nos desafios para as economias agrícolas e primárias, consequências de novas dinâmicas dos mercados, abrangendo os sistemas de produção e, em especial, a distribuição e o consumo.

A revolução tecnológica (de biotecnologia, informática e telecomunicação) esboça, para a produção, um novo parâmetro em que o conhecimento entra como fator cada vez mais determinante das possibilidades e dos diferenciais de produtividade e competitividade, implicando necessidade de modernização da produção e de reconversão tecnológica dos novos modelos de inovação e gestão do conhecimento.

Quanto à distribuição, observam-se drásticas mudanças nas últimas décadas, em especial nos processos de comercialização de alimentos, via esquemas de contratos para integrar a agricultura (adotados pelas redes de hipermercados), que resultam em forte impacto para o setor em termos de adoção de sistemas de abastecimento e de mudanças referidas à inovação tecnológica de significativas repercussões.

Na dimensão do consumo, ocorreram também rápidas e profundas mudanças, com destaque para novas preferências, aumento da demanda por bens diferenciados e valorização dos atributos como inocuidade e qualidade – elementos que definem nichos e novos perfis do mercado e representam impacto para as estruturas precedentes, baseadas na especialização da produção e em vantagens comparativas. Os desafios mudaram, e as estratégias não os acompanharam, deixando a desejar.

Diferenciação de produtos. As condições de desenvolvimento dos mercados mencionadas acima abriram novos espaços para nichos de mercados bastante diferenciados em virtude das condições intrínsecas aos bens – entre eles: qualidade, condições sanitárias, inocuidade, apresentação, embalagem, oportunidade, benefício e ajuste às condições de hábitos específicos dos consumidores.

Ao mesmo tempo, foi aberta uma ampla e estimulante discussão sobre as oportunidades criadas pelos mercados referentes aos produtos diferenciados por circunstâncias externas ao próprio produto (mas intimamente relacionadas a ele), como características de origem territorial, procedência de processos produtivos associados aos aspectos de interesses específicos do consumidor, razões ambientais, reconhecimento de valores culturais e de gênero, equidade social e outras formas de reconhecimento de

princípios ou valores, como a paz, a convivência e o combate às economias informais (ilícitas).

Todas essas formas de atribuição de valores intangíveis aos produtos resultam uma nova percepção sobre as tradicionais vantagens comparativas. Entram em pauta produtos com outros valores, não replicáveis, não estandardizados e não transformáveis em *commodities*. É por isso que especificidades refletidas se convertem em melhores preços.

Os produtos diferenciados por circunstâncias externas guardam íntima relação com as potencialidades capitalizáveis nos diversos territórios que gozam dessas condições. Nesse sentido, suas produções podem diferenciar em relação à produção dos mercados locais, nacionais e internacionais.

É certo que este tipo de estratégia é irregular em termos de favorecer os produtores. De forma geral às grandes exigências referidas, isso se deve às condições de inserção, nos mercados, à certificação, ao reconhecimento dos fatores de diferenciação, aos mecanismos que propiciam sustentabilidade e segurança (difíceis de assegurar, pois demandam importantes estruturas de comercialização) e à promoção e à representação comercial, como no caso das flores da Colômbia e do café da América Central.

O capitalismo transnacional. O marco do desenvolvimento econômico atual afirma uma estrutura pautada na internacionalização dos mercados de bens, serviços e capitais. A marca distintiva é a abertura às oportunidades de acesso aos amplos mercados mundiais que, ao mesmo tempo, expõe, à competição, em muitos casos desiguais, os mercados locais e regionais de produção rural estratégica. Nos mercados em que persistem enormes distorções, destaca-se o sistema de subsídios dos países desenvolvidos.

Outra característica que merece realce é o surgimento de novas instituições supranacionais, que determinam cenários de gestão política e comercial, com destaque para os blocos econômicos, a preeminente Organização Mundial do Comércio (OMC), os acordos ou tratados de livre comércio e os instrumentos da gestão do comércio internacional.

Um dos mais inquietantes capítulos do debate sobre os processos de integração econômica surge com a dualidade das políticas e das concepções tratadas acima, quando se aborda o tema sob a ótica inconveniente da dualidade: *impactos dinâmicos e modernos para as grandes economias e escassez de espaços e de prioridade para a economia dos pequenos e marginalizados*.

Viabilidade de uma economia sem economia da escala. Apesar das significativas transformações nas condições da economia agroalimentar, ainda hoje, subsiste o tradicional questionamento mal resolvido. Os

mercados modernos determinam que a eficiência socioeconômica dependa de estruturas produtivas de grande porte como única possibilidade real de enfrentar os desafios da competitividade internacional. Questiona-se: onde as economias de escala, a integração das cadeias de agregação de valor e a gestão centralizada fazem a diferença entre a inserção bem-sucedida ou a marginalização econômica?

Os conceitos inventados e contidos nos modelos neoliberais radicais, vulneráveis e inviáveis têm dado conta de assumir respostas positivas – mais implícitas que explícitas – sobre as políticas dominantes na região. Atores importantes e políticos influentes têm como certo que os modelos neoliberais constituem as únicas oportunidades possíveis para grandes operações comerciais, e que outras economias não têm possibilidades reais de inserção. Por isso, entendem que o desenvolvimento dessas economias se assemelha mais a uma estratégia compensatória de grande valor político, pois garante a governabilidade e a estabilidade, mas não constitui potencial real ao desenvolvimento econômico.

Dessa forma, as economias dos pequenos produtores camponeses nos Andes e da agricultura familiar no Brasil, dos produtores coletivos dos *ejidos* (assentamentos territoriais) no México ou das comunidades indígenas do Peru interessam na qualidade de problema social, mas não como tema de interesse central ao modelo do desenvolvimento nacional. Mesmo assim, a realidade revela grande rapidez na forma como esta questão tem se esgotado.

Além dos válidos discursos reivindicativos dos desqualificados, a concepção da economia espacial acumula argumentos, experiências e exemplos de estruturas baseadas em pequenos produtores organizados – por intermédio de cadeias produtivas, aglomerações, diferenciação produtiva e diversificação – quando o fator local cria dinâmicas econômicas, tudo com possibilidades evidentes de inserção em mercados dinâmicos e competitivos.

Das experiências dos distritos industriais do Norte da Itália ao desenvolvimento da pequena cafeicultura da Colômbia, passando por sistemas de *cluster* produtivos especializados em diversas áreas da região, é possível apreciar evidências que põem em dúvida a categórica resposta assumida pela maioria de nossos formuladores de políticas. Em síntese, esta é uma questão aberta com implicações enormes quanto à forma assumida nas políticas públicas – uma resposta para os economicamente viáveis; outra, para os inviáveis.

Sistemas agroalimentares localizados. O tema *localização* (variável-chave à compreensão da dinâmica do desenvolvimento) ganha lugar

preponderante nos esquemas de interpretação e de análise da economia espacial e territorial. Em termos econômicos, a lógica da localização das diversas atividades produtivas corresponde a um conjunto de atributos e de valorizações que possibilitam e viabilizam o desenvolvimento de determinados tipos de atividades.

O potencial de um território está associado à forma como as lógicas de localização são estabelecidas, aos incentivos que as empresas conseguem e aos investimentos feitos em termos das vantagens da localização. Estes podem ser determinados pela proximidade dos mercados finais, pelos fatores de produção e de matérias-primas, pela oferta de mão-de-obra, pela existência de *cluster* (produtivos), pela institucionalidade e fluidez dos encadeamentos ou devido ao aproveitamento de outras externalidades menos identificáveis, ainda que reconhecíveis no espaço territorial.

No caso dos sistemas agroalimentares com modelo de gestão econômica produtiva, são privilegiados os encadeamentos – com grande ênfase na construção de modelos institucionais – que suportam os fluxos e as sinergias entre eles. Esses modelos, utilizados no Brasil e no Peru, demonstram eficiência em termos de desenvolvimento endógeno a partir do reconhecimento das potencialidades que a localização e a aglomeração possibilitam.

Sistemas de inovação. O desenvolvimento tecnológico, considerado hoje como eixo central das estratégias de modernização e de reconversão produtiva, indica evolução particular e contraditória nas políticas públicas. As reduções generalizadas de investimentos públicos em toda a América Latina vêm acompanhadas de redefinição da institucionalidade, cabendo, ao Estado, por tradição, responsabilidade máxima.

Ao contrário do que acontece nos países mais desenvolvidos, onde aumentam investimentos em pesquisa e em desenvolvimento para ambiciosos programas públicos – com a contribuição de alto investimento privado –, na América Latina, há a tendência de considerar isso como mais um dos campos que o mercado pode ordenar adequadamente. Conclui-se que o Estado deve se retirar da pesquisa estratégica e da reorientação de prioridades, ou seja, das áreas em que o setor privado se interessa por assumir processos de apropriação e adaptação tecnológica. Por outro lado, aposta-se em mercados mundiais de tecnologia onde se adquirem as inovações requeridas.

Nesse cenário, despontam os modelos de difusão e de transferência tecnológica, que são de grande interesse às concepções integradoras e territoriais do desenvolvimento. As primeiras experiências inovadoras dos modelos territoriais e localizados mostram que as enormes vantagens devidas

à difusão tecnológica e à adaptação e apropriação, quando orientadas a partir de estrutura próxima às unidades produtivas, são contribuições das mais importantes para as concepções de *clusters* econômicos e das economias aglomeradas.

Os sistemas territoriais inovadores, baseados em demandas localizadas e na oferta de serviços especializados, em atendimento às exigências locais, vêm substituindo – de forma generalizada – os velhos modelos de extensão pública. Emergem os esquemas de empresas de serviços técnicos que ofertam seus serviços – muitas vezes subsidiados por programas de desenvolvimento tecnológico – à demanda local.

1.4. Do Crescimento ao Desenvolvimento Sustentável

Desenvolvimento sustentável. Depois de mais de dez anos de formulação da Declaração do Rio, que estabeleceu um novo paradigma para o desenvolvimento, as mudanças feitas nas orientações gerais para o desenvolvimento são bastante pobres. A superioridade economicista das concepções dominantes contrasta com os elementos básicos de sustentabilidade, promulgados na Declaração e Convenções Ambientais celebradas na ocasião – a exemplo dos compromissos assumidos nos campos da biodiversidade, mudança climática e desertificação.

O desafio consiste na adoção de um desenvolvimento que considere o direito às oportunidades das gerações futuras. De um ponto de vista ainda mais dramático, implica a adoção de um modelo que supere a atual idéia do desenvolvimento (possível apenas para poucos e que, por isso, leva à exclusão da maioria).

A *Agenda 21* é incisiva quanto ao desenvolvimento sustentável, que remete à nova cultura de produção e consumo e tem em vista superar o modelo que continua alheio aos requisitos do desenvolvimento sustentável. A restrita concepção da pobreza (na concepção de *baixo consumo*) mostra a dimensão do desafio da sustentabilidade num contexto em que se considera que 70% da população mundial vivenciam níveis de subconsumo. Ou seja, os indicadores ambientais advertem que o mundo entrou em uma era de consumo excessivo e irracional da energia e dos recursos naturais.

O desenvolvimento sustentável é uma proposta bastante subversiva à ordem atual, e, por isso, gera profundos questionamentos sobre o modelo que continua em marcha. Ao rever as estratégias construídas para a sustentabilidade, fica clara a tendência de rejeição à fragmentada vida social imposta pela economia, o que força uma redefinição da relação natureza-

sociedade, em busca da construção da civilização futura.

Apesar do que expressam muitos dos discursos desenvolvimentistas, continua-se apegado à fragmentação da realidade, onde a natureza segue sendo uma fonte de recursos para um desenvolvimento antropocêntrico, com estratégias que separam a economia do restante das dimensões da vida, alcançando extremos alucinantes como aquele, igualmente dominante, a apregoar: o que polui paga. As propostas de integração multidimensional que caracterizam o enfoque territorial se alimentam dessa necessidade de contar com visões que partam das interdependências entre as dimensões ambientais, econômicas e políticas.

Modelos alternativos de desenvolvimento. A consequência óbvia dessa esperançosa concepção de desenvolvimento sustentável é o questionamento da idéia equivocada sobre a concepção universal e única do desenvolvimento ou do progresso, na qualidade de efeito natural da globalização. O pensamento único, o fim da história e outros temas *conflitivos*, esboçados como verdades, tornam-se pequenos frente à contundência da realidade. O desenvolvimento é um tema com profundas raízes culturais, que se expressam em termos de bem-estar conforme cada sociedade.

Esta reflexão resulta de um debate aberto em diversas vertentes, o que possibilita entender que, por mais que a meta do desenvolvimento seja relativa ou diferente, sua concepção é cultural, e os padrões do desenvolvimento decorrem dos padrões culturais. É possível falar em requisitos mínimos (com alguma diferenciação) que atendem aos direitos fundamentais (ou metas), como crescimento, distribuição, governabilidade, convivência ou a sustentabilidade. Não qualquer crescimento, sentido de equidade, governabilidade; nem qualquer estabilidade. O desenvolvimento deve ser determinado pela *única* e *universal* cultura política dominante.

O desafio do atual desenvolvimento e, em decorrência, da paz mundial, consiste em encontrar uma harmonia entre essas concepções ou, pelo menos, a coexistência de concepções diferentes, para que se torne possível um desenvolvimento que cumpra os pressupostos do desenvolvimento sustentável. Não há nenhuma fórmula para conceber alternativas dessa natureza, mas é possível vislumbrá-las a partir da compreensão da totalidade estrita da cultura de cada território.

1.5. Da Diversidade Cultural à Interculturalidade

Diferenciação cultural. O território, por ser uma construção histórica que incorpora diversas dimensões (ambiental, econômica, social,

institucional e política), expressa identidade e caráter; além de abranger valores, significados, visões compartilhadas, códigos, ícones, tradições e o folclore (aspectos constituintes da cultura).

Sem dúvida, há outros elementos-chave associados ao desenvolvimento e que também diferenciam os territórios. São as estruturas econômicas, as redes sociais e as instituições que refletem, delineiam ou descrevem com maior nitidez o caráter do território. Diferentes concepções visualizam sistemas produtivos característicos (de determinado território) diferenciados de outros, mesmo com iguais condições quanto ao aporte de recursos, acesso aos mercados e nível tecnológico.

Em sua totalidade, a cultura envolve a complexidade que compõe o espaço. Por isso, constitui-se numa dimensão que prepondera na determinação do tipo de desenvolvimento de cada território. A cultura, além de determinar em grande proporção os processos de desenvolvimento, determina os mecanismos da organização social, os incentivos para inserção política, as motivações e as possíveis explicações para que as condições subjetivas do desenvolvimento convertam-se em fundamentos de determinada estratégia política.

É reconhecido que as características de concepções homogeneizantes – que levam a grandes dificuldades quanto à apropriação, sustentabilidade e resultado do desenvolvimento – estão entre os maiores obstáculos de muitas estratégias de desenvolvimento empreendidas pelos países da América Latina e Caribe. Em essência, discute-se que a falta de reconhecimento da cultura e da diferenciação é a razão das verdadeiras catástrofes do gasto público.

Heterogeneidade-diferenciação. Nas diversas estratégias de política pública, identificam-se diferenças em relação aos objetos e aos beneficiários que se refletem nos mecanismos de execução. Seria injusto dizer que essas execuções estão distantes de corresponder às reais especificidades culturais.

A heterogeneidade reconhecida se baseou na idéia de que distintos atores têm condições objetivas que os diferenciam. Foram estabelecidas categorias ou tipologias de beneficiários de políticas apoiadas em critérios de tamanho, setor produtivo, acesso a terra, condições étnicas, posição diante dos mercados ou capacidades, com o que se impôs a necessidade de enfrentar a heterogeneidade com políticas diferenciadas. Tais políticas são entendidas como princípios de aplicação que fazem com que uma política (tecnológica, por exemplo) deverá ser aplicada diferentemente, segundo o tipo de desenvolvimento e o tipo de capacidade dos atores a quem a política é dirigida.

O instrumento técnico gerado para esse fim é centrado em esquemas de focalização, incluindo a identificação e a individualização dos beneficiários elegíveis para determinado programa ou para participar de projetos. Esses modelos de focalização têm sido muito utilizados e incorporados aos regulamentos operacionais da maior parte das políticas de desenvolvimento rural dos países da América Latina e Caribe.

As políticas de discriminação positivas constituem uma das mais notáveis aplicações desses princípios de diferenciação e focalização. Elas consistem na aplicação de critérios progressivos, centrados em objetivos para corrigir-compensar as condições de discriminação ou para superar brechas entre atores sociais, a exemplo das estratégias de gênero ou de atenção às populações marginalizadas.

Das estratégias diferenciadas às autonomias. A incorporação da dimensão cultural como um dos fundamentos para definir políticas públicas conduz a um desafio realmente novo no cenário das decisões dessas políticas. A dimensão cultural, apesar de muitas vezes identificada e delineada, continua sendo encarada como critério externo, de entorno, constituindo-se, na maioria das vezes, em dificuldade e impedimento para o sucesso de estratégias.

É lugar comum, não apenas de opiniões triviais, mas das bases profundas dos sistemas de planejamento, considerar – como grandes inimigos da América Latina – a sua pobre e marginalizada cultura, o seu fraco espírito empreendedor e a falta de capacidade de sacrifício, esforço ou seriedade. Há, inclusive, diversos exemplos de estratégias aplicadas para mudar a cultura ou melhorá-la, sob a justificativa de tratar-se de uma cultura atrasada, uma cultura da malandragem, da violência, da pobreza. Por causa dessa postura, foi necessário adotar sistemas de formação-qualificação com o intuito de implantar processos de reeducação ou de aculturação. As estratégias que procuram criar capacidades de gestão e de planejamento sempre são formuladas para fazer mudanças na cultura, ajustando-a aos propósitos da política.

Surgem enfoques sugerindo que a heterogeneidade e a diversidade não podem ser trabalhadas a partir de estratégias de diferenciação e de focalização. Sugere-se a necessidade de dar passos definitivos na construção de processos autônomos, em que o grau de liberdade para a integração e o diálogo entre a cultura e a política seja amplo, aberto, realista e *propositivo*.

1.6. A Dimensão Institucional

Transição política e institucional. A evolução das democracias liberais do mundo tem conduzido a profundas mudanças nas relações entre o Estado e a sociedade. Mudanças marcadas por processos de reordenamento do poder, caracterizados pela redefinição do papel dos atores públicos que, nas últimas décadas, vêm sofrendo perda progressiva do protagonismo para as organizações da sociedade civil e os agentes econômicos privados.

As reformas neoliberais marcaram as décadas de 1980 e 1990 com forte processo de *desregulação* da economia. Além disso, houve o enfraquecimento das instituições de apoio à agricultura e ao mundo rural, a introdução dos modelos de transferência de funções da gestão do desenvolvimento para organizações não-governamentais, organizações de associações e de comunidades organizadas. Não se pode olvidar a retirada do Estado de funções diretas na economia.

As privatizações marcaram a retirada do Estado de setores estratégicos da economia, com destaque para os setores de telecomunicações, de energia e de agricultura alimentar, e apontaram clara tendência para novas formas de participação da economia privada em termos de suprimento de bens públicos. Ao mesmo tempo, generalizou-se a aplicação de modelos de inserção comunitária e de produtores, via modelos de participação, que transferem decisões tradicionalmente públicas para o âmbito da autonomia social.

Parte desse processo consiste numa lenta transferência de responsabilidades (quase sempre) desarticulada e manipulada para os níveis mais baixos da organização social – ao mesmo tempo em que são gerados os processos de empoderamento (ações coletivas e mecanismos de canalização do interesse comum), cada vez mais importantes e influentes. Em muitos casos, chega-se a modelos de estados comunitários, com novas formas de gestão política.

O território emergente. Outra característica das mudanças mundiais nas estruturas institucionais ocorre como produto de um reordenamento das competências e responsabilidades públicas em termos de escalas territoriais sobre as quais atuam. Da preponderância do nível nacional, que caracteriza a história latino-americana desde os processos de independência, quando o nível nacional – salvo algumas tentativas federalistas e localistas que jamais se impuseram – foi o responsável onipresente das estratégias públicas mais importantes, passa-se rapidamente a um cenário em que o nacional é relegado, perde capacidade de resposta, cede responsabilidade e reordena sua agenda.

Despontam novos níveis territoriais que adquirem ou recebem essas responsabilidades (cedidas ou buscadas) em meio a um processo de direção dupla (para o local e para o global). A direção do local passa pelos níveis regionais e mostra um novo cenário caracterizado pela universalização do modelo de eleição e de representação das autoridades territoriais (com eleição de prefeitos e governadores). Por vezes, autoridades deixam de ser representantes do estado nacional nos territórios para se converterem em representantes dos territórios perante a nação. A federalização, a municipalização e a regionalização são a face do processo de descentralização em expansão, que tem redirecionado competências, funções, responsabilidades e recursos para processos cheios de conflitos, tensões, debilidades e tarefas inconclusas, mas irreversíveis.

Situação similar já ocorreu no âmbito internacional, fato que se evidencia na integração regional e na globalização. Esses processos são caracterizados por ignorar a discricionariedade nacional e pela independência nas decisões sobre temas-chave, que são transferidos às instâncias territoriais supranacionais. Embora essa tendência seja marcada, em especial, por aspectos dos mercados, com a política comercial nacional diluída na política comercial regional (como o Mercosul e, na seara global, a OMC, entre outros), há outros assuntos cruciais incluídos, como o meio ambiente e a justiça.

Democracia mista. Um dos atributos políticos dessas mudanças e tendências é a significativa transformação do modelo tradicional da democracia representativa, característica da democracia liberal. Em muitos países, surgem espaços reais à democracia participativa. As organizações da sociedade civil e outros atores que trabalham organizados adquirem funções e capacidade de decisão, antes reservados às organizações do Estado.

Em quase todas as referências (marcos) normativas da região, a democracia participativa vem sendo considerada via relevante na concessão de espaços para melhor gestão, na regulação de suas ações, na emissão de mandatos para sua promoção e no estabelecimento de mecanismos do seu exercício. Inclusive, há modelos que incorporam ou reforçam mecanismos da democracia ao permitir e promover a expressão dos cidadãos, de forma direta, sobre assuntos públicos.

Mecanismos – como o controle social – são adotados e generalizados. São concedidas novas formas de relacionamentos relativos às decisões públicas e às organizações participativas. Dessa forma, a institucionalidade tem possibilitado que uma participação usada – até então – como mecanismo para facilitar a execução de políticas adquira um *status* político poderoso e decisório.

Demanda de novas instituições. Essas mudanças definiram características resultantes de processos políticos com raízes nas transformações vivenciadas na região. Debilidades importantes, deficiências, riscos e contratempos são evidenciados. A construção de uma institucionalidade de acordo com esses processos é uma tarefa de longo prazo e pede ajustes significativos na forma de compreender os entornos institucionais e no trabalho consciente que atribui direção a amplo conjunto de estratégias e de políticas.

Observa-se grande fragilidade nos diferentes processos de mudança institucional. Basta mencionar os evidentes riscos inerentes à concessão de competências estratégicas (como a política comercial ou macroeconômica) e sensíveis às instâncias supranacionais e à institucionalidade regional ou global, que estão longe de serem democráticas e de disporem de forças para garantir um cenário de equidade – mesmo quando mantida a magnitude das diferenças de poder econômico e político nesses espaços internacionais. Tudo isso força a construção de instituições públicas regionais, como o Mercosul, da mesma forma como a Europa trabalha na construção de uma institucionalidade para todos em Bruxelas.

A necessidade de construção de instituições que se referem à descentralização ou à participação desperta maior atenção. Apesar das destacáveis mudanças, as débeis institucionalidades local e regional, na maioria dos territórios da região, ainda carecem de muitas capacidades técnicas, fiscais e/ou políticas ante as responsabilidades que as novas competências envolvem.

No caso das organizações da sociedade civil, acontece o mesmo. O corporativismo, a representatividade, a confiança, a legitimidade e a qualificação da participação constituem aspectos quase sempre de uma agenda inconclusa. O desafio se reflete nos tortuosos caminhos de um processo de territorialização e também nas estratégias desenvolvimentistas adotadas na maioria dos países latino-americanos. Esse desafio está contido nas preocupações da atual reflexão e presente no coração da nova geração de políticas públicas.

Da engenharia institucional ao ordenamento territorial. São muitas as experiências na região que vêm usando de estratégias integrais para o desenvolvimento rural. Tais estratégias dão ênfase aos processos que reconhecem a participação e a gestão, com a inclusão de atores locais, beneficiários e empresários rurais. Não são novos os modelos de participação e de gestão descentralizados que se referem às ações dos programas públicos. Mas é necessário avaliar a natureza e o sentido desses processos. Trata-se, em essência, de promover a melhoria das condições de

execução dos programas e de projetos em que os receptores apresentam um grande rol de passividade. Isso compromete a qualidade operacional e o controle desses mesmos processos, resultando em empecilhos à eficiência de programas de desenvolvimento.

A partir dessa percepção, surge um franco processo *desconcentrador* da gestão e da operacionalização de programas e projetos que conduz a novos ajustes institucionais. É quando as fases-chave da gestão dos projetos passam às mãos de operadores comunitários locais, à sociedade civil ou às organizações profissionais. Esses processos têm explícito sentido da engenharia institucional. Neles, a motivação e a direção dos novos ajustes correspondem a razões de ordem técnica e de eficiência logística e administrativa. É pertinente enfatizar que esses processos ajudaram bastante na melhoria da qualidade dos programas e abriram portas para reais processos de participação.

O sentido de melhoria na gestão está distante de atender às profundas mudanças políticas implícitas nas forças mencionadas acima. Não se trata de uma real transformação nas estruturas políticas e na distribuição do poder, isto é, na redefinição dos centros da tomada de decisões em meio aos processos do desenvolvimento rural. Há uma diferença substantiva entre o modelo de desconcentração da gestão, de reengenharia institucional, de lógica administrativa e de estrutura de planejamento; e o modelo pautado em processos políticos de descentralização e de redefinição de competências, responsabilidades e estratégia de manejo fiscal.

A condição territorial requisita uma área que esteja aberta e disponha de grandes capacidades transformadoras para revolucionar a estrutura política do Estado. O ordenamento implica a redefinição das funções, papéis, competências, responsabilidades, enfim, a reconstrução do Estado a partir do reconhecimento do território como instância política que – por sua vez – possibilita reordenar o Estado de forma integral.

Parte-se do princípio da autonomia nos diferentes níveis da escala territorial – estados, municípios e nação – e nas áreas onde suas competências alcançam maior eficiência em termos da capacidade de diagnóstico, planejamento, gestão e controle social, conforme o princípio que visualiza a solução mais próxima possível do problema. É uma lógica (política) que implica tomar decisões imediatas e no local em que os atores reais do desenvolvimento encontram seus espaços reais e eficientes; e oportunizar condições políticas sobre a natureza das ações a serem empreendidas – tendo em vista enfrentar os desafios demandados pelo desenvolvimento.

O reordenamento territorial nutre-se das transformações ou da transição institucional mencionada e gera processos de empoderamento local, regional, estadual, nacional e internacional. O empoderamento no marco do ordenamento territorial não é exclusivo dos grupos locais: é um processo que procura fortalecer cada nível ou escala do território.

1.7. A Aplicação de um Novo Enfoque Centrado no Território

O desenvolvimento territorial. O produto de mudanças – com ênfase nas políticas públicas pressionadas pelos mencionados condicionantes estruturais – se abre à visão integradora que reconhece o território como elemento estruturante e objeto de política, além de orientador dos instrumentos e de enfoques voltados a ela.

Na maior parte dos países da América Latina, a aplicação desses enfoques encontra-se incipiente, apesar dos esforços realizados e das definições de estratégias para dar corpo e lugar às estratégias de desenvolvimento. A construção dessas políticas tem suas fontes básicas nas teorias de desenvolvimento regional que assumem, com clareza, o espaço (objeto de trabalho) com seus componentes, suas dinâmicas e processos.

Em busca da integração territorial. A perspectiva da política pública remete aos antecedentes das estratégias de desenvolvimento que priorizaram a integração regional e a intercomunicação. Conseqüentemente, remete a elementos propositivos destacáveis no final da primeira metade do século passado, quando se considerava a urgente necessidade de superar a fragmentação do território, o isolamento, a inexistência de mercados regionais e a precária integração nacional.

Os modelos modernizantes inerentes à substituição de importações das décadas de 1950 a 1970 pressionaram com propostas de estruturação regional, sob a ótica dos centros urbanos regionais, e de modelos territoriais secundários, tendo o rural como parte de modelos regionais centrados na lógica do modelo de desenvolvimento “para dentro”, base da construção das sociedades industrializadas.

A partir de então, vieram os nítidos modelos de desenvolvimento regional que se tornaram comuns em quase todos os países da região e influenciaram bastante as estratégias para o espaço rural, conforme os modelos do Desenvolvimento Rural Integrado (DRI). O conteúdo (modernizante e integrador) desses modelos tem uma característica notável que é priorizar a incorporação dos territórios à sociedade maior, ao desenvolvimento,

aos mercados, à rede urbana e à industrialização. Espaços antes isolados passam a se integrar – pelo fornecimento de matérias-primas e de mão-de-obra – ao se abrir aos mercados da indústria crescente. É necessário reconhecer que esses modelos obtiveram a incorporação de extensas áreas e, em muitos países, consolidaram a fronteira agrícola e as redes urbanas hierarquizadas e integradas, que estruturam o mapa regional, servindo de arcabouço aos espaços rurais.

Integração e brechas regionais. Os processos de integração territorial, por diferentes razões, ocorreram em meio a enormes desigualdades regionais, devido aos desequilíbrios e privilégios ancestrais.

As diferenças em termos de desenvolvimento relativo deram forma a um mapa de extremos entre regiões muito ricas e outras com profunda pobreza. As distâncias entre o desenvolvimento do Sul do Brasil e o Nordeste; ou entre o Norte e o Sul do México são similares às disparidades que há entre os países mais desenvolvidos da Europa e os países mais pobres da América. Essas diferenças têm norteado diversas políticas com objetivos diferenciados em relação à integração, abrindo-se à incorporação de objetivos sobre coesão territorial e inclusão.

A especialização e a diferenciação territorial têm mostrado resultados por diversas razões, entre elas: as condições naturais básicas, em termos de potencial produtivo, como nos ecossistemas árido e semi-árido do Nordeste; os processos de apropriação de terras, a partir de modelos de fazenda e de plantação excludentes e espoliadores, como no caso do Norte da Colômbia; a exclusão de padrões culturais nunca reconhecidos nos modelos dominantes de desenvolvimento, caso dos quilombolas, no Brasil, dos indígenas maias, na Guatemala, e dos *quechuas* e *aymaras*, na Bolívia.

As mesmas estratégias de desenvolvimento são produzidas com duplas visões para áreas econômicas desiguais, o que gera efeitos polarizados. Mesmo assim, são apreciáveis devido à clara localização no território. Um exemplo é a política destinada ao desenvolvimento de setores prósperos e de encadeamentos agrícolas, orientados aos (em tese, bem-sucedidos) mercados de exportação. Em contraste, observam-se as precárias políticas de desenvolvimento para produtores em situação precária com vistas aos precários mercados do território. Por sua vez, as políticas pautadas em subsídios e executadas na agricultura determinam uma estrutura regional e territorial com grande impacto nos mercados de terra, devido à pressão sobre os preços e as preferências produtivas.

A realidade é que a América Latina continua sendo uma região de profunda heterogeneidade territorial. Bem maior do que a heterogeneidade – sempre reconhecida pelas políticas de desenvolvimento rural – referida aos tipos de produtores ou de sistemas produtivos.

Este é um desafio enorme para as sociedades latino-americanas mais ricas, onde suas economias tendem a buscar uma integração com seus “pares” nas regiões mais desenvolvidas do mundo, nos mercados mais robustos, fora da região, fazendo da integração internacional um potencial “pecado” que conduz a ampliar às desigualdades no interior da região. A lógica de procurar os mercados já estruturados, em vez de dinamizar os próprios mercados mediante o aumento da própria demanda agregada, aumentando a renda e o desenvolvimento das regiões e territórios de menor desenvolvimento, na própria região, está assinalando a força do mercado mais estruturado e favorecendo o incremento das desigualdades regionais, como uma força centrífuga própria do mercado.

Desenvolvimento endógeno. Em contraponto à idéia dos modelos centrados em pólos de desenvolvimento – que marcaram a estratégia de integração nacional na maior parte dos países da região – é possível observar a abertura de estratégia centrada no reconhecimento das potencialidades internas nos espaços locais, o que contribui com os propósitos da integração do território. A base desse enfoque reside na estratégia de aproveitar ao máximo os recursos disponíveis no universo local, além de conceder prioridade à capitalização das vantagens de cada espaço (o capital natural, humano, financeiro, social e político) e estruturar as atividades em torno de um projeto único, tipo territorial.

Esta concepção privilegia os componentes, os fluxos, as dinâmicas e as redes locais em áreas definidas pelo propósito de formular um projeto integrado de desenvolvimento que permite abordar as possibilidades de integração com outros espaços e mercados a partir de suas próprias potencialidades.

O desenvolvimento endógeno vem sendo aplicado de diversas formas, em especial, para integração com menores rupturas. O exemplo da Venezuela é bastante interessante ao ser definido como esquema, tendo por eixo estruturante uma estratégia de desenvolvimento econômico e social na perspectiva da equidade e da coesão territorial.

Há ainda exemplos de modelos da cooperação local e de geração de grupos de ação local em estratégias, como as aplicadas pelo programa *Leader* de desenvolvimento rural europeu. Sem dúvida, existem muitas inquietações ligadas às debilidades que o modelo pode revelar nas situações de espaços em que as capacidades são insuficientes – com *deficit* de

capitais e integração regional precária. Esses limites impossibilitam obter as verdadeiras dinâmicas que uma integração bem-sucedida proporciona.

Acontece o mesmo com as preocupações territoriais de ordem superior, como os processos nacionais e regionais que não se satisfazem com a mera adição de espaços locais. Eles demandam dimensões, componentes e processos que respondam às dinâmicas que superam o local. Em geral, o desenvolvimento endógeno contém nexos e papéis importantes, dentro dos marcos do desenvolvimento regional, e faz parte de unidades maiores de planejamento e de desenvolvimento.

Os desafios da política setorial agrícola. Nas últimas décadas, explicita-se a consolidação de um *menu* de políticas, estratégias e instrumentos de política pública cuja atenção está centrada num conjunto de ações que respondam às prioridades e as demandas setoriais. Tem se enfatizado o impulso do empresariado rural por meio de ações que tendem a fortalecer capacidades e a possibilitar o acesso e o aproveitamento das oportunidades oferecidas pelos novos cenários econômicos.

As estratégias podem ser agrupadas da seguinte forma: a) as que procuram criar o empresariado moderno, informado, comunicativo, com visão para o mercado, iniciativa, espírito inovador e consciente da administração e da gestão do risco, destacando-se, entre elas, as estratégias de capacitação e assistência técnica; b) as centradas na criação de ambiente favorável ao acesso de recursos produtivos, com ênfase na correção das imperfeições dos mercados de crédito e financiamento de terra, trabalho e tecnologia; e c) as centradas nos entornos econômicos da atividade empresarial, na provisão de bens públicos, dotações territoriais, institucionalidade, infraestrutura, conhecimento e oferta tecnológica estratégica – em termos de construção da denominada competitividade sistêmica.

Aprecia-se a importante tendência à uniformização dessas estratégias por elas se mostrarem coincidentes na orientação em praticamente todos os países da região. As diferenças residem nas estruturas institucionais e organizativas que afetam a execução e a dotação de recursos. Outra estratégia que tenta se integrar a esses instrumentos é a promoção de ordenamentos institucionais, com vistas à integração das cadeias produtivas, conforme processos de agregação de valor. Isso significa renovação da eficiência econômica, por meio de acordos setoriais, participação ativa dos agentes econômicos e orientação estratégica e focalizada dos instrumentos de política pública. Na aplicação dessas estratégias, destaca-se o desafio de levá-las ao nível micro territorial, em que as cadeias produtivas têm sua expressão real como parte do conjunto de vínculos e de dinâmicas locais e regionais.

Uma perversa dualidade. Em função do resultado das lutas políticas e dos modelos democráticos na região, vêm sendo aplicadas estratégias de políticas, também duplas, para fazer face ao desafio do desenvolvimento local e rural. Por um lado, aplica-se uma estratégia de desenvolvimento econômico, centrada na economia agrícola – os encadeamentos agroalimentares e agroindustriais –, em função de estratégias que permitem sua eficiência, produtividade, competitividade e rentabilidade por meio de instrumentos que possibilitam a expansão de modelos de inserção aos mercados, o aproveitamento das vantagens comparativas, o desenvolvimento de vantagens competitivas e a modernização e integração aos mercados dinâmicos. Elementos que exigem potencial básico e dotação inicial possíveis apenas para pequena parcela de produtores que concentram a propriedade ou o acesso aos recursos produtivos.

O desenvolvimento dos setores “modernos” da economia agrícola pressupõe que seus benefícios sejam estendidos à sociedade rural pelo mecanismo do mercado de trabalho e de capitais, apesar de não estar explicitado no discurso político que precede essas políticas. Por outro lado, observa-se, nas últimas décadas, a instauração e o reforço de uma família de estratégias denominadas de desenvolvimento rural, constituindo-se num eufemismo para estratégias compensatórias que têm implícita a suposta extensão de benefícios que, apesar de não existirem, não são questionados nem ninguém tenta resolvê-los.

Essas estratégias de desenvolvimento rural partem da focalização de populações e produtores marginalizados e *subdotados* do universo rural. Eles vivenciam elevados níveis de pobreza e são *subequipados* em termos de recursos produtivos. São desintegrados dos fluxos econômicos e vivem em condições de evidente falência ante ao ingresso na dinâmica dos setores modernos, o que tem conduzido a uma espécie de esquizofrenia nas políticas que não dialogam, nem se complementam, e se bifurcam em umas políticas para ricos e outras para pobres.

Existe uma visão alternativa ao desenvolvimento econômico que impera. Presente a dualidade, surgem notáveis contrapontos de acordo com os destinatários das estratégias. Isso é evidente nos instrumentos da política pública e nas estratégias diferenciadas de desenvolvimento dos territórios, caso pertença a um ou ao outro grupo.

Desigualdade, causa e efeito. Os novos cenários rurais e locais da América Latina têm caráter distintivo, em especial, no Brasil. Reflete-se em enorme desigualdade no interior das sociedades e das economias locais, regionais, nacionais ou mesmo continental, em meio ao desenvolvimento. A região mais injusta do planeta caracteriza-se por modelos duais e polarizados inerentes aos privilégios históricos dos latifundiários, que se estendem e

convertem na dicotomia das economias modernas, integradas, competitivas e eficientes, mas pautadas em modelos arcaicos de produção e, por isso, geradores de forças que reproduzem a pobreza, a marginalização e a exclusão. Esse é, sem dúvida, o coração do desafio do desenvolvimento da região. Neste caso, como reflexão, questiona-se como obter os benefícios de economias dinâmicas e eficientes de forma a abranger o grosso da população marginalizada, contribuir com a expansão dos mercados internos, com a demanda agregada e com o aumento da renda e do bem-estar da população rural.

Assume-se, como predestinação, o crescimento incapaz de gerar o desenvolvimento. As condições estruturais desse desequilíbrio estão na base de mercados imperfeitos, em especial, nos modelos políticos excludentes e que favorecem os privilégios questionados pelas forças políticas emergentes – que acionam as forças sociais locais e rurais. Esse é o tema que evoluiu menos na história latino-americana. Desde os modelos concentradores nascidos com a conquista, reforçados na colônia e aprofundados na era republicana, as bases de estruturas desiguais, ineficientes e limitantes prevalecem ao potencial do desenvolvimento.

A desigualdade tem sido abordada de forma tradicional, sob a perspectiva individual e familiar, com ênfase na distribuição de renda. Agora, surgem vozes firmes que mostram a desigualdade não apenas como problema de renda e individual, mas como problema de direito, de reconhecimento, de oportunidades e de acesso aos mecanismos democráticos de formação de capacidades e que resulta em problema social, coletivo e dos espaços dos territórios.

Dicotomia urbano-rural: outra aparente dualidade. Verifica-se, nos conceitos de *urbano* e de *rural*, outra forma de expressão da visão dual do desenvolvimento. No geral, é assumida a aplicação do conceito que separa dois mundos que requerem tratamentos diferenciados, dois mundos em batalha, em contraposição e em luta permanente por supremacia e preeminência. Na prática, isso leva a estratégias diferenciadas tanto para o universo rural quanto para o urbano. As definições que separam esses dois universos-espacos acabam por determinar recursos, tratamentos políticos, institucionais, e discursos políticos pautados numa idéia de profunda separação.

É necessário reconhecer que o processo histórico dá suporte a essa divisão a partir das condições de absoluto isolamento do mundo rural, que resultou na criação de mundos separados e independentes – os centros urbanos e o campo isolado.

Na verdade, os centros urbanos e o campo nunca foram independentes, ainda menos na América, que construiu uma enorme rede urbana já durante

a conquista, dando início também à construção do mundo rural. A oposição desses dois mundos é limitada por linhas frágeis. A insuficiente clareza das definições sobre a separação desses mundos mostra, na prática, que não há dois países com estratégias e critérios de classificação coincidentes.

Tem-se priorizado dois critérios muito pobres em termos de contribuição estratégica para a definição de políticas. De um lado, a demografia e a densidade populacional, e, de outro, a dimensão econômica, quando referida à importância do setor agrícola na conformação da estrutura econômica. Esses critérios não são tão fortes para endossar uma divisão conceitual e política quanto à divisão que existe nas estratégias de política pública.

Os modelos baseados nos enfoques territoriais contradizem de forma contundente essa visão segmentada do espaço e criticam as interpretações que visualizam o centro povoado de uma região agrícola, local onde se concentram os serviços de apoio a essa produção. Muitas vezes, a mesma população de produtores agrícolas deve ser considerada urbana e excluída das estratégias rurais ou, mais inexplicável ainda, quando a consideram com sua competência no espaço rural.

A visão territorial tem percepção diferente. Os espaços e territórios são integrais e têm estruturas de densidade demográfica, *setorialidade* econômica e conformação de paisagem que se complementam, formando uma unidade indissolúvel em operação e funções, em suas redes, fluxos e em suas políticas. Há várias formas de rebater a dicotomia urbano-rural, como os mitos da urbanização (como padrões do desenvolvimento), da cultura e do ordenamento social sem suporte dos fatos. Além da concentração física espacial da população, a condição urbana não consegue determinar o espírito e, menos ainda, o desenvolvimento de uma sociedade.

Políticas de bens privados versus políticas de bens públicos.

Uma das características das políticas públicas consiste nas transferências de recursos públicos (sempre recorrendo ao discutível *rentismo*) em função da demanda política de setores da economia moderna. Nas políticas que atendem ao desenvolvimento rural, supõe-se favorecer a criação de riqueza e o assistencialismo, partindo-se da justificativa de promover a paz social. Esses modelos são questionáveis, pois mostram grandes ineficiências do gasto público, fortes pressões políticas e permanente bandeira de reivindicação social. Tal fato acontece na Europa, da mesma forma, caracterizando não ser exclusividade da América Latina. Também não é exclusivo dos setores agrícola e rural – é possível constatar similitude nos setores industriais e financeiros.

O fato em si é significativo, mas nem sempre lhe é atribuída a real importância nas discussões sobre políticas públicas nem se leva em conta

sua profunda influência na evolução das estratégias – tratadas neste livro –, pois se questiona diretamente os modelos de alocação de recursos e de orientação às políticas. Trata-se do resultado de uma estratégia de caráter produtivista que atribui grande importância à empresa rural, ao empresário e ao ator social por intermédio de mecanismos de alocação de recursos individualizados, reduzindo a proporção de recursos destinados aos coletivos e seus territórios.

É necessário enfatizar que esse modelo tem profundas implicações políticas que se refletem nos interesses e nas demandas sociais, pois leva os instrumentos a privilegiar alocações individuais e privadas – em relação às alocações de recursos coletivo e público –, o que norteia a necessidade de revisar as estratégias de definição dos beneficiários e de evidenciar o confronto entre os objetos da política: indivíduos, empresas e produtores, de um lado; e, de outro, os coletivos territoriais.

Políticas de oferta versus políticas de demanda. A busca de modelos mais integrados de política pública abre espaços para alocação de recursos oriundos do investimento público e influi nas decisões de alocação para atender aos esquemas de maior descentralização. A concentração das decisões do gasto nos níveis centrais criou a cultura da política de oferta, caracterizada pela pré-definição, endereço e direção dos recursos por meio da gestão direta de entidades, programas e projetos elaborados com pouca participação dos atores afetados por essa política.

São muitos os exemplos de estratégias definidas nos escritórios tecnocratas que definem marcos (lógicos) a partir de lógica própria, responsável por estabelecer as prioridades dentro de uma hierarquia (igualmente própria) que define critérios de alocação, metas e mecanismos operacionais, na maioria das vezes, considerados participativos, embora as comunidades e os produtores beneficiários disponham apenas de pequena liberdade para fazer valer sua lógica, suas prioridades, suas metas e critérios.

Os enfoques integrais e territoriais pressionam para uma profunda mudança nesses mecanismos de planejamento e de alocação para atender prioridades públicas, convertendo-se, assim, em mecanismos de demanda. A mesma base de organização social e econômica elabora suas demandas e também formula suas prioridades.

As apreciáveis mudanças nos diversos cenários podem ser exemplificadas a partir das diferenças referidas nos planos indicativos de produção, com pautas de metas econômicas e produtivas determinadas em âmbito público, de forma centralizada, com apoio de serviços – via conjunto de instrumentos de política – desde o crédito até a extensão, cabendo aos

agentes econômicos a condição de executores de programas. Uma típica política de oferta.

Em oposição, iniciam-se esquemas que definem as prioridades e as orientações de alocação do gasto público nos mesmos níveis em que os beneficiários operam. Os fundos competitivos de recursos, destinados às estratégias gerais, são um exemplo, pois criam mecanismos descentralizados de decisão e de lógica das prioridades e dos critérios, como o Programa de Transferência de Tecnologia para Pequenos Produtores que o Governo Colombiano desenvolveu com o suporte do Banco Mundial. Foi, então, criado um fundo com o objetivo de financiar projetos de desenvolvimento tecnológico.

O citado programa contou com o acompanhamento de uma rede de atores regionais que definiu de forma autônoma as prioridades e os critérios de focalização e elegibilidade de projetos locais específicos, rompendo, dessa forma, com o centralismo na decisão do investimento.

Justificativa da abordagem territorial. A adoção da abordagem territorial como referência para estratégia de apoio ao desenvolvimento rural se apóia pelo menos em quatro aspectos: a) o rural é mais do que o agrícola, mais do que um setor econômico; as áreas rurais são definidas por suas características espaciais e apresentam menor densidade e maior peso nos fatores naturais quando comparadas às áreas urbanas; b) a escala municipal é restrita para o planejamento e a organização dos esforços de promoção do desenvolvimento; c) a escala estadual é bastante ampla para conseguir cuidar da heterogeneidade e das especificidades locais, que devem ser mobilizadas em prol de iniciativas de desenvolvimento (por isso, a descentralização é necessária, face às políticas públicas, no que diz respeito à articulação de competências e de atribuição de espaços e de atores nos diferentes níveis territoriais); e d) o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre as pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizados e convertidos em eixo central para a definição de iniciativas orientadas ao desenvolvimento.

Significado metodológico do enfoque territorial. A abordagem territorial abrange as escalas dos processos de desenvolvimento e implica um método para favorecê-lo – reconhecendo não ser resultado de uma ação verticalizada do poder público –, a partir de condições criadas para mobilizar os agentes locais a atuarem em termos de visão futura e a elaborarem diagnóstico de suas potencialidades e limitações (que contemple os próprios meios para se obter o desenvolvimento sustentável). Assim, o panorama territorial permite formular uma proposta centrada nas pessoas que consideram a interação dos sistemas socioculturais e ambientais e

que contemplam a integração produtiva e o aproveitamento competitivo de seus recursos como meios que possibilitam a cooperação e a co-responsabilidade dos atores sociais pertencentes ao território. Trata-se de uma visão integradora de espaços, atores sociais, mercados e políticas de intervenção pública com a perspectiva de se obter geração de riquezas com rendas sociais e equidade *redistributiva*, respeito à diversidade, solidariedade, justiça social e inclusão socioeconômica e política.

1.8. Casos de Evolução da Política de Desenvolvimento Rural

Guatemala. Firmados os acordos de paz, em 1996, abriram-se as portas ao processo de reconciliação, e a Guatemala, desde então, implantou um processo de *reordenamento* institucional que afeta de forma significativa a estrutura de gestão do desenvolvimento rural. Considerando a importância estratégica que *o rural* tem na vida do país, com evidente predomínio rural e indígena, destaca-se a ênfase dada à organização da gestão relativa à política orientada à superação da pobreza rural, significando prioridade política que estrutura os acordos de paz e da política do Estado.

O ordenamento territorial tem feito da estratégia de organização porta-bandeira da gestão pública. No ano 2002, foi expedida a normatização que consagra a descentralização como princípio estruturante de políticas que transferem as competências do Estado Central aos municípios e às instâncias intermediárias do território. Uma das principais características desse processo é a enorme autonomia concedida às entidades territoriais, abrangendo a concepção dos processos de descentralização, a definição de prioridades de processos e de compromissos das autoridades locais e regionais.

Esse esquema adapta-se às condições particulares dos territórios, especialmente quanto às suas capacidades. Também foi emitida uma norma sobre a criação de um ambicioso sistema de conselhos de desenvolvimento, com claro enfoque territorial, que aborda simultaneamente o desenvolvimento urbano e rural e determina cinco níveis de planejamento e gestão – nacional, regional, departamental, municipal e comunitária.

A estrutura dos conselhos estabelece orientação à gestão integral, *multissetorial* e territorial do desenvolvimento e define processos de gestão com elevados graus de participação das comunidades, da sociedade civil, de grupos de associações e empresariais. Além disso, determina certa condição de subordinação das entidades públicas que assumem a responsabilidade de facilitadoras do desenvolvimento.

Com o propósito de impulsionar os compromissos políticos no meio rural (assegurados pela estrutura institucional definida nas reformas), foi implantado o Gabinete de Desenvolvimento Rural, sob a liderança direta da Vice-Presidência da República, com a participação das instâncias nacionais responsáveis pela política setorial, sob a coordenação da Secretaria de Planejamento e Programação da Presidência (Segeplan), instância máxima de planejamento do país.

Destaca-se o fato de a Coordenação Nacional – não setorial – ser colocada na condição de instância máxima no nível hierárquico nacional e assumir a responsabilidade maior do desenvolvimento rural, que caberia ao Ministério da Agricultura. O gabinete dessa coordenação dispõe de uma secretaria técnica sob a gestão de uma Gerência de Desenvolvimento Rural, responsável pelo Plano de Desenvolvimento Rural. Os programas e projetos avançados em execução no setor rural estão submetidos a processos de coordenação em diferentes instâncias.

O enfoque territorial dá forte apoio às estratégias de desenvolvimento ao atribuir grande importância ao tema que define as unidades de gestão ou do planejamento, em que se consegue compatibilizar as definições de unidades territoriais de ordem política, institucional, ambiental ou econômica. O tema da identidade étnica (e sua relação política com os territórios) também adquire grande importância, tendo em vista que a Guatemala é um país onde cerca de 60% da população é indígena e mantém importantes bases de tradição, usos e costumes nas suas formas de organização e de concepção de desenvolvimento.

México. Um dos destacados marcos da política rural do México é a promulgação, em 2001, da Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável (LDRS). Essa lei constituiu um marco geral e amplo para a concepção das estratégias de desenvolvimento do mundo rural mexicano e responde a uma série de mudanças significativas no entorno, destacando-se, a reforma das normas sobre a distribuição agrária (ocorrida em 1992), com a revisão do Artigo 27 da Constituição, responsável por transformar os fundamentos das políticas de terras. Outro destaque foi o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN).

Os fundamentos da LDRS sintetizam o conteúdo do enfoque territorial de desenvolvimento que centra o objeto da política de forma integral sobre os territórios rurais. Com essa visão, foi estabelecido o conceito multidimensional, que extrapola o lado econômico-produtivo. Este conceito engloba diversas dimensões e é:

- *multissetorial* (por incorporar outros setores econômicos, além do agrícola);

- descentralizado (por iniciar o processo de atribuição de responsabilidades do desenvolvimento rural desde o nível federal com mecanismos de federalização e municipalização);
- concorrente (por definir mecanismos precisos e obrigatórios de convergência dos investimentos públicos de todos os setores federais em ações e programas territoriais); e
- participativo (por criar uma estrutura de órgãos colegiados por intermédio dos conselhos de desenvolvimento rural sustentável nos níveis federal, estadual, distrital e municipal com atribuições, funções e responsabilidades quanto à determinação dos processos de planejamento do desenvolvimento territorial).

A implementação da LDRS significou o início da transformação político-institucional que acompanha e redefine os mecanismos de execução das políticas de desenvolvimento rural e do desenvolvimento agropecuário. O sistema tem o desafio de coexistir e de se ajustar aos outros sistemas de mesma natureza, que foram projetados e postos em execução nos setores-chave do desenvolvimento rural, a exemplo do desenvolvimento social e do meio ambiente. Além disso, tem de vincular-se em termos funcionais à estrutura geral do planejamento territorial, que dispõe de estrutura similar à dos conselhos de planejamento municipal.

Colômbia. A descentralização na Colômbia vem tomando forma institucional desde meados da década de 1980, devido à eleição popular das autoridades municipais e, também, em função da reforma fiscal sobre transferências de recursos para áreas estratégicas, como educação e saúde.

A Constituição de 1991 concebe uma estrutura descentralizada de amplo alcance, apesar de não se tratar de Estado Federal. As principais mudanças na estrutura institucional que levaram à Constituição determinam que o sistema de planejamento seja regido pelo princípio de escuta das bases e que opere sob critérios da democracia participativa. O Sistema Nacional de Planejamento é formado pelos conselhos territoriais de planejamento que participam ativamente na formulação dos planos de desenvolvimento nacional, departamentais e municipais.

A Constituição prevê a necessidade de se estruturar uma nova institucionalidade e uma nova lógica para o desenvolvimento territorial. Tem, ainda, de forma implícita, a consciência das implicações dessas profundas transformações ao incluir a obrigação de expedição da Lei Orgânica de Ordenamento Territorial para estabelecer o marco geral da gestão territorial

do país. Quinze anos após a promulgação da Constituição, não foi possível emitir essa norma, o que significa um retrocesso no processo colombiano de descentralização.

As razões que dificultam chegar a um consenso nacional sobre um novo pacto territorial são os profundos conflitos políticos não resolvidos. Por isso, a Colômbia conta com uma estrutura de desenvolvimento rural, situada no âmbito da competência setorial do Ministério da Agricultura, que assume a estratégia de ordem territorial, configurada pelas unidades territoriais flexíveis. Estas operam com processos de planejamento e de focalização de programas de investimento público.

A territorialização colombiana permite a execução de uma política orientada especialmente para atender áreas prioritárias nas zonas que reúnem as principais regiões e territórios afetados pelo conflito armado e pela presença de cultivos ilícitos.

Capítulo 2

2. ENFOQUES E FUNDAMENTOS CONCEITUAIS DA ESTRATÉGIA DOS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE

As tipologias territoriais construídas pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário como instrumentos de implantação das políticas de desenvolvimento nos espaços rurais estabelecem relações entre cultura-identidade territorial enquanto conceitos de referência teórica. Estes conceitos são relativamente recentes na história ocidental e, por consequência direta a isso, estão sujeitos a múltiplas definições e a processos de reformulação. Daí a razão de se falar da criação de conceitos como atividade acadêmica e, ao mesmo tempo, como parte de um processo político que tem por base um processo de reconhecimento legal.

A territorialidade, por exemplo, é entendida como esforço coletivo de um grupo social que ocupa, usa, controla e se identifica como parte específica de seu espaço biofísico, convertendo-o, dessa forma, em seu território ou *homeland*.

2.1. Conceito de Espaço

No marco referencial brasileiro, o conceito de espaço ou espaço geográfico remete à visão de Milton Santos como “formado por um conjunto indissociável, solidário e contraditório de sistemas de objetos e sistemas de ações que não devem ser considerados isoladamente, mas, como marco único, onde a história evolui” (1999, p. 51).

Os objetos técnicos (hidroelétricas, fábricas, estradas) têm importante papel na construção da história das sociedades, assim como as ações de caráter técnico (relações de produção), os aspectos formais (legal, econômico, científico) ou simbólicos (afetivos, emotivos, rituais). Conforme Santos, “os objetos não têm realidade filosófica, porque, quando os vemos separados dos sistemas de ações, não permitem o conhecimento. E os sistemas de ações também não são possíveis sem os sistemas de objetos” (1999, p. 51).

Em termos analíticos, o conceito de espaço é amplo, complexo e quase sempre difícil de operar. O conceito de espaço ora adotado assume duas conotações: o espaço como conceito essencial para qualquer discussão de caráter geográfico e como fundamento de sua razão de ser como ciência; e, a segunda, ressaltada por Milton Santos (SANTOS, 1985), refere-se à necessidade de se compreender o espaço a partir de quatro categorias – forma, função, estrutura e processo. A *forma* constitui aspecto visível de um conjunto de objetos que compõem um padrão espacial (uma cidade ou um espaço rural). A *função* constitui tarefa ou ação desempenhada pela(s) forma(s). A *estrutura* compõe-se dos aspectos sociais e econômicos de uma sociedade, além de refletir a natureza histórica do espaço onde as formas e as estruturas são criadas e justificadas. Por fim, o *processo* é uma ação que produz algum resultado de mudanças nessas categorias.

Correa explicita que “(...) o processo consiste em uma estrutura em seu movimento de transformação. (...) quando se considera apenas a *estrutura* e o *processo*, chega-se a uma análise *ageográfica* (não-geográfica), incapaz de captar a organização espacial de certa sociedade em determinado momento – não capta nem a dinâmica do espaço. Por outro lado, se considerarmos apenas a *estrutura* e a *forma*, eliminam-se as mediações (processo e função) entre o que é subjacente (estrutura) e o exteriorizado (forma)” (CORRÊA, 2003, p. 29).

2.2. Conceito de Território

O conceito do território, assim como o de identidade, tem origem no contexto das preocupações da unificação alemã. A conceituação associa-se à institucionalização da geografia como disciplina nas universidades européias, na década de 1870. Estas objetivaram o campo de estudo dessa disciplina a partir das formulações de F. Ratzel.

Ratzel foi responsável pela divisão da geografia em três grandes campos de investigação: política, biogeografia e antropogeografia. Dedicou atenção espacial à geografia humana para compreender as influências das circunstâncias naturais sobre a humanidade. Como resultado, elaborou os conceitos-chave de território e de espaço vital.

Nessa perspectiva, o território expressa a conjugação de um povo (vivo) e de uma terra (estática), ou, como Moraes destacou, o território configurado em “determinada parcela da superfície terrestre apropriada por um grupo humano”, visto que “o espaço vital mostra a necessidade territorial de uma sociedade que tem em vista seus equipamentos tecnológicos, sua

demografia e seus recursos disponíveis”. Tendo o Estado por referência, com suas subdivisões ou contradições internas, o território constitui sua expressão legal e moral, o que justifica sua defesa, assim como a conquista de novos territórios.

As idéias de Ratzel foram logo aceitas pelo estado alemão, pois surgiam como características expansionistas evidentes. Os conceitos *ratzelianos* de território deram suporte à constituição da geopolítica. Schneider e Tartaruga mostram que a principal reação às idéias *ratzelianas* era da geografia francesa, em especial com os trabalhos de P. V. do Blanche, que elaborou o conceito de região, definida como “uma área com propriedades homogêneas que a diferencia de áreas adjacentes”. O desenvolvimento desse conceito consagrou a perspectiva da geografia regional com aporte de amplo alcance – acadêmico e político –, dando sustentação às intervenções estatais. Para Schneider e Tartaruga, o conceito da região ganhou força em relação ao conceito de território devido à rápida apropriação das teorias ratzelianas pelos nazistas, o que contribuiu para seu desprestígio.

A partir da década de 1970, o conceito de território volta a ser debatido para incluir a abordagem dos conceitos sobre o controle espacial ou simbólico de determinadas áreas, atribuindo a ele um sentido mais amplo. Assim, é superado o conceito clássico de território relacionado ao nível nacional, limitado as fronteiras e tendo o estado como única fonte de poder no controle espacial. Observa-se que os estudos mais recentes tendem a dar maior peso às relações sociopolíticas que se estabelecem na apropriação, configuração e controle do espaço.

A valorização dos estudos sobre territórios pode ser atribuída ao fim da polarização dos pontos de vista econômicos e militares, com o fim da guerra fria e como resultado da passagem do regime de acumulação fordista para o regime da acumulação flexível sob a tendência de descentralização do estado diante das economias transnacionais. Os estudos sobre os movimentos urbanos têm dado importante aporte a esse tema.

Nessa linha, o geógrafo francês C. Raffestin, em seu livro *Por uma geografia do poder* (1986), criticou a *unidimensionalidade* que a geografia atribuiu ao território quando o limitou a sua expressão estatal, sem considerar os conflitos e divisões que ocorrem no interior dos estados. Raffestin baseou-se nas formulações de M. Foucault. Este analisou o poder não como organização separada, localizada em uma parte da estrutura social ou apropriada por alguém em particular, mas como algo que está distribuído e exercido em diversos níveis por meio da cadeia social e não apenas pelos que fazem parte do estado. Dessa forma, é possível identificar múltiplos poderes que se expressam de diferentes formas na ocupação dos espaços regionais e locais.

Raffestin abordou o território a partir da projeção do trabalho humano sobre determinado espaço físico e o definiu como “espaço onde o trabalho é projetado, desde a energia à informação, e em decorrência revela relações marcadas pelo poder (...) o território apóia-se no espaço, mas não é o espaço. Constitui produção a partir do espaço. Produção causada por todas as relações que a envolve e que se inserem no campo do poder (...)”. É nessa perspectiva que o autor enfatizou a necessidade de “compreender bem que o espaço antecede o território”.

A formação do território a partir do espaço resulta da ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao apropriar-se do espaço, de forma concreta ou abstrata, o ator o *territorializa*. Outros autores, como o geógrafo norte-americano R. Sack, também buscam examinar o território da perspectiva das motivações humanas. De acordo com Sack, o território constitui expressão de um espaço dominado por um grupo de pessoas que, com esse domínio, mantém controles e influências sobre o comportamento de outros e exerce relações de poder.

A territorialidade conforma-se nas estratégias espaciais para o exercício desse controle, o que inclui três aspectos fundamentais: a forma de classificação da área, a forma de controle e a maneira de comunicação. Essa concepção é determinante sob o caráter dinâmico e flexível dos territórios. Mesmo que a maioria das estratégias seja fixa, algumas podem ser móveis; e movem-se conforme as conveniências, interesses ou conflitos.

Esta nova perspectiva a respeito do território trouxe contribuições para o campo da geografia e para outras áreas, como a história e a antropologia, que o tomaram como base analítica de diferentes grupos sociais para entender diversas formas de territorialidade e seus processos da mudança.

É possível observar que os Territórios de Identidade se movem gradualmente a partir dos focos estritamente locais para incluir círculos maiores, associados às dimensões política e econômica. Ocorre o inverso com as dinâmicas de construção de identidade e de territorialidade que partem dos níveis globais para o local.

O exemplo da identidade rural, como qualquer outra identidade social ou étnica, opera-se em relação às necessidades externas e internas da população. Constrói-se em termos de ideologias ou símbolos comuns e relacionados às dinâmicas e lógicas dos níveis territoriais em que vão sendo inseridos.

Há diversas vertentes sobre a compreensão do território, segundo sua natureza e enfoque de aproximação. Sob o ponto de vista jurídico-político, o território é definido como espaço delimitado e controlado pelo exercício do poder sob a concepção mais subjetiva – cultural e simbólica. Constitui

produto da apropriação e valorização simbólica de um grupo em relação ao espaço sentido, vivido e compartilhado. Sob a concepção econômica, o território evoca a dimensão das restritas relações econômicas, que concebe o território como sinônimo de recursos, da relação capital-trabalho ou da divisão “territorial” do trabalho. E a concepção naturista enfatiza as relações homem/natureza/sociedade manifestada na relação ambiental.

Todo o explicitado anteriormente demonstra a *multidimensionalidade* do território, o que implica expressões de poder referidas às diversas dimensões da sociedade. A dimensão econômica abrange as capacidades de inovar, diversificar, usar e articular recursos locais ou regionais para gerar oportunidades de trabalho e renda, além de fortalecer as cadeias produtivas e de integrar redes de produtores. A dimensão sociocultural diz respeito à equidade social obtida com a participação dos cidadãos nas estruturas de poder, tendo, por referência, a história, os valores, a cultura do território e o respeito pela diversidade frente à possibilidade de melhorar a qualidade de vida das populações. A dimensão político-institucional envolve os aspectos de construção ou renovação de instituições que permitem chegar às estratégias negociadas, obtendo a governabilidade democrática e a promoção do exercício cidadão. Já a dimensão ambiental se refere ao meio ambiente (ativo do desenvolvimento) e se apóia no princípio da sustentabilidade, com ênfase na idéia da gestão sustentável dos recursos naturais, de forma a garantir a disponibilidade desses recursos às gerações futuras.

Essa reflexão tem o propósito de chegar a uma definição operacional que possibilite estabelecer parâmetros para um instrumento de gestão das políticas de desenvolvimento dos espaços rurais sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Como indicam Schneider e Tartaruga, é necessário distinguir o território em sentido heurístico e conceptual, e sob abordagem instrumental e prática – “referida ao modo de tratar fenômenos, processos, situações e contextos inerentes a determinado espaço (demarcado ou delimitado por atributos físicos, naturais, políticos ou outros) onde são produzidos e transformados”. O território, nesse caso, é usado na perspectiva de desenvolvimento e considerado variável nas políticas de intervenção sobre o espaço e as populações que buscam mudanças no marco das relações sociais e econômicas.

2.3. Conceito de Cultura

O conceito de cultura foi originado nas discussões intelectuais do final do século XVIII na Europa. Na França e na Inglaterra, ele foi precedido pela

palavra civilização, imbuída das qualidades do civismo, cortesia e sabedoria administrativa. Referia-se, em especial, às realizações materiais de uma cidade. Nesse sentido, a civilização se opunha à barbárie e à selvageria. No curso das teorias evolucionistas, predominantes do período, esse conceito foi sendo associado às idéias de superioridade das nações civilizadas. Na Alemanha, de início, era similar ao utilizado nos outros países europeus. Mas foram introduzidas discussões que levaram a diferenciar o significado das palavras. Assim, civilização, para os alemães, era algo externo, racional, universal e progressivo; e cultura referia-se ao espírito, às tradições locais, ao território.

Em 1871, onde consta, “no seu amplo sentido, a primeira definição de cultura sob o ponto de vista antropológico foi formulada por Y. Taylor no livro *Cultura primitiva*, publicado em etnográfico; a cultura é todo o complexo que inclui conhecimentos, crenças, arte, moral, leis, costumes ou qualquer outra capacidade ou hábito adquiridos pelo homem na condição de membro de uma sociedade”. Com essa definição de cultura, Taylor inclui em uma só palavra todas as possibilidades de realização humana, além de destacar o caráter de aprendizagem da cultura, contrária à idéia da aquisição inata, transmitida por mecanismos biológicos. Essa perspectiva evolucionista o levou a explicar a diversidade das culturas existentes enquanto diferentes práticas de desenvolvimento ou evolução (selvageria, barbárie e civilização). A cultura surgira, então, como processo único, expresso em diferentes níveis de evolução.

O antropólogo Frans Buenas, nascido na Alemanha e radicado nos Estados Unidos, iniciou a principal reação à perspectiva evolucionista linear da cultura, a partir dos estudos realizados com os esquimós ao final do século XIX. Buenas elaborou uma crítica ao evolucionismo e propôs à antropologia as tarefas de fazer a reconstrução particular da história das cidades ou das regiões e comparar a vida social de diferentes cidades com padrões de desenvolvimento pautados nas mesmas leis.

Ao desenvolver o particularismo histórico, Buenas rompeu com o evolucionismo linear, sob a afirmação de que cada cultura segue seus próprios caminhos, à proporção que desempenha funções nos diferentes eventos históricos. Ele argumentou que a explanação evolucionista da cultura só teria sentido em termos da abordagem multilinear; de modo que já não era possível falar em cultura singular (como única cultura que seguiu práticas de evolução). Cabia falar de culturas múltiplas.

Buenas – então – estabeleceu as bases para o relativismo cultural, o que já nortearia conceber uma cultura superior às demais. Os avanços dos estudos antropológicos resultaram na produção de vários conceitos de

cultura, sendo que a antropologia americana, entre as décadas de 1920 a 1950, chegou a criar, pelo menos, 157 definições de cultura.

Para obter precisão conceitual sobre cultura, R. Keesing (1974) esforçou-se para classificar essas tentativas modernas e, com isso, apresentou dois esquemas básicos. O primeiro referia-se às teorias que considera as culturas como sistemas adaptativos (conforme a difusão neo-evolucionista), definidos como sistemas com padrões de comportamento transmitidos socialmente, que servem para adaptar as comunidades humanas aos seus embasamentos biológicos, incluindo até tecnologias e modos de organização econômica, padrões de estabelecimento de agrupação social e organização política, crenças e práticas religiosas, dentre outros.

O segundo refere-se às teorias idealistas da cultura, que foram subdivididas em três abordagens: a) a desenvolvida por antropólogos como o W. Goodenough aborda a cultura como sistema de conhecimento que abrange tudo o que alguém tem que conhecer e crer para operar e se portar de forma aceitável dentro de sua sociedade; b) a desenvolvida pelo antropólogo francês Claude Lévi-Strauss, que considera a cultura um sistema estrutural e a define como sistema simbólico resultante da criação cumulativa da mente humana, subsistindo ao antropólogo a tarefa de descobrir, na estrutura dos domínios cultural (mito, arte, parentesco, linguagem), os princípios da mente que geram estas elaborações culturais; e c) a abordagem desenvolvida, em especial, pelo antropólogo americano Clifford Geertz, que considera a cultura “não como complexos padrões concretos de comportamentos (costumes, usos, tradições e hábitos), mas um conjunto de mecanismos de controle (planos, prescrições, regras e instruções) para governar o comportamento” (os engenheiros de computação chamam *programas*). Com isso, afirmou que todas as pessoas nascem aptas para receber um “programa” cultural, por isso são dependentes desses.

Não se busca discutir a amplitude dos conceitos de cultura contidos nas teorias atuais, mas indicar a perspectiva adotada nesta publicação. A definição ora assumida é a elaborada por Geertz, que entende a cultura como sistemas simbólicos divididos pelos membros de uma sociedade para ordenar seus comportamentos, valores e manifestações expressando unidade e coesão social.

De acordo com Geertz, “a cultura promove vínculos entre os homens, no que são em essência capazes de fazer um pelo outro e o que de fato fazem. Tornar-se humano é tornar-se individual, mas fazer-nos individuais sob a direção dos padrões culturais, dos sistemas de significados criados historicamente que norteiam a darmos forma, ordem, objetivo e direção a nossas vidas”.

2.4. Conceito de Identidade

O conceito de identidade é recente, assim como o conceito de cultura, e apresenta muitas definições. Sua origem remonta à discussão sobre identidade e território. A primeira teoria sistemática sobre identidade social foi elaborada pelo filósofo alemão G. F. W. Hegel, entre o final do século XVIII e o início do século XIX, no contexto das preocupações, em meio à falta de unificação das cidades germânicas em termos de uma unidade política e territorial nacional que fosse única e indivisível, a exemplo do que tinha acontecido na França revolucionária de 1789.

Hegel usou a noção da identidade, como enfatizado por Ruben (1986), para discutir essa dimensão considerada ausente na sociedade alemã de então, apesar de configurar relativa homogeneidade cultural, lingüística e religiosa. Ele centrou sua preocupação em formular uma identificação entre os diferentes membros da sociedade alemã, de forma a possibilitar a identificação do diferente e do desigual como uma unidade, cabendo ao estado construí-la e ajustá-la.

Um século depois, conforme G. H. Mead, a preocupação com a dimensão de identidade ganhou sentido inverso nos Estados Unidos, no contexto da consolidação da sociedade americana. Mead, mesmo influenciado pelas teorias *hegelianas*, expressou preocupação oposta a seu predecessor: se, por um lado, os Estados Unidos apresentavam organização social, política, única e universal (para toda a sociedade); por outro, faltava identidade cultural, lingüística e religiosa entre os diversos grupos que compunham a população americana.

Assim, foi desenvolvido o conceito do “outro generalizado”, significando dimensão para viabilizar a integração de toda e qualquer sociedade. Mead identificou o outro generalizado nos sistemas de comportamentos semelhantes para todos os membros de uma sociedade organizada, pensada sem conflitos ou sem maldades. Esse reconhecimento conformaria relação comum de identificação de todos os indivíduos pertencentes à sociedade. Segundo Ruben, a noção de identidade (em Hegel e Mead) implicou minimizar as reais contradições de toda a sociedade – conflitos, diferenças, desigualdades –, que seriam atenuadas no interior do estado, conforme Hegel; e dentro da sociedade, conforme Mead. As teorias de identidade elaboradas por esses autores instruíram soluções de ordem política ao enfatizarem a unidade, a não-contradição e a não-diferença.

Em sentido oposto a estas clássicas formulações, o desenvolvimento da noção da identidade nas ciências sociais contemporâneas privilegia a multiplicidade, a diferença e o contraste. Assim, as identidades expressam

a diversidade das relações sociais e modos de *autopercepção* e de atribuições. Em termos conceituais, são analisadas sob diversos recortes – étnicos, culturais, religiosos, nacionais, sexuais, camponeses, proletários, urbanos, etc. No momento, esses diferentes usos da identidade (devido às tantas definições) levam a abordagens que extrapolam os objetivos deste estudo. Considerando essa amplitude conceitual, opta-se – a título de desenvolvimento das idéias e conceitos desenvolvidos neste livro – pela aplicação da noção de identidade de Castells (2006), definida como sociedade em rede, por oferecer instrumental apropriado aos objetivos deste estudo, mesmo sendo focalizada nos movimentos urbanos.

Castells, seguindo o ponto de vista dos atores sociais, definiu a identidade como “o processo de construção de significados pautados nos atributos culturais ou como conjunto de atributos culturais inter-relacionados, que prevalecem sobre outras fontes de significado. Pode haver múltiplas identidades para determinado indivíduo ou ator coletivo”. Esta pluralidade tende a configurar fonte de tensão para os indivíduos, à proporção que uma forma de identificação pode estar em oposição a outras, nas quais os indivíduos também se reconhecem. Por exemplo, identificar-se como brasileiro se opõe a identificar-se como argentino. E identificar-se como brasileiro paulista opõe-se à identificação de outras formas como os indivíduos se reconhecem, por exemplo, como brasileiro paraense. As idiosincrasias só podem ser apreendidas em seus contextos específicos e quando relacionadas ao objeto que motiva as respectivas formas de identificação.

Diante da necessidade de distinguir identidades dos papéis diferentes que os indivíduos realizam na sociedade, Castells indica que as identidades “constituem fontes de significado para os próprios autores, originadas por eles e construídas por meio do processo de individualização”. É nessa perspectiva que ressaltou “as identidades também podem ser formadas a partir de instituições dominantes. Só assumem essa condição quando e se os autores sociais as internalizam, ao construir seu significado com base nessa internalização” (p. 23). Assim, enquanto a definição de cultura – vista antes – configura sistemas de significados criados historicamente e que orientam os indivíduos a dar forma, ordem, objetivo e direção a suas vidas; as identidades constituem fonte para a construção desses significados, que servem para orientar seus comportamentos.

Um importante aspecto a ser destacado na formulação de Castells é a perspectiva construtivista e processual das identidades, ao indicar o caráter contextual e relacional, ao afirmar que “toda e qualquer identidade é construída. A principal questão diz respeito a: *como, a partir de que, por quem e para que isso ocorre*. A construção de identidades se vale

da matéria-prima fornecida pela história, geografia, biologia, instituições produtivas e reprodutivas, pela memória coletiva e pelas fantasias pessoais, pelas pompas do poder e por revelações de cunho religioso. Com certeza, todos esses materiais são processados pelos indivíduos, grupos sociais e sociedades que reorganizam seu significado em função de tendências sociais e projetos culturais enraizados na estrutura social, assim como em função da percepção que têm sobre o tempo/espaço”.

Este cenário constitui referência importante para resguardar os processos de construção das identidades que conformariam as unidades territoriais para o MDA, o que implica pensá-las em seus contextos específicos e em seu desenvolvimento ao longo do tempo e do espaço. Portanto, torna-se necessário resgatar o processo histórico de ocupação da região, a constituição de seus grupos sociais e formas de organização social e política, os principais movimentos sociais, migrações, conflitos sociais, manifestações culturais, ambientes naturais e recursos, sistemas agrários e acesso a terra e formas de produção e comercialização, tendo em vista apreender a forma como esses aspectos se inter-relacionam e são processados pelos atores sociais, atribuindo-lhes significados que indicam pertinência territorial.

2.5. Operacionalização de Conceitos Subjacentes aos Territórios de Identidade

Faz-se oportuno precisar a ordem conceitual e operacional das dimensões do processo territorial a partir do modo como as categorias básicas da análise territorial e espacial apresentam-se – implícita ou explicitamente – na formulação da política.

Espaço geográfico. Para fundamentação da análise, toma-se que o espaço geográfico constitui um conjunto de interações das dimensões: o meio físico (natural ou construído) e a sociedade que o apropria, por intermédio de processos econômicos, estruturas e redes sociais, construções institucionais, valores, regras do jogo, acordos normativos, interesses, conflitos e expressões culturais – que representam e expressam esses espaços.

Território. A ação social (expressão política) implica a organização dos componentes do espaço geográfico em processos concretos que procuram alcançar os objetivos comuns. Dessa forma, o espaço e seus componentes adquirem expressão territorial ao possibilitar que a pertinência, a apropriação, o empoderamento e a subordinação social a esse espaço convertam-se em mobilização concreta, ante as finalidades inerentes a um território identificado

em sua dimensão política e institucional. Assim, um território se constitui em ação política ou expressão política.

Cultura. A cultura é a síntese definida historicamente pela tradição de todos os componentes do espaço geográfico. Abrange a construção de valores, costumes, princípios compartilhados, cosmovisões, crenças, simbologias e formas de vida que se fazem comuns, em dado espaço, para sua gente. A cultura é o que une um grupo social. No caso, nos interessa a cultura referida a determinado espaço geográfico (cultura localizada), expressa nas características comuns que conformam grupos culturais.

Identidade. Um grupo cultural se expressa diante de estímulos externos, diferenciando-se de outros. Essa expressão é a manifestação de sua identidade, dos traços distintos que possibilitam o reconhecimento e a diferenciação diante de situação concreta num momento específico. A identidade se fundamenta na cultura, mas não é a cultura. A cultura é inerente a um grupo; a identidade se manifesta como ação social e coletiva concreta frente a outro(s). A cultura une um grupo; a identidade o diferencia de outros.

Territorialidade. É a maneira (forma) como os grupos se organizam para fazer a gestão, defender ou integrar seu território. Constitui expressão política da identidade no território. Além disso, consiste na expressão da territorialidade que se manifesta nos valores, como o patriotismo, no amor a terra, na diferenciação, na afirmação e na competência em relação a outros grupos ou territórios.

Subsidiariedade e escalada. O espaço geográfico, o território, a identidade e a territorialidade têm níveis e escalas em que podem se estabelecer – desde o local e o comunitário até o nacional ou o regional supranacional. Nessa estrutura, cada nível abrange os que seguem na escalada. Assim, os níveis (tamanhos) são determinados pela realidade do tema ou assunto de que se trata. No caso do Brasil, e do exercício ora desenvolvido, observa-se que o nível municipal está contido no nível sub-regional; e, este, no estadual, que se insere no nível macrorregional. Outro exemplo: a cultura de Carotinho está inserida na cultura pernambucana, que se insere na cultura nordestina, que faz parte da cultura brasileira.

Regionalização. É possível realizar os processos de identificação e de definição de unidades espaciais geográficas a partir do estabelecimento de dimensões, variáveis e dados fáticos que permitam mapear esses espaços. Em termos técnicos, é esse processo que se segue no propósito da regionalização, mediante a aplicação de um conjunto de técnicas. Com esse norte, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) tem elaborado mapas das microrregiões para municiar o planejamento e os exercícios de

ordenamento em diferentes temas que criam unidades territoriais para a análise, o planejamento ou a gestão.

Territorialização. A construção de territórios e a construção de espaços de expressão da territorialidade são processos vivos que resultam da ação política dos atores do território face aos empreendimentos coletivos. A territorialização é dinâmica. Ela muda de acordo com as circunstâncias políticas e históricas. Entende-se, assim, que a territorialização é um processo que delimita o alcance ou os limites inerentes a determinado processo. Por isso, é possível encontrar diferentes tipos de territorialização superpostos sobre os espaços geográficos, ao contrário do que acontece com os processos de regionalização.

Disparadores da territorialização. A construção dos territórios é relativa ao fator externo que o dispara. Ela constitui o estímulo que faz com que a cultura de determinado espaço geográfico se expresse na forma de organização ou ordenamento do espaço da gestão política com determinado propósito, o que implica que a natureza do estímulo, ao mobilizar os elementos de identidade, defina uma territorialização particular e singular. Nesse sentido, haverá diferentes processos de territorialização – a depender do disparador –, de desenvolvimento rural e de desenvolvimento sustentável, além de diferentes procedimentos estratégicos de defesa territorial, de política cultural ou de defesa do território, frente a uma ameaça externa.

Complementaridade entre a regionalização e a territorialização. A regionalização complementa e dá suporte aos processos de territorialização, em especial ao que se refere aos objetivos de planejar, formular e fazer a gestão de políticas. O fundamento está na regionalização, que opera como processo técnico e possibilita visualizar e apreender o espaço geográfico; já a territorialização é um processo da construção institucional para a ação. O primeiro é técnico e se baseia em instrumentos de manejo de informação. O segundo é político social e se apóia em processos participativos de ação coletiva ou de cooperação.

Continuidade entre o espaço e o território. Os componentes e os atributos de cada dimensão de um espaço geográfico constituem fonte e fundamento das características culturais do espaço que passam a moldar as características dos processos políticos, definidores do território e das ações que geram, delimitam ou definem esses territórios.

Capítulo 3

3. MARCO INSTITUCIONAL PARA A GESTÃO TERRITORIAL

Território e identidade figuram nas políticas públicas brasileiras como dois dos maiores desafios postos pelo desenvolvimento sustentável do país. Faz-se aqui uma crítica ao tratamento dado a esses conceitos ao longo da política pública ao mesmo tempo em que se tenta apreender os reflexos destes sobre a estrutura institucional.

3.1. Espaço e Território nas Políticas Federais

O âmbito das políticas federais permite – já a partir do discurso sobre o planejamento público – contar com um amplo marco sobre a forma como os temas – território e identidade – são manejados no país, o que possibilita, em simultâneo, compreender e avaliar a perspectiva territorial e de identidade das figuras programáticas, governos estaduais e do federal.

A análise feita, a partir da decomposição do Plano Plurianual (PPA do Governo Federal) de 2004/2007, levou à hipótese de trabalho subjacente – de que a identidade é pouco utilizada na identificação e na delimitação dos territórios, especialmente quando se trata do desenho e do delineamento das ações públicas programadas no Brasil. O conceito de identidade é manejado em outras esferas, mas deveria ter papel mais ativo e fundamental na determinação de critérios de territorialização nas esferas de ação pública, federal e macrorregional.

A estratégia de desenvolvimento de longo prazo do PPA 2004/2007 fundamenta-se em três “mega objetivos” decompostos em diversas diretrizes e desafios. Esses objetivos abrangem: i) inclusão social e redução das desigualdades sociais; ii) crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, sob condições ambientais sustentáveis e redutoras das desigualdades sociais; e iii) promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

Na formulação desses mega objetivos, não há uso ou referência direta às terminologias referidas ao território ou à identidade. Ao analisar a fundo o desenvolvimento conceitual de cada mega objetivo é possível encontrar

referências isoladas e dispersas sobre esse tema, sobretudo quando se observam as dimensões regionais do espaço.

Após um trabalho analítico detalhado, foi possível apreender referências à identidade e ao território em apenas 39 dos 433 itens, capítulos ou seções das orientações gerais do PPA 2004/2007. A maioria dessas referências é feita ao desenvolvimento temático dos mega objetivos (item ii, com 18; e item iii, com 16), evidenciando a alta concentração dos temas territorial e de identitário em aspectos muito pontuais do PPA.

A maioria das referências à territorialidade, no exemplo do *mega objetivo ii*, é orientada “[...] a reduzir as desigualdades regionais e intra-regionais a partir da integração das múltiplas escalas espaciais (nacional, macrorregional, sub-regional e local) e a partir da valorização das identidades e diversidades culturais e do estímulo à participação da sociedade no desenvolvimento local”, dada a importância do reconhecimento de que “[...] as desigualdades regionais constituem, cada vez mais, obstáculos à construção de um modelo de desenvolvimento socialmente justo e inclusivo e economicamente eficiente e integrado no país”.

As referências no exemplo do *mega objetivo iii* orientam “a valorizar a diversidade das expressões culturais, nacionais e regionais”, já que isso “[...] significa desenvolver mecanismos institucionais e de infra-estrutura necessários à promoção do acesso dos produtos culturais a um número maior de pessoas, que desenvolvem também capacidades de produção e de expressão da diversidade de culturas locais. [...] As dinâmicas culturais dependem do desenvolvimento geral das atividades socioeconômicas e estão intimamente relacionadas aos processos de desenvolvimento setorial, regional e nacional”.

O PPA 2004/2007 utiliza um conjunto aproximado de 70 expressões diferentes para se referir ao território e à identidade, entre elas, *território nacional*, *território brasileiro* e *identidade nacional*. São expressões muito genéricas para serem tomadas como indicativo da densidade do discurso territorial o do discurso da identidade.

Considerando apenas o PPA 2004/2007, e tendo em conta constituir um documento privilegiado para o discurso do planejamento federal, torna-se necessário tratar a identidade e o território de forma separada. O texto sugere, no exemplo da identidade, que esta, em alguns casos, vincula-se à cultura nacional e, em outros, aos grupos menos privilegiados da sociedade, a exemplo dos grupos formados por indígenas, quilombolas e membros de populações tradicionais.

O segundo uso do conceito (de identidade) restringe-se uma utilização muito específica e limitada ao vincular-se, por um lado, à cultura e, por outro,

à pobreza. Com isso, a identidade deixa de dialogar com os pólos dinâmicos (social, econômico e político) da sociedade brasileira. A identidade, ao constar no PPA 2004/2007, em plano secundário, leva a refletir sobre a formulação de nova inserção desta na qualidade de conceito que representa amplo leque de elementos.

A posição de menor importância da identidade, constatada na quantitativa relativamente pequena de explicitação do termo, revela uma faceta qualitativa de seu uso e emprego. É possível afirmar isso após uma análise do PPA 2004/2007, que insere o conceito de identidade de forma inadequada no contexto do discurso do planejamento federal. O conceito perde a capacidade de construir um novo paradigma para o planejamento público federal. Além disso, o conceito perde seu potencial renovador e assume um alcance limitado quanto ao uso.

Sobre o conceito de território, o problema é menos grave, mas de igual complexidade. As incontáveis menções à região, sub-região e regional sugerem que o universo do planejamento federal percebe o país como um mosaico; e que essa visão não é devidamente explorada, apesar de ter sentido. Isso gera uma distância conceitual entre região e território.

A família de termos utilizados para se referir ao território parece reforçar a idéia de que a região e seus congêneres se destinam a identificar e a problematizar espaços marcados no panorama nacional pela pobreza – o que está implícito no conceito de diferente, afeito ao índio, ao quilombola e aos marginalizados em geral –, resultando muita dificuldade para o conceito fertilizar o conjunto da nação brasileira. A conclusão, portanto, é dúbia. O uso de território e identidade configura a compartimentalização dos conceitos e da assimilação para resolver os aspectos problemáticos do desenvolvimento ou bem-estar nacional. No âmbito do planejamento federal, não se constata o uso dessas expressões combinadas com Território de Identidade.

Destaca-se que um discurso dúbio sugerido por essa situação foi absorvido por disciplinas como a antropologia e a economia. Na antropologia, a identidade e o território trazem uma herança histórica dos colonizadores, portadores da verdade utilitária, que desaguava no uso desses conceitos para a conquista e a dominação dos povos, dos territórios e da riqueza. Hoje, mantida a perspectiva histórica – e considerando as diferenças entre as duas situações –, é possível afirmar metaforicamente que o PPA 2004/2007 utiliza esses termos em perspectiva similar à do período colonizador ao visualizá-los como problemas, não para o ecúmeno.

Com o advento do domínio hegemônico do neoliberalismo, observa-se na economia – e nas políticas ativas do governo – o abandono de áreas cruciais para o desenvolvimento, como a indústria e o comércio. Ao mesmo

tempo, essas mesmas políticas franqueiam às ‘políticas industriais locais’ e a articulação de espaços restritos ao ecúmeno. É nessa perspectiva que cresce a importância dos enfoques de intervenção, que empregam os APLs (arranjos produtivos locais) e os *clusters* associados às estratégias de desenvolvimento endógeno, como é o caso do desenvolvimento local. No terreno da economia, prevalecem duas políticas de intervenção: a convencional e ortodoxa, para as frações integradas ao capitalismo global; e a heterodoxa e *anticonvencional*, para os espaços deprimidos.

3.2. O Enfoque Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)

O MDA entende que o conceito de Território de Identidade deve ser bastante amplo e, como consequência, a instituição qualificada deve ser o Ministério do Planejamento ou o Ministério de Integração Nacional (MIN). A ideia é encaminhar um acordo do Governo (federal) com a pretensão de se conseguir um mapa *territorializado* do país, em caráter geral, a partir de onde cada ministério desdobraria suas ações setoriais e particulares. No caso do MDA, a progressão de atuação seria dada na sequência *território de identidade, território rural e território da agricultura familiar*.

A ampla consciência sobre o caráter desse conceito requer sensibilização na medida da importância do tema, o que ainda não está presente no Ministério do Planejamento, ainda que o tema norteie a instalação de um Território de Identidade. Sob esse ponto de vista, os Territórios de Identidade do MDA teriam a finalidade de contribuir para o trabalho desse Território de Identidade – do Ministério do Planejamento –, cumprindo, assim, função indutora e aprofundando esse tipo de perspectiva. O MIN seria um líder institucional natural para a tarefa, mas, sem dúvida, adotaria o centro econômico como foco principal – o que resultaria prejuízo para a agricultura familiar.

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) enfrenta enorme dificuldade para superar o âmbito ambiental em si e para se abrir à articulação com as diversas áreas que permitem incorporar de forma integral o conceito operado no Território de Identidade. A relação dos diversos ministérios deve se nortear (e apoiar o) no uso prolongado das diversas formas de território contidas nas políticas públicas – como o zoneamento ecológico-econômico (ZEE), Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido (PDSA), bacias hidrográficas, Programa de Desenvolvimento Turístico Sustentável (PDTS), etc. – e recorrer a estratégias para articular as diferentes propostas.

Ao tomar essa iniciativa, o MDA se abre a um leque de atores e a amplos espaços de participação de diversas organizações, entre elas o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Igreja e os sindicatos. O papel do MDA consiste, então, em converter essa participação em esforços que se reflitam na territorialização. Para obter esse objetivo, o MDA deve utilizar as principais ferramentas de que dispõe: a interlocução com as organizações de base (sindicatos, ONGs, movimentos sociais, etc.) e a qualificação metodológica acumulada para articular os diferentes atores. Uma ressalva é a perspectiva do MST, contrária à participação em qualquer conselho *supraterritorial*, mas isso está propenso a interlocução nos conselhos dos territórios.

Essa articulação dos atores deve contemplar os diferentes níveis de competências e relações de poder entre as instituições públicas, além da relação entre agentes públicos, privados e sociais. Das três relações de poder expressas no país – federal-estadual (FE), estadual-municipal (EM) e federal-municipal (FM) –, a mais conflitante é a relação entre EM, porque o alinhamento do prefeito ao governador é permeado por restrições referidas à necessidade de acesso aos recursos estaduais. Por sua vez, a estratégia de fortalecimento da agricultura familiar implica levar temas de interesse dos “conselhães”. Assim, os temas gerais, como saúde e educação, devem passar por conselhos menores e maiores de forma articulada, o que supõe uma articulação entre os conselhos e uma condução estratégica das discussões.

3.3. Estrutura Institucional para a Gestão Regional e Territorial

É necessário analisar a visão das políticas federais com relação aos conceitos de território e identidade; assim como é fundamental harmonizar a estrutura institucional disponível à articulação da gestão regional e territorial.

3.3.1. Ministério da Integração Nacional

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) consiste na política federal que condensa, reúne, organiza e coordena os esforços do Governo Federal sobre a temática regional. É, de longe, a política mais qualificada para abrigar o discurso do território na esfera do planejamento federal. Por delegação de poderes, a PNDR é atribuída ao Ministério de Integração Nacional.

De acordo com a PNDR, há “profundas desigualdades nos níveis de vida [...] entre as unidades territoriais ou regionais”. A partir dessa referência, já é possível perceber que o documento aborda o tema territorial como equivalente ao regional e dirige o foco da política às “profundas desigualdades nos níveis de vida”. Sob essa ótica, a ação pública federal se orienta para a região como se fosse território e, em especial, para a região ou território pobre. Essa percepção norteia o problema regional na perspectiva de que lidar com regiões é o mesmo que lidar com pobreza, marginalização e abandono.

Cabe ressaltar que não é automática a opção de focar a política sobre a pobreza. Se fosse assim, seria preciso considerar também os focos de pobreza nas regiões metropolitanas, onde se concentra um amplo contingente de brasileiros pobres. É provável que não se faça isso por se tratarem de espaços incorporados à dinâmica do capitalista. Assim, a vertente regional da política é a pobreza nos espaços que menos interessam aos agentes do mercado. Em função disso, a PNDR focaliza a pobreza por outra via, não de forma direta, porque cairia na política setorial. Ela considera a vertente espacial na medida em que privilegia as regiões ainda não incorporadas pela dinâmica capitalista.

Esse panorama evidencia que a principal motivação da PNDR é a desigualdade do nível de vida observada entre as diferentes regiões brasileiras. E a consequência direta dessa posição é a estratégia de exploração das potencialidades das regiões definidas como prioritárias para a ação do Governo Federal.

A análise da PNDR leva a entender que o conceito e os critérios referidos à região remetem à compreensão do leitor para algumas partes do território nacional, não para a sua totalidade; e a concepção de região contida na política pode ser qualificada de operacional e compatível com o papel e as funções do Governo Federal e do Ministério da Integração Nacional, mas se distancia da concepção de região, que remeteria ao total nacional e ao conjunto da população brasileira.

A parcialidade territorial da PNDR se evidencia no caso das regiões em que o Governo Federal deixa de intervir em ações diretas e o Ministério da Integração Nacional disponibiliza apenas apoio solidário em reforço às iniciativas já empreendidas.

A cultura na estratégia da PNDR está alinhada com a infra-estrutura para promover o desenvolvimento e o implemento das políticas sociais e assistenciais no combate às desigualdades e as diferenças do nível de renda entre as regiões. Ao especificar o papel da cultura nesse processo, observa-se sua identificação restrita à pobreza na afirmação que “[...] em muitas regiões brasileiras, sob base material pobre, é evidente a riqueza cultural

e constitui um de seus principais potenciais” (PNDR, 2003, p. 25). Assim como no PPA 2004/2007, a cultura se converte em um instrumento de luta contra a pobreza regional e deixa de ser uma categoria do desenvolvimento em geral.

Após essas considerações, observa-se que a PNDR não qualifica região e território da mesma forma, porque esses termos remetem a diferentes escalas espaciais. Logo, a PNDR não poderia atribuir o mesmo *status* à região e ao território, pois seria bastante revelador que o documento da política esclarecesse. Mas o documento aborda o tema regional em termos de escalas, e, para a PNDR, a mesorregião é elevada à categoria de prioridade.

Da mesma forma, o territorial é identificado com o local, e, a escala sub-regional, com o microrregional. Esse parece ser o caso quando a PNDR concebe como território a microrregião homogênea, unidade espacial que serve de base de dados, e quando afirma que “o valor médio microrregional das variáveis selecionadas permite a identificação de padrões territoriais”.

Interessa bastante nessa abordagem que a PNDR indique as políticas nacionais que têm o território como substrato comum. Existem ainda a política urbana do Ministério das Cidades, a política ambiental e a política de desenvolvimento agrário – o que consolida a idéia do manejo regional, em referência ao conceito de território contido no planejamento nacional.

A instrumentalização da Política Nacional de Desenvolvimento Territorial evidencia a percepção sobre o manejo da escala regional e da territorialização brasileira. Seus principais programas e projetos são fortemente orientados por iniciativas de recorte espacial (territorial) a partir de critérios específicos. Ocorre o mesmo quanto aos instrumentos financeiros relativos aos fundos constitucionais – Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) – estabelecidos como matéria constitucional e destinados ao apoio a programas regionais de desenvolvimento. Os principais programas e projetos estão listados a seguir:

- Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (Conviver);
- Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso);
- Programa de Organização Produtiva de Comunidades Pobres (Produzir);
- Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões (Promover);

- Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido (PDSA);
- Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163;
- Plano Amazônia Sustentável (PAS);
- *Redelimitação* do Semi-Árido Nordeste;
- Programa de Desenvolvimento das Áreas de Fronteira (PDAF);
- Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional.

3.3.2. Ministério do Meio Ambiente (MMA)

Com o alerta da PNDR, foi feita uma pesquisa sobre os programas e os projetos no âmbito do MMA. Foram priorizadas as figuras programáticas mais ligadas diretamente ao território e que extrapolaram a orientação já prevista no âmbito do ministério nos diversos programas e projetos definidos por outros critérios de organização espacial (recursos naturais, clima, ecossistemas, etc.).

Destacam-se, dentre o conjunto de programas e planos coordenados e executados pelo MMA, o Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco e o Plano da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco. O primeiro trata de recuperar o meio ambiente em função dos danos causados por operações intensivas e desordenadas sobre os recursos naturais contidos na bacia do rio. O segundo inclui uma visão ordenada dos recursos da bacia, com destaque para a visão sobre o valor da água (a geração de energia) para o abastecimento humano, para o uso industrial e para outros usos não consultivos. Interessa destacar que a forte marca espacial desses programas consiste no critério geográfico, centrado na delimitação das bacias hidrográficas.

De se ressaltar a forte marca espacial desses programas devido ao critério geográfico de delimitação das bacias hidrográficas, sendo central a forte posição dos recursos hídricos do Rio São Francisco e seus afluentes. Nesse caso, além de aplicar os critérios da vertente do Território de Identidade, para recortar outro espaço distinto da bacia, cabe o questionamento sobre quais seriam os critérios de identidade presentes, isso, para propiciar diferentes recortes do espaço interno à bacia.

Os programas gerados a partir dos critérios ambientais, como “Cenários para o Bioma Caatinga” e o “Programa de Ação Nacional de Combate à

Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca” (Pau-Brasil), expressam uma clara orientação dos recortes espaciais pelas características inerentes ao território, estendendo o conceito de região à escala física. Observam-se as alternativas de territorialização e a divisão do espaço nacional, a exemplo do Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico, que procura fornecer uma base técnico-científica ao planejamento estratégico no âmbito federal, por intermédio de ação sinérgica institucional, sobretudo ao congregar os órgãos públicos para consolidar e integrar as informações existentes, além de disponibilizá-las aos responsáveis pelas decisões no país, conforme a experiência de cada um.

Alternativas desse porte também procuram apoiar as iniciativas dos projetos de ZEE, considerando termos técnicos e operacionais, nas dimensões sub-regionais, estaduais e locais, o que estimula as discussões sobre a ocupação do território e gera propostas sustentáveis, referidas ao uso sustentável dos recursos.

3.3.3. Ministério das Cidades

Segundo o Ministério das Cidades, enquanto o território rural, com 20% da população, ocupa 80% da área nacional, cerca de 80% da população brasileira vive em área urbana – e é provável que ocupe 20% do território nacional, de acordo com um amplo conceito que extrapola os indicadores de densidade.

O território urbano, em contraste com o rural, deve se referir ao “território das pessoas”. Por sua vez, o território rural se aproxima do “território de paisagem”, que inclui recursos e pessoas.

Esse contraste estimula o aprofundamento do conceito de Território de Identidade aplicado às cidades, especialmente às áreas metropolitanas, considerando se tratar de um território de pessoas; e pessoas urbanas – cada vez mais cosmopolitas – deixam de ter uma identidade ou diferenciação que possibilite delimitar territórios diferentes.

Este contraste é muito atrativo no aprofundamento do conceito de Território de Identidade aplicado às cidades e, especialmente, aplicado às áreas metropolitanas, porque se supõe que, sendo um “território de pessoas”, e as pessoas urbanas cada vez mais cosmopolitas, deixa de haver uma identidade, ou diferenciação, que possa dar conta da delimitação de territórios diferentes. O cosmopolitismo iguala os espaços urbanos distantes uns dos outros por centenas e milhares de quilômetros. Por outro lado, pode ser tomado como um fator de diferenciação de identidades quando se comparam os ambientes urbanos com os que rodeiam a cidade, já que

o cosmopolitismo não serve como fator de homogeneidade, mas sim de diferenciação.

A reflexão lançada encontra abrigo – no que se refere à institucionalidade – nas qualificações do Ministério das Cidades que a incluem no planejamento territorial, entre outros, tendo em vista o desenvolvimento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), implementada desde a Conferência Nacional, realizada em outubro de 2003. Na versão 2005, a PNDU reconhece que as políticas setoriais que incidem sobre as cidades ainda se fazem presentes, conforme as condições do capítulo das *políticas sociais* (daquele documento), mesmo reconhecendo que as causas dos problemas têm raízes territoriais.

A PNDU guarda coerência com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) ao incorporar como elementos centrais de seu discurso o apoio à infra-estrutura e a redução das desigualdades regionais, o que remete à discussão sobre a PNDR citada acima. Ao considerar os elementos típicos das metrópoles, como a violência urbana, a PNDU argumenta que a intensificação dos processos de segregação socioterritorial “separam, de um lado, classes e grupos sociais que vivem em espaços de abundância e integração e, de outro, uma grande concentração populacional que vivencia processos simultâneos de exclusão social”.

É possível deduzir que a escala territorial em consideração é a infra-urbana, que se aproxima dos bairros, mas que não se identifica com eles. Isso se reflete em um processo de *desterritorialização* dos territórios urbanos, com uma conotação que mostra não se tratar de uma fase intermediária entre territorialização e *reterritorialização*. Ela indica que o território urbano é ínfimo. Território sem território, como afirmado antes. É mais um território de pessoas do que de paisagem.

Conforme mencionado na PNDU, os territórios de vulnerabilidade e exclusão nas cidades evidenciam a importância que o território exerce nos processos de emprego, geração de renda e bem-estar, ao associá-los – com destaque – aos efeitos perversos sofridos pelos cidadãos em termos de desemprego, violência, insegurança, etc. (aspectos relacionados ao local de residência ou de trabalho).

Ao comparar os enfoques das PNDRs e PNDUs, é possível deduzir que a lógica territorial das cidades é distinta da lógica territorial da PNDR. A ação do Governo – no enfoque da PNDR – se volta aos espaços pouco atrativos e para a dinâmica capitalista, ao contrário das cidades que têm os espaços dominados pela mesma dinâmica, como a própria PNDR reconhece. Sob a ausência ou debilidade da dinâmica capitalista, ocorre a indução da ‘estruturação’ das regiões deprimidas pela ausência de políticas públicas. Nesse contexto, os territórios urbanos, que têm de existir como

entidades subordinadas à dinâmica capitalista, devem se acomodar a uma escala reduzida (*microterritorial*).

3.3.4. Ministério do Desenvolvimento Agrário

O Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais é o principal programa que remete às categorias de territorialidade e de identidade. Sua execução é feita pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA).

Para executar a estratégia de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, o MDA adotou o seguinte conceito de território: “[...] espaço físico definido em termos geográficos, no geral contínuo, incluindo a cidade e o campo, caracterizados por critérios multidimensionais – entre eles meio ambiente, economia, sociedade, cultura, política, instituições e a população, com grupos sociais relativamente distintos e que se relacionam interna e externamente via processos específicos, onde é possível distinguir elementos indicativos da identidade e coesão social, cultural e territorial” (MDA/SDT. *Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais*. In: **Documentos Institucionais**, nº 2, 2005).

A abordagem territorial da SDT/MDA se fundamenta no reconhecimento de que o universo rural não se limita à atividade agrícola, a escala municipal é insuficiente para o planejamento e a organização (em termos de promover o desenvolvimento) e a escala estadual é ampla o bastante para dar conta da heterogeneidade e das especificidades locais. Reconhece ainda o acentuado movimento de descentralização das políticas públicas e assume o território na condição de unidade mais adequada para criar e desenvolver os laços de aproximação entre as pessoas, os grupos sociais e as instituições (MDA/SDT nº 2).

Essas definições básicas nortearam o estabelecimento de uma série de diretrizes gerais para o Programa do Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR), que orienta o enfoque operado pelo MDA. A abordagem territorial constitui referência conceitual (espaço social construído) a conceber: o desenvolvimento sustentável (com múltiplas dimensões), a participação da diversidade de atores sociais, metodologias participativas, construção de alianças, atuação em sinergia (e em sintonia) com os diversos níveis do Governo, articulação entre as demandas sociais e as ofertas das políticas públicas, atuação preferencial nos espaços em que há concentração de agricultores familiares (assentados e acampados da reforma agrária), participação dos atores sociais nas instâncias colegiadas, consultivas e deliberativas, além de incentivo ao desenvolvimento sustentável.

Tais *quesitos* constituem as principais linhas conceituais que permitem estruturar a instrumentalização do programa, que vem sendo desenvolvido pelos planos territoriais de desenvolvimento rural sustentável (PTDRS), por meio de projetos específicos de cada território e com o sistema de acompanhamento, avaliação e aperfeiçoamento do programa (MDA/SDT nº 2).

Enquanto a densidade demográfica nos espaços urbanos e metropolitanos for prioritária, a baixa densidade demográfica do universo rural terá visibilidade de paisagem (“o que define as áreas rurais como tal são suas características espaciais: o menor grau de articulação no ambiente, ao se comparar com as áreas urbanas; a menor densidade populacional e o maior peso dos fatores naturais” – conforme MDA/SDT, id. ib. IV).

Mesmo em termos abstratos, a paisagem do mundo rural se sobressalta as pessoas quando se compara ao que ocorre no quadro urbano e metropolitano. A menor proporção da população rural em relação à população total não pode minar a capacidade do contingente de 50 milhões de pessoas do universo rural, devido à importante definição dos territórios rurais brasileiros. É, pois, necessário reconhecer o significado desse contingente rural no que se refere à capacidade de conferir poder à variável demográfica na definição e na caracterização dos territórios rurais.

O padrão demográfico do contingente populacional rural no Brasil está minimizado devido à distribuição desses 50 milhões de pessoas em 4.500 municípios (MDA/SDT. *Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil*. In: **Documentos Institucionais**, nº 1, 2005). Ao se comparar o contingente total da população rural com o contingente médio minimizado pela distribuição espacial, para se escolher qual desses contingentes dispõe de melhores condições para a caracterização do território, conclui-se que o segundo é o mais adequado para estabelecer uma associação com as características dos territórios rurais. O contingente total rural corresponderia ao espaço total nacional – associação pouco sugestiva nessa instância, ao levar ao padrão de ocupação do espaço nacional, em especial nas esferas ou escalas *subnacionais* (escalas em que o conceito de território tem a possibilidade de apresentar melhor uso conceitual e operativo).

Feita a opção pela variável mais apropriada, e constatada a baixa densidade demográfica dos espaços rurais, aumenta o peso da paisagem como o elemento que marca e caracteriza os espaços rurais. Assim, falar de territórios rurais é confirmar o que já se havia avançado anteriormente, quando foi feita referência aos territórios de paisagem.

À medida que um território de paisagem constitui categoria de expressão similar ao território rural, é compreensível que a abordagem territorial da

SDT/MDA desemboque na categoria território rural, porque, nessa instância, o rural se expande além do agrícola, o que possibilita maior cobertura à intervenção institucional em prol do seu público prioritário. Corresponde ao abandono da dimensão setorial em favor da dimensão territorial, constituindo um ganho na compreensão da intervenção pública e da participação da sociedade na gestão de seus interesses.

A opção do SDT/MDA de refutar o município, por ser uma unidade territorial restritiva, e o estado, por ser excessivamente amplo para o planejamento e a organização da promoção do desenvolvimento, inclui uma noção relativamente necessária sobre a dimensão (ou extensão) espacial dos territórios rurais. Assim, à luz do argumento e de informações precedentes, pode-se dizer que os territórios rurais da SDT/MDA têm por elemento estruturante principal a paisagem e seus recursos, ao serem quase *uniescalar* e sua dimensão ser *supramunicipal*.

A partir dessa síntese, propõe-se que os territórios rurais sejam comparados aos Territórios de Identidade, tendo em vista aprofundar a compreensão desses últimos e sua aplicabilidade para a qualificação institucional do MDA.

Um segundo conjunto de informações das ações do MDA refere-se à iniciativa da formação de uma base técnica na esfera da territorialidade sobre seu âmbito institucional, expressa no *Atlas dos territórios rurais* (SDT/MDA, 2004), que se dirige à identificação, seleção e ordenamento dos territórios rurais de acordo com as prioridades do ministério. Essa iniciativa contém o trabalho da síntese de diversas bases de dados apresentados em mapas regionais com a delimitação dos territórios. Dessa forma, define, por um lado, o território como o produto do cruzamento de mapas regionais. De outro, leva a reconhecer que “territórios rurais são aqueles [...] onde os critérios multidimensionais que os caracterizam e os elementos mais destacados que facilitam a coesão social, cultural e territorial estão explícitos ou implícitos no predomínio de elementos rurais. Esses territórios incluem os espaços que incluem pequenas e médias cidades, vilas e povoados” (SDT/MDA, 2004).

Assim, a *identificação* dos territórios rurais tem por base “[...] microrregiões geográficas que apresentam densidade demográfica menor que 80 habitantes/km² e população média por município de até 50.000 habitantes”.

A *seleção* de territórios rurais para a ação do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais da SDT leva em conta a concentração de agricultores familiares, de famílias assentadas pelo programas de reforma agrária e a concentração de famílias de trabalhadores assentados.

Por fim, o *ordenamento* e a priorização dos trabalhos do MDA se pautam em indicadores pertinentes ao programa, a exemplo do aumento da incidência de capital social, do estímulo à convergência de interesses e à participação da sociedade civil e dos governos estaduais, da caracterização das áreas prioritárias para a ação do Governo Federal nos estados e da melhoria da incidência dos programas, projetos e planos de desenvolvimento.

Tudo isso indica que apenas a variável densidade demográfica foi utilizada para a identificação dos territórios rurais. Depois de identificados por um único critério, eles serviram de “mala” para a tabulação e o mapeamento das 73 variáveis restantes, indicadas para a delimitação dos territórios. Não é possível dizer formalmente que tais variáveis caracterizem os territórios, primeiro porque o qualificativo rural resulta da aplicação de uma só variável; segundo porque não há uma tipologia territorial emergente das distribuições estatísticas de variáveis contínuas e discretas. Dessa forma, não se observa o uso de um método que promova a interação entre as variáveis de modo que o resultado dessa interação possa caracterizar os territórios.

Há evidência de que o Atlas constitui uma base tabular de dados e gráfica dos territórios rurais usados pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais do MDA. A característica dos territórios é rural (emprego de um único critério), mas não de identidade. A denominação de cada território também não está associada a sua identidade. Poderia referir-se a seu caráter rural, embora não pareça ser esse o caso. Falta explorar a idéia do território rural, categoria operacional utilizada na execução de programas e projetos, uma vez que o Território de Identidade constitui uma categoria teórica que norteia a coesão da população local para empreender ações político-institucionais.

3.3.5. Outros ministérios e órgãos vinculados

Ministério da Justiça e Funai. “Qualquer grupo social humano elabora e constitui um universo completo de conhecimentos integrados, com fortes conexões com o meio em que vive e se desenvolve. Entendendo a cultura como o conjunto de respostas que determinada sociedade humana expressa nas experiências por ela vivenciadas, diante dos desafios que encontra ao longo do tempo, percebe-se que as diferenças culturais são dinâmicas e estão em contínuo processo de transformação”. É dessa forma que a Fundação Nacional do Índio (Funai) se aproxima de uma caracterização do universo indígena no Brasil, fazendo uso especialmente de três conceitos de maior interesse: cultura, identidade e diversidade.

O conceito de cultura utilizado pela Funai se refere ao “conjunto de respostas de uma determinada sociedade humana” e, também, “a um universo completo de conhecimentos integrados”. Ao contrário do conceito unificador do termo “cultura”, a Funai informa que “o Brasil tem imensa diversidade étnica e lingüística”. Os elementos probatórios dessa diversidade – alinhados no argumento – se referem a 215 sociedades indígenas, aproximadamente 55 grupos de índios isolados, 180 línguas faladas pelos membros dessas sociedades e pelo menos 30 famílias lingüísticas diferentes. Essa complexidade indicaria que o manto unificador da cultura está construído sobre um mosaico de elementos étnicos e lingüísticos, entre outros. A diversidade é referida ao confronto entre as sociedades indígenas e entre as sociedades indígenas e as não-indígenas. Para estabelecer o caráter diferenciador usa-se, em geral, a língua ou a etnia.

No ano de 2000, a população indígena havia alcançado 734 mil pessoas. Mantendo a taxa observada de crescimento demográfico nos anos 90, a população indígena havia superado o número de 1.000.000 de pessoas entre 2004 e 2005. A área de reservas indígenas já havia chegado a aproximados de 12,5% do território nacional.

Observa-se que a maior parte da população indígena vive fora das aldeias contidas nessas reservas. Nesse contexto, consta que o termo identidade (acompanhado da qualificação étnica), diante das mudanças que aconteceram em diversas sociedades indígenas, deixa de se referir ao conjunto e passa a designar subgrupos ou partes dessa idéia de cultura. De acordo com a Funai, essas mudanças variam a intensidade de sociedade para sociedade indígena e não representam a perda da identidade étnica para seus membros, que continuam indígenas.

É com o jogo epistemológico estabelecido pelos conceitos *cultura* e *identidade* que se obtém a noção de *diversidade*, sugerindo que a cultura existe e foi construída por grandes grupos humanos para dar conta das diferenças de geração e articulação do conhecimento.

A referência ao termo cultura está adstrita a uma escala bem mais ampla e, por isso, multidimensional e unificadora. Nessa perspectiva, pode-se dizer que o termo implica tanto a homogeneidade quanto a heterogeneidade. Inclui a homogeneidade como recurso/critério de reconhecimento da coesão interna, já que é depositária da heterogeneidade; e daquela faz uso sobre a heterogeneidade para se referir a uma cultura concreta em termos comparativos com outra cultura concreta, em escala ampla, oportunidade em que encontra sua melhor forma de manifestação. Usa a heterogeneidade (alternativamente) e a deixa se sobressair em relação à homogeneidade, para se reconhecer, como recipiente da diversidade interna, fora do espaço comparativo e em escala mais elevada.

A identidade incorpora o jogo epistemológico como um conceito com menor espectro dimensional – provavelmente caracterizável como unidimensional – e, por isso, aplicável a uma escala inferior. Como é possível deduzir do texto da Funai, a identidade se refere à língua ou à etnia. Logo, a identidade é o conceito de corte do universo cultural e, em consequência, produz diversos subconjuntos que se percebem comparáveis com outros de igual escala dentro do universo cultural ou entre universos culturais diferentes.

Por sua vez, a diversidade aparece referida às diversas variações imanentes no universo cultural e só tem sentido em abordagens comparativas. Sobre isso, pode-se dizer que a diversidade é secundária quando se opta pelo foco da cultura nesta escala, porque se enfatiza o caráter homogêneo e unificador do termo, mesmo diante da inegável heterogeneidade. A diversidade se torna predominante ao elaborar referências comparativas, e o critério dominante é o fator heterogêneo, o que a permite passar do multidimensional ao unidimensional.

Esta interpretação dos conceitos operados pela Funai leva a entender que a identidade associa-se de forma direta com “o herdado”, e pouco com o que “é construído” pelas sociedades humanas, o que permite inferir que recorre especialmente à língua e à etnia como bases para a construção do conceito. É possível e razoável argumentar que a língua e a etnia também são realidades construídas. Mas a construção da língua e da etnia ocorre em instâncias de difícil acesso a uma intervenção objetiva, sob mecanismos apreendidos nas instâncias institucional, legal ou da ação organizada, inerentes ao estado ou à sociedade civil organizada. A língua e a etnia são construídas de forma coletiva, sem comando explícito de classe social ou grupo humano. O processo da construção constitui um elemento vivo da cultura, sem a marca da intenção, e não é mediado por recursos, meios ou por instrumentos reconhecidamente socializados.

Sob esta compreensão, a identidade – no caso indígena – presta-se como elemento qualificador do território, com o que se obtém os Territórios de Identidade indígenas. Cultura ou cultura indígena foge a este uso, pois, serve, em especial, para diferenciar seus membros em relação aos membros que vieram de outras partes do mundo para ocupar o país, o que tende a adicionar diferentes identidades. Como a expressão geográfica dos Territórios de Identidade necessita de fronteiras delimitadoras, os territórios indígenas de identidade se referem a porções pequenas, médias ou grandes de suas partes ou subconjuntos, e não da cultura indígena como um todo. Por essa razão, se justifica a existência conceitual e operativa de *territórios de identidade indígena*, não de *territórios de cultura indígena*.

Os Territórios de Identidade, como se compreende o tema, servem como conceito operativo para o caso dos quilombolas, que têm a etnia como elemento que permite diferenciar seus membros dos demais, não a língua. A etnia – elemento herdado, não construído – constitui a base de extensão para se aplicar o conceito de identidade.

A partir dessa argumentação, cabe a pergunta: é possível aplicar o conceito de Território de Identidade às populações não-indígenas ou não-quilombolas? Sob a mesma linha de argumento, apesar dessa possibilidade não estar vedada, seria mais adequado que a identidade estivesse acoplada ao território, o que se pauta na vertente da construção, aspecto resultante da afirmação sobre o fato de a sociedade ocidental repousar no trabalho socialmente organizado. Seria possível, portanto, obter Territórios de Identidade por diferentes processos relacionados aos indígenas e aos quilombolas. Mesmo assim, seriam Territórios de Identidade.

Presidência da República e Seppir. O Governo Federal instituiu a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) “para romper com a marcante fragmentação da ação do Estado na promoção da igualdade racial”. Instituiu a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), conforme Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003, com o objetivo de reduzir as desigualdades raciais no Brasil, com ênfase na população negra. A PNPIR abriga e ampara o Programa Brasil Quilombola (PBQ).

O PBQ tem por prioridade a implantação de políticas públicas específicas para atender as 1.800 comunidades quilombolas que foram mapeadas até o fim de 2004. Pauta-se em metodologia que permite o desenvolvimento sustentável e que respeita as particularidades culturais dessa população. Alguns dos pontos centrais do PBQ é a regularização agrária das terras ocupadas há séculos pelos quilombolas e a preservação dos seus valores históricos e culturais.

Pode-se argumentar, pelo descrito, que há uma identidade a ser preservada, envolvendo a ancestralidade, as tradições e a cultura da população negra como um todo, e que a preservação vincula-se de forma concreta à posse e ao uso da terra. Em essência, esse enfoque é étnico e se enquadra na mesma perspectiva aplicada aos indígenas. Mantendo-se apenas os aspectos referidos ao território – as categorias *cultura*, *identidade* e *diversidade* –, aplica-se de maneira similar à situação das populações indígenas.

Ministério dos Transportes. O enfoque dos programas do Ministério dos Transportes, contidos no PPA 2004/2007, volta-se para as conexões – as *macroconexões* – entre eventuais territórios de escala relativamente

ampliada; e não para o conceito de território, no sentido amplo do termo. Chamam-se territórios eventuais pelo fato de não constituírem ponto de chegada e nem representar, de fato, Territórios de Identidade. Em todo o caso, de se registrar que as *macroconexões* expressam os conhecidos corredores, obras de infra-estrutura destinadas aos fluxos de mercadorias e pessoas. O objetivo central desses corredores é reduzir o custo de transporte de cargas nas diferentes áreas do país e aumentar o fluxo de pessoas e de mercadorias entre os estados. Os principais corredores são: Araguaia-Tocantins; Fronteira Norte; Leste; Mercosul; Nordeste, Oeste-Norte; São Francisco; Sudoeste e o corredor *transmetropolitano*.

BNDES e BNB. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem espaço na estrutura interna de sua organização para acolher os “programas regionais”, que objetivam elevar os níveis de investimentos nas áreas menos desenvolvidas do país, tendo em vista atenuar os desequilíbrios regionais. O BNDES aderiu à perspectiva da PNDR ao operar como suporte aos programas de financiamento setorial do banco. Para os programas setoriais, nas regiões identificadas pela PNDR, o BNDES trata de promover ajustes de forma a atender as peculiaridades regionais e meso-regionais, de acordo com a política nacional. Assim, as iniciativas situadas nas áreas de implemento desses programas são contempladas por empréstimos, com melhores condições financeiras em relação aos empréstimos feitos para outras áreas ou regiões. Por exemplo, para as operações Finem (Financiamento a Empreendimentos), de valor igual ou superior a R\$ 1 milhão, admite-se acesso ao crédito direto no BNDES.

Os mecanismos operacionais de atendimento do banco ocorrem de forma direta, em apoio às iniciativas nas regiões prioritárias da PNDR e do Programa de Dinamização Regional (PDR). De forma indireta, ocorrem nas regiões dos programas Nordeste Competitivo (PNC), Amazônia Integrada (PAI), Centro-Oeste (PCO) e a Reconversão Produtiva na Metade Sul e Noroeste do Rio Grande de Sul (Reconversur).

O BNDES admite ser complexa a tarefa de reunir e combinar variáveis e indicadores de diversas dimensões, pois elas exigem a acomodação de diversas orientações teóricas e operacionais para se obter os resultados esperados. Esses resultados devem justificar a definição de estratégias espaciais de desenvolvimento. Não se consegue os resultados desejados enquanto os procedimentos ficarem concentrados no âmbito técnico-científico, considerando-se que a obtenção de indicadores multidimensionais é fruto do conhecimento técnico – aplicação das estratégias espaciais do desenvolvimento em relação às condições social e econômica vivenciadas pelas populações, sob orientação política impressa pelo governo em sua atuação.

O Banco do Nordeste do Brasil (BNB) dispõe de uma metodologia – independente da eficácia do ajuste dos resultados técnicos e das estratégias espaciais –, aplicada em sua área de atuação, que constitui uma experiência importante no campo metodológico e no diálogo entre a qualificação técnica e a série de políticas das instituições. Com esse exercício, compreende-se que “[...] a aplicação dos indicadores no município, em suas diversas dimensões [...] constitui atalho facilitador dentro do desenho de políticas públicas locais e regionais, sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável”. O quadro a seguir contém o resumo da metodologia do BNB.

Quadro 1. Resumo da estrutura qualitativa e quantitativa metodológica do BNB

Dimensões (5)	Componentes (13)	Indicadores (22)	Variáveis (46)
Econômica	Desempenho da agricultura	2	2 + 3
	Formalização do mercado de trabalho	1	2
	Produtividade geral	1	2
	Importância dos empregos formais no turismo	2	1 + 1
Demográfica	Crescimento demográfico	1	1
	Contribuição ao crescimento	1	1
Social	Educação	1	1
	Saúde	1	1
	Renda	1	2
Ambiental	Pressão <i>antrópica</i> – uso das terras	3	2 + 2 + 2
	Pressão <i>antrópica</i> – urbana	3	1 + 1 + 1
	Resposta à pressão <i>antrópica</i>	2	4 + 4
Institucional	Qualidade institucional	3	5 + 3 + 4

Capítulo 4**4. ESTRATÉGIA DE GESTÃO SOCIAL
DOS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE**

A característica mais significativa da política empreendida pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial consiste na definição do objeto de ação focada no planejamento e na gestão dos Territórios de Identidade, que consistem em conjuntos de municípios que conformam unidades de atuação construídas mediante processos descritos em detalhe adiante.

É fundamental entender que o âmbito da gestão da política de desenvolvimento rural foi definido como espaço equivalente ao nível microrregional (em que as diferenças territoriais e a heterogeneidade se manifestam), conforme expresso na política territorial do Estado Brasileiro.

A diversidade territorial expressa essas particularidades em essência heterogênea, em particular no espaço rural brasileiro, onde culturas, entornos geográficos, sistemas econômicos, estruturas demográficas e modelos da gestão política definem diversos cenários. Nem todas as diferenças e características que distinguem os territórios afetam da mesma forma os processos de implantação da política, nem condicionam de forma similar a eficiência e a eficácia das estratégias assumidas. Há diferenças cruciais na determinação da natureza econômica ou cultural dos territórios que nem sempre se convertem em determinantes operacionais da política.

Isso leva a que, nesse exercício de construção das tipologias, enfatizem-se o propósito e a implantação da política. Parte-se de fundamentos precisos afeitos à política estabelecida pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário, que inclui algumas estratégias, metas e princípios não questionados nesta análise, mas que assumem parâmetros de construção das tipologias. É feita, a seguir, uma síntese operacional da política, conforme específico modelo de gestão.

4.1. Enfoque da Política de Desenvolvimento Territorial

A política de desenvolvimento rural do MDA explicita a busca de impactos nos diversos documentos da política pública. Tais documentos são baseados no crescimento econômico dos territórios rurais; na obtenção da sustentabilidade dos modelos de gestão e de equidade social – expressos na coesão social e territorial; no desenvolvimento das oportunidades – para segurar a população rural em seus espaços com maior qualidade de vida e melhores possibilidades de desenvolvimento pleno da cidadania; na inserção econômica e na consecução de um modelo de governabilidade que permita o pleno desenvolvimento dos projetos territoriais.

A ação exclusiva das estratégias administradas pelo MDA é insuficiente para alcançar esses impactos, que resultam da convergência do conjunto de políticas públicas nos diferentes níveis do Estado brasileiro. Essa observação conduz à definição de uma estratégia especializada e particular, além de outra estratégia complementar, definida sob a perspectiva de uma política específica e promovida pelo conjunto de ações que conformam a política de desenvolvimento rural territorial.

Supõe-se que há uma rede de políticas públicas expressa na complexa oferta de estratégias, programas, instituições e investimentos que correspondem à parte das políticas setoriais, macro ou territorial. E a política de desenvolvimento territorial fundamenta-se em criar as circunstâncias para que os territórios rurais consigam otimizar os recursos que chegam com as diferentes políticas. Isso revela o caráter transversal, não setorial, articulador e de grande preocupação para as possíveis sinergias.

Nas decisões tomadas e contidas nas estratégias empreendidas pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA), observa-se a determinação sobre a necessidade de criar novas condições para o desenvolvimento. Parte-se do princípio de que é necessário mudar os sistemas de incentivos e o comportamento dos agentes territoriais, públicos e privados, tendo em vista criar uma melhor capacidade de gestão a partir de um processo de construção institucional e do estabelecimento de processos evidenciados em quatro objetivos da política que, juntos, possibilitam estabelecer uma nova gestão territorial.

O primeiro objetivo espera obter – com as estratégias empreendidas – o fortalecimento das organizações territoriais (por intermédio da capacidade de gestão), representatividade, participação, legitimidade e reconhecimento na perspectiva de formar interlocutores habilitados à gestão do desenvolvimento territorial em termos de canalizar as demandas e, com isso, tornarem-se agentes ativos do desenvolvimento, induzir processos de democratização

das decisões e do controle social e assumir responsabilidades na gestão, no controle social e no planejamento do desenvolvimento territorial.

O segundo objetivo associa-se ao desenvolvimento de capacidades políticas e técnicas para a gestão. Parte do princípio de que a descentralização e a participação são necessárias ao fortalecimento das capacidades territoriais por meio dos processos de formação, informação e instrumentação para a gestão. Espera-se que as organizações da sociedade civil, os produtores e os agentes públicos que atuam no território consigam elevar os níveis de conhecimento e de informação, adquiram habilidade e destreza para planejamento e gestão, construam cenários de negociação, administrem os conflitos inerentes ao desenvolvimento e se tornem atores de seu próprio desenvolvimento, capazes de assumir tarefas, responsabilidades e liderar a gestão pretendida.

O terceiro objetivo visa obter o estabelecimento – pelos agentes territoriais e suas organizações civis e públicas – de processos que possibilitem articular as políticas públicas que compõem a oferta dos diversos organismos do Estado. A obtenção da convergência dos objetivos estratégicos, contidos nas políticas setoriais e nos investimentos focados nos territórios, depende da organização e do desenvolvimento das capacidades, o que implica novas formas de interlocução do território com todas as instâncias (federal/estadual/municipal). Tal fato permite que os objetivos e as metas dos planos de desenvolvimento territorial sejam favorecidos, frente ao acesso articulado e ordenado, de acordo com as estratégias territoriais contidas no conjunto de programas de desenvolvimento.

O quarto objetivo busca obter um processo de dinamização econômica, a partir do desenvolvimento das potencialidades territoriais, e a inserção dos diferentes agentes econômicos do território na dinâmica do mercado. Considera-se a dinâmica econômica como meta estratégica que permite criar as condições para o desenvolvimento integral, como explicitado nas metas gerais do desenvolvimento. Concebe-se assim que a dinamização econômica é um objetivo estratégico intermediário – igual aos três objetivos acima – que possibilita o alcance dos propósitos do desenvolvimento.

Para se alcançar os objetivos estratégicos intermediários – da organização, desenvolvimento das capacidades, articulação de políticas e dinamização econômica –, é preciso estabelecer um conjunto de ações estratégicas que conformem a agenda política da SDT frente aos territórios rurais. A Secretaria é composta por três grandes áreas de gestão que procuram dar cobertura aos processos estratégicos operados nos territórios rurais. São ações concretas realizadas pela Secretaria: observar o estabelecimento do ciclo de gestão social do território, os processos de fortalecimento institucional e a estratégia de investimentos.

O ciclo da gestão social define uma visão integral das ações do desenvolvimento no território, determina as fases e etapas seguidas pela gestão adequada dos territórios e integra seus diversos componentes. O estabelecimento desse ciclo de gestão constitui tarefa aplicada à política do MDA, resultando em estrutura que é aplicada em todos os territórios. O ciclo inclui a fase de planejamento participativo que envolve a formulação do plano territorial. E o plano abrange a elaboração do diagnóstico territorial, a formulação de uma visão compartilhada do futuro, o planejamento dos objetivos, diretrizes, estratégias e sua concretização nos programas e projetos.

Outra fase do ciclo refere-se à organização orientada a criar os arranjos institucionais entre os atores do território, a articulação por meio de alianças e políticas convergentes e a distribuição de competências, responsabilidades e ações entre os atores participantes. A fase seguinte compreende a direção e a coordenação do processo, baseado no exercício democrático relacionado à comunicação e a informação, e os processos de acompanhamento e de avaliação.

O ciclo se fecha com a fase do controle social que implica zelar pela transparência dos processos, que se afirmam como processos de sensibilização e de mobilização social. O ciclo da gestão social atua de forma permanente e se retroalimenta entre as fases.

A gestão da política da Secretaria de Desenvolvimento Territorial se baseia no processo de implantação desse ciclo nos territórios, por intermédio dos processos de acompanhamento e de capacitação, com a aplicação e o desenvolvimento de diversos instrumentos e ferramentas operativas, atividades e técnicas de gestão.

Para o fortalecimento institucional, tem-se adotado a estratégia operativa da política centrada no desenvolvimento das estruturas e das capacidades territoriais, tendo em vista desenvolver os processos do ciclo da gestão do território. Para tanto, existem três frentes de trabalho. A primeira consiste na criação, formalização e reconhecimento de colegiados territoriais, que possibilitam a participação dos atores territoriais, sua representatividade, legitimidade e atitude proativa e cooperativa. Os conselhos territoriais tornam-se pivô da gestão da política, com responsabilidades e reconhecimento de suas capacidades de decisão. A segunda frente se refere ao fortalecimento institucional a partir da melhoria das capacidades técnicas para a gestão nos territórios. Tal gestão é centrada na criação de unidades técnicas com articuladores territoriais e gerências estaduais de coordenação que procuram apoiar os processos de gestão territorial. A terceira estratégia busca a gestão

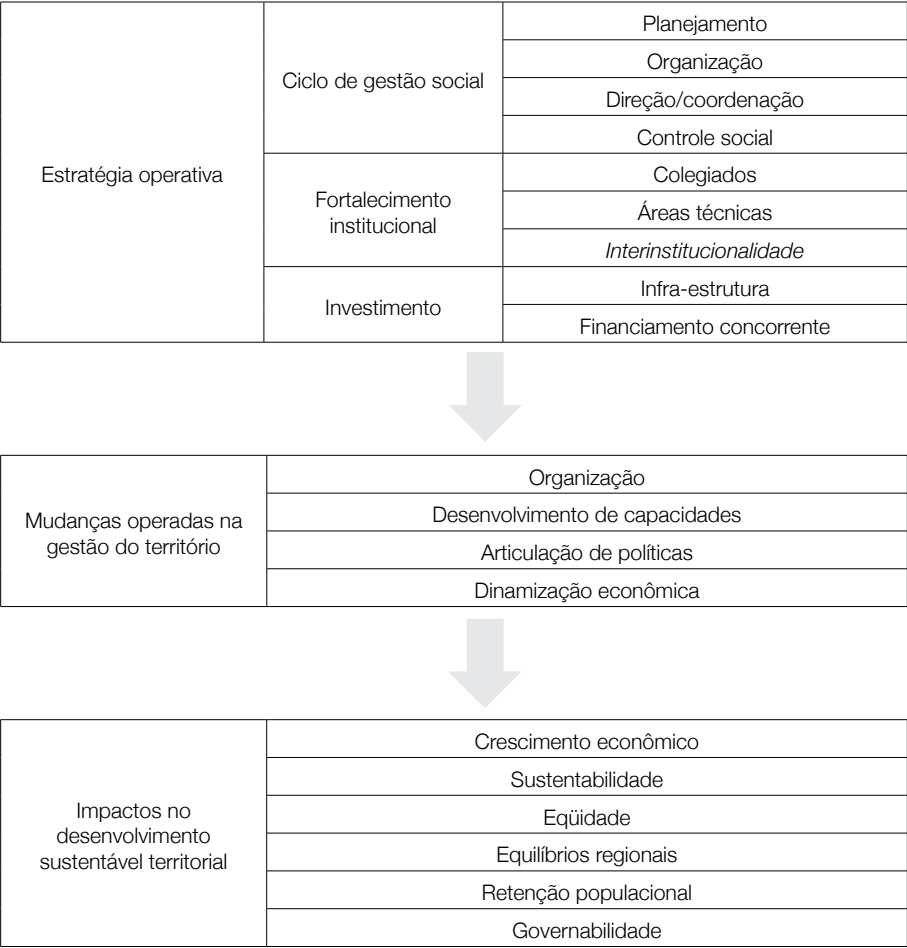
interinstitucional, o envolvimento das agências públicas (federais, estaduais e municipais) que atuam no território para que participem e contribuam com os processos do ciclo da gestão social e, também, para que associem os programas e investimentos que administram ao propósito comum de potencializar o desenvolvimento territorial.

A estratégia relaciona-se à criação de condições para que a articulação do investimento público chegue ao desenvolvimento dos programas e projetos identificados e formulados nas fases do planejamento. São três os processos que possibilitam o investimento dessas ações. Constatam, em primeira instância, os recursos administrados pelo MDA, que fazem parte das rubricas de investimento em infra-estrutura que permitem o financiamento direto de projetos e representam uma parcela relativamente pequena dos recursos disponíveis para implementar os planos territoriais.

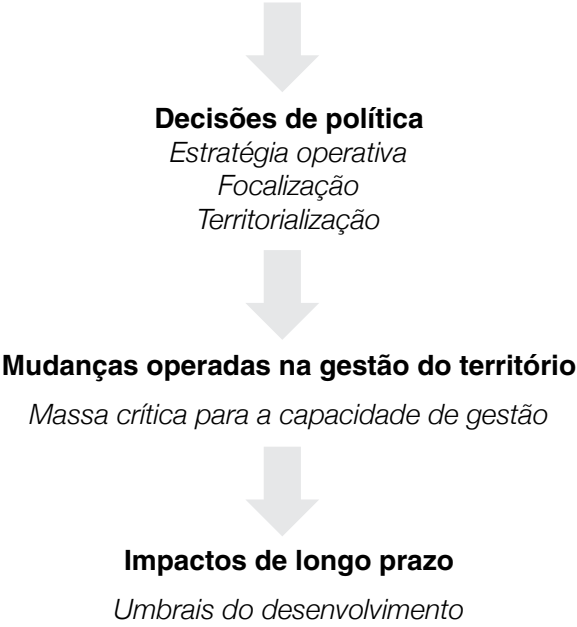
O segundo componente se refere aos investimentos federais e estaduais aplicados por entidades públicas em projetos específicos no território, considerando a possibilidade de atender os segmentos definidos pelos conselhos territoriais sob a ótica dos processos de planejamento avançados. Por fim, há os recursos públicos disponíveis nos próprios territórios, especialmente os investimentos dos orçamentos municipais, que podem ser convertidos em recursos de co-financiamento dos programas e projetos definidos nos planos territoriais.

No diagrama a seguir, observa-se a síntese dos componentes da política. Dele, consta a diferenciação das estratégias de gestão adotadas pela SDT que viabilizam a execução de atividades expressas na estratégia operativa. Os conteúdos dos impactos nos territórios constituem resultados esperados da adequada gestão operacional da estratégia e, em última instância, resulta dos objetivos e impactos que se espera da contribuição referida à ação política do Ministério do Desenvolvimento Agrário e de sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial.

Quadro 2. Diagrama sobre o desenho da política adotada pela SDT/MDA



Dessa análise, resultam três etapas dos processos da ação política sobre os territórios:



Decisões de política. Abrange todas as decisões e ações que os formuladores de políticas realizam para definir uma estratégia operacional, a exemplo da política de desenvolvimento rural sustentável elaborada pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário e sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial, que inclui o foco e a territorialização contidos na criação dos Territórios de Identidade, constituindo-se objetos concretos da ação da política pública. Considerando tratar-se de um modelo diferenciado sob decisões nas mãos, e sob a responsabilidade da institucionalidade pública, constitui momentos da verdade, à proporção que afetará essa institucionalidade.

Mudanças na gestão. Correspondem aos processos gerados ou desenvolvidos como efeito das ações da política e que se refletem nos resultados das condições referidas à gestão do desenvolvimento. No exemplo das estratégias da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, os impactos estão centrados no objetivo de melhorar a gestão territorial (eixo do desenvolvimento rural sustentável). Deu-se, pois, prioridade à criação de uma massa crítica em reforço à capacidade de gestão territorial, que resulta em um espaço em que a política se concretiza, se materializa e se realiza, e onde é possível avaliar a eficiência e a qualidade das estratégias implementadas.

Impactos de longo prazo. Diz respeito aos objetivos últimos do desenvolvimento rural sustentável nos territórios. Constitui responsabilidade integral de todo o Estado, especialmente da política e das estratégias do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Secretaria de Desenvolvimento Territorial. As metas de desenvolvimento – econômica, ambiental, social, política e cultural – têm caráter de longo prazo. Nessa dimensão, deve-se seguir e avaliar os impactos ou a eficácia da política sob a estratégia definida para o desenvolvimento rural sustentável, pautada na confiança de que a melhor gestão territorial resultará em um impacto positivo sobre as metas do desenvolvimento.

4.2. Processos de Formulação e de Execução da Política

A política de desenvolvimento territorial formulada pelo Governo brasileiro, e em execução, estrutura-se em três grandes *macroprocessos*: a gestão direta da política e de seus instrumentos e estratégias; os processos de mudança gerados pelos atores territoriais, conforme as intervenções inerentes à política; e os resultados (ou impactos finais da política) resultantes dos processos induzidos de desenvolvimento territorial sustentável.

O primeiro *macroprocesso* compõe-se do conjunto de ações conduzidas pelos gestores da política. Inclui as decisões políticas, as definições estratégicas, os desenvolvimentos institucionais, os investimentos, a operacionalização e os demais que procuram operar as decisões políticas.

Com as primeiras observações, foi possível identificar cinco grandes processos: a gestão do planejamento estratégico, gestão dos processos territoriais, gestão dos atores territoriais, gestão setorial estratégica e dos recursos.

4.2.1. Planejamento da política

A gestão do planejamento da política é o primeiro processo identificado e inclui as definições políticas propriamente ditas. Define estratégias, programas, ações e mecanismos de implantação. É uma função típica da alta gestão da política e contém três *subprocessos* – os planejamentos estratégico, operacional e financeiro.

O estratégico inclui os processos de formulação teleológica, missionária e de resultados da política. Dele constam a definição da essência das ações, princípios, objetivos, missão e visão de longo prazo. Seus componentes abrangem:

- **marcos e enfoques de desenvolvimento.** Serve de orientação geral para toda política pública, a definição dos enfoques filosóficos, ideológicos e políticos. E, serve de contexto à política específica do desenvolvimento territorial sustentável, a inclusão de referências normativas, institucionais e de planejamento do Estado.
- **diagnósticos dos processos.** O segundo componente estratégico relaciona-se ao conhecimento da realidade inerente aos territórios rurais. Consiste na apreensão da situação dos territórios a partir dos diagnósticos nas diferentes dimensões do desenvolvimento. Os processos de diagnóstico permitem estabelecer as metas de desenvolvimento e as estratégias específicas. Incluem-se várias dimensões, entre elas a econômica, a sociodemográfica, a ambiental, a institucional, a cultural e a política, sempre em busca de informações adequadas.
- **processos teleológicos.** A partir do alinhamento dos objetivos da política, feito nos diagnósticos, é possível estabelecer suas metas, incluindo o direcionamento geral de ação e os parâmetros de gestão.
- **processos da diferenciação – tipologias.** A heterogeneidade e a diversidade territorial do Brasil impõem a necessidade de tratamentos diferenciados às estratégias da gestão da política. Por essa razão, é necessário estabelecer tipologias territoriais para orientar ações adequadas, instrumentos ajustados e outras ações, conforme as características dos territórios. Devido à definição de um sistema de indicadores e de critérios de classificação, estão sendo aplicados nos estabelecimentos, ações e processos diferenciados.
- **processos de focalização.** Outro processo-chave estratégico consiste na definição dos critérios e mecanismos de elegibilidade e acesso aos instrumentos da política por parte dos atores sociais e dos beneficiários diretos das ações da política. O tratamento dispensado à agricultura familiar se reveste de significando especial ao revelar uma das mais importantes orientações referidas à missão da política.
- **processos de priorização.** Os mecanismos determinantes da estrutura que prioriza ações de cobertura ou de investimento constituem parte essencial da definição estratégica da política. Os critérios de priorização são definidos de acordo com as linhas da política, os diagnósticos, as metas, os tipos de territórios e as conveniências da política.
- **planejamento operativo.** As definições estratégicas são também decisões operacionais que possibilitam ordenar as ações a serem implementadas. Por isso, a SDT estabeleceu ações compatíveis

com as condições específicas da aplicação e coerentes com os momentos do ciclo de gestão de cada território. Assim, têm-se estabelecido ações em conformidade com a implantação, qualificação, consolidação e apoio.

- **processos de qualificação.** As ações de qualificação aglutinam os processos de criação e de desenvolvimento das capacidades de gestão nos territórios, associam-se ao ciclo do planejamento territorial e incluem duas frentes: a elaboração e a qualidade dos planos.
- **processos de consolidação.** As ações de consolidação integram processos que permitem aprofundar as capacidades territoriais pela aplicação dos instrumentos da política e de suas ferramentas de gestão social, além dos processos sociais. Incluem ações sobre financiamento de projetos, gestão do plano de safra, fortalecimento dos colegiados, apoio ao núcleo técnico, formação continuada dos agentes, audiências públicas, conferências territoriais e acompanhamento.
- **processos de apoio.** Por fim, é identificado e estabelecido um conjunto de ações que procuram garantir apoio e acompanhamento permanente durante todo o processo, o que fortalece a rede de atores territoriais e a capacidade interna da SDT. Inclui homologação de novos territórios, acompanhamento de consultores regionais e estaduais, apoio às atividades de gestão territorial e à formação dos agentes, formação avançada dos agentes, apoio aos empreendimentos territoriais, sistematizações, registros e publicações mais o apoio à comunicação nos territórios.

4.2.2. Gestão dos processos territoriais

O segundo processo de gestão da política se refere às ações desenvolvidas nos territórios, compêndio da aplicação dos instrumentos da política instituída nos processos estratégicos. Abrange as ações visíveis da gestão da política e integra o conjunto básico dos momentos reais da política. Tem-se instituído três componentes básicos: o ciclo do planejamento territorial, o desenvolvimento de projetos de investimento territorial e a articulação de políticas:

- **processos de planejamento territorial.** O ciclo de planejamento territorial engloba o conjunto de processos e ações que norteia o estabelecimento de uma estratégia específica em cada território. Gira em torno dos processos de construção dos planos territoriais que situam e guiam as ações de todos os atores envolvidos.

- **processos de delimitação territorial.** O primeiro processo-chave na estratégia geral é a delimitação territorial que se realiza como o primeiro passo do processo de planejamento territorial. Envolve os processos de identidade, organização, institucionalização e ordenamento do território.
- **gerência participativa dos planos.** O ciclo de gestão do planejamento territorial molda-se no princípio do planejamento participativo, que envolve um conjunto de processos (convocação, representação e aplicação de instrumentos técnicos). Entre os *subprocessos* desenvolvidos nos territórios, é possível identificar a organização da participação, desenvolvimento da capacidade de planejamento, decisões de prioridades, gestão social, qualidade do debate, capacidade de negociação e integração de outros elementos da política.
- **processos de avaliação de planos territoriais.** A implantação de ferramentas e de processos de sistematização e avaliação dos planos e processos é mais um componente associado ao planejamento territorial que lhe dá forma. Em essência, avalia-se a perspectiva conceptual, a visão estratégica, o diagnóstico e a programação.
- **processos de formulação e gestão de projetos.** Os projetos de investimento são constituídos pela unidade operacional da gestão da política, a mais importante aplicação de recursos, pois é instrumento central da estratégia geral. Os projetos – iniciativas territoriais – são apoiados com recursos públicos destinados ao financiamento da política. A formulação e a gestão dos projetos seguem o ciclo que determina a seqüência de aplicação dos critérios básicos da política.

Todas as etapas do processo partem da identificação de ações referidas ao plano territorial, em que a iniciativa dos projetos se deve aos atores territoriais e em concordância com o processo de planejamento refletido no plano territorial. A responsabilidade da formulação e a apresentação dos projetos recaem no território, em especial, nas prefeituras municipais. Nessa fase, o projeto deve cumprir as etapas referidas de acordo com o desenho feito pela prefeitura, devendo ser consideradas a formulação e a avaliação da viabilidade.

A aprovação, a hierarquização e a determinação da coerência em relação ao plano e às prioridades territoriais dizem respeito ao Conselho de Desenvolvimento Territorial (Codeter), que dá o aval sobre a elegibilidade e determina uma priorização que hierarquiza os projetos no território.

Os projetos avalizados pelo Codeter são enviados ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial que, depois de receber os projetos, submete-

os a busca de recursos, desde que tenham atendido aos processos territoriais. O conselho faz uma avaliação, estabelece o cumprimento das exigências e atribui, em definitivo, à condição de elegibilidade. O conselho estadual também hierarquiza os projetos de acordo com as prioridades e as estratégias do Estado e com a disponibilidade de recursos – requisitos à seleção dos projetos que contam finalmente com a possibilidade de acessar os recursos da política.

Assim, os projetos (conjunto de ações específicas) chegam à SDT expressando o implemento do plano territorial. A SDT faz a revisão e a avaliação técnica dos projetos, de acordo com a viabilidade, expressa observações e explicita apoio aos territórios para garantir a qualidade e a viabilidade das iniciativas que foram definidas pelo território. As áreas técnicas da SDT emitem conceitos técnicos que dão suporte para a aprovação definitiva por parte da Secretaria.

Na seqüência, o processo corresponde à execução do projeto no campo, feita por contratados. A supervisão da execução física e o controle da execução financeira são realizados durante a intervenção feita por prepostos da Caixa Econômica, em função de acordo firmado com a SDT. O cumprimento das metas e dos impactos atribuídos aos projetos faz parte da avaliação dos resultados (realizada em três níveis) que vão além da execução, e deve corresponder ao verdadeiro sentido econômico ou social do projeto.

Os conselhos territoriais têm a co-responsabilidade de desenvolver os projetos, o que norteia a necessidade de estabelecer processos de controle social durante o implemento dos mesmos e, especialmente, o controle dos efeitos posteriores – justificando, assim, a avaliação do objeto social do referido projeto.

A estrutura pública de acompanhamento e de apoio à gerência territorial é centrada na prefeitura municipal e nos articuladores territoriais que são partes da operação da SDT. Eles têm importante responsabilidade na avaliação tanto dos projetos quanto dos impactos territoriais.

4.2.3. Os processos de articulação territorial de políticas

O terceiro componente da gestão exercida nos territórios refere-se à aplicação das estratégias de articulação das políticas públicas com intervenções nos territórios, além daquelas que estão sob a responsabilidade específica da SDT. Inclui todas as políticas setoriais e transversais que impulsionam outras instituições públicas federais e, ainda, a articulação com as políticas estaduais e municipais.

As políticas públicas atuam como rede que oferta processos políticos com estruturas, componentes, lógicas e regras para as diversas operações. E a articulação das políticas no espaço territorial implica a identificação, classificação e gestão dessa oferta nos territórios, para o que a informação constitui-se fator-chave ao acesso dessas políticas.

Essa articulação abrange os processos originados nos ministérios, nos estados e nos municípios e incluem investimentos territoriais em infraestrutura nos setores econômicos devido às ações diretas da SDT, dos ministérios e dos estados e municípios.

A gestão dos processos e dos instrumentos de articulação implica criar cenários para a coordenação das ações concorrentes das instituições responsáveis para mecanismos de negociação e acordo de gestão conjunta e para a identificação de recursos a serem articulados e compartilhados em termos de objetivos comuns ao desenvolvimento territorial. A articulação envolve a questão financeira, além de incorporar recursos humanos, técnicos e institucionais. Esse processo impõe que se estabeleçam instrumentos de formalização e de participação que conduzam à definição de compromissos interinstitucionais.

A informação, instrumento estratégico de grande importância nesse campo, absorve a organização das demandas, os alinhamentos dos programas, a sistematização dos planos territoriais e a definição de orçamento para as estruturas necessárias à sua execução. Para tanto, definem-se ofertas, mecanismos de negociação, recursos financeiros e humanos, ferramentas de articulação, informações para a articulação sobre programas, demandas organizadas e sistematização dos planos e orçamento das estruturas.

4.2.4. Gestão de atores territoriais

Os processos participativos constituem uma das mais importantes características da gestão territorial e envolvem um grande número de atores sociais. Por essa razão, é o terceiro processo estabelecido na gestão da política e se refere ao fortalecimento das organizações para a participação. Há três *subprocessos* que compõem os processos participativos: a gestão dos colegiados, a formação dos agentes territoriais e o fortalecimento das redes.

Processos de gestão de colegiados. Os colegiados territoriais constituem o eixo central da gestão territorial e instâncias institucionais em que a participação é feita e em que se realiza o ciclo da gestão territorial. Há um plano para a coordenação dos processos de constituição e operação

dos conselhos territoriais e estaduais de desenvolvimento sustentável. Isso envolve a gestão de todos os processos referidos à constituição, representação, participação, operação e de impacto das ações dos colegiados.

Coordenação da equipe técnica de apoio. O outro componente necessário aos processos da gestão dos colegiados corresponde aos apoios técnicos inerentes ao exercício de suas responsabilidades com eficiência e qualidade. Conta-se, para isso, com uma estrutura de articuladores territoriais responsáveis pelas atividades de planejamento e acompanhamento das ações do desenvolvimento territorial – promovidas a partir dos conselhos. Devem ser incluídos, ainda, os processos de apoio disponibilizados pelas organizações ou instituições públicas que compõem parte dos colegiados no mesmo território, enquanto a gestão do articulador territorial e os apoios institucionais pertencem ao conselho.

Processos de formação de agentes territoriais. O desenvolvimento das capacidades é uma necessidade crítica às atividades operacionais e à gestão territorial. Tem-se estabelecido um processo de formação de competências para os agentes territoriais, tendo em vista habilitá-los ao exercício eficaz de suas atividades, ante ao plano de participação ou aos trabalhos de apoio e acompanhamento.

Há uma variada programação de ações formativas que incluem processos continuados ou de atendimento a demandas específicas de formação. A formação abrange os diferentes níveis de capacidades e se destina aos agentes públicos e aos atores territoriais da sociedade civil.

Processos de fortalecimento de redes. Identificam-se as estruturas das redes institucionais que conformam a estrutura territorial, na qualidade de interlocutores e de arranjos sociais essenciais para a gestão dos processos de desenvolvimento territorial. Em consequência, desenvolvem-se os processos de coordenação, negociação e de apoio a um conjunto de redes institucionais que realizam um conjunto amplo de ações.

As redes mais importantes utilizadas pelos operadores das políticas para articular ou coordenar ações nos territórios abrangem a rede nacional de colaboradores ou a coordenação de ações territoriais e o banco dos consultores capacitados e credenciados pela SDT, resultando na rede de entidades sociais, rede nacional dos consultores, rede nacional de articuladores e outras instituições. Baseado nisso, são feitos acordos de ações, operações de acordos com os estados, desenvolvimento dos instrumentos e acordos de gestão.

4.2.5. Gestão setorial estratégica

Os componentes setoriais da política, relacionados às ações orientadas à agricultura familiar e à população rural sob a gestão da SDT, são componentes estratégicos do desenvolvimento territorial sustentável e integram três frentes. A primeira é de ordem econômico-produtiva. A segunda se refere à educação para o campo. A terceira diz respeito aos investimentos produtivos e de infra-estrutura para o meio rural.

Estratégias econômicas para a agricultura familiar. A priorização da política para os agricultores familiares resultou na criação dos programas de apoio aos processos de organização produtiva e de apoio à melhoria das condições referidas às atividades de produção e comercialização.

Há definições sobre os processos de apoio à constituição de associações de produtores, ao desenvolvimento de cooperativas e às estratégias de negócios focados no associativismo e cooperativismo, além de outros apoios aos negócios e comércio.

Educação para o campo. A educação nos Territórios de Identidade é considerada uma das dimensões estratégicas para alcançar, no longo prazo, o objetivo do desenvolvimento territorial sustentável. Devido a essa relevância, a SDT lidera um programa de educação com enfoques modernos e adequados às características particulares dos territórios rurais sob a perspectiva dos Territórios de Identidade.

Investimentos para a agricultura familiar. Os investimentos públicos para os territórios envolvem um conjunto de investimentos em infra-estrutura orientado à agricultura familiar e aos atores territoriais. As áreas cobertas por esses investimentos abrangem serviços públicos, educação, obras hídricas, assistência técnica, energia, estradas, comunicação, projetos ambientais, empreendimentos econômicos, agroindústria, comercialização e infra-estrutura (para o cooperativismo e apoio à produção).

4.3. Mudanças Geradas por Intervenções da Política no Território

A gestão da política pública determina mudanças em cenários territoriais nos quais a intervenção ocorre – mudanças nos processos de gestão territorial são estabelecidas como metas dessa política. Essas mudanças, no caso da política de desenvolvimento territorial sustentável, executada pela SDT, são denominadas áreas de resultado da gestão da política.

As citadas mudanças acontecem em quatro áreas, em mãos dos atores territoriais que participam nas diversas estratégias: a introdução de um ciclo de gestão social do território; o fortalecimento das organizações sociais; a articulação das políticas públicas e a dinamização da economia territorial. Esses processos resultam da política e podem ser observados no tipo de gestão adotada no território.

4.4. O Ciclo de Gestão Social do Território

Um dos eixos centrais de transformação dos processos territoriais é a restauração de um ciclo da gestão no território. No ciclo, ocorre a introdução de nova cultura democrática na tomada de decisões sobre a inclusão de atores territoriais e na gestão participativa de instrumentos técnicos do planejamento; e sua definição acontece a partir dos mecanismos de gestão, em três processos gerais (o planejamento, a organização dos atores e o controle social) que se destacam ao garantirem coerência em relação à política e à eficácia.

Planejamento. A nova cultura do planejamento, pautada na participação e na força técnica, constitui a base estruturante da gestão social do território. As ações a serem impulsionadas no território partem de uma estrutura de processos que deve ser seguida pelos atores territoriais durante a gestão territorial, devendo-se identificar o conjunto dos resultados esperados.

O ciclo da participação estabelece uma estrutura que inclui os *subprocessos* e os diagnósticos, visão do futuro e planejamento, abrangendo, ainda, objetivos, diretrizes orientadoras, estratégias, programas e projetos.

Os resultados do processo de planejamento territorial devem refletir-se no comportamento e nas atitudes e ações dos atores territoriais, priorizando o debate, a transparência, a formalização de acordos de apoio, a mobilização das organizações, o compromisso e a co-responsabilidade dos atores, a inclusão dos interesses coletivos, o diagnóstico baseado em dados, a visão explicitada, os planos, programas e projetos (definidos, elaborados, negociados e executados), a definição do plano de execução, a sustentabilidade e a apropriação.

Organização. A organização dos atores sociais dentro do ciclo da gestão social do território é um dos mais importantes resultados esperados. A inclusão dos atores constitui fundamento para o fortalecimento das estruturas institucionais dos atores territoriais. Por essa razão, a construção dos processos é importante, sobretudo para possibilitar o alcance dos resultados pré-definidos com clareza na política.

Para o alcance das metas de inclusão social e de plena participação, é necessário estabelecer um conjunto de ações para fortalecer os arranjos institucionais, a divisão de responsabilidades, a articulação, a direção e a coordenação, a socialização de informações, a comunicação, o monitoramento e a avaliação.

Impactos. É necessário que os resultados desses processos se reflitam no conjunto de atitudes, ações e comportamentos dos atores territoriais e no ciclo da gestão social do território de forma a permitir o avanço e a direção de mudanças pretendidas na política. Esses resultados abrangem efeitos reais sobre a capacidade dos atores territoriais em termos da participação, organização para a gestão, alianças e cooperação, pactos e acordos, arranjos institucionais negociados, compromissos de apoio, novos atores, mobilização da organização social, co-responsabilidade da população nas diretrizes, responsabilidades atribuídas e assumidas, liderança de agentes territoriais e fortalecimento do capital social (todos reconhecidos e mobilizados).

Controle social. O acompanhamento das ações e dos projetos da política, a ser feito pelos atores sociais, constitui expressão de participação, empoderamento e co-responsabilidade, atribuições dos atores sociais na gestão do território. O controle social é, pois, o complemento estratégico da gestão social do território e eixo fundamental da estratégia.

A estrutura para o exercício do controle social associa-se à capacidade de mobilização dos atores como expressão de sensibilização face à importância da participação nos processos de acompanhamento da gestão territorial, que, em essência, busca a mobilização e a sensibilização. Na cultura do controle social, os resultados esperados devem se expressar nas ações e nos processos resumidos nos aspectos que revelam o avanço da política – fluxos de informação funcionando, ambiente social adequado, estratégias de avaliação e indicadores do monitoramento acordados, metas e objetivos avaliados, ciclo de gestão apropriado e retroalimentação.

4.5. Gestão de Organizações Sociais

A segunda área de resultado corresponde à gestão e ao fortalecimento de organizações sociais, fatores determinantes dos processos de inclusão e participação sob o princípio da democratização da gestão territorial.

Organização. O processo de organização é o primeiro componente (resultado) esperado dessa gestão. Se expressa na representatividade, legitimidade, participação, co-responsabilidade, organicidade e capacidade de gestão.

Mobilização. O sentido da organização dos atores sociais é promover a mobilização na perspectiva da gestão do interesse comum, o que conduz aos processos de expressão da vontade coletiva e à gestão participativa proativa.

Autonomia. A gestão *autogestionária* é fundamental para estabelecer a co-responsabilidade na gestão territorial. Um dos resultados importantes da organização social é a expressão de suas iniciativas pela apropriação dos próprios processos de gestão social do território.

Ação coletiva. A energia social, reunida e ordenada nas organizações sociais, quando expressa em ação coletiva, tem efetiva condição para a mudança desejada na gestão territorial. Por sua vez, a ação coletiva consiste na mobilização organizada e automática dessa energia social em busca de objetivos comuns. A política tenciona que esses processos sejam gerados e fortalecidos nos territórios.

4.6. Gestão da Articulação da Demanda de Políticas Públicas

A terceira área de resultado consiste em se obter a articulação das demandas territoriais para o conjunto das políticas setoriais que se expressam concorrentes nos territórios. O ordenamento e a coordenação constituem componentes da política e devem influenciar nas ações e nos processos do conhecimento; e na capacidade de negociação e articulação das demandas comunitárias em cada uma das dimensões que compõem o desenvolvimento territorial sustentável. Nesse caso, a política concebe a integração territorial dos investimentos territoriais e a integração setorial dos investimentos.

4.7. Gestão da Economia Territorial

A quarta área de resultado consiste na dinamização da economia territorial, com ênfase nas economias agrícola familiar, de pequenos produtores rurais e de organizações de produtores, pois essas se ocupam de atividades produtivas alternativas, não-agrícolas. Deve ser destacada também a produção *territorializada*, baseada na diferenciação produtiva, no *marketing* territorial e na denominação de origem, nos mercados justos e nos serviços ambientais.

A presença desse tipo de economia expressa novas forças econômicas de alto rendimento social por ser produto das estratégias da política de desenvolvimento territorial sustentável.

4.8. Os Impactos da Política no Desenvolvimento Territorial Sustentável

Da mesma forma como apresentado nos *macroprocessos*, importa que a gestão da política e das áreas de resultado esperado ocorra em conformidade com a cultura da gestão do território. Os processos de caráter operativo da política e dos resultados estratégicos só fazem sentido à proporção que consigam impactos territoriais que conduzam ao desenvolvimento territorial sustentável. Esses impactos implicam o sentido da missão de toda a política.

Espera-se que esses impactos se reflitam em seis dimensões: coesão social, coesão territorial, governabilidade, sustentabilidade, inclusão econômica e bem-estar.

Coesão social. A coesão social consiste no alcance da equidade entre os grupos sociais que compõem o território. Em termos do desenvolvimento democrático, significa garantia e respeito aos direitos dos cidadãos, expressos nos processos de participação, diversidade, identidade, auto-estima, inclusão e equidade.

Coesão territorial. A coesão territorial se refere ao equilíbrio e à unidade nacional que favorecem aos territórios encontrar possibilidades de implementar seus próprios modelos de desenvolvimento territorial sustentável. Os componentes básicos da coesão territorial surgem do desenvolvimento endógeno, pautado nas capacidades e nos recursos de cada território, utilizados nos modelos de desenvolvimento que potencializam todos os recursos territoriais na produção de bens sob arranjos econômicos e produtivos eficientes em termos econômico e social. Tais arranjos reduzem as desigualdades territoriais e regionais expressas no desequilíbrio do modelo de desenvolvimento do Brasil. Por essa razão, a política procura criar condições de maior igualdade entre as regiões diferentes.

Governabilidade. A governabilidade explicita a capacidade da sociedade para implementar processos de longo prazo, com o objetivo de alcançar as metas e os propósitos do desenvolvimento. A consecução plena da governabilidade abrange a necessária presença de instituições territoriais fortalecidas, a descentralização, negociações territoriais, exercício cidadão, confiança e solidariedade.

Sustentabilidade. A sustentabilidade é a viabilidade dos modelos de desenvolvimento em longo prazo, sob o princípio de que o modelo deve garantir que as oportunidades de bem-estar e de crescimento ocorram de forma equitativa e *intergeracional*. O desenvolvimento atual não pode colocar em risco as possibilidades de desenvolvimento das gerações futuras. Tampouco as oportunidades de bem-estar de alguns membros da sociedade não podem inviabilizar as possibilidades de outros. Essa sustentabilidade norteia o uso sustentável dos recursos naturais e dos serviços ambientais.

Inclusão econômica. O objetivo final da dinamização econômica não se restringe ao crescimento, à competitividade das empresas e ao aumento das rendas individuais. Em função disso, a política de desenvolvimento territorial do Brasil tem dado ênfase à criação de um modelo que possibilite a inclusão exitosa de todos os atores econômicos, especialmente os menores e os excluídos, historicamente marginalizados das dinâmicas da economia. Essa inclusão deve se refletir nos modelos com rentabilidade social, participação dos pequenos produtores, produtividade e *potencialização* das economias locais.

Bem-estar. O alvo último do desenvolvimento territorial sustentável é o bem-estar e a felicidade das populações pertencentes aos territórios. Esse bem-estar é relativo aos diferentes tipos de modelos e de projetos territoriais, mas tem de se refletir no desenvolvimento humano e na qualidade de vida.

Capítulo 5

5. PROCESSO DE CONFORMAÇÃO DOS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE

Neste capítulo, descrevem-se os processos que a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) articula para a construção dos Territórios de Identidade na qualidade de eixo constitutivo da estratégia geral, articuladora dos processos de desenvolvimento, formação de capacidades, gestão social, articulação de políticas e dinamização econômica. Faz-se referência especial ao processo de construção das estruturas territoriais e sua delimitação e aos processos de convocação dos atores sociais no início dos processos de territorialização, tendo em vista focalizar a política.

O propósito desta descrição é avançar na definição dos critérios para a sistematização e acompanhamento dos processos de construção e de consolidação territorial, o que faz parte do exercício que procura definir tipologias de territórios que possibilitam estabelecer estratégias diferenciadas da gestão de políticas e de investimentos.

5.1. Definição e Delimitação dos Territórios de Identidade

Fase de regionalização. A construção dos espaços de focalização da ação da SDT teve por base a *microrregionalização* do Brasil (realizada pelo IBGE), que consiste no trabalho de criação de microrregiões homogêneas com base nos critérios ambiental, econômico, social e institucional. O resultado mostra que o Brasil conta com estruturas de mesorregiões e microrregiões.

O trabalho de identificação das áreas, feito pela SDT, pauta-se nas 556 microrregiões definidas pelo IBGE. Um dos atributos mais importantes dessa regionalização é a utilização pelas diversas políticas do Estado Brasileiro, o que permite algum grau de identificação entre os ministérios e os programas públicos.

Fase de definição do universo de atuação. Essa regionalização norteou a SDT na seleção das unidades do espaço elegíveis para a ação

das políticas. Foram definidos dois critérios básicos de seleção: população (microrregiões com população municipal média até 50.000 habitantes) e densidade (microrregiões com densidades inferiores a 80 habitantes por hectare). Trata-se, em essência, de se aplicar um critério para definir as microrregiões rurais. Esse exercício resultou na seleção de 449 microrregiões rurais que estariam no âmbito de ação da SDT, sendo 63 microrregiões intermediárias (rural-urbana), que cumprem apenas uma das condições, e 44 microrregiões “urbanas” que não cumprem nenhuma das condições. Assim, a seleção das microrregiões ficou concentrada naquelas de caráter rural, que cumprem duas condições simultaneamente.

Seguem algumas características das microrregiões, de acordo com a classificação, conforme a Tabela 1.

Tabela 1. Microrregiões selecionadas e respectivas características

Área	Número médio de municípios por microrregião	Área média por microrregião	Nº médio de famílias assentadas por microrregião	População média por microrregião (em 2005)	Densidade média por microrregião (em 2000)	População média municipal (em 2000)
Rural	10	13.366	10.229	178.899	26	17.812
Rural-urbano	9	8.761	14.802	355.353	95	42.402
Urbano	8	2.915	44.649	1.831.293	720	234.923

Fonte: Relatório da pesquisa estatística – estimativa.

Hierarquização. As microrregiões rurais foram classificadas de acordo com o grau de importância referida à presença da população, objeto das políticas da agricultura familiar. Por isso, foi usado o indicador de incidência de unidades de produção familiar nas microrregiões e construído um *ranking* de incidência da maior até a menor.

Critérios foram utilizados que permitiram outorgar prioridade à população-alvo do MDA, incluindo pequenos produtores (até 4 módulos fiscais), população assentada, população acampada, áreas beneficiárias com programas de infra-estrutura do MDA e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Seleção de microrregiões. A partir da construção do *ranking* foram selecionadas 100 microrregiões, com destaque para a maior presença

relativa das unidades de produção familiar. Esse número foi definido sob o critério de capacidade da SDT em atendê-las com estratégias diretas. A primeira seleção foi ajustada aos critérios de ordem técnica e política, de modo a incluir, pelo menos, uma microrregião de cada estado, além de garantir a participação das entidades territoriais na seleção final.

Territorialização. Foi realizada uma ampla convocação dos atores locais e estaduais em cada uma das microrregiões selecionadas, com o objetivo de dar início à implantação da estratégia. Esse processo – com o predomínio das reuniões realizadas pelos conselhos estaduais de desenvolvimento rural – conduziu à apreciação das realidades política e cultural de cada microrregião, o que resultou na redefinição das áreas. Esse foi o primeiro passo do processo de construção dos Territórios de Identidade.

O passo seguinte foi pautado pela expressão real dos atores diante de suas próprias interpretações sobre o significado de uma unidade espacial. Esse exercício mudou a definição e a seleção inicial das microrregiões em favor dos territórios por ser o resultado de distintas possibilidades de combinações das microrregiões originais.

A razão de se chamar esse passo de territorialização deve-se à clara expressão da realidade política do espaço. Deve-se também ao fato de o reconhecimento das identidades (aquele que as identificam e diferenciam) constituir determinantes de uma unidade da gestão frente às políticas da SDT. Os critérios aplicados para essa redefinição dos espaços apreendidos junto aos atores são variados e diversos, especialmente no âmbito estadual. Há razões – política, técnica, cultural, produtiva e institucional – que dão a conotação de diferentes processos de configuração territorial.

A SDT seguiu o processo de focalização do espaço rural como parte do processo de aplicação da estratégia de operacionalização das políticas e programas, no propósito de constituir Territórios de Identidade que permitam a organização a partir da definição de áreas de atuação. Esse processo seguiu as etapas de regionalização, definição do universo de atuação, hierarquização, seleção de microrregiões, territorialização, criação de institucionalidade territorial e iniciação do implemento dos programas.

O território passa a ser entendido, então, como dimensão política do espaço, quando este é referido, reconhecido e identificado como unidade de gestão política que o distingue e lhe atribui, de alguma forma, existência institucionalizada. Não é necessário que um território se constitua numa organização territorial, como município, estado ou departamento. Basta ser reconhecido, no âmbito da dimensão institucional, como unidade que pode fazer gestão ou interação frente à institucionalidade, a exemplo da

bacia de um rio, uma união de entidades territoriais, um espaço com nítidas características étnicas ou um espaço determinado por redes econômicas bem caracterizadas.

Os Territórios de Identidade não dispõem de *status* político administrativo, mas formam uma unidade consolidada de planejamento, participação e gestão, por meio da criação de uma estrutura de gestão política, representada no conselho territorial, e por intermédio de gestão técnica pautada nos equipamentos de apoio.

Dessa forma, o Território de Identidade pode inclusive chegar a constituir espaços descontínuos. O elemento central da reflexão que se pretende provocar é o fato de a identidade – como a expressão das características diferenciadoras e distintivas da população pertencente a um espaço – converter-se no espírito essencial, básico e estruturante do território. Além de possibilitar descrever e caracterizar o território, a identidade serve de orientação ao ordenamento das estratégias de desenvolvimento ao apoiar e definir o caráter das forças motoras que possibilitam avançar ao alcance do bem-estar.

No marco político institucional, a identidade referida ao território se expressa como uma territorialidade que denota sentimento político, energia social e vontade coletiva que, por sua vez, promovem a existência de sentimentos como nacionalismo, patriotismo, regionalismo, amor pela terra e diversas outras manifestações de força social objetiva, cujo reconhecimento e compreensão dependem da viabilidade de muitas outras estratégias de desenvolvimento.

Regionalização e focalização. De acordo com a estrutura da política pública, pode-se construir o primeiro conjunto de indicadores que permitem considerar as diferenças ou as diversidades existentes entre os diversos territórios, reveladas nas diferentes condições a serem enfrentadas pelas estratégias de política pública. Isso possibilitará constituir o primeiro nível de diferenciação ou tipologias territoriais determinantes das condições de evolução ou gestão das estratégias que compõem a política.

Parte do processo adotado pela SDT, para selecionar as áreas de gestão em que a política é focada, orienta-se conforme as etapas a seguir:

Construção da primeira tipologia. Para se aplicar um critério de seleção dos territórios, partiu-se da estrutura microrregional (agrupamento de municípios) definida pelo IBGE. Essa fase definiu categorias – conforme o grau de ruralidade – e utilizou critérios – como a população média municipal e a densidade da população – indicados na tabela a seguir.

Tabela 2. População média municipal e densidade populacional

Categoria	Média populacional (hab.)	Densidade demográfica (hab./ha)
Urbano	Mais de 50.000	Mais de 80
Intermediário	Mais de 50.000	Menos de 80
Intermediário	Menos de 50.000	Mais de 80
Rural	Menos de 50.000	Menos de 80

Fonte: Relatório da pesquisa estatística – estimativa.

Chegou-se à média da população a partir da relação entre a população total e o número de municípios da microrregião. A densidade foi estimada a partir da relação entre a população e a área total da microrregião. Essa classificação resultou nas 557 microrregiões do Brasil.

Elaboração de indicadores de base para a seleção de microrregiões. A estratégia da SDT priorizou a agricultura familiar, conforme seu mandato institucional. A Secretaria buscou trabalhar as prioridades nas microrregiões que apresentassem maior quantidade de agricultores familiares. Foram adotados os critérios: (A) número de estabelecimentos rurais com até 4 módulos fiscais (para representar bem os produtores pequenos); (B) número de famílias assentadas pelo Incra na microrregião (até março de 2004); e (C) número de famílias acampadas (até janeiro de 2003).

Esses critérios constituíram um primeiro indicador (T1), que significa a presença da agricultura familiar ou de pequenos produtores. Para enfatizar a prioridade da agricultura familiar, foi dado o peso de 50% a mais ao critério de famílias assentadas. Foi construído o seguinte indicador:

$$T1 = A + 1.5 B + C$$

A representação das categorias de municípios beneficiários do programa de infra-estrutura do Pronaf ficou caracterizada da seguinte forma: beneficiário (D = 1) e não-beneficiário (D = 0). Os municípios beneficiários foram priorizados com peso de 20% a mais. Com isso, foi definido o indicador abaixo:

$$T2 = T1 + 0.2 D * T1$$

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi aplicado em cerca de 2000 municípios – utilizando valores de 0 a 1 (zero para o nível mais baixo e 1 para o nível máximo) –, para priorizar os municípios com menores condições de desenvolvimento, de forma que as microrregiões com os níveis mais baixos tivessem possibilidade de ser selecionadas, conforme a relação expressa a seguir:

$T3 = T2 / IDH$

Por fim, obteve-se um indicador de elegibilidade que consiste na soma dos valores do T3 para os municípios de cada uma das microrregiões, conforme abaixo:

$T \text{ (microrregião)} = T3 \text{ (municipais)}$

Esse procedimento resultou na seleção das 120 primeiras microrregiões tidas como referenciais para a definição dos focos territoriais de gestão da estratégia da SDT. O resultado permitiu estabelecer qualificações para as microrregiões classificadas e selecionadas. Foram encontrados números que expressam a combinação da tipologia da ruralidade com a qualificação de prioridades, de forma a estabelecer as 120 microrregiões selecionadas.

As microrregiões selecionadas indicam o foco de uma clara tipologia, referida às áreas rurais e às regiões com maiores *deficits* em termos de condições de vida da população, conforme os baixos indicadores de saneamento básico, mortalidade infantil, analfabetismo e renda.

O resultado do processo de definição territorial foi determinante para a existência de 118 territórios, sendo que 105 cumprem as duas condições de ruralidade, 11 cumprem apenas uma e duas não cumprem nenhuma das condições, mostrando que, em alguns casos, as decisões dos atores estaduais, em termos da delimitação territorial, implicam critérios de inclusão diferentes dos critérios técnicos referidos à ruralidade. A tabela a seguir contém as características indicadas nos territórios constituídos.

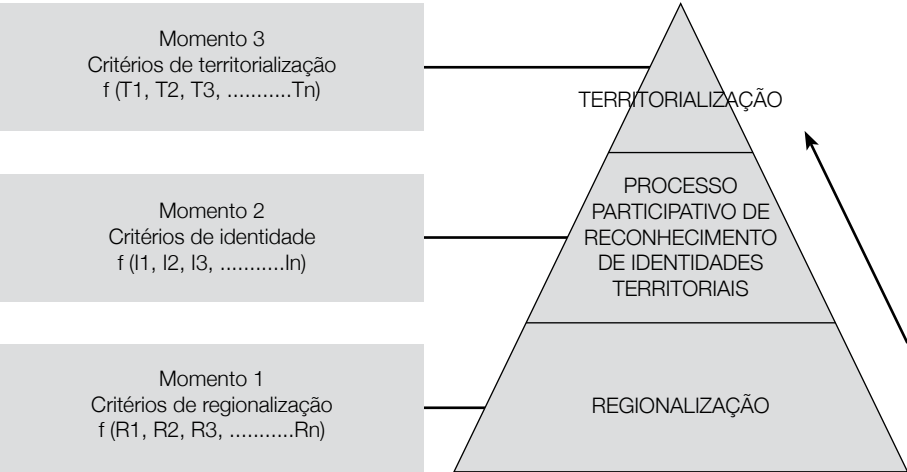
Tabela 3. Tipos de área dos territórios constituídos e respectivas características

Área	Número médio de municípios por território	Área média por território	Nº médio de famílias assentadas por território	População média por território (em 2005)	Densidade média por território (em 2000)	População média por município (em 2000)
Rural	16	20.231	18.773	277.866	22	17.622
Rural-urbano	14	41.659	38.893	977.668	76	72.543
Urbano	8	4.095	27.512	512.103	114	59.177

Fonte: Relatório da pesquisa estatística – estimativa.

Aplicação dos programas nos territórios. Foram iniciados processos específicos nos territórios demarcados, como parte dos programas e das ações da SDT, conforme já indicado na primeira parte deste livro. Trata-se de impulsionar as diferentes formas de organização, o desenvolvimento de capacidades, a gestão social do território, a articulação de políticas e a dinamização empresarial.

O esquema seguinte sistematiza a essência do processo adotado para a construção dos Territórios de Identidade:

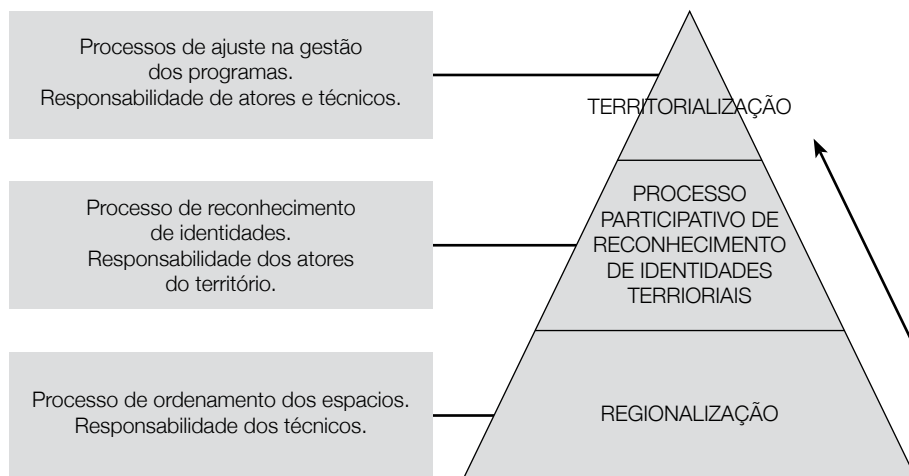


A regionalização é um processo técnico realizado com base em critérios e indicadores estatísticos, padrão aplicado pelo IBGE na criação das microrregiões. Os processos de delimitação são construídos na primeira fase concreta da estrutura espacial, em que os processos de construção dos territórios também se baseiam. É a base de indicadores que permite caracterizar esses espaços (R1, R2, R3, (...), Rn).

A identidade se expressa nos processos participativos (desenvolvidos no âmbito estadual e local), redefine os espaços e concede a eles a dimensão territorial. Os critérios aplicados (T1, T2, T3, (...), Tn) expressam o reconhecimento dos critérios de identidade dos atores como próprios e não pré-definíveis, que se diferenciam de acordo com o entorno, contexto ou significado da territorialização, conforme os disparadores de identidade. Nesta publicação, enfatiza-se a aplicação das políticas de desenvolvimento rural.

A parte mais elevada da pirâmide reflete a territorialização em si, produto da ação e da gestão do território. No exemplo do MDA, essa territorialização guarda o significado adquirido com o processo de aplicação das políticas públicas. Os critérios particulares aplicados (T1, T2, o T3, (...), Tn) significam os aspectos-chave que emergem no processo da gestão política e nos suportes técnicos que permitem operacionalizá-los.

A imagem a seguir ilustra que a natureza do processo e os atores envolvidos diferenciam-se em cada momento:



Tal processo, empreendido pela SDT nos territórios, influi sobre a delimitação das áreas definidoras dos territórios, o que se observa em três momentos que se referem a três diferentes delimitações.

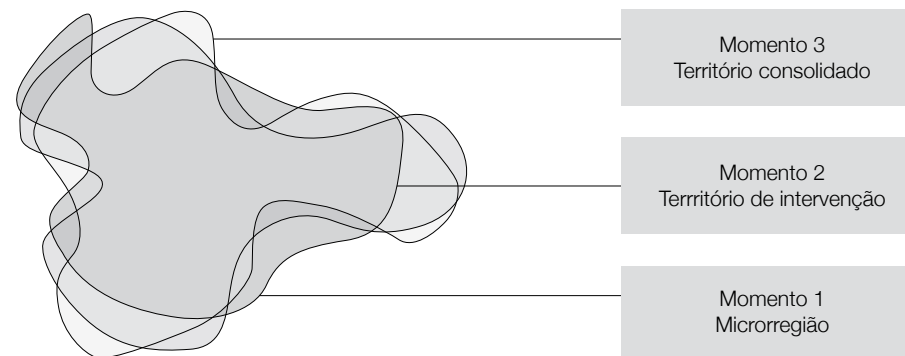
Momento 1. A definição técnica de regionalização parte de elementos constitutivos do espaço geográfico, de seus atributos e características. Essas características são especialmente as de caráter estático, como as descrições do estoque de espécies que possibilitam constatar espaços homogêneos, contínuos e diferenciados em relação a outros. O tamanho médio desses espaços é determinado por uma condição externa, principalmente de ordem administrativa e fiscal, e pelas unidades de gestão, de acordo com as condições operacionais do planejamento ou da gestão das políticas, como no caso das macrorregiões, meso ou microrregiões.

Momento 2. Quando o espaço abordado é modificado, mas mantêm-se as condições básicas que o conformaram como região, ao introduzir as considerações, dimensões ou os critérios de ação e de gestão, esses espaços geográficos são modificados conforme o significado no território (base de gestão e ponto de partida).

Essa redefinição é feita quase sempre pautada em dois critérios: 1) a adequação do espaço geográfico, a partir do melhoramento, devido a informações regionais e locais que corrigem imperfeições nas bases de informação utilizadas no processo de regionalização (que, em sentido estrito, faz parte do Momento 1); 2) os critérios referidos às dinâmicas que ocorrem no espaço, em particular as de ordem política e cultural, ao evidenciarem a identidade do espaço e permitirem ações de delimitação, incluindo ou excluindo espaços para a definição de um território com significado de Território de Identidade.

Momento 3. Quando ocorre o desenvolvimento das dinâmicas geradas no território, este vai ajustando-se em processos históricos. A delimitação do território sob essas condições pode se tornar instável devido aos sucessivos ajustes inerentes às práticas política, econômica ou social. Os critérios de ajuste se baseiam nas dinâmicas geradas pela ação social.

A delimitação do espaço geográfico e do território nesses momentos está ilustrada na ilustração seguinte:



A aplicação da estratégia da SDT já apresenta resultados nos processos referidos aos momentos 1 e 2, nas microrregiões selecionadas. Já o futuro do desenvolvimento rural está previsto no Momento 3, à proporção que se concebiam os Territórios de Identidade como processos vivos que se ajustam à medida que são estruturas flexíveis e abertas a novas inclusões ou exclusões de espaços, tendo em vista a conformação do território.

O resultado do processo mostra diferenças importantes entre as microrregiões selecionadas no início e os Territórios de Identidade conformados. Apenas 32 dos 118 territórios foram instituídos nas microrregiões completas que se ajustaram à definição inicial ou se ajustaram à forma de microrregiões integradas para formar um território. Outros nove territórios foram integrados por microrregiões com a exclusão de alguns municípios. Cerca de dez territórios resultam da combinação de microrregiões completas com microrregiões que tiveram alguns municípios excluídos. Quatro territórios estão conformados por municípios de diferentes microrregiões, rompendo o critério original. Há 30 territórios que abrangem microrregiões completas e são agregados de municípios de diferentes microrregiões. Doze territórios estão constituídos por municípios isolados e microrregiões incompletas. Por fim, 21 territórios foram constituídos por uma combinação de microrregiões completas e incompletas e por municípios isolados. Essa distribuição mostra a forma como o processo de regionalização serve de base à territorialização, embora bastante modificada.

Componentes do processo de delimitação territorial. Os diversos momentos de execução da estratégia de construção e implemento político do desenvolvimento rural sustentável podem ser sintetizados no quadro a seguir, que explicita os diferentes indicadores que dão corpo à gestão geral das estratégias da política da SDT. Observam-se as diferentes fases e as dimensões que surgem em cada uma delas, o que permite ordenar os componentes e os objetos da análise realizada para construir o modelo de tipologias territorial.

Quadro 3. Síntese dos indicadores referidos à gestão geral das políticas da SDT

Momento	Indicadores	
Momento 0. Estratégia operacional da política	PE1, PE2, PE3, ..., Pen	
	Ciclo de gestão social	Planejamento
		Organização
		Direção-coordenação
		Controle social
	Fortalecimento institucional	Colegiados
		Áreas técnicas
		Interinstitucionalidade
	Investimento	Infra-estrutura
		Financiamento concorrente
		Co-financiamento
Momento 1. Focalização da política de microrregiões	R1, R2, R3, ..., Rn	
	Físico-ambientais	
	Econômicos	
	Demográficos	
	Socioeconômicos	
	E1, E2, E3	
	Ruralidade	
	Incidência de unidades familiares de produção	
Momento 2. Coesão para a gestão territorial – identidade	I1, I2, I3, ..., In	
	Ambientais	
	Institucionais	
	Econômicas	
	Socioeconômicas	
	Culturais	
	Políticas	
Momento 3. Objetivos da política – massa crítica para capacidade de gestão	PO1, PO2, PO3, ..., PO_n	
	Organização	
	Desenvolvimento de capacidades	
	Articulação de políticas	
	Dinamização econômica	
Momento 3-A. Impactos de longo prazo – umbrais do desenvolvimento	T1, T2, T3, ..., T_n	
	Crescimento econômico	
	Sustentabilidade	
	Equidade	
	Equilíbrios regionais	
	Retenção populacional	
	Governabilidade	

Os atributos dos Territórios de Identidade resultam dos processos de sua própria construção, determinados em diversas etapas (efetivando-se a configuração atual) e determinantes de suas prováveis conformações futuras.

Momento zero. Refere-se à definição de objetivos da política, estratégias, *população objeto*, instrumentos e metas, conforme expresso na fórmula abaixo:

$$\text{Política} = f(P1, P2, P3, \dots, Pn)$$

Momento 1. Consiste na definição de espaços geográficos para ordenar, em nível nacional, a gestão da política realizada por meio de processo de regionalização com base em critérios de caracterização e atributos territoriais estáticos. O limite do espaço é ilustrado a seguir:

$$\text{Região} = f(R1, R2, R3, \dots, Rn)$$

Momento 1-A: Trata da seleção das regiões com *população objeto* das estratégias da SDT/MDA, quando a definição das regiões é complementada pela aplicação de critérios de elegibilidade, conforme ilustração da fórmula abaixo:

$$\text{Região elegível} = \text{Região} * f(E1, E2, E3)$$

Momento 2. Refere-se à definição do território de base pelos processos participativos – na gestão local e regional –, pautados no reconhecimento da identidade. Neste caso, a delimitação é dada conforme fórmula a seguir:

$$\text{Território de base} = \text{Região elegível} * f(I1, I2, I3, \dots, In)$$

Momento 3. Diz respeito à evolução do território conforme o desenvolvimento dos processos nos quais está envolvido. Neste caso, a delimitação está ilustrada na fórmula a seguir:

$$\text{Território} = \text{território de base} * f(T1, T2, T3, \dots, Tn)$$

5.2. Observação do Processo nos Territórios

No marco do desenvolvimento da investigação, foram consideradas duas fases fundamentais para a construção de uma perspectiva territorial e de identidade nos diferentes espaços e regiões do país. O trabalho de campo

foi direcionado a compilar os fatores e os indicadores que possibilitassem dar uma visão geral da realidade territorial brasileira. Já a identificação dos fatores de identidade resultou da análise dos planos territoriais de desenvolvimento rural sustentável (PTDRS), tendo em vista estabelecer as principais características históricas, a composição dos grupos sociais, o desenvolvimento político e econômico e as manifestações culturais dos territórios rurais.

O levantamento de informações no campo teve por meta prover uma base de dados qualitativos sobre os processos de implementação dos territórios rurais pelo SDT/MDA. Isso forneceu indicadores de identidades territoriais que puderam ser apropriados na tipologia de unidades territoriais de forma objetiva. Nesse sentido, recorreu-se aos atores ativos durante o processo de instituição de dezesseis territórios rurais para apreender como eles se expressam e se reconhecem em relação aos conceitos centrais – território e identidade – contidos na concepção e no desenho da política territorial.

Essa perspectiva tem por princípio essencial o fato de os atores locais serem aqueles que melhor reconhecem a extensão de suas bases territoriais e reproduzem as expressões que identificam sentimentos de pertencimento a esses espaços. A abordagem sobre identidades territoriais deve ouvir e reproduzir as formas de expressão e de comportamento desses atores em relação às suas unidades territoriais e às pessoas que se reconhecem e se identificam ao atribuir significados que indicam pertinência territorial.

A principal preocupação ocorreu em relação ao caráter diverso da aproximação ao território, porque o levantamento envolvia unidades de territórios nas regiões brasileiras com históricos diversificados sobre suas ocupações; e porque o levantamento foi conduzido por uma equipe multidisciplinar de pesquisadores, com visões e enfoques particulares. Essa diversidade ofereceu um amplo marco para a construção territorial em um país complexo como o Brasil, o que exigiu o manejo, simultâneo, de um guia de perguntas orientadoras e técnicas de coleta de dados previamente trabalhadas. Tal providência propiciou uma percepção comum aos pesquisadores sobre as questões que envolveram a conformação dos territórios rurais desde o início da implementação.

Outro aspecto importante do trabalho de campo refere-se ao recorte conceitual sobre território e identidade – categorias que só podem ser expressas em termos relacionais. Se o foco aplicado for à condição de brasileiro, encontra-se uma identidade e um território nacional. Se for o trabalhador rural, chega-se à identidade de classe e ao território rural, que se distingue e sobrepõe-se ao nacional.

Esse conceito, quando referido às identidades sociais, segue os preceitos estabelecidos por Castells (2006), quando afirmou que toda e qualquer identidade constitui um processo de construção que utiliza a matéria-prima fornecida por diversas fontes – histórica, geográfica, biológica, produtiva, etc. – que são processadas pelos indivíduos, grupos sociais e sociedades. É assim que reorganizam seu significado em função de tendências sociais, projetos culturais e suas concepções de tempo e espaço. A principal questão a ser investigada destaca os processos da construção *identitária: como, a partir de que, por quem e para quem* ocorrem.

Da mesma forma, o processo de construção de territórios (ou processo de territorialização), ao ser condicionado por fatores externos que lhes acione, faz com que um determinado espaço geográfico expresse um propósito específico, referente à forma de organização ou de ordenamento do espaço e da gestão política. Assim, dependendo da natureza do estímulo acionador, os processos de construção de unidades territoriais são caracterizados por serem particulares e singulares. Da mesma forma que nos processos de construção de identidades sociais encontram-se diferentes processos de construção territorial ou de territorialização – se o detonante for, por exemplo, um processo de desenvolvimento rural, uma estratégia de defesa nacional frente a uma ameaça externa ou uma estratégia de políticas cultural.

As experiências do processo de implantação dos territórios rurais, por parte da SDT/MDA, adicionadas às informações coletadas sobre as formas como os atores locais concebem e se expressam em relação aos conceitos de *território* e de *identidade*, constituem a base dos indicadores de identidades territoriais. Durante o trabalho de campo, foram focalizados o processo de configuração dos territórios rurais iniciado em 2003, com a criação da SDT, e o processo subsequente de delimitação e implemento dos territórios rurais. Destacam-se quatro pontos em particular: a conformação dos territórios, os conselhos territoriais, o processo de planejamento territorial e os aspectos gerais relacionados às formas predominantes de negociação no conselho, incluindo os diversos atores territoriais, o papel dos consultores e técnicos e a visão do futuro.

A principal estrutura das informações coletadas no campo reflete as concepções conceituais e os procedimentos metodológicos que orientaram o trabalho, possibilitando conduzir os parâmetros mais padronizados possíveis dentro da enorme diversidade dos territórios do país. Essa estrutura está dividida em cinco itens que foram subdivididos em cinco tópicos:

- **marco conceitual** – inclui a localização geográfica, os referenciais históricos territoriais e a situação socioeconômica;
- **imaginário** – abrange o conhecimento da política do MDA, a

apropriação das estratégias referidas aos atores, o conceito de território e a identidade explicitada;

- **ações** – são refletidas na delimitação do território, nas instituições envolvidas, na conformação e composição dos conselhos, nas lideranças e nos territórios e na interação entre os atores;
- **atributos do processo** – refletem-se nos conflitos e incentivos para a participação dos atores na confiança e sensação de comunicação e expectativas e nos mecanismos de negociação;
- **resultados** – incluem a formação de capacidades, plano (processos e estado atual) e projetos resultantes do processo e avanço no ciclo da gestão social.

Os pesquisadores realizaram a tarefa de sintetizar e agrupar as informações obtidas em cada um dos itens acima, junto aos diversos atores que interagem nos territórios rurais, sob a orientação do guia de perguntas e técnicas de investigação. A reprodução dessa estrutura para os quatorze territórios permitiu uma comparação orientada e objetiva dos resultados obtidos, apesar das variações devidas às complexidades e dinâmicas referidas às diversas realidades locais apreendidas.

A título de ilustração desse exercício de síntese, segue a tabela em que constam os resumos das informações obtidas nos informes da investigação realizada no território rural Águas Emendadas.

Quadro 4. Águas Emendadas – DF/GO/MG

Tópicos		Território rural Águas Emendadas (DF/GO/MG)
1. Marco	a) Localização geográfica	Planalto Central, incluindo 3 unidades da Federação. Ecossistema cerrado. Abriga importante divisão das águas brasileiras protegidas na estação ecológica que dá o nome ao território rural (TR).
	b) Referências históricas territoriais	- 1960: Inauguração de Brasília. Migrantes de diversas regiões do país se mudaram para as proximidades de Brasília em busca de terra e trabalho rural. Na região, encontraram baixa qualidade do solo para cultivo e dura labuta nas grandes obras para o funcionamento da recém-instalada capital, além das dificuldades enfrentadas pelos agricultores locais que não possuíam títulos de propriedade da terra e foram pressionados a deixar suas terras de trabalho receosos da fiscalização da justiça e da reforma agrária. Foram estabelecidas discrepâncias sociais, políticas, ambientais e econômicas na região do entorno, dominada por grandes proprietários; e entre o entorno e o Distrito Federal. - Territorialidade anterior ao referido território. Refere-se às transformações geradas pela implantação de Brasília, que impôs seu ritmo e dinâmica à localidade onde se fixou. - 1988: O Mistério da Integração Nacional criou a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride/DF), coordenada por um conselho administrador que tem como diretriz de ação o Programa de Desenvolvimento da Ride (Proride), com recursos das esferas federal, regional, estadual e municipal, além de linhas de crédito nacionais e internacionais. Os atores-chave, na constituição do território rural de Águas Emendadas, tentaram coincidir seus limites com os da Ride/DF.
	c) Situação socio-econômica	- A distribuição da terra em relação às atividades produtivas demonstra o predomínio da pecuária (cerca de 70% destinados à pastagem), seguida das unidades de conservação (UCs), com 13%; dos cultivos temporais e permanentes, com aproximados 11% – com grande parte sendo de agricultura familiar (50% dos estabelecimentos). - O setor secundário no território explora os recursos minerais (entorno do DF): alfaíatarias, serraria, carvoarias e extração de areia. - A distribuição das propriedades mostra que cerca de 60% dos estabelecimentos são menores que 100 hectares, à exceção do DF, onde mais de 80% dos estabelecimentos são menores que 100 hectares e Vila Boa, onde apenas 15% dos estabelecimentos têm esta área. As propriedades com até 100 hectares representam cerca de 7% da área do TR, indicando a grande concentração de terra na região. - No TR, há mais de 60 projetos de assentamento da reforma agrária, beneficiando cerca de quatro mil famílias de pequenos agricultores. Mesmo assim, há conflitos agrários, em especial no DF, devido à decisão do Governo do DF por um processo de licitação de terras abertas a qualquer cidadão, desconsiderando a presença de antigos habitantes, assim como as desigualdades econômicas entre estes e os possíveis compradores. Essa situação foi discutida nos conselhos rurais que se mobilizaram para pressionar o governo na perspectiva de reconsiderar tal decisão.

Tópicos		Território rural Águas Emendadas (DF/GO/MG)
2. Imaginário	a) Conhecimento e conceito da política do MDA	- A política de TR é vista como variação do Pronaf, sendo integrada a outras políticas de menor escala para melhoria social.
	b) Apropriação das estratégias pelos atores	- A criação da TR pelas instituições de assistência técnica e extensão rural tem papel significativo na construção desse imaginário, embora a relação entre os técnicos dessas instituições e os pequenos agricultores seja reduzida e, ainda assim, vital para ambos. - Os atores com maior presença na TR constituem parte de um desses segmentos e a estratégia do MDA é uma oportunidade de crescimento e de desenvolvimento local, por integrar vários municípios. O rural é restringido à pequena produção agrícola, à melhoria de sua infra-estrutura e a sua organização e inserção no mercado (especialmente no DF). O binômio técnico <i>extensão rural/pequeno agricultor</i> é central na visão dos atores locais sobre a TR.
	c) Conceito de território	- A noção de território extrapola o binômio <i>extensão rural/pequeno agricultor</i>, indicando a necessidade de garantir um futuro promissor por meio de terras legalmente reconhecidas, valorização do trabalhador (cidadão que vive do fruto de seu trabalho), quebra de barreiras sanitárias e sociais em relação ao principal centro urbano (Brasília). - Território concebido como algo meramente conectado à rede de bacias hidrográficas constitui significado expresso pelos técnicos do poder público, podendo, também, ser o ponto de vista dos que assumiram o TR, como se observa já a partir dos discursos desses técnicos. - O conjunto de atores e a TR são considerados enquanto organização social orientada às transformações econômicas, onde os agricultores familiares são os principais sujeitos do processo.
	d) Identidade explicitada	- A identidade socioeconômica dos agricultores familiares reflete a diversidade cultural das migrações e as mudanças sociais que ocorreram ao longo do processo da construção de Brasília.

Tópicos		Território rural Águas Emendadas (DF/GO/MG)
3. Ações	a) Delimitação do território	- A delimitação desse território rural se mantém desde sua criação, em 2004. A presença da agricultura familiar, especialmente a dos assentamentos, e a conexão com a Capital Federal (pólo de consumo e serviços) foram critérios importantes para a adesão de municípios como os de Minas Gerais que, por meio de discussões estaduais e votações municipais, levaram à inclusão no território rural Águas Emendadas. Deixaram de se incluir no território rural do Noroeste de Minas Gerais. - Mesmo sob a força de coesão dos critérios com caráter socioeconômico e histórico-cultural, Cristalina, Cidade Ocidental, Luziânia, Santo Antônio do Descoberto, Águas Lindas e Novo Gama foram municípios goianos do Entorno do DF que tiveram seus pedidos de entrada negados, sob o argumento dos membros da Comissão de Implantação das Atividades Territoriais (Ciat) de que já havia um número suficientemente grande de municípios integrados ao TR e que a manifestação de interesse foi tardia. Isso ocorreu em 2005, um ano após o início do processo de organização do TR Águas Emendadas. Nenhum município integrado manifestou interesse em se desligar desse TR.
	b) Instituições envolvidas	- A definição do TR Águas Emendadas teve a participação de entidades públicas como Embrapa, Ibama, Incra, UnB, Emater/DF, Emater/MG, Agência Rural/GO e de Organizações da Sociedade Civil, como CUT e Contag. Os atores mais ativos foram as instituições governamentais das três unidades da Federação responsáveis pela assistência técnica, por meio de escritórios com atuação regional (Emater/DF, Emater/Unai/MG e Agência Rural/Formosa/GO). A Emater/DF destacou-se em sua decisiva força dentro dos limites do território e devido ao apoio do Pronaf/DF.
	c) Constituição e composição dos conselhos	A Ciat é composta por quarenta e dois membros do poder público e da sociedade civil. A convocação dos atores locais ocorreu pelo convite da SDT/MDA às instituições públicas, sindicatos rurais e às associações de pequenos produtores para participarem de um seminário em que foi apresentada a proposta do TR, quando as entidades assumiram as responsabilidades de divulgar as informações nas localidades onde atuavam e indicar seus representantes. Com a presença das unidades da Federação (DF, GO e MG) no TR, foi decidido que cada uma teria quatorze votos na plenária, sendo oito de representantes de agricultores familiares, dois representantes da sociedade civil e quatro representantes do poder público. - Mesmo que os conflitos agrários possam ser detectados no TR pela presença dos movimentos sociais em luta pela terra, eles não estão na composição da Ciat. É o caso do MST, que participou no início do processo, mas não se interessou pela proposta do MDA sobre o TR. E a Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do DF e Entorno (Fetraf/DF) só recentemente teve um membro que participou de um encontro territorial da Ciat. Em momento posterior, foram elaborados o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) e o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA).
	d) Lideranças nos conselhos e territórios	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Distrito Federal e Entorno (Fetadfe), Secretaria de Agricultura do DF, Conselhos de Cidades, Emater/DF e a Secretaria Executiva do Pronaf/DF.
	e) Interação entre os atores	Há variações em cada estado: - DF: a maioria das organizações de trabalhadores filiadas ao PT faz aliança de oposição ao grupo de técnicos dos órgãos de assistência técnica e extensão rural que controlam o processo territorial no TR por meio de intervenções autoritárias nas reuniões da Ciat. Entre esses técnicos, predomina a ideia de que os agricultores familiares são incapazes e necessitam ser tutelados na elaboração de projetos, nas atividades organizativas e na tomada de decisões dentro da Ciat, o que prejudica a participação do segmento majoritário, eleito foco das ações do TR. - Com relação às instituições destacadas como lideranças, observa-se sintonia dos discursos entre os representantes da sociedade civil (como a Fetadfe), que se posicionam como favoráveis à maior participação das bases trabalhadoras, à realização de amplas consultas junto aos agricultores familiares sobre o processo territorial e sobre a necessidade de capacitar os trabalhadores rurais, tendo em vista melhorar as possibilidades de contribuir com o TR.

Tópicos		Território rural Águas Emendadas (DF/GO/MG)
4. Atributos do processo	a) Conflitos	- Ocorrem dois tipos de conflitos que estão relacionados: 1) extraterritorial, que remete à delimitação do TR, considerando que a Fetadfe e o Arcodfe estão insatisfeitos com a exclusão de municípios que estão ao Sul do DF; e 2) <i>intraterritorial</i> , referente à falta de legitimidade dos representantes da agricultura familiar e de representatividade do segmento dos trabalhadores.
	b) Incentivos aos atores participantes	Há diversos incentivos: - administradores públicos municipais têm o incentivo de liberar os recursos para seus próprios municípios e, com frequência, não conhecem a orquestração dos interesses coletivos que dão sustentação à execução do TR; - os técnicos da extensão rural são estimulados pela fonte de trabalhos e face à liberação de recursos para os próprios; - e os agricultores familiares e os trabalhadores rurais são estimulados pela possibilidade de inserção social ante a melhoria na qualidade de vida e do alcance de benefícios econômicos e sociais por intermédio dos projetos territoriais.
	c) Confiança e sensação de comunicação e expectativas	Apesar dos conflitos mediados pelos consultores e articuladores territoriais, há confiança em relação à construção da constituição do TR.
	d) Mecanismos de negociação	- Interlocução com consultor territorial, que simboliza os rumos da política de territórios rurais, e a autoridade do MDA. Elaboração e execução dos projetos, quando os atores territoriais acordam sobre as demandas, tendo em vista a aplicação dos recursos disponibilizados. A negociação de interesses ocorre no nível municipal, quando administradores municipais, técnicos da extensão rural e trabalhadores e agricultores familiares se comunicam no sentido de estabelecer objetivos comuns.

Tópicos		Território rural Águas Emendadas (DF/GO/MG)
5. Resultados	a) Formação de capacidades	- A Ciat tem se constituído fórum de capacitação para convivência entre interesses diferentes, para a aproximação entre as esferas do governo (federal, estadual e municipal) e para o aprimoramento do entendimento que os atores locais e regionais têm sobre políticas públicas implementadas.
	b) Plano (processo e estado atual)	Foram elaborados 3 estudos, 2 diagnósticos e o Plano Territorial: - O Instituto Brasileiro de Defesa da Cidadania (Ibradec) fez um diagnóstico da produção familiar (de assentados) e pesquisa de mercado em supermercados e 'sacolões' para detectar deficiências a serem supridas com assistência técnica, além de fazer uma organização da produção e do transporte para as mercadorias. Ele investigou o mercado do DF com vistas à criação do Centro de Comercialização e Capacitação para agricultores e produtores rurais do TR. - A fundação Cândido Rondon fez um estudo propositivo, como um primeiro diagnóstico do TR, para tratar de aspectos físicos, organizações sociais, história, nome, tipo de produção, beneficiamento, comercialização e políticas públicas existentes no TR com apresentação de propostas. - O Instituto Terra Brasil (ITB) elaborou o PTDRS, usando dados das investigações precedentes, além de seguir a metodologia participativa em 5 etapas. A versão final ainda não está pronta e depende da apreciação da Ciat e do MDA.
	c) Projetos como resultados do processo	O recebimento dos recursos para o TR sofre a fragmentação entre as três unidades federais, devido aos projetos serem definidos em cada região. Depois de definidos, eles são enviados para avaliação nas reuniões da Ciat. - Há 27 projetos definidos no TR.
	d) Avanço no ciclo de gestão social	- Sensibilização e mobilização feitas por técnicos da SDT/MDA no início do TR e complementadas com a elaboração do PTDRS. Houve um período de estagnação durante o segundo ano de operação (2005), atribuído à mudança do consultor territorial e à direção centralizada pela Emater/DF, o que enfraqueceu as articulações interinstitucionais e o arranjo composto na própria Ciat. - O controle social exercido pelas instituições da sociedade civil colocou em questão a transparência dos atores presentes no TR, a ausência de informações homogêneas entre os municípios e a escassez de projetos concluídos – como razões de desconforto entre os atores envolvidos. - A elaboração do PTDRS, em 2005, deu novo impulso ao ciclo da gestão social, evidenciando o conjunto de interesses envolvidos e abrindo caminho para uma organização descentralizada na Ciat, com direção democrática no TR e controle social por parte da sociedade civil. O TR tem reestruturado as dinâmicas das reuniões do núcleo diretivo, que passaram a ser coordenadas por agricultores familiares, com a definição de grupos de trabalho para os temas selecionados como relevantes: regularização agrária, acesso ao crédito, assistência técnica e extensão rural, comercialização e capacitação. A diversificação dos temas para questões de infra-estrutura viária, saúde, energia e educação esclarece os tipos de políticas públicas que necessitam ser acionadas e aponta a importância das associações para o fortalecimento territorial.

Nessa fase, foi escolhida uma amostra intencional de planos territoriais de desenvolvimento rural sustentável (PTDRS) para se obter a maior quantidade possível de diversas situações, considerando o tamanho desejado da amostra. Partiu-se de trabalhos públicos e da economia, do conjunto dos 104 territórios, universo de atuação da SDT/MDA, para se identificar os territórios mais avançados em termos da definição e elaboração dos PTDRS.

Essa identificação permitiu selecionar 52 territórios com as características desejadas e, por fim, foram eleitos dois elementos: a representação e a qualidade regional da informação trabalhada nos textos dos PTDRS, em particular aqueles que fazem referência aos contextos político, histórico e sociocultural dos territórios.

Desse processo de seleção, saiu a amostra final de 16 PTDRS, nos quais foram feitas análises dos elementos qualitativos da identidade. Os 16 territórios selecionados são Cantuquiriguaçu (faixa), Vale do Itajaí (SC), Oeste Catarinense (SC) e Chapecozinho (SC), na Macrorregião Sul. Na Macrorregião Sudeste: Sudoeste Paulista (SP), Pontal de Paranapanema (SP), Caparaó (E), Noroeste Fluvial (RJ) e Serra Geral (MG). No Centro-Oeste, Águas Emendadas (DF/GO/MG). No Norte: Nordeste Paraense (PA), Transamazônica e Xingu (PA), Alto Juruá (AM). E, por fim, na Macrorregião do Nordeste, Seridó (RN), Cariri (PB) e Vale de Guaribas (PI).

A coleta de informações qualitativas sobre esses 16 territórios objetivou atender dois propósitos: a) recolher as dinâmicas históricas inerentes aos processos de construção desses territórios, que indicaram a expressão de identidades; e ii) preparar o trabalho de campo a ser conduzido na fase seguinte, tendo em vista a necessidade das informações que deveriam ser levantadas. Essas informações foram coletadas com apoio de cartões individuais, que contêm informações primárias das entrevistas, observações e questionários. Foram levantadas, ainda, informações secundárias nos textos relativos aos planos territoriais.

Quadro 5. Modelo de ficha de coleta de dados sobre a identidade territorial

Macro- períodos aplicáveis ao território	Elementos da identidade territorial							
	Grupos sociais	Migração e motivação	Produção e destino	Estrutura agrária	Movimentos sociais	Sistema político	Organizações sociais	Manifestações culturais
	Fase de formação							
	Período recente							

A estrutura básica da ficha abarca o reconhecimento de uma dimensão secular que inclui a fase de formação e o período recente. Busca identificar oito aspectos que, em princípio, abrangem os elementos da identidade do território – os grupos sociais, migração/motivação, produção/destino, estrutura agrária, movimentos sociais, sistema político, organizações sociais e manifestações culturais. Para uniformizar a linha histórica manejada, foi considerada a fase da formação durante o século XX. Em alguns casos, o período entre guerras. Na maioria dos casos, o período pós-guerra. Os elementos históricos mais remotos, relativos ao período colonial ou imperial do país, foram trabalhados no espaço de aspectos gerais, em complemento à ficha.

O período recente remete aos fatos a partir dos anos 1970, aproximadamente. No exemplo da formação histórica recente da sociedade brasileira, em especial o setor primário, mencionam-se os acontecimentos que caracterizam o período da chamada modernização conservadora.

Seguindo a mesma estratégia de investigação, os pesquisadores foram orientados a apreender as diferentes formas de identificação, reconhecimento e expressão da base territorial entre diversos atores dos territórios rurais, representantes do poder público e da sociedade civil, que foram ativos na configuração dos territórios rurais. O objetivo central foi confrontar as diferentes visões possíveis de serem encontradas e, apesar das diferenças, apreender de que forma sobre as mesmas representações poderiam expressar uma unidade política e territorial que despertava sentimentos de pertencimento e de identificação coletiva.

5.3. Manifestação do Território

Sob essas técnicas, foi solicitado a todos os atores de todos os territórios que falassem ou fizessem registros por escrito sobre como concebiam seus territórios. A síntese das diversas versões sobre o conceito de território expresso pelos atores mostra uma diferenciação na forma de conceber, conforme explicitado nos dois blocos contidos no quadro abaixo.

Quadro 6. Percepções conceituais do território

Percepção	Território	Tempo de ocupação	Liderança nos territórios
1. Política de gestão social em determinado espaço, assegurada pela SDT/MDA	Itapipoca-CE	+200 anos	Sociedade civil/Igreja
	Cocais-MA	+200 anos	Poder público
	Pólo Colatina-ES	+100 anos	Sociedade civil/Poder público
	Litoral Sul-BA	+100 anos	Sociedade civil
	Águas Emendadas-DF/GO/MG	+100 anos (y - 50)	Poder público
	Cantaguiriguaçu-PR	+50 anos (y - 50)	Sociedade civil/Poder público
2. Espaço geopolítico resultante do processo de ocupação histórica	Sertão do Pajeú-PE	+200 anos	Igreja/Poder público
	Seridó-RN	+200 anos	Igreja/Poder público
	Cariri-PB	+200 anos	Igreja/Sociedade civil
	Serra Geral-MG	+200 anos	Poder público
	Oeste Catarinense-SC	+50 anos	Sociedade civil/Poder público
	Norte Fluminense-RJ	+100 anos	Sociedade civil/Poder público
	Vale do Ribeira-SP	-50 anos	Sociedade civil
	SE Paraense-PA	-50 anos	Sociedade civil
Períodos de ocupação			
-50 anos (entre 2000-1950)			
+50 anos (entre 1950-1900)			
+100 anos (entre 1900-1800)			
+200 anos (entre 1800-1500)			

O conceito de território no primeiro bloco, composto por seis territórios rurais, relaciona-se à política de gestão social sobre determinado espaço do qual os territórios fazem parte. Nesses casos, há a percepção de territórios sob a perspectiva da participação efetiva dos atores locais quanto à tomada de decisões sobre o desenvolvimento rural-regional, em termos do planejamento, distribuição e controle dos recursos gerados a partir das políticas territoriais da SDT/MDA.

Um território reflete o significado da ação política da gestão social participativa e a especial percepção dos atores do território rural, a exemplo do Litoral Sul do Estado da Bahia, onde foi indicado o “território como processo bom que trouxe o desenvolvimento para a região, devido ao incentivo, ao associativismo e ao cooperativismo”, assim como trouxe uma nova era. Em sua forma simples, o território é uma “máquina que nos ajuda”. Os atores do território rural de Itapipoca também fazem a projeção do território a partir

da efetividade da ação política, expressando entusiasmo sobre o *território romper com o limite geográfico* ao considerar a essência de cada lugar. Constitui mudança de experiências. *Essa idéia de território vingou!*

A perspectiva do território como forma de organização social, com os atores locais na condição de principais sujeitos do processo, evidencia a política direcionada às transformações econômicas, experiência que foi projetada com certo entusiasmo entre os atores desses territórios. Em outros, como o território de Cocais, reproduzem descrédito e descontentamento em relação à participação da sociedade civil, que se encontra à margem do processo. Nesse caso, o conceito de território, apesar de ter sido concebido como ação política, não significou avanços na participação dos setores da sociedade civil.

Sob outro prisma, o segundo bloco sintetiza a expressão dos atores locais dos oito territórios rurais sobre o conceito de território (espaço geopolítico determinado), resultado do processo de ocupação histórica, como o território rural do Seridó. Lá os atores locais afirmam ser a “região do Seridó”; não “territórios” – conforme a delimitação da SDT.

Já os atores do TR do Oeste Catarinense, apesar de expressarem a dimensão territorial, a partir da extensão e do alcance de suas organizações sociais, reconhecem também a dimensão de um espaço geográfico delimitado ao qual pertencem e com que se identificam – e se estende do Meio Oeste do Estado de Santa Catarina até a fronteira com a Argentina. É definido como um único território, denominado “Oestão”. O território rural implantado pela SDT incluiu apenas parte deste.

A amostragem revelou não haver uma tendência ou características específicas que expliquem as razões para uma ou outra abordagem sobre território. Ambas podem ser encontradas nas áreas de ocupação recente, assim como nas ocupações antigas. No primeiro bloco, há territórios em áreas de ocupação recente – com população não-nativa – sob projetos de colonização privada, intensificados nas décadas de 1940-50 do século XX, a exemplo do território de Cantuquiriguaçu, no Estado de Paraná. Há ainda territórios nas áreas de ocupação antiga, como o território de Cocais, que foi ocupado durante o período colonial.

No segundo bloco, são encontrados territórios em áreas de ocupação ainda mais recentes, como o Sudoeste Paraense, no Estado Pará. A região teve ocupação efetiva e decisiva a partir da década de 1970, por meio de políticas de expansão das fronteiras amazônicas. Também há territórios localizados nas áreas de ocupação antiga, como o Sertão do Pajeú, no Estado de Pernambuco, ou o Seridó, no Rio Grande do Norte.

Foram encontrados territórios nas áreas de ocupação recente, como os territórios de Cantuquiriguaçu e Sudeste Paraense, onde a maioria dos atores apresentou concepções diferentes em relação ao conceito. O primeiro desses territórios expressa o conceito de território como espaço de ação política da SDT/MDA, definido com o intuito de promover a inclusão social da população desfavorecida – a maioria – e para unir forças, tendo em vista superar as debilidades econômicas da região. Os atores do Território do Sudeste Paraense identificaram o espaço territorial como ‘seu território’ e delimitaram a área de influência (assim como feito pelo Sudeste Paraense), que se estende a sete municípios que compõem o território rural implantado pela SDT/MDA. Os atores mostraram-se críticos quanto à concepção da SDT/MDA, fizeram distinção entre conceitos e distinguiram, por um lado, o território delimitado pela SDT/MDA como um espaço de ação política que, em termos metodológicos, inclui a preocupação operacional de uma unidade de gestão; por outro, entendem o território como um espaço geográfico configurado, a partir de um conjunto de relações sociopolíticas, desenvolvidas ao longo do tempo (referência = Região do Sudeste Paraense), frente ao qual reconhecem sentimentos de pertinência.

Ao refletirem essa dimensão histórica na construção de territorialidades, os atores do território rural do Sudeste Paraense enfatizam a presença da categoria conflito de forma positiva ao impulsionar as transformações que, para eles, expressam também a dinâmica do território na disputa pela terra, pelos recursos, pelo espaço político e participação popular. O território rural foi reconhecido também como o território da reforma agrária, ao ser conformado no âmbito das políticas de expansão das fronteiras amazônicas devido ao intenso movimento em torno dos assentamentos rurais promovidos por programas governamentais de colonização implantados até a década de 1970.

Além do tempo de ocupação, buscou-se investigar a possibilidade de haver alguma relação entre os territórios incluídos nos blocos sob a influência de suas lideranças. Nesse aspecto, observou-se não haver nenhuma caracterização que justificasse a opção por algum dos conceitos de território, que podem ser encontrados nos próprios territórios onde as lideranças estão centradas, nas instituições da sociedade civil, na igreja ou nos órgãos governamentais (federal/estadual/municipal).

1. A distinção entre os blocos de percepções do conceito de território sugere um conjunto de características comuns compartilhadas por alguns territórios (histórias e processos específicos e particulares de conformação territorial). A compreensão sobre os territórios como espaços de ação política, com vistas à gestão social, sobre determinado espaço – configurado nos territórios do primeiro bloco – indica uma forma de apropriação deliberada

do conceito disseminado pelas políticas territoriais da SDT, que geraram uma nova perspectiva sobre as políticas locais, ante a gestão social dos espaços e dos recursos. É possível supor que esse conceito esteja sendo reorganizado e *re-trabalhado* pelos atores locais em função de projetos e tendências sociais e políticas que lhes conferem um caráter particular e contextual. As formas de compreensão do território, ora expressadas, devem, então, ser consideradas ao se abordar o debate sobre os territórios rurais implantados pelas políticas da SDT/MDA.

5.4. Manifestação da Identidade

A caracterização dos territórios, assim como o conceito, reúne diferentes formas que os atores locais atribuem ou reconhecem como marca a agregar e a identificar o espaço territorial do qual fazem parte. Além da observação participante em cada um dos territórios estudados, os pesquisadores realizaram entrevistas e desenvolveram técnicas de mapeamento participativo com os atores representantes dos diversos setores da sociedade civil e do poder público, para focalizar as percepções e representações que se referem às identidades territoriais.

Indagou-se aos diversos atores territoriais (segmentos governamentais e da sociedade civil) as marcas ou atributos mais significativos que reconheciam como identificadores da região. As informações coletadas possibilitaram identificar e consolidar seis categorias referidas à identidade: (i) sociocultural; (II) sociogeográfica; (III) sociogeográfica e econômica; (IV) socioeconômica; (V) socioambiental e (VI) sociopolítica. Tomando-se a delimitação encontrada para o enfoque do território, é possível distribuir os diversos territórios na forma do quadro abaixo.

Quadro 7. Expressões de identidade

Território como	Território	Identidade expressa	Tempo de ocupação
1. Política de gestão social sobre determinado espaço, assegurada pela SDT/MDA	Itapipoca/CE	Sociogeográfica (ecossistemas: serra, mar, sertão)	+200 anos
	Cocais/MA	Sociogeográfica (Cocais de babaçu)	+200 anos
	Pólo Colatina/ES	Sociogeográfica e econômica (Bacia do Rio Dulce/café)	+100 anos
	Litoral Sul/BA	Socioeconômica (Cacau)	+100 anos
	Águas Emendadas - DF/GO/MG	Socioeconômica (agricultura familiar)	+100 anos (y - 50)
	Cantaguiriguaçu/PR	Sociopolítica (movimentos sociais)	+50 anos (y - 50)
2. Espaço geopolítico resultante do processo de ocupação histórica	Sertão do Pajeú/PE	Sociogeográfica (Rio Pajeú/atributos culturais)	+200 anos
	Seridó/RN	Sociocultural (atributos culturais)	+200 anos
	Cariri/PB	Sociocultural (atributos culturais)	+200 anos
	Serra Geral/MG	Sociocultural (atributos culturais)	+200 anos
	Oeste Catarinense/SC	Socioeconômica (agricultura familiar; cadeias produtivas)	+50 anos
	Norte Fluminense/RJ	Socioeconômica (cana-de-açúcar, petróleo)	+100 anos
	Vale do Ribeira/SP	Socioambiental (parques ecológicos)	-50 anos
	SE Paraense/PA	Sociopolítica (movimentos sociais)	-50 anos
Períodos de ocupação			
-50 anos (2000-1950)			
+50 anos (1950-1900-)			
+100 anos (1900-1800)			
+200 anos (1800-1500)			

Interessa, em particular, a forma da mudança que transcorre entre a categoria cultural e a política, cujo espaço é, em essência, determinado pelo fator tempo. Os indicadores de identidades territoriais, baseados nos atributos culturais, foram encontrados de forma significativa nas áreas de ocupação mais antigas, onde foi possível consolidar um passado histórico capaz de produzir significados que são divididos por uma coletividade em determinado espaço geográfico.

Essa é a mesma perspectiva em relação aos indicadores retirados da paisagem natural. Nesses, também é a história que tem a força para atribuir significados na estreita relação entre uma coletividade e os atributos do meio físico onde habita, e que podem ser reconhecidos como traços de identidade de um determinado lugar. Enquanto os indicadores culturais e geográficos remetem ao peso da tradição e da história que os cerca, os indicadores econômicos, ambientais e políticos, apreendidos nas áreas de ocupações mais recentes, imprimem a marca das mudanças, das transformações e do desenvolvimento político e econômico inerente aos espaços rurais. Quanto mais recente é a ocupação da área, maior será a tendência ao conteúdo político de suas identidades territoriais.

Categoria sociocultural. Sob esta categoria foram agrupados os indicadores de identidade encontrados nos territórios onde os atores reconheceram – como características mais significativas de suas identidades territoriais – os traços socioculturais. Os atores identificaram, ainda, formas de representação religiosas, artísticas, culinárias, artesanais e outras formas de expressão cultural como os aspectos mais expressivos que os identificavam – a eles e a seu espaço territorial.

Na amostragem dos territórios incluídos na categoria sociocultural do Cariri, por exemplo, a maioria dos atores identificou o artesanato, as canções dos poetas e cantores, a *caprinocultura*, o gosto de alimentar o rebanho e o “povo aguerrido que luta com unhas e dentes”, considerados elementos que melhor expressam as marcas de sua identidade e que despertam sentimentos de pertinência ao local.

No TR do Seridó, os atores também se identificam na culinária, nos delicados trabalhos feitos pelas bordadeiras e na religiosidade (culto à Santa Padroeira, Nossa Senhora de Santana), marcas da identidade, assim como o orgulho em ser seridoense e aguerrido na maneira de encontrar soluções nas limitações impostas pela seca.

O reconhecimento de manifestações culturais como atributos que expressam e identificam a unidade de uma população em determinado espaço transcorre da força da tradição dessas manifestações, que se reproduzem pelas gerações consecutivas. São atributos resultantes da ação

humana coletiva, e que só adquirem sentido e significado com o passar do tempo. É significativo que os indicadores da identidade sociocultural tenham sido encontrados nos territórios referidos às áreas de ocupação mais antigas, que superam dois séculos.

As representações culturais, em sua dinâmica, constituem artefatos humanos de ação coletiva. Desenvolvidos ao longo do tempo e do espaço, só podem ser reconhecidas como atributos mais significativos, dentre as formas de identificação, nas áreas de ocupação antigas, com o passado histórico consolidado. Os elementos constituintes da cultura de um povo exigem tempo para a conformação e reconhecimento como a parte de uma unidade comum de representação. É por isso que o reconhecimento da identidade territorial, pautado nos atributos culturais, terá maior possibilidade de expressão, com conformações históricas de amplo alcance, como nas áreas de colonização mais antigas encontradas, em geral, no Nordeste e no Sudeste do país.

Categoria sociogeográfica. Esta categoria abrange os indicadores de identidade encontrados nos territórios onde os atores reconheceram elementos da natureza ou na geografia (paisagem ambiental, rios, cobertura florestal, relevo, bacias hidrográficas, ecossistemas, etc.), as marcas mais significativas de suas identidades territoriais, enfatizadas como os atributos mais significativos da identificação dos espaços territoriais.

Como exemplificação, os atores do território do Sertão do Pajeú reconhecem o Rio Pajeú como o elemento mais significativo da identidade territorial. Conhecido popularmente como o *Velho Pajeú*, o rio foi identificado ao ser o elemento ao redor do qual gira a vida econômica e cultural da região. Já no território de Cocais, o elemento identificador (e unificador) é o sentimento de pertencer à região em que predomina a mata dos cocais (coco babaçu). Base principal da sobrevivência da maioria da população, os “cocais” expressam a atividade econômica da região, constituem a forma de ocupação dos espaços e das manifestações culturais e são a principal forma de organização política em luta pela terra e pelo acesso aos recursos.

Os elementos da paisagem natural, nesses casos, refletem uma forte e estreita interação com o meio físico e adquirem o peso significativo nas representações locais e na forma de relacionar-se ao espaço. Esses aspectos podem ser encontrados também em relação aos rios São Francisco e Amazonas, ao Pantanal, etc.

É significativo também que os indicadores de identidade sociogeográficos sejam encontrados, da mesma forma que os socioculturais, nos territórios de áreas da ocupação antiga, com mais de duzentos anos. As referências geográficas ou ambientais e socioculturais exigem tempo para serem

processadas e para configurar significados que se destacam nas representações coletivas e nas formas de relacionar-se com o espaço. É preciso tempo para que a história possa imprimir os significados em algum elemento do meio físico e fazer desta representação a mais expressiva forma de ocupação dos espaços.

Categoria sociogeográfica e econômica. Nesta categoria, inserem-se os territórios onde os atores reconhecem simultaneamente o meio físico, a geografia e as atividades econômicas como as expressões mais significativas de suas identidades territoriais. Casos em que os elementos da paisagem ambiental, como rios, cobertura florestal, ecossistemas, etc., foram associados às formas de produção econômica para distinguir os atributos mais significativos que marcam a identidade.

Marcas reconhecidas de forma alternada – um rio ou uma bacia hidrográfica –, como nas atividades produtivas, particularmente, significam alta produtividade (maior produtor de pinha ou de cebola) ou outra qualificação. Embora os atores reconheçam na atividade econômica parte dos atributos da identidade que foram historicamente dominantes na região e parte na geografia física, os territórios rurais se encontram em áreas de ocupação intermediária – entre as mais antigas (200 anos) e as mais recentes (menos de 50 anos) –, em um período iniciado há menos de um século. Dessa forma, os territórios se situam em uma transição em que a geografia, embora destacada conformação espacial, não teve tempo suficiente para ser consolidada como um atributo expressivo da unidade territorial. Por sua vez, a atividade econômica dominante, apesar de ter moldado a forma de ocupação dos espaços na região, enfrenta crises sucessivas, perdendo espaços para outros setores como a silvicultura.

Categoria socioeconômica. Nesta categoria, os atores identificaram – como o que há de mais significativo nas identidades territoriais – as atividades econômicas dominantes. Como exemplo, territórios encontrados em diversas regiões do país: Litoral Sul do Estado da Bahia, o Norte Fluminense (RJ), o Oeste Catarinense (SC) e Águas Emendadas (este inclui três unidades da Federação: Goiás, Minas Gerais e o Distrito Federal e entorno). Nesses territórios, as expressões de identidade foram atribuídas às atividades produtivas dominantes que moldaram a forma de ocupação da terra e determinaram o ritmo do desenvolvimento econômico e social, como nos exemplos da economia da cana-de-açúcar, do cacau, das cadeias produtivas, do petróleo ou, ainda, da borracha.

Característica significativa desses territórios é o fato de os atores expressarem atributos da identidade socioeconômica à localização,

notadamente em relação às áreas de ocupação relativamente recentes, com menos de um século. Em muitos casos, a ocupação vinda do exterior poderia ter ocorrido em períodos anteriores, mas, devido a pouca expressão, só a partir do século XIX tornaram-se mais intensas e efetivas. Com isso, conformaram a paisagem socioeconômica que se reproduz na atualidade. Os territórios reconhecidos como do café, do cacau ou das cadeias produtivas do leite, da avicultura ou suinocultura refletem essa perspectiva. Nessas regiões, apenas a economia ou os sistemas produtivos tiveram tempo hábil para consolidar os atributos que imprimem marcas de identificação coletiva nos espaços territoriais.

Categoria socioambiental. Nesta categoria, estão incluídos os indicadores de identidade referidos aos espaços criados para as unidades de proteção ambiental (parques, estações ecológicas, florestas, etc.), caso do território do Vale do Ribeira, localidades em que essas marcas de identidade foram reconhecidas. Essas unidades configuram extensões territoriais que se amoldaram a partir da criação de um conjunto de unidades de conservação, com força que tende a impor ritmo na forma de ocupação, nas preocupações e discussões das instituições e nas formas de articulação da política local. O discurso ambiental passa a ocupar espaço significativo nas formas de representação.

Os processos de criação das unidades de proteção ambiental constituem forças importantes impressas nas representações das identidades territoriais. Eles são fenômenos recentes que têm ocorrido especialmente nas últimas quatro décadas, com a intensificação das políticas ambientais e de criação de reservas ecológicas no país. Observa-se a tendência de ocorrer nas áreas caracterizadas pela economia centrada historicamente na pequena produção ou em outras atividades do baixo impacto ambiental que se reproduziram à margem do desenvolvimento econômico. Isso resulta em extensas áreas naturais preservadas que foram transformadas em unidades de proteção ambiental. Na maioria das vezes, essas unidades levam à criação de uma identidade externa à maneira local por razões alheias à população e que só são efetivadas à medida que é reconhecida e adotada pelos atores locais.

Categoria sociopolítica. Categoria que inclui os indicadores de identidade territorial encontrados nos territórios localizados em áreas de ocupação recentes, a exemplo do Sudeste Paraense (PA) e Cantuquiriguaçu (PR), locais onde os atores reconheceram os movimentos sociais e as formas de organização social em luta pela terra como as mais significativas expressões da unidade territorial.

Embora o território de Cantuquiriguaçu exiba um passado histórico de ocupação que se estende ao início do século XX, houve um reforço em

meados do século, e mais recentemente, com o intenso movimento de ocupação da terra por intermédio de maciços assentamentos da reforma agrária que impulsionam novo ritmo à paisagem social e espacial.

É significativo que as representações recaiam sobre esses movimentos de luta e de ocupação da terra, bem como suas organizações e articulações políticas, reconhecendo-os atributos de identidade essencialmente políticos. Trata-se, nesse caso, de uma identidade emergente, identidade em formação, que ainda não tem realce nas diferentes tendências, conforme os próprios atores reconhecem, pois são conscientes do tempo necessário ao processo de configuração local, quando será possível produzir significados evidentes de pertinência ao território.

Esses movimentos de ocupação recente e de conformação de novo espaço territorial constituem as marcas mais expressivas para indicar a formação de uma unidade social e territorial e a pertinência a esta, o que está contido no plano de representações políticas. Foi durante a mobilização para o acesso e fixação na terra recém ocupada, sob diversas estratégias de luta, que os atores locais encontraram os elementos para expressar uma unidade política e territorial, além de sentimentos inerentes à referida área. Assim, as representações políticas asseguram uma forma de identificação e reconhecimento territorial, em particular, nos locais onde a história é muito incipiente para prover atributos econômicos, culturais ou geográficos com significados a serem processados e reorganizados ao longo do tempo.

Há casos de territórios em que se configuram indicadores de identidade política com evidência do fator étnico ou das diversidades culturais, que podem ter destaque significativo no cenário territorial. Têm-se, então, localidades para onde confluem populações de diversas procedências e origens culturais. Quando ocorrem, em um primeiro momento, enfrentamentos, há uma tendência a reforçar as diferenças, embora não-conflitivas, entre os diversos grupos sociais que passaram a compor a paisagem social do território.

De se ressaltar que mesmo que indicadores de identidade territoriais apareçam predominantemente em determinados territórios rurais, não significa que nesses mesmos territórios deixem de existir elementos de reconhecimento e de pertinência de outras categorias que não fazem parte da construção territorial e do sentido de identidade. Mesmo que esses indicadores sejam os mais expressivos, não são originais, mas constituem parte da interpretação dos atores locais entrevistados e são obtidos a partir do foco traçado sobre as políticas de implemento nos territórios rurais pela SDT/MDA.

5.5. Territórios Rurais e Outras Formas de Configuração Espacial-Regional

Além do implemento dos territórios rurais, realizado pela SDT, há formas de configurações espaciais e/ou regionais que se sobrepõem a essa metodologia. As configurações espaciais prévias foram significativas e determinantes na delimitação e nos ajustes subseqüentes, referidos nos limites de influência dos territórios rurais.

O primeiro e mais evidente recorte espacial que se sobrepõe aos limites dos territórios rurais são as microrregiões, que podem incluir total ou parcialmente um ou mais territórios. Outros recortes espaciais prévios aos territórios foram configurados nos programas governamentais de desenvolvimento regional, a exemplo da Agência de Desenvolvimento Sustentável do Seridó (Adese), no território do Seridó, e o Pólo de Desenvolvimento do Semi-Árido Cearense, no território de Itapipoca. Tais programas são específicos de desenvolvimento, implantados em área ou região com questões pontuais a serem superadas. A dinâmica desses programas estabelece um conjunto de relações de ordem política, econômica ou institucional, de amplo alcance, que conformam espaços específicos da gestão social. Muitos desses programas foram determinantes para a delimitação dos territórios rurais.

O quadro a seguir contém formas de espacialidades associadas à identidade e relativas aos territórios em pauta:

Quadro 8. Outras formas de espacialidades encontradas

Território	Identidade expressada	Outros espaços territoriais encontrados
Seridó/RN	Sociocultural	- Microrregiões Seridó Ocidental/Seridó Oriental/Serra de Santana - Nordeste Semi-Árido - Zonas homogêneas de Caicó, Currais Novos, Serras Centrais (Governo estadual) - Pólo Sindical - Geds (Grupo de Estudo sobre a Desertificação no Seridó) - Idema (Instituto provincial de meio ambiente) - Adese (Agência de Desenvolvimento do Seridó)
Cariri/PB	Sociocultural	- Microrregiões Cariri Oriental/Cariri Ocidental - Mesorregião Agreste Paraibano - Pacto Novo Cariri (Associação de municípios estaduais/Sebrae) - Projeto Don Helder Câmara

Território	Identidade expressada	Outros espaços territoriais encontrados
Serra Geral/MG	Sociocultural	- Pólo de Desenvolvimento do NE - CUG (Consórcio de Assentamentos) - Projeto de Revitalização do Rio São Francisco - Programa Bacias Hidrográficas com Vulnerabilidade Ambiental
Itapipoca/CE	Sociogeográfica	- Pólo de Desenvolvimento do Semi-Árido Cearense - Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Ceará (Fetraece) - Comitê de Bacia Hidrográfica do Curu - Comitê de Bacia do Litoral
Cocais/MA	Sociogeográfica	- Mesorregião Leste Maranhense - Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento (Cinpra) – consórcio de municípios - Banco do Nordeste (área de abrangência)
Sertão do Pajeú/PE	Sociogeográfica	- Microrregiões do Pajeú, Sertão do Moxotó, Sauce - Pólo sindical - Codepe (Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco) - Agência Provincial de Planejamento e Investigação de Pernambuco/Região de Desenvolvimento do Sertão do Pajeú - Projeto Don Helder Câmara
Pólo Colatina-ES	Sociogeográfica e econômica	- Comitês de bacias hidrográficas - Adene (Agência de Desenvolvimento do NE) - Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural (Incaper) - Seag (Secretaria Estadual de Agricultura) - STR-Colatina
Litoral Sul/BA	Socioeconômica	- Amurc (Associação de Municípios da Região Cacaueira) - Banco do Nordeste (área de abrangência) - Pólo sindical
Águas Emendadas - DF/GO/MG	Socioeconômica	- Ride (Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno) - MIN
Norte Fluminense/RJ	Socioeconômica	- Pólo Petroquímico da Bacia de Campos
Oeste Catarinense/SC	Socioeconômica	- Amosc (Associação de Municípios do Oeste Catarinense) - Mesorregião da grande fronteira - Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR, Governo estadual) - Cidema (Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental) - Apaco (Associação dos Pequenos Produtores do Oeste Catarinense)

Território	Identidade expressada	Outros espaços territoriais encontrados
Vale do Ribeira/SP	Socioeconômica e ambiental	- Codivar (Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Vale do Ribeira) - CGRH (Comitê de Gestão de Recursos Hídricos da Bacia do Vale do Ribeira) - Fórum da Mesorregião do Vale do Ribeira e Guaraqueçaba - Consad (Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local)
Cantuguiriguaçu/PR	Sociopolítica	- Associação de municípios de Cantuguiriguaçu
SE Paraense/PA	Sociopolítica	- Mesorregião SE Paraense - Microrregião de Marabá - Associações de cooperativas da agricultura familiar

A configuração do espaço promovida pelos programas da Adese no território do Seridó foi decisiva na definição dos municípios que seriam parte do território. A primeira delimitação de território elaborada pela SDT incluiu 14 municípios, priorizando aqueles com maior concentração de agrônomos familiares, não validados pelos agentes locais. Estes exigiram a inclusão de 25 municípios contemplados para as ações do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Seridó (PDSS), elaborado também pela Adese.

No nível dos programas governamentais, encontram-se programas de ação das mesorregiões implantados pelo Ministério da Integração Nacional, em que o recorte espacial integra espaços de mais de um estado. Em alguns territórios, as mesorregiões dividiram os agentes locais, como no Oeste Catarinense (SC), ao concentrar esforços da ação na grande fronteira, entre a Mesorregião do Mercosul e o Vale do Território do Ribeira, nos Estados de São Paulo e Paraná, e a Mesorregião do Vale do Ribeira e Guaraqueçaba.

Sob o ponto de vista do desenvolvimento econômico, encontram-se recortes do espaço promovidos também pelas instituições bancárias, em especial àquelas que se referem ao funcionamento das regiões e que tiveram decisiva importância para a delimitação dos territórios agrícolas. O grupo de doze municípios que integram o território de Cocais (MA), v.g., faz parte da área de influência e da organização territorial.

Os cortes espaciais em alguns estados fazem parte dos instrumentos de planejamento de seus governos – programas regionais que objetivam a descentralização administrativa regional. Em 2002, o Governo do Estado de Santa Catarina criou e pôs em funcionamento 29 secretarias de desenvolvimento regional (SDR) em municípios que compõem o Oeste

Catarinense – parte em Chapecó; parte em Lourenço do Oeste. Municípios como esses constituem espaços regionais importantes. Alguns, contidos na delimitação territorial de certos estados, vêm sendo organizados há várias décadas por institutos como a Amosc (Associação das Cidades do Oeste Catarinense), criada em 1968, que abrange 20 cidades do território do Oeste Agrícola Catarinense. Outras duas associações de cidades nos territórios de Cantuquiriguaçu (PR) e Cocais (MA) tiveram peso significativo na delimitação dos territórios agrícolas. A associação das cidades de Cantuquiriguaçu, criada em 1984, com força de organização e forte punho, incorpora 20 cidades na área da influência do território agrícola. A conformação e a delimitação do território de Cocais resultaram a estrutura da Confiança Intermunicipal de Produção e Abastecimento (Cinpra), fundada em 1997.

As instituições religiosas têm importância significativa na constituição dos espaços, em particular a Igreja Católica, por meio das dioceses, que mantêm conjuntos de cidades. Muitos programas de ação social promovidos por setores da igreja tendem a instituir um sentido de apropriação ao integrar representantes de algumas cidades em um mesmo espaço geográfico (da diocese).

Por fim, os espaços criados para os setores da sociedade civil – com suas organizações – e para os movimentos sociais mostraram-se diferentes. Em alguns territórios, constataram-se diversas formas de organizações da sociedade civil com influência regional, como os sindicatos, federações de trabalhadores, cooperativas, etc. As organizações não-governamentais que prestam assessoria aos movimentos sociais também se distinguem em termos de funcionamento de alcance regional, estendendo sua ação para algumas cidades – o que integra um conjunto de agentes de diversos locais.

Essas diversas formas de espacialidades que se sobrepõem aos territórios rurais implantados pela SDT/MDA expressam a complexidade e o dinamismo das realidades locais, que abrigam vários recortes espaciais, delineados por vários focos de interesse projetados sobre elas – governamentais ou da sociedade civil organizada. Em todos os territórios rurais, sobreposições dessa variedade de recortes espaciais e regionais foram encontradas, expressando a convergência de interesses inerentes à região, o que evidencia a capacidade de organização e a articulação dos grupos sociais locais.

Alguns territórios destacaram-se, devido à ampla experiência em associações regionais para a promoção de um desenvolvimento comum – resultado de um passado histórico bem consolidado –, como a atuação da Associação dos Municípios do Oeste Catarinense (Amosc), criada há cerca de quatro décadas. Esse movimento foi pioneiro na promoção de uma associação de municípios com vistas ao desenvolvimento regional,

indicando uma cultura de organizações regionais delineadas em diversas partes do país de forma mais ou menos intensa. É possível observar que a idéia de territorialidade foi mais bem aceita pelos atores locais nos territórios em que existem associações de âmbito regional, efetivadas há mais tempo, conforme depoimento de um representante do território de Cantuquiriguaçu – “quando essa coisa do território veio, nós já estávamos bem organizados” –, ao explicar a convergência de seus interesses no desenvolvimento regional sob a política territorial da SDT.

5.6. Variações na Conformação dos Territórios – Área Rural

Os textos oficiais da SDT, assim como os planos, indicam a importância que as identidades têm na conformação dos territórios. Na prática, essa perspectiva não tem sido contemplada em termos da caracterização e delimitação.

Os critérios adotados têm mais conteúdos técnicos do que as expressões das identidades locais e, entre estes, está o critério de 80 hab./km² para a condição rural da microrregião homogênea (MRH). Sob esse critério de caráter rural, foram consideradas microrregiões cidades vigorosas em seu interior, tendo por destaque mais emblemático o território de Águas Emendadas, que atende ao critério com a inclusão de Brasília, mesmo diante de 91,7% da população do território ser urbana. Mesmo com essa alta proporção da população urbana, o território atende ao critério porque a densidade demográfica não chega a 40 hab./km², metade do previsto. A incorporação de vastas áreas adjacentes do Cerrado dos estados de Minas Gerais e Goiás, com densidades demográficas de 2 e 3 hab./km², fez baixar cerca de dez vezes o valor elevado definido no critério. Por isso, a densidade demográfica de Brasília (de 351 hab./km²) não impediu que o território fosse adequado.

De forma a desconsiderar centros urbanos como elementos polarizadores das atividades neles desenvolvidas, a condição rural do território revela uma distorção que de fato ocorre. O território é rural e desconhece a polarização urbana ou o território é um todo integrado, rural-urbano, e deveria utilizar a estruturação dos espaços ocupados pelos centros urbanos, ato que não se realiza em nome da preservação da política setorial da SDT/MDA.

A manutenção da atual condição rural do território tende a desconsiderar três situações que devem ser pesadas nos processos de conformação das unidades territoriais: a) a polarização das atividades pelos centros urbanos; b) a urbanização; e c) a extensão das cadeias do agronegócio.

A urbanização, exemplificada pelo território do Vale do Itajaí (SC), constitui referência de antídoto à exclusão dos centros urbanos à medida que o vetor urbano, considerado estruturante do espaço geográfico, incorpora o espaço rural do território. Considerando que esse processo implica inovação quanto à ocupação da terra, a emergência de novas atividades e o desafio de nova inserção do espaço rural no estado e no país, a urbanização deveria ser levada em conta na busca dos elementos da identidade que conformam o território. A decisiva aplicação dessa perspectiva levaria a mudar a natureza do território de rural para rural-urbano. Nesse caso, a natureza das atividades é o que mais interessa; e, menos, a área em que são desenvolvidas.

O terceiro caso trata da reconversão da agricultura familiar – reestruturada ou não – ao agronegócio por meio das cadeias de produtos. Independente da localização (rural ou urbana) das unidades de processamento do agronegócio, a reconversão engendra uma forte articulação entre as atividades produtivas rurais e os centros de consumo situados fora do território, caso do território do Oeste Catarinense. Enquanto o processo de reconversão deixa entrever certa confusão de conceitos (rural, não propriamente rural), o processamento alude à diluição das fronteiras rígidas entre o rural (local) e o urbano (atividades). Não considerar os centros de consumo implica distorção ao excluir espaços fundamentais que fazem parte da territorialidade em pauta.

Espera-se que, ao se utilizar os critérios da identidade no reconhecimento e na delimitação dos territórios, interrompa-se o confinamento do território à área rural. Isso decorreria, entre outros aspectos, das vinculações mais expressivas entre as atividades desenvolvidas no território e as propostas no espaço, caso em que o eixo produção-consumo passa a ser adotado como contínuo.

De forma geral, é possível afirmar, com exceção de casos extremos, que os territórios onde a SDT atua são relativamente homogêneos e compostos por um número similar de municípios com dimensões quantitativas semelhantes, o que lhes atribui um caráter de ‘escala única’. Considerando sempre a média, têm-se, na *subamostra* avaliada, territórios: compostos por 22 municípios (de 10 a 34); com área de 12 mil km² (de 5 a 60 mil km²); e com, aproximadamente, 300 mil habitantes (de 130 a 550 mil) – destes, 91 mil (variando de 30 a 200 mil) habitam o principal município do território.

Essas similaridades se devem aos critérios quantitativos definidos pelo MDA para a delimitação dos territórios. E mostram-se problemáticos quando se pensa nas identidades territoriais, pois a dinâmica da construção apresenta dimensões que não se expressam em dados meramente quantitativos. A expressão da identidade territorial, construída a partir de

determinado evento histórico, dificilmente está circunscrita ao município (em seu tamanho e número de população).

Em princípio, os territórios são reconhecidos pelos atores sociais como elemento orientador da intervenção pública. A tipologia passa a ser considerada instrumento de gestão da política, podendo constituir instrumento dos atores locais quando e no caso em que se encontrem exercitando o papel de lideranças representativas em colegiados de nível regional ou nacional.

5.7. Grupos e Identidades Sociais: História Territorial

Em algumas situações, foi constatada – em regiões de ocupação antiga – a coexistência de longa duração entre grupos nativos que continuam a existir e grupos de descendentes de migrantes de algumas partes do mundo. É a situação encontrada, em particular, nos territórios do Sul do país, mais especificamente no Paraná, onde se encontra a maior concentração de populações nativas (Kaingang, Guarani e Xeta), ao lado dos descendentes de escravos e de migrantes italianos que aqui chegaram, no início do século XX, motivados pela política de imigração brasileira.

Na década de 1950, ocorreu uma nova leva migratória, especialmente com a entrada de descendentes dos migrantes das “velhas colônias” do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais, estimulados pela terra fértil. A relação com os grupos nativos locais foi marcada historicamente por conflitos, pois a ocupação da área significou, para os migrantes, a retirada desses grupos nativos de parte de suas áreas. Nesses casos, a diferença evidente de interesses dos diversos grupos sociais resultou em relações de conflitos e exclusão.

A composição social e a ocupação histórica desse território, entre outros, na Região Sul, oferecem elementos importantes à identidade territorial. A região onde estão os territórios de Cantuquiriguaçu, Catarinense e Chapecozinho (meio oeste ao oeste disputado), em Santa Catarina, está inserida em uma área marcada por conflitos de fronteira desde os tempos coloniais: no início, com o reino espanhol; mais tarde, com a Argentina; e, no começo do século XX, entre o Paraná e Santa Catarina, cujos limites foram definidos em 1916.

No começo do século XX, a iniciativa privada promoveu intenso movimento migratório, vindo de antigas colônias do Rio Grande do Sul. Esse contexto gerou a contestação de limites territoriais pelos estados de Santa Catarina e Paraná, resultando no movimento messiânico *Revolta do Contestado*. A

importância dessa disputa se reflete na exigência feita pelos agentes locais em nomear o território de Contestado, em substituição a Chapecozinho. A adoção desse evento histórico, como indicativo da identidade territorial, se deve ao significado social para um dos grupos coletivos desse espaço geográfico – sua área de influência extrapola as subdivisões referidas aos respectivos territórios. Neste caso, conformaram apenas um território.

Observando os sistemas produtivos, encontra-se o detalhe das características que permitem reconhecê-los como unidades distintas. No território de Cantuquiriguaçu, predominam atividades agrícolas e construção em madeira sob forte concentração agrária. Em outros territórios, constata-se a diversidade das atividades econômicas, com o predomínio das características de pequenas unidades familiares atreladas às cadeias produtivas tanto de aves quanto de suínos. Nas cidades desses territórios, é possível constatar as espirais sociais institucionalizadas, por meio dos teatros e das cooperativas intermunicipais, na construção de identidades territoriais particulares.

Essa percepção aponta para a perspectiva relacional e contextual das identidades. Se, por um lado, é possível compilar uma identidade territorial, tendo por ponto de partida um evento histórico, o que possibilita encontrar um território com determinada configuração espacial; por outro, ao construir uma identidade territorial, a partir dos sistemas produtivos, consegue-se uma configuração espacial diferente. Seguindo Castells, as identidades conformam processos de “construção de significado pautado no atributo cultural ou, ainda, um conjunto de atributos culturais inter-relacionados, que prevalecem sobre outras fontes de significado”. Cabe a tarefa de recolher os significados que se sobrepõem aos demais, reconhecendo e delimitando uma unidade territorial com expressão de identidade.

Nos diversos espaços do planejamento federal, não constam expressões diretas referidas às manifestações culturais. Na maioria das vezes, são enfatizadas as festas religiosas, como o *boi-bumbá* ou *cordões*. A falta de informações não significa que essa dimensão não deva ser considerada em relação às identidades territoriais. Pelo contrário, há diversas e fortes evidências de manifestações culturais que expressam unidades territoriais: as do Padre Cícero (CE), as festas do Divino (MG, GO e MA) ou, ainda, os bois-bumbás (AM), que tendem a estabelecer ligações entre identidades e determinadas áreas territoriais.

Ao se tratar de uma discussão originada na SDT/MDA, é natural que a terra ocupe lugar central ao constituir o espaço físico onde se constroem relações sociais que determinam as formas e as estratégias de ocupação, notadamente por atribuir valores e significados que definem critérios para uma identidade territorial.

Além das terras dos indígenas e dos quilombos, de caráter étnico, há outras formas de ocupação e de apropriação da terra, que implicam conceitos e atribuições de caráter cultural e que são caracterizadas por seu uso coletivo. Por exemplo, pequenos proprietários de base familiar no território do Cariri (PB) fazem uso coletivo da terra para a criação de animais. Esses produtores adotam uma modalidade de uso da terra que conjuga a apropriação privada com a atuação dos familiares que melhor operam o uso coletivo da terra com suas características. Esse tipo de modalidade de uso da terra é típica expressão de uma dimensão identitária.

A questão agrária aponta para outro aspecto importante, relativo aos processos de regularização. No exemplo da Amazônia, destaca-se a grande variedade de situações encontradas: a) terras sem ocupação e sem regularização; b) terras ocupadas de forma irregular pelos agricultores; c) terras destinadas à colonização (agrovilas), com situação de posse irregular devido à interrupção do processo; d) ocupação de grandes áreas por proprietários privados; e) reservas ambientais; f) terras indígenas; e g) terras de quilombos.

Essas situações evidenciam os conflitos deflagrados pela disputa da terra. A amostra trabalhada inclui diversos exemplos desses conflitos: território de Pontal de Paranapanema (SP); na Serra Geral (MG); e na Transamazônica e em Xingu (AM). Nas áreas de fronteira, é preciso considerar as questões de soberania nacional e os problemas de *transnacionalidade*, como os que ocorrem com os “brasilguaíes” na fronteira entre Brasil e Paraguai e os “brasolíviás” entre Brasil e Bolívia.

Em grande parte dos territórios, ocorrem sérios problemas de degradação ambiental e esgotamento dos recursos naturais renováveis (como solo e água) devido a explorações inadequadas dos recursos, resultando nos fenômenos da erosão, extração intensiva de madeira, da caça e da pesca. Os recursos naturais marcam de forma inconfundível o ritmo e o processo social do território.

No caso dos territórios do Nordeste inseridos no semi-árido, há, de fato, grande dificuldade devido à escassez de água e dos processos decorrentes da salinização e desertificação, fatores que se convertem em mobilização por parte dos atores locais e atribuem significado indicativo de dimensão identitária para a caracterização e delimitação do território. Assim, a problemática ambiental, como o uso e a escassez da água, pode ser tomada em maior ou menor medida como os elementos materiais sobre os quais recaem os significados que norteiam os critérios de identidade ao definirem o panorama do modo de vida social e produtivo dos habitantes.

5.8. Alcance e Cobertura dos Territórios de Identidade

Há evidência de que os caracteres da identidade dos territórios em pauta aplicam-se a áreas mais extensas do que as dos territórios rurais, objeto do plano territorial, indicando que estão sendo utilizados indicadores de identidade que subestimam a área de influência desses territórios. A partir da trajetória histórica de ocupação, uso dos recursos pela população e estado atual dos indicadores selecionados, deve-se observar o momento de se delinear os prováveis cenários para a população do território. Além disso, deve-se ter cuidado especial com os casos que apontam para desenvolvimentos descontínuos, em face da possibilidade de significar um fator de desintegração e de mudanças nas formas de identificação, indicando o caráter transitório na formação das identidades territoriais que, por natureza contextual e relativa no espaço e no tempo, têm implicações no objeto que as motivam.

É importante dispor de critérios que orientem o desenvolvimento rural na escala territorial. Por isso, é necessário que a estratégia geral considere a distribuição da população em todo o território nacional – cerca de 80% da população se concentra em aproximados 20% do território nacional –, dados que propõem certa polarização entre espaços muito vazios e outros com muita concentração humana. Nos espaços, a população encontra-se mais dispersa e carece de redes de conexão entre atores que a SDT empreende seus esforços. Para tanto, levantam fatores de identidade que sirvam melhor ao delineamento dos territórios e à intervenção pública.

É de vital importância ter claro que a construção de Territórios de Identidade e a apropriação destes conceitos exigem dedicação por parte dos diversos atores, em particular, os atores que fazem parte da estrutura das políticas públicas federais. É fundamental estabelecer um conjunto de critérios de identidade para que se possa definir um eixo central para a caracterização e a delimitação do território, sabendo-se que nem todos os critérios serão utilizados no conjunto de todos os territórios. Fatores de identidade devem pautar-se nos eventos, fenômenos e processos que organizam a trajetória histórica do território em termos da ocupação dos espaços pelos atores passados e atuais. As questões étnicas devem ser observadas quando da formação das identidades territoriais para fins de delimitação, assim como os fatores e os períodos históricos remotos (século XIX e precedentes), a fase de formação entre guerras e pós-guerras do século XX e os períodos recentes, a partir dos anos 1970-80 do século XX.

Por fim, deve-se ter presente que as diferentes dimensões da realidade dos territórios brasileiros, que lhes concedem características de território

integral, são, ao mesmo tempo, complexas e de grande potencialidade para o próprio desenvolvimento. A dimensão produtiva ou econômica abrange as características do emprego e da produção nos espaços rurais e o nível de articulação competitiva e sustentável da economia desses territórios, ante a dinâmica dos mercados dinâmicos. A dimensão identitária ou territorial caracteriza-se pelo apego às identidades como fontes de significado e de experiência de uma coletividade – muitas vezes, identidades pré-existentes e presentes nos territórios rurais. Castells afirma que as identidades como convenções sociais necessárias são construídas “da matéria-prima fornecida pela história, geografia, biologia, instituições produtivas e reprodutivas, pela memória coletiva, por fantasias pessoais, por pompas de poder e por revelações de cultos religiosos” (1999, p. 23). Portanto, resultam da visão dos atores sociais em termos de tempo e de espaço.

Para a caracterização da realidade rural desses territórios, deve-se verificar a maneira (extensão) com que são percebidos. Tem-se, como o local da atividade – ação – imediata do sujeito, o elemento que mostra a diferença em relação ao conceito de região, pois, na concepção de região, o sentido de identidade constitui abstração para os indivíduos, faltando-lhes ação imediata sobre o local. Há também o território como o local de identidades significativas. Dessa forma, o lugar consiste no espaço da vivência, convivência e posse, como ponto de referência cotidiana – essencial para a compreensão da sociedade. Os territórios em estudo devem ainda ser analisados em termos produtivos e identitários, além das articulações – solidárias e/ou contraditórias que existem nesses territórios e no entorno externo regional e nacional.

A revisão dos processos de gestão territorial, seguidos pelos territórios de Identidade, foi objeto de trabalho de campo e possibilitou a identificação de um conjunto de componentes que foram determinantes nas características diferenciadas dos territórios. Permite, inclusive, estabelecer pistas para as hipóteses básicas que serviram à seleção de indicadores que nortearam a aproximação da diferenciação e da construção de tipologias territoriais.

5.9. Síntese das Características de Identidade e Territorialidade

O primeiro aspecto analisado se refere ao marco geral descritivo dos Territórios de Identidade na qualidade de localização geográfica, referências históricas territoriais e situação socioeconômica.

Localização geográfica. As principais características de localização geográfica, referente à diferenciação dos Territórios de Identidade, levam ao destaque dos aspectos a seguir:

- as unidades geográficas se expressam com força quando, nos Territórios de Identidade, há bacias hidrográficas, espaços litorâneos, ecossistemas de interesse especial ou áreas de transição entre estes;
- a associação aos pólos de desenvolvimento de identificação regional ou nacional constitui outra característica importante de localização dos Territórios de Identidade;
- os Territórios de Identidade são compostos por municípios de mais de um estado, o que constitui situação especial;
- os municípios originários – que ao longo da história foram subdivididos para criação de outros novos municípios – continuam sendo referência geográfica importante na construção territorial.

Referências históricas territoriais. Sobre os processos históricos é possível enfatizar os aspectos a seguir:

- os processos de planejamento regional e estadual configuram diversos tipos de espaços claramente reconhecidos e priorizaram a definição dos Territórios de Identidade conforme a seleção realizada pela SDT;
- unidades espaciais foram definidas a partir de diversas ações de programas públicos permanentes e com tradição (de caráter estadual, regional ou federal); essas ações e seus antecedentes institucionais constituem fortes referências na conformação dos Territórios de Identidade;
- os espaços são influenciados por processos metropolitanos que irradiam sua influência sobre amplas áreas rurais;
- são inerentes à instituição dos Territórios de Identidade e constituem peso nas regionalizações feitas previamente por diversos processos de planejamento implantados nos espaços que conformam os territórios;
- as associações de municípios constituem processos de tradição na gestão dos territórios e são identificadas como referências históricas especiais na conformação territorial;
- no mesmo sentido das associações, atuam os processos de conformação dos comitês das bacias que têm tradição na gestão territorial; marcando, em alguns casos, seu caráter e os territórios que foram desenvolvidos em torno da exploração de seus atrativos por meio da indústria do turismo;
- o peso especial dos processos de colonização dirigidos à ocupação territorial marca as condições particulares das formas de produção, redes

sociais e institucionais e condições da organização cultural;

- a importante gestão da Igreja Católica em alguns territórios, associada à aplicação dos princípios da Teologia da Libertação, gerou um modelo de intervenção eclesial importante que continua tendo peso nos processos de delimitação e gestão de territórios;
- as lutas e os processos das organizações da sociedade civil, também marcantes nas lutas históricas de conformação territorial, definem a forte relação entre organizações e processos reivindicativos com expressão de territorialidade;
- por fim, os processos dos grupos étnicos expressam suas visões particulares e formas de organização e gestão próprias, associadas aos fortes processos de permanência, apropriação e pertinência territorial; e, apesar de situados em poucos territórios, apresentam marcas distintas que lhes atribuem particularidades muito especiais.

Situação socioeconômica. As condições socioeconômicas constituem fortes características de conformação territorial, com influência determinante nos processos de conformação e gestão dos territórios. Destacam-se os elementos a seguir:

- os territórios expressam uma forte tendência em identificar-se com os sistemas econômicos dominantes, sobretudo quando se considera a relação com a política do MDA, que está por trás dos processos de territorialização;
- os territórios possuem uma referência nítida com o processo de desenvolvimento econômico, e os sistemas produtivos e as cadeias agroalimentares têm maior expressão (casos especiais são as economias de enclave em que se constatam significativa exclusão, com características distintas; e os territórios onde predominam as atividades econômicas não-agrícolas);
- o forte traço da caracterização territorial referido às áreas sujeitas às condições adversas de produtividade e rentabilidade se associa às crises de sistemas produtivos particulares ou aos intensos processos de reconversão que afetam de forma grave a força de trabalho do território;
- as características de diferenciação territorial, devidas à presença de conflitos entre diversos sistemas de produção, estruturas de propriedade ou pressões dos processos de urbanização (nesses processos, observam-se fatores de instabilidade e o confronto que há na conformação territorial, o que expressa os processos políticos que os determinam);

- a emigração e o despovoamento estão menos presentes, mas, nos territórios onde há desestabilizações populacionais, constituem fatores determinantes da aglutinação dos atores sociais territoriais;
- as áreas afetadas por crises ambientais são reconhecidas como fatores socioeconômicos de grande influência na definição da territorialidade;
- a pobreza aparece como fator menos específico no papel de aglutinante territorial, constituindo característica que sempre aparece associada a algumas das condições acima, o que inviabiliza pensar em territórios específicos da pobreza.

Os critérios de diferenciação territorial, surgidos da visão que os atores envolvidos têm sobre os processos de *territorialização*, se refletem no conhecimento expresso da política do MDA, na apropriação dos processos, no conceito de território que vem sendo aplicado e na identidade explicitada como referência da territorialização.

Conhecimento e conceito da política do MDA. As visões expressadas pelos atores territoriais sobre a estratégia da política do MDA estão listadas abaixo:

- a essência participativa da estratégia impulsionada pelo MDA – no marco da gestão dos Territórios de Identidade – consiste no sentimento de compartilhamento do público como ação que integra os agentes públicos à sociedade civil e aos atores privados, tendo-se a estratégia geral como veículo para implantar processos de cooperação no espaço territorial (destaca-se o cenário da política que aporta o processo de desenvolvimento rural sob co-gestão, acesso à informação e participação nas decisões);
- integração ou discussão de/sobre diversos tipos de políticas chegam ao território, mas, no geral, são desenvolvidas de forma independente e pouco articuladas;
- aproveitamento dos espaços de planejamento e de participação, por meio de possibilidades abertas à coordenação, propiciados por ações federais, estaduais e em nível local;
- a característica prioritária consiste na necessidade da estratégia da SDT reconhecer os processos de políticas que afetam os territórios e impedir ações redundantes e contrárias aos processos, com maior grau de segurança;
- as dificuldades inerentes à superposição dos diversos critérios de territorialização utilizados por várias instituições e enfoques de políticas, nos processos de participação, se traduzem em confusão e desgastes (redundância de ações);

- a percepção – até então – de estratégias pautadas em decisões ainda centralizadas no âmbito federal e, especialmente, na seara estadual;
- a perspectiva pragmática da estratégia como rota para acessar os recursos públicos e como estrutura operativa, em apoio aos projetos territoriais (visão que norteia a apropriação de processos mais operacionais de planejamento e a formulação de projetos com maior ênfase na gestão e nos trâmites referidos aos processos do empoderamento).

Apropriação das políticas pelos atores. Com respeito aos processos de apropriação das estratégias implementadas pelos atores territoriais, têm-se encontrado aspectos que permitem diferenciar como é percebida a forma de implemento da política:

- a evidente apropriação dos atores, ao encaminhar as inquietudes e requerimentos das comunidades e grupos de interesse no intuito de convertê-los em projetos, com apoio e financiamento oficiais (destaque para a forma como os atores se apropriam do espaço em busca de reivindicações inerentes às próprias necessidades);
- a atuação de algumas organizações da sociedade civil, com agendas e propostas de desenvolvimento claras, consegue encontrar espaço de concretização da gestão e das lutas (ressaltam-se: um processo de pertinência e a apropriação dos mecanismos instaurados);
- atores mantêm ligação com grupos civis territoriais sem fazer parte destes;
- atores das estruturas institucionais públicas exercem liderança nos territórios com a intenção de aproveitar o espaço criado para articular políticas próprias (nesse sentido, ocorre a apropriação em outras instituições não referidas aos atores sociais, mas sem necessariamente excluí-los – a exemplo de quando se prioriza uma linha particular da política para o que se opera um processo de especialização de ações nos Territórios de Identidade);
- o processo de gestão nos Territórios de Identidade faz ressonância sobre os processos de desenvolvimento regional ou sobre os pólos de desenvolvimento que se apropriam do espaço criado para apoiar seus processos de gestão de políticas, programas ou projetos de desenvolvimento, gerando sinergia entre a estratégia do MDA com outras políticas mais gerais;
- o aproveitamento do processo de apropriação, que ocorre diante de incentivos reforçados aos atores quando encontram um caminho para exercer poder de influência no ordenamento das políticas, em especial, dos investimentos;

- os desafios evidenciados nas formas de superar as possíveis superposições entre as estratégias territoriais e as locais, de ordem municipal, tema que revela estreita relação com a possibilidade de as prefeituras se apropriarem, ou não, da estratégia e do cenário, face às implicações para os Territórios de Identidade, em termos do desenvolvimento de suas próprias estratégias.

Há uma clara manifestação sobre a necessidade de se fazer articulação com os processos que precedem aos territórios – na instrumentação e nos processos de planejar a articulação dos próprios processos dos Territórios de Identidade. Os possíveis conflitos – aparentes ou reais – entre processos já apropriados, com maior tempo de execução, e as novas estratégias propostas pelo modelo dos Territórios de Identidade podem levar a dificuldades durante a real apropriação por parte dos atores territoriais.

Conceito de território. A definição de Territórios de Identidade constitui chave básica ao conjunto da estratégia. Por essa razão, é fundamental ao imaginário o conceito de territorialidade adotado pelos atores. Seguem concepções a respeito:

- Território de Identidade como ordenador de estratégias que se relaciona às categorias de delimitação natural, institucional, econômica, cultural ou política (aqui, a territorialização é visualizada a partir de uma perspectiva operacional das políticas públicas);
- a conformação de diversos níveis ou escalas territoriais constitui critério de grande importância quanto às dificuldades de articulação de políticas, estratégias e regras de operação de políticas que dispõem de diversos níveis de gestão (níveis muitas vezes contraditórios com as realidades e com os motivos dos agentes territoriais, o que gera desgastes e dificuldades para a gestão e para o implemento das políticas);
- os Territórios de Identidade – vistos como instância intermediária em meio às estratégias meso e macrorregionais, estaduais e nacionais, e como estratégias locais, municipais – são percebidos como espaços de articulação territorial onde é possível integrar ações comuns e práticas similares de desenvolvimento promovidas por diversas instâncias públicas;
- há diferenças importantes no conceito territorial, conforme é possível perceber no processo de delimitação, reconhecimento e conformação dos Territórios de Identidade como processo central ou de caráter local;
- associação do território à estrutura operacional das organizações da sociedade civil, em particular, às estruturas territoriais das organizações de

agricultores familiares, sindicatos rurais ou de movimentos reivindicatórios referidos aos conflitos de terra (território como claro espaço de gestão).

Expressão da identidade. O foco central da análise empreendida nesse exercício é a identidade (força construtora das estruturas ou das delimitações do território), razão da análise profunda e detalhada feita anteriormente. Em termos de diferenciação, é pertinente enfatizar alguns aspectos com significados especiais:

- a agricultura familiar e os pequenos produtores constituem características da identidade com forte poder aglutinador dos atores na definição dos Territórios de Identidade, além de outras organizações que refletem grupos de interesse comunitários, com o principal interesse de encontrar espaços para superar os mecanismos de exclusão ou as barreiras à inclusão, que há em outras estratégias de políticas públicas;
- a identidade é pautada nas características comuns e nos interesses compartilhados de grupos associados sob condições de produção particulares ou de sistemas produtivos, muitas vezes, atrelados às cadeias produtivas, *clusters* ou produtos específicos;
- os padrões geográficos, pólos ou corredores de desenvolvimento regional configuram uma nova forma de identidade, são importantes na conformação da territorialidade e constituem expressões que manifestam uma importante base econômica territorial e as condições de intercâmbios existentes no interior dos territórios;
- a desigualdade como resultado de modelos econômicos concentradores e excludentes marcam características da unidade expressa em identidades que operam com muita força na ação social;
- as condições culturais, étnicas ou religiosas têm peso definitivo na identidade (de acordo com o caráter que as articulam) e determinam a associação com características dos processos históricos em que se desenvolvem;
- os tempos de maturação dos processos históricos, a tradição e o acúmulo de construção social são fatores determinantes no peso que as condições culturais, étnicas e religiosas têm na manifestação e na força da identidade (instituição de firmes processos de territorialização);
- é necessário enfatizar casos em que não há pleno reconhecimento da identidade do território, com clara dificuldade de expressão e de forma, de modo a destacar uma característica que aglutine as forças sociais territoriais (territórios em que a identidade está em processo de formação e de construção de suas expressões organizativas).

O terceiro aspecto investigado em busca de diferenciais territoriais se refere às ações de execução da política em seus principais componentes de delimitação territorial, instituições envolvidas, instituição de conselhos territoriais, lideranças e interações entre os atores nos colegiados.

Delimitação do território. A delimitação do território como processo de expressão política da territorialidade constitui um elemento essencial da estratégia operacional definida pelo MDA. Alguns aspectos destacáveis são:

- na delimitação dos Territórios de Identidade, predomina a definição da ordem estadual nos acordos e processos negociados e acordados com o MDA (nesses processos, foi respeitado o critério regional trabalhado pelos estados nos próprios processos de planejamento);
- a impressão que os atores territoriais e locais deixaram quanto à baixa participação na definição e na gestão dos processos referidos à conformação territorial (apesar de haver casos em que os atores territoriais dos conselhos vêm influenciando nos ajustes e limites de inclusão dos municípios);
- a ênfase dada à delimitação dos territórios – similar aos itens acima expostos – implica processos que definem aprendizagem prévia, habilidades e capacidades territoriais e inclui institucionalidades, processos dinâmicos de planejamento em implemento e dinâmicas que podem constituir-se na força dinamizadora da estratégia ou no freio à conformação de nova estrutura territorial, em virtude da forma como se alcança à integração complementar e não substituta;
- a delimitação, em alguns casos, foi ajustada a algumas instituições regionais que contam com lideranças regionais ou com programas de tradição e eficiência;
- o relevante peso do ajuste das delimitações aos processos de regionalização apoiados por processos técnicos de ordenamento territorial ou por projetos regionais importantes;
- os espaços econômicos, em especial os desvinculados dos circuitos das cadeias produtivas, *clusters* ou sistemas agroalimentares constituem limites e/ou alcances na delimitação dos territórios;
- a preocupação com o tamanho ótimo dos territórios é tema recorrente em termos da capacidade de gestão, massa crítica, definição de agendas acordadas e competências territoriais, que não concorram com as responsabilidades locais/municipais ou estaduais/regionais;

- os processos políticos pressionam a delimitação territorial por meio das lideranças das organizações da sociedade civil, instituições públicas e organizações de municípios com reivindicações para serem incluídas nas políticas do MDA, além de pressões de outros municípios em condições mais favoráveis quanto à situação fiscal e orçamentária.

Instituições envolvidas. O panorama das instituições envolvidas no processo de conformação dos Territórios de Identidade e dos seus colegiados mostra uma variada estrutura e diversos incentivos de inserção:

- as instituições regionais, estaduais e federais têm maior presença, com destaque para a importante presença das secretarias de agricultura dos estados;
- há prefeituras municipais de alguns territórios que constituem eixos de grande importância, mas, em contraponto, há outros territórios onde esses atores não participam e nem mesmo reconhecem o processo;
- instituições de grande importância e força, particularmente as federais (Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Caixa Econômica, Embrapa e Incra), têm grande peso e atuam como articuladores e facilitadores ao combinar suas estratégias de regionalização às dinâmicas de territorialização;
- a presença diferenciada de atores públicos e da sociedade civil, em geral, primam pela institucionalidade pública, levando a intuir tratar-se de processo em formação (tal situação é corroborada ao se observar essa atitude nos territórios em que há tradição e história de gestão territorial, devido à presença mais forte de organizações da sociedade civil);
- de se destacar as organizações da sociedade civil, que dispõem de estruturas nacionais (CUT, Contag e Fetraf) e a Igreja Católica, com grande capacidade de influenciar nas linhas prioritárias e na conformação territorial em territórios onde há maior grau de organicidade;
- as organizações privadas de produtores, empresários e de negócios têm menor presença no processo do territorialização;
- os conselhos estaduais têm importante papel na orientação dos processos e na interlocução entre os Territórios de Identidade e as instâncias federais;
- As universidades federais e estaduais têm assumido, em alguns territórios, não só a responsabilidade de acompanhar os procedimentos, mas, sobretudo o papel de serem facilitadoras dos processos.

Conformação e composição dos conselhos. Os conselhos territoriais (instância institucional que possibilita a gestão territorial, conforme os

princípios, objetivos e os mecanismos estabelecidos pela política) constituem pilares da estrutura política. Nesse sentido, são argumentos destacáveis:

- a institucionalidade territorial apresenta diversas instâncias que evidenciam o grau de complexidade refletido em importantes diferenças entre os territórios;
- colegiados, como assembléias, o executivo operacional, o núcleo técnico no assessoramento e acompanhamento, as entidades gestoras na execução e o conselho assessor permanente, em diversos graus de consolidação e desenvolvimento, constituem formas de ajustes institucionais;
- O processo de trabalho dos conselhos é um importante fator de diferenciação dos Territórios de Identidade e depende da heterogeneidade dos conselhos em relação: ao nível de desenvolvimento, à qualidade dos processos de informação e comunicação, à forma como são realizadas as convocações para instituir e operar os conselhos, à forma de eleição dos membros, ao grau de participação alcançada, à forma como as agendas são determinadas e decididas, ao modo como as decisões são tomadas e ao tempo de permanência ou rotação dos membros dos conselhos;
- os padrões de operação dos conselhos refletem diferenças em termos de representatividade territorial alcançada, representação dos diversos grupos de interesse, balanço referido à representação do poder público e da sociedade civil, capacidade de decisão e respeito às decisões tomadas, papel de funcionários públicos no conselho, relações existentes e comunicação dos representantes no conselho junto às suas bases sociais ou institucionais;
- aspectos operacionais relacionados aos problemas da administração dos conselhos devem ser considerados, quando muito grandes e quando relacionados à mobilização e ao financiamento de eventos;
- importância em se enfatizar aspectos como os processos antecedentes, quando são determinantes nas dinâmicas dos conselhos e nas lideranças pessoais ou institucionais, e o papel do técnico articulador do território, fatores que contribuem para a escala diferenciada de estruturas institucionais territoriais.

A conformação dos conselhos reflete uma importante participação da sociedade civil que adquire conhecimentos. A tabela a seguir mostra os níveis de participação, nos conselhos, da sociedade civil, governos, colegiados e membros individuais por estado da Federação.

Tabela 4. Níveis de participação nos conselhos

Estado	Percentual de membros da sociedade civil	Percentual de membros do governo	Percentual de membros de colegiados	Percentual de membros individuais
Acre	50%	50%	0%	0%
Alagoas	40%	21%	38%	0%
Amapá	50%	50%	0%	0%
Amazonas	39%	47%	14%	0%
Bahia	59%	39%	2%	0%
Ceará	50%	31%	19%	0%
Espírito Santo	51%	43%	6%	0%
Goiás	14%	44%	5%	38%
Maranhão	58%	38%	4%	1%
Mato Grosso	65%	35%	0%	0%
Mato Grosso do Sul	45%	38%	16%	0%
Minas Gerais	47%	36%	4%	13%
Pará	47%	43%	9%	0%
Paraíba	40%	36%	24%	0%
Paraná	39%	49%	12%	0%
Pernambuco	51%	28%	20%	0%
Piauí	25%	35%	39%	0%
Rio de Janeiro	66%	34%	0%	0%
Rio Grande do Norte	54%	39%	6%	1%
Rio Grande do Sul	49%	48%	3%	0%
Roraima	33%	48%	19%	0%
Santa Catarina	42%	58%	1%	0%
São Paulo	55%	42%	3%	0%
Sergipe	88%	13%	0%	0%
Tocantins	58%	42%	0%	0%

Fonte: Relatório da pesquisa estatística – estimativa.

Interação entre atores e conflitos. As relações entre os atores no interior dos conselhos refletem os processos de negociação, a solução de conflito e as possibilidades de se conseguir consensos para a gestão territorial. Seguem fatores diferenciadores e identificados no exercício das lideranças:

- existência de conflito em relação ao disparador dos processos de gestão social e de políticas, que possibilitam o desenvolvimento de propostas e iniciativas de solução; essas, por sua vez, conduzem às linhas de ação estratégicas e à concepção compartilhada de futuro;
- o conselho é instância de diálogo territorial (tramitação de iniciativas e conciliação de interesses);
- importância do diálogo entre o poder público e a sociedade civil, que normalmente têm relações distanciadas devido aos processos burocráticos;
- abertura do conselho à solução das relações difíceis entre os componentes tecnocráticos e políticos dos atores sociais;
- outras frentes *conflitivas* de relacionamento consistem na relação entre os mesmos atores sociais, em particular, nos processos de priorização e na necessidade de acordar espaços equilibrados entre os diversos grupos de interesse (fator importante em vista da qualidade da gestão dos colegiados);
- importância dos níveis de tensão entre as três instâncias de governo na busca pelo respeito às competências, atribuições e espaços políticos;
- atuação do conselho como catalisador dos processos de tensão social em busca de harmonia e de cooperação, sem desconsiderar as próprias dificuldades inerentes ao processo (esse nível de evolução é determinante às possibilidades de sucesso das estratégias);
- tensões e disputas entre grupos com diversas orientações políticas, sejam partidárias ou apenas ideológicas.

Capítulo 6

6. DIVERSIDADE, DIFERENCIAÇÃO E TIPOLOGIA TERRITORIAL

A aplicação dos conceitos analisados e das estratégias de políticas reflete-se nos processos sistematizados durante a análise precedente e servem de base à elaboração da proposta de classificação territorial. Por isso, foi feita uma análise das características dos Territórios de Identidade sobre a diversidade e a heterogeneidade. Descrições sobre a metodologia de construção de tipologias territoriais – instrumento para a gestão dos territórios – e sobre os critérios para orientar uma política diferenciada, de forma a responder às condições objetivas dos territórios, foram destacadas.

6.1. Análise da Heterogeneidade Territorial

O primeiro exercício de classificação das unidades – municipal e microrregional – consiste na classificação ou estratificação para estabelecer os diferenciais ou as heterogeneidades existentes nas microrregiões. Para tanto, foi adotado um modelo de classificação de análise fatorial.

Três classificações foram elaboradas: 1) a referida ao estrato socioeconômico, que inclui os indicadores de expectativa de vida, mortalidade infantil, saneamento básico (residências sem serviço sanitário), analfabetismo e distribuição de renda (Índice de Gini); 2) o estrato da dinâmica econômica, tendo-se a economia terciária como proporção dos negócios no setor dos serviços, renda *per capita*, especialização econômica agrícola (proporção dos municípios que dedicam pelo menos 50% de sua área a um produto) e liderança produtiva (proporção dos municípios que formam parte do grupo líder, com 80% da produção nacional) na produção de algum produto agrícola; 3) e o estrato institucional, incluindo informações sobre a existência e a aplicação de legislação sobre o perímetro urbano – Código de Obras, Código de Posturas, Plano de Governo, Plano de Orçamento Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária, Lei de Orçamento Anual, Plano Estratégico, Lei Orgânica Municipal, Plano Diretor e outros instrumentos institucionais.

É possível observar que são elevadas as diferenças – em termos da estratificação socioeconômica e da dinâmica econômica – entre os grupos de microrregiões com melhores e piores indicadores, o que revela significativas rupturas regionais. Essa assertiva é notada, em particular, nos exemplos dos indicadores de saneamento básico, mortalidade infantil, analfabetismo, tempo médio de educação, renda e distribuição de renda. O quadro a seguir aponta essas diferenças:

Tabela 5. Diferenças de indicadores municipais sobre o nível de qualidade de vida

Estrato econômico	Esperança de vida	Percentual sem saneamento	Mortalidade Infantil	Analfabetos com mais de 25 anos	Média de ano de estudo (maiores de 25 anos)	Renda <i>per capita</i> (2000)	Índice de Gini
Baixo	66,40	22,99	39,80	32,00	3,52	127,10	0,56
Médio	68,61	12,37	30,31	23,63	4,20	179,73	0,55
Alto	71,76	2,93	20,20	14,28	5,17	265,83	0,55
Total de municípios	68,76	12,77	30,10	23,30	4,29	190,89	0,55

Fonte: Relatório da pesquisa estatística – estimativa.

Na estratificação referida às condições do desenvolvimento institucional, observam-se menores diferenças entre os indicadores de desenvolvimento social (*vide* Tabela 6):

Tabela 6. Diferença das médias municipais conforme os níveis de desenvolvimento institucional

Estrato Institucional	Média de esperança de vida	Média sem saneamento	Média de mortalidade infantil	Média de analfabetismo (acima de 25 anos)	Média de anos de estudo	Média de renda <i>per capita</i>	Média do Índice de Gini
Baixo	65,76	22,97	43,36	33,96	3,49	124,77	0,58
Médio	65,85	24,36	41,56	31,87	3,59	129,32	0,58
Alto	66,82	27,45	36,23	30,49	3,62	142,54	0,59
Total de municípios	66,15	24,95	40,34	32,08	3,57	132,30	0,58

Fonte: Relatório da pesquisa estatística – estimativa.

A tipologia adotada pela SDT sobre as condições da ruralidade tem qualificação para fazer uma boa diferenciação ou para definir uma importante

relação com as condições de desenvolvimento; e enfatiza as diferenças regionais nas rupturas urbano-rurais características do desenvolvimento do Brasil, o que se observa nos quadros que se seguem:

Tabela 7. Indicadores médios das microrregiões conforme categoria urbano-rural

Categoria	Famílias assentadas na microrregião	População na microrregião (em 2005)	Densidade na microrregião (em 2005)	População média municipal (em 2005)	Taxa média de urbanização	Taxa média de crescimento
Rural	10.210,62	178.681,29	27,87	19.082,92	55,91	0,78
Intermediária	14.801,97	355.325,71	103,32	46.703,38	65,54	1,59
Urbana	44.648,55	1.831.293,16	797,24	260.838,97	83,64	2,63
Total da microrregião	13.450,34	329.211,31	97,30	41.312,36	59,19	1,02

Fonte: Relatório da pesquisa estatística – estimativa.

Tabela 8. Indicadores socioeconômicos médios das microrregiões conforme categoria urbano-rural

Categoria	Média sem saneamento	Média de esperança de vida	Média de mortalidade infantil	Média de analfabetismo (maiores de 25)	Média de anos de estudo	Média de renda <i>per capita</i>	Média do Índice de Gini
Rural	19,88	67,26	35,73	28,66	3,84	156,91	0,57
Intermediária	11,42	67,88	34,42	26,17	4,30	187,06	0,55
Urbana	5,65	69,72	24,66	15,39	5,66	270,82	0,55
Total da microrregião	17,80	67,53	34,71	27,33	4,04	169,32	0,57

Fonte: Relatório da pesquisa estatística – estimativa.

A qualificação aplicada às microrregiões pela SDT tem a capacidade de focalizar os principais indicadores do desenvolvimento rural – de acordo com os critérios aplicados já descritos – e, ao mesmo tempo, com eles correlacionar-se, conforme se observa na tabela a seguir, que mostra os níveis de correlação simples em termos da elegibilidade de variáveis socioeconômicas e demográficas das microrregiões. Adverte-se para a elevada correlação das famílias assentadas em relação a importantes elementos da ruralidade, saneamento básico, expectativa de vida, mortalidade infantil, anos de estudo e renda. O próximo quadro contém esses indicadores:

Tabela 9. Correlação entre a qualificação da elegibilidade e variáveis socioeconômicas e demográficas das microrregiões

Discriminação	Qualificação para a elegibilidade do MDA
Famílias assentadas na microrregião	0.653
Densidade da microrregião (em 2005)	- 0.113
População média municipal (em 2005)	0.81
Taxa média de urbanização	- 0.494
Taxa média de crescimento	0.055
Média sem saneamento	- 0.469
Esperança de vida – média	- 0.413
Mortalidade infantil – média	0.418
Média de analfabetos – maiores de 25 anos	0.382
Média de anos de estudo	- 0.460
Renda <i>per capita</i> – média	- 0.400
Índice de Gini – média	0.210

Fonte: Relatório da pesquisa estatística – estimativa.

Esta correlação é explicada, em essência, pelo peso da focalização que o modelo da SDT atribui à agricultura familiar. As correlações, na maioria dos indicadores, são elevadas (superior a 600) para a taxa de famílias assentadas, evidenciando que a focalização pautada na agricultura familiar assemelha-se a outras classificações, referidas aos graus de pobreza, marginalização ou rupturas territoriais – o que fortalece a estratégia utilizada e esclarece que a harmonização de estratégias territoriais da agricultura familiar é adequada, considerando as prioridades do desenvolvimento rural.

Na tabela a seguir, constam as correlações dos indicadores referentes ao número de famílias assentadas por município e à taxa de famílias assentadas (famílias assentadas/famílias totais):

Tabela 10. Correlação entre famílias assentadas e variáveis sociodemográficas

Discriminação	Famílias assentadas	Taxa de famílias assentadas
Famílias assentadas	1	.037
Taxa de famílias assentadas	.037	1
Taxa de crescimento (2000-2005)	.070	.069
Percentual sem saneamento	- .012	.680
Esperança de vida	- .034	- .673
Mortalidade infantil	.052	.732
Analfabetismo – maiores de 25 anos	- .021	.794
Média de anos de estudo – maiores de 25 anos	.174	- .714
Renda <i>per capita</i> (2000)	.126	- .746
Índice de Gini (2000)	.143	.316

Fonte: Relatório da pesquisa estatística – estimativa.

Os indicadores da dinâmica econômica, sob a perspectiva dos indicadores de especialização e de liderança da produção, apontam correlações pouco elevadas, indicando que a focalização pautada na agricultura familiar não discrimina contra outros modelos territoriais com produção diferente. Em outros termos, a focalização territorial aplicada inclui formas diferenciadas e heterogêneas de produção. A tabela a seguir ilustra esses argumentos:

Tabela 11. Correlação entre famílias assentadas e variação de especialização produtiva

Discriminação	Famílias assentadas	Taxa de famílias assentadas
Famílias assentadas	1	.037
Taxa de famílias assentadas	.037	1
Município-líder	.057	-.201
Especialização da produção agrícola	-.039	-.047

Fonte: Relatório da pesquisa estatística – estimativa.

6.2. Evolução: da Seleção de Microrregiões à Delimitação de Territórios de Identidade

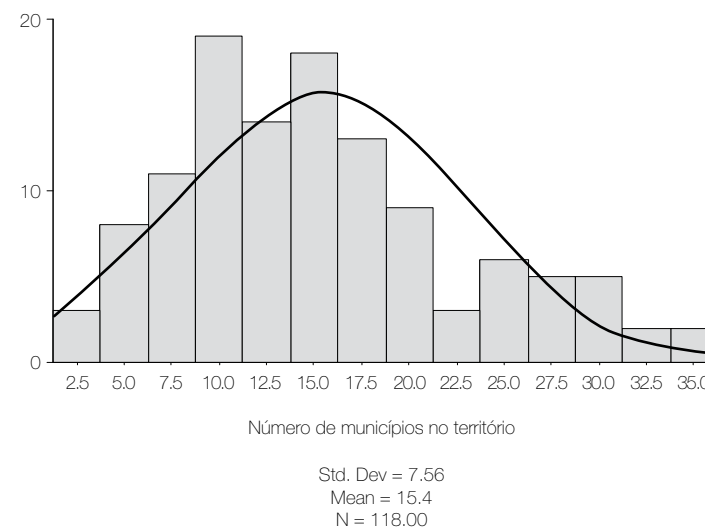
A construção ou delimitação dos Territórios de Identidade foi realizada sob processos que nem sempre partiram das microrregiões selecionadas pela SDT, tendo em vista que sofreram ajustes de negociação e construção. De tais ajustes partiram um conjunto de atores e alguns critérios de equidade e otimização que levaram a mudanças importantes nas microrregiões selecionadas e nos Territórios de Identidade, enfim, estabelecidos. Seguem os processos mediadores mais importantes dessa construção:

- garantia de pelo menos um Território de Identidade em cada estado;
- a negociação e a participação dos conselhos estaduais na definição dos Territórios de Identidade estabelecidos em cada um dos estados (*in casu*, a participação dos governos foi determinante);
- outras considerações de ordem orçamentária ou de vontade institucional que resultaram na inclusão de outros territórios ao grupo inicial.

Os Territórios de Identidade tiveram diversas formas de construção e de conformações finais, o que levou à revisão das estratégias iniciais de focalização, em particular, quanto à adoção de procedimentos ajustados à definição dos territórios restantes.

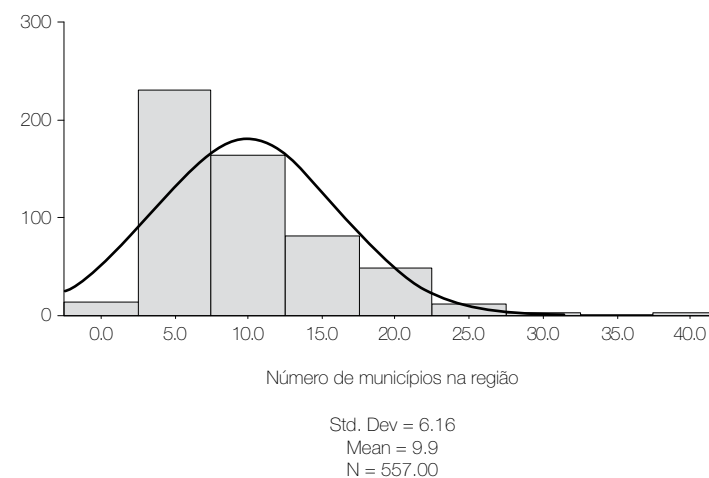
São analisadas neste tópico as principais diferenças que existem entre o processo de seleção feito pela SDT em relação aos Territórios de Identidade estabelecidos. A primeira grande diferença entre as microrregiões diz respeito ao tamanho refletido no número de municípios que as compõem. Os territórios têm uma média de 15,4 municípios, e as microrregiões têm apenas 10 municípios, conforme ilustrado nos gráficos a seguir:

Gráfico 1-A. Média de municípios por território



Fonte: Relatório da pesquisa estatística – estimativa.

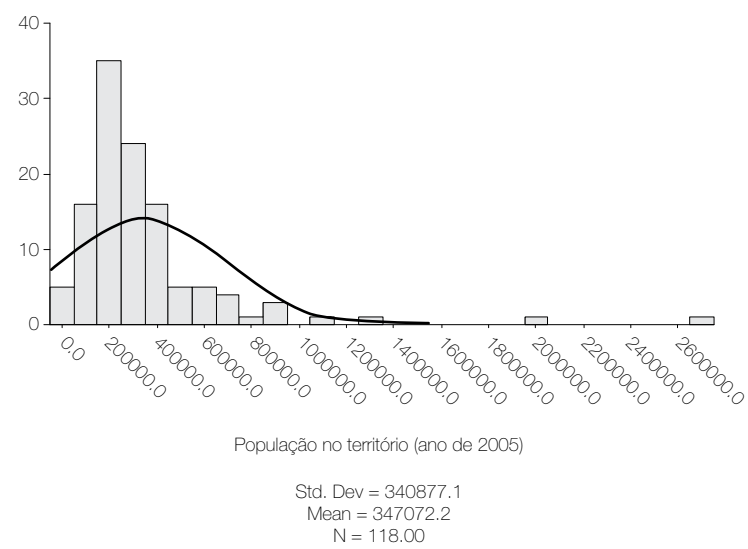
Gráfico 1-B. Média de municípios por microrregião



Fonte: Relatório da pesquisa estatística – estimativa.

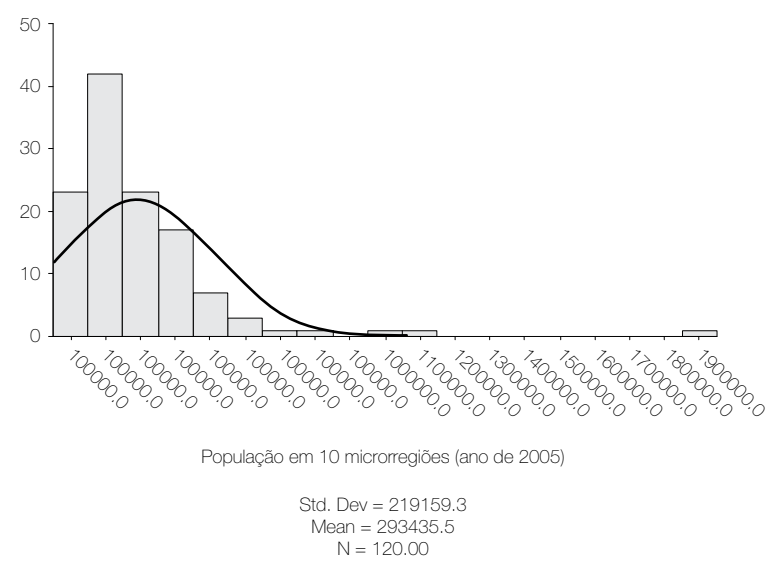
Observam-se diferenças também quanto à questão populacional. Os territórios têm a média de 347.000 habitantes, e as microrregiões selecionadas pela SDT têm a média de 293.000 habitantes.

Gráfico 2-A. Média populacional por território



Fonte: Relatório da pesquisa estatística – estimativa.

Gráfico 2-B. Média populacional por microrregião



Fonte: Relatório da pesquisa estatística – estimativa.

Durante o processo de construção dos Territórios de Identidade, apareceu um conjunto de modificações que conduziu ao referencial de distribuição das microrregiões – considerado inicialmente pela SDT –, mas chegou-se ao final com grandes diferenças. Das 557 microrregiões, 135 foram totalmente incluídas nos 118 Territórios de Identidade; 136 foram incluídas parcialmente; e 286 não têm nenhum dos municípios incluídos.

Comparação entre microrregiões e territórios. Quando se compara a seleção feita pela SDT em relação à definição final dos Territórios de Identidade, chega-se à proporção de 66% de municípios que foram mantidos conforme seleção inicial (52% não selecionados e não-incluídos e 14% selecionados e incluídos). Há, aproximadamente, 48% que não cumprem a seleção inicial (15% que foram selecionados, mas não foram incluídos nos Territórios de Identidade, e 19% que foram incluídos sem terem sido selecionados). No final, dos 1.800 municípios incluídos, apenas 768 haviam sido selecionados no início (*vide* próxima tabela):

Tabela 12. Condição de seleção e inclusão dos municípios

Discriminação	Nº de municípios	Percentual de municípios (%)
Não eleito, nem incluído	2.880	52,3
Eleito e não incluído	813	14,8
Não eleito, mas incluído	1.045	19,0
Eleito e incluído	768	13,9
Total	5.506	100,0

Fonte: Relatório da pesquisa estatística – estimativa.

Os municípios finalmente incluídos apontam uma distribuição distanciada da tipologia e do processo de seleção adotado pela SDT. Com isso, 37% dos municípios que correspondem às microrregiões rurais estão inseridos nos Territórios de Identidade; 30% nas microrregiões intermediárias; e 15% dos municípios nas microrregiões urbanas, conforme ilustrado na tabela seguinte:

Tabela 13. Percentual de microrregiões integradas aos territórios do MDA conforme categoria urbano-rural

Categoria	Percentual de municípios do MDA (%)
Rural	37
Intermediária	30
Urbano	15
Total de microrregiões	34

Fonte: Relatório da pesquisa estatística – estimativa.

Isso reflete também o fato de 30% dos municípios de microrregiões não selecionadas terem sido incluídos nos Territórios de Identidade – valendo comparar com o percentual de 51% de municípios de microrregiões selecionadas, que foram incluídos (*vide* próxima tabela):

Tabela 14. Percentual de municípios das microrregiões integradas aos territórios do MDA conforme a seleção da SDT

Microrregião selecionada	Percentual de municípios (%)
Sim	51,0
Não	30,0
Total de municípios	34,0

Fonte: Relatório da pesquisa estatística – estimativa.

A *reconformação* dos espaços de gestão – das microrregiões aos Territórios de Identidade – possibilita observar que a categoria microrregional está diluída, considerando-se que apenas 27% dos territórios estão conformados por microrregiões completas, e o restante está formado por partes – 52% incluem microrregiões inteiras –, levando a comprovar que as microrregiões não constituem ponto de partida adequado à montagem dos territórios. Esses dados encontram-se na tabela a seguir:

Tabela 15. Conformação dos territórios do MDA conforme a inclusão de microrregiões

Microrregiões	Nº de territórios	Percentual (%)
Apenas microrregiões completas	32	27,1
Apenas microrregiões incompletas	25	21,2
Microrregiões completas e incompletas	61	51,7
Total	118	100,0

Fonte: Relatório da pesquisa estatística – estimativa.

Os Territórios de Identidade incluem microrregiões de diferente natureza, conforme a tipologia de ruralidade. Mesmo priorizando 73% de microrregiões rurais, há 27% desses territórios que incluem microrregiões intermediárias e/ou urbanas, como consta da tabela a seguir:

Tabela 16. Territórios do MDA conforme as microrregiões incluídas por condição rural

Microrregião incluída por condição rural	Nº de Territórios	Percentual (%)
Rural	86	72,9
Rural com inclusão urbana	11	9,3
Mista	21	17,8
Total	118	100,0

Fonte: Relatório da pesquisa estatística – estimativa.

Conclui-se que há grande diferença entre o processo de focalização inicial em relação à configuração final dos Territórios de Identidade em questão, o que desvirtua a estratégia. As diferenças devem-se, especialmente, ao fato de a seleção (das microrregiões) ser resultado de ajustes dos processos de discussão e negociação em âmbito regional. Importa compreender o processo de ajuste da primeira categoria de tipologias aplicadas pela SDT e os processos técnicos de focalização a serem aplicados nos sucessivos processos de seleção e focalização.

A conformação dos Territórios de Identidade tem se sujeitado aos processos de discussão que vão além dos processos de conformação técnica das regiões. Um dos atributos esperados de um processo dessa natureza é o fato de os territórios (de identidade) conseguirem maior grau de homogeneidade em relação ao que se constata nas microrregiões, já

que se espera um conjunto mais amplo e compreensível de considerações sobre a delimitação territorial. Isso se reflete na heterogeneidade interna expressa nas essenciais variâncias, como aparece nas próximas tabelas, para os Territórios de Identidade, o total das microrregiões e as microrregiões selecionadas pela SDT:

Tabela 17. Desvio padrão das variáveis sociais nos territórios

Discriminação	Número	Mínimo	Máximo	Médio	Desvio
Desvio da taxa de famílias assentadas	118	.03	.19	.09	.03
Desvio da taxa de urbanização	118	8.57	27.05	17.80	3.91
Desvio da taxa de crescimento	118	.05	4.89	1.80	.91
Desvio sobre a cobertura sanitária	118	.55	23.59	9.98	5.31
Desvio sobre a esperança de vida	118	.83	4.73	2.48	.81
Desvio sobre a mortalidade infantil	118	2.35	18.55	8.75	3.83
Desvio sobre o analfabetismo	118	2.00	12.86	5.89	2.18
Desvio sobre os anos de educação	118	.38	1.49	.72	.23
Desvio sobre a renda <i>per capita</i>	118	7.27	142.59	35.12	20.05
Desvio sobre o Índice de Gini	118	.01	.08	.04	.01

Fonte: Relatório da pesquisa estatística – estimativa.

Tabela 18. Desvio padrão das variáveis sociais nas microrregiões

Discriminação	Número	Mínimo	Máximo	Médio	Desvio
Desvio da taxa de famílias assentadas	556	.00	.27	.07	.04
Desvio da taxa de urbanização	556	1.11	42.19	16.29	6.41
Desvio da taxa de crescimento	556	.05	8.53	1.49	1.01
Desvio sobre a cobertura sanitária	556	.04	28.57	7.41	6.21
Desvio sobre a esperança de vida	556	.00	5.69	2.02	.95
Desvio sobre a mortalidade infantil	556	.00	25.89	6.43	4.07
Desvio sobre o analfabetismo	556	.00	14.54	5.06	2.44
Desvio sobre os anos de educação	556	.00	2.10	.71	.30
Desvio sobre a renda <i>per capita</i>	556	.50	231.31	41.89	29.22
Desvio sobre o Índice de Gini	556	.00	.13	.04	.02

Fonte: Relatório da pesquisa estatística – estimativa.

Tabela 19. Desvio padrão das variáveis sociais nas microrregiões selecionadas pelo MDA

Discriminação	Número	Mínimo	Máximo	Médio	Desvio
Desvio da taxa de famílias assentadas	120	.03	.20	.09	.03
Desvio da taxa de urbanização	120	2.20	35.59	17.50	4.78
Desvio da taxa de crescimento	120	.37	4.89	1.69	.88
Desvio sobre a cobertura sanitária	120	1.43	23.40	11.82	5.25
Desvio sobre a esperança de vida	120	.46	4.62	2.30	.86
Desvio sobre a mortalidade infantil	120	1.14	24.83	8.47	4.08
Desvio sobre o analfabetismo	120	1.14	11.28	6.15	2.08
Desvio sobre os anos de educação	120	.00	1.14	.70	.21
Desvio sobre a renda <i>per capita</i>	120	8.52	74.39	29.47	15.43
Desvio sobre o Índice de Gini	120	.02	.08	.04	.01

Fonte: Relatório da pesquisa estatística – estimativa.

Observa-se, nas tabelas acima, que as variâncias referidas às variáveis estratégicas são significativas nos Territórios de Identidade – quando se compara às microrregiões – e ligeiramente menores em relação aos desvios das microrregiões selecionadas pela SDT. Tal fato mostra que a construção dos Territórios de Identidade não muda os supostos da homogeneidade que há nos exercícios de regionalização e de criação das microrregiões pelo IBGE.

6.3. Caracterização dos Territórios de Identidade

A segunda etapa da análise estatística procurou uma harmonização geral e específica sobre a caracterização dos 118 territórios do MDA, a partir do arquivo construído na primeira etapa. Este arquivo contém dados particulares da descrição dos territórios (nome, região, estado e número total de municípios que os compõem), além de apresentar variáveis relacionadas às microrregiões originais. Para cada território, há dados sobre população, taxa de urbanização, densidade demográfica, taxa de expectativa de vida, mortalidade, analfabetismo, residência, indicadores socioeconômicos relacionados à renda *per capita*, inventário dos estabelecimentos, dados sobre produção total, dados por produto agrícola e pecuários. É possível, ainda, encontrar dados da organização institucional e jurídica dos territórios do MDA.

A análise da contagem dos casos, que permite caracterizar os territórios, tem possibilitado a descoberta de características particulares que compõem em grande parte a identidade dos espaços sociais, econômicos, culturais e geográficos. A grande maioria dos atuais territórios do MDA tem condições basicamente rurais, chegando a quase 80% do total. Aproximados 17% tem condições intermediárias e apenas 4,2% apresentam características urbanas, conforme pode ser observado nas tabelas a seguir:

Tabela 20. Territórios do MDA conforme a condição urbano-rural

Condição urbano-rural	Nº de territórios	Percentagem ajustada (%)
Rural	93	78,8
Rural metropolitana ou intermediária	20	16,9
Urbana ou intermediária, com área metropolitana	5	4,2
Total de territórios	118	100,0

Fonte: Relatório da pesquisa estatística – estimativa.

Tabela 21. Médias das variáveis sociais conforme a condição do território

Condição do território	Esperança de vida	Mortalidade infantil	Analfabetismo (maiores de 25 anos)	Anos de estudo
Rural	65,88	40,97	32,57	3,48
Rural metropolitana ou intermediária	66,27	39,46	31,27	3,79
Urbana ou intermediária com área metropolitana	66,25	39,82	29,98	4,27
Total de territórios	65,96	40,67	32,24	3,56

Fonte: Relatório da pesquisa estatística – estimativa.

Tabela 22. Médias de variáveis econômicas conforme a condição do território

Condição do território	Renda per capita	Índice de Gini	Percentagem de municípios especializados	Percentagem de municípios líderes em produção
Rural	128,79	0,59	52,75	64,27
Rural que inclui urbano	137,40	0,57	55,85	62,68
Mista	180,90	0,58	69,61	70,28
Total de territórios	132,46	0,59	53,99	64,26

Fonte: Relatório da pesquisa estatística – estimativa.

A composição dos territórios – tendo por ponto de partida as microrregiões – prova que a conformação da maioria dos atuais territórios resulta da participação das microrregiões originais, que já haviam sido incorporadas na totalidade ou distribuídas entre territórios. Apenas 27% representam as microrregiões anteriores. Outros 21% dos territórios foram conformados por partes de microrregiões originais.

Tabela 23. Médias das variáveis sociais de acordo com a conformação e inclusão de microrregiões

Conformação segundo a inclusão de microrregiões	Esperança de vida	Mortalidade infantil	Analfabetismo (maiores de 25 anos)	Anos de estudo
Apenas microrregiões completas	66,72	36,88	27,85	3,91
Apenas microrregiões incompletas	65,95	41,34	32,57	3,52
Microrregiões completas e incompletas	65,57	42,38	34,40	3,40
Total de municípios	65,96	40,67	32,24	3,56

Fonte: Relatório da pesquisa estatística – estimativa.

Tabela 24. Médias de variáveis econômicas conforme as microrregiões incluídas (por condição social)

Categorias elegíveis	Renda per capita	Índice de Gini	Percentagem de municípios especializados	Percentagem de municípios líderes em produção
Apenas microrregiões completas	153,90	0,59	59,97	70,43
Apenas microrregiões incompletas	126,43	0,60	50,84	59,87
Microrregiões completas e incompletas	123,68	0,58	52,14	62,81
Total de microrregiões	132,46	0,59	53,99	64,26

Fonte: Relatório da pesquisa estatística – estimativa.

Tabela 25. Médias de variáveis sociais (por categorias elegíveis)

Categorias elegíveis	Esperança de vida	Mortalidade infantil	Analfabetismo (maiores de 25 anos)	Anos de estudo
Rural	66,11	40,11	31,74	3,55
Rural que inclui urbano	65,36	39,27	33,90	3,72
Mista	65,67	43,69	33,39	3,55
Total de microrregiões	65,96	40,67	32,24	3,56

Fonte: Relatório da pesquisa estatística – estimativa.

Enquanto a inclusão da microrregião é feita pela sua condição rural, fica claro que a maioria dos territórios foi conformada a partir desta característica (aproximadamente 73% dos territórios originados de microrregiões rurais). Apenas 9% incluem microrregiões urbanas; e aproximados 18% constituem mescla de microrregiões em condições rural e urbana.

Tabela 26. Médias de variáveis econômicas conforme as microrregiões incluídas (por condição social)

Categorias elegíveis	Renda per capita	Índice de Gini	Percentagem de municípios especializados	Percentagem de municípios líderes em produção
Rural	131,62	0,59	53,47	65,44
Rural que inclui urbano	142,09	0,56	56,88	58,37
Mista	130,85	0,58	54,63	62,48
Total de microrregiões	132,46	0,59	53,99	64,26

Fonte: Relatório da pesquisa estatística – estimativa.

Tabela 27. Médias de variáveis sociais por categorias elegíveis de microrregiões

Categorias elegíveis	Esperança de vida	Mortalidade infantil	Analfabetismo (maiores de 25 anos)	Anos de estudo
Nenhum	67,42	33,92	26,32	4,09
Menos da metade	65,98	42,80	35,51	3,36
Mais da metade	65,83	41,05	33,25	3,44
Todos	63,41	51,00	39,80	2,86
Total de microrregiões	0,2198	55,09	14,73	30,18

Fonte: Relatório da pesquisa estatística – estimativa.

Tabela 28. Médias de variáveis econômicas por categorias elegíveis de microrregiões

Categorias elegíveis	Renda per capita	Índice de Gini	Percentagem de municípios especializados	Percentagem de municípios líderes em produção
Nenhum	161,34	0,57	61,41	64,61
Menos da metade	114,42	0,59	42,06	64,48
Mais da metade	128,17	0,59	46,24	64,51
Todos	96,40	0,60	55,52	63,24
Total de microrregiões	132,46	0,57	53,99	64,26

Fonte: Relatório da pesquisa estatística – estimativa.

6.4. Tipologias Territoriais

As tipologias possibilitam estabelecer os diferenciais territoriais que afetam o alcance dos objetivos da política e condicionam o implemento da estratégia operacional. Delas depende o avanço dos processos de consolidação do modelo de gestão territorial pautado nos Territórios de Identidade. Existe ainda o propósito de identificar as diversas características desses territórios, além de escolher os que afetam o desenvolvimento da política do MDA.

A tipologia deve possibilitar a tomada de decisões sobre diversas ações conforme os tipos de territórios e, portanto, ser inserida nos planos de ação das equipes técnicas, dos atores participantes e das comunidades

de processos democráticos e políticos e as possibilidades de se fazer dotações orçamentárias.

O quadro seguinte contém os indicadores selecionados para estimar os tipos de Territórios de Identidade, conforme a massa crítica. A referência é a capacidade de gestão territorial:

Quadro 10. Indicadores para estimativa de tipos de Territórios de Identidade

Impactos na gestão dos territórios	Massa crítica para a capacidade de gestão	Organização	- Conformação de colegiados - Representatividade-legitimidade - Gestão de agenda de conselhos
		Desenvolvimento de capacidades	- Desenvolvimento do ciclo de gestão - Qualidade do plano de desenvolvimento - Criação de unidades técnicas
		Articulação de políticas	- Diversos projetos para a agricultura familiar - Diversas fontes de financiamento do MDA
		Dinamização econômica	- Associatividades produtivas - Investimentos produtivos - Projetos de infra-estrutura produtiva

A estimação desses indicadores possibilita estabelecer três tipos de Territórios de Identidade:

- ♦ territórios com elevado *deficit* de massa crítica em termos de capacidade para a gestão territorial, o que requer ajustes na estratégia pautada em processos tutoriais de forte intervenção do nível técnico central – federal ou estadual;
- ♦ territórios com *deficit* médio, o que indica ajustes na estratégia operacional para um modelo de acompanhamento com ênfase em maior participação e apoio aos aspectos técnicos e políticos especiais, objetivando cobrir apenas aspectos em que as condições de capacidades territoriais mereçam;
- ♦ territórios com baixo *deficit*, o que remete ao implemento de estratégias que promovam a autonomia, a autogestão, a auto-instituição e baixos níveis de intervenção das searas federal e estadual.

Umbrais do desenvolvimento. A segunda dimensão se refere aos componentes que formam parte dos impactos e objetivos de longo prazo da política de desenvolvimento rural em suas distintas dimensões.

Considera-se a diferenciação dos Territórios de Identidade em termos de suas condições de desenvolvimento a partir da perspectiva dos umbrais que determinam metas e objetivos, não sendo consideradas, para isso, as

restrições ou limitações da gestão territorial. Significa que o tipo de objetivo constitui diferenciador frente às dimensões dos Territórios de Identidade – por exemplo, a educação. O diferenciador não estabelece diferencial para o nível educacional, mas para as metas estabelecidas por território sobre este componente. Há territórios que têm por meta combater o analfabetismo, mas há outros em que o propósito é melhorar a qualidade da educação secundária. Esse é um fator de diferenciação de umbral ou objetivo, mas não de condições de vida ou de capacidade.

Considera-se, em certo sentido, que todos os territórios, quaisquer que sejam suas condições de qualidade de vida, pobreza ou de *deficit* de infra-estrutura têm a mesma possibilidade de alcançar suas metas e seus umbrais se a política conseguir criar condições ótimas para a gestão social.

O quadro a seguir contém os indicadores recomendados para esse componente:

Quadro 11. Indicadores recomendados

Objetivos e impactos do desenvolvimento	Umbrais do desenvolvimento	Crescimento econômico	- Nível de renda <i>per capita</i> - Crescimento econômico - Diversificação e reconversão
		Sustentabilidade	- Patrimônio ambiental - Conflitos ambientais - <i>Deficit</i> hídrico - Serviços ambientais
		Equidade	- Conflitos de gênero - Conflitos étnicos - Distribuição de renda
		Equilíbrios regionais	- Distribuição espacial da população - Processos de concentração-dispersão - Estrutura da base econômica por setores - Estrutura de malha urbano-regional
		Retenção populacional	- Taxa de emigração - Migração de retorno - Estrutura da população
		Governabilidade	- Conflitos de terras - Conflitos produtivos - Desenvolvimento da capacidade institucional - Estrutura fiscal territorial

As metas propostas, ao se ajustarem aos níveis de desenvolvimento e aos umbrais, condicionam os processos que conformam a política, em particular, os referidos aos investimentos, o que possibilita a construção de estratos diferenciados que dão ênfase às estratégias de desenvolvimento em diversas frentes.

Gestão de políticas diferenciadas nos territórios. Este terceiro componente inclui os elementos que constituem a identidade, expressa pelos Territórios de Identidade, conforme as linhas encontradas nas análises realizadas e apresentadas neste e em estudos anteriores.

O enfoque aplicado a este componente baseia-se nos princípios da ação coletiva, que dá conta da capacidade que uma sociedade tem de se mobilizar de forma organizada, visando o interesse comum. Essa ação está na base dos movimentos sociais, das ações reivindicativas, contestatórias ou nas demandas para mudanças. A democracia e os processos participativos vêm abrindo espaços para que a ação coletiva seja reconhecida, legitimada e considerada fator determinante de processos de gestão pública. Vai além da participação ao ser reconhecida especialmente por sua capacidade de iniciativa, autonomia e poder de transformação. Constitui mecanismo adequado para aglutinar a energia social, mesmo dos descontentes, em força construtora.

A política de desenvolvimento rural promovida pela SDT desenvolve processos de fortalecimento dessa ação coletiva por meio de esquemas de solução negociada de conflitos, consensos territoriais e institucionalização dos espaços de interlocução entre os atores territoriais e os agentes privados, sociais e públicos.

Um dos aspectos inovadores que a SDT introduziu sob o princípio da ação coletiva é o reconhecimento e a promoção da idéia de que a ação coletiva é determinada pela identidade como característica de unidade diferenciadora de um território, da qual obtém sua força de coesão e capacidade da gestão. Tem-se, pois, definido os Territórios de Identidade sob o entendimento de que a ação coletiva constitui expressão de energia social orientada para a mudança dos modelos de gestão territorial.

Por essa razão, a identificação dos aspectos identitários dos territórios, ao determinar as características de coesão para a ação coletiva, constitui fator determinante do modelo de tipologias territoriais. É necessário enfatizar e reiterar que a tipologia procurada nessa dimensão não constitui uma busca dos tipos de identidade, mas, sim, das características dessa identidade que fortalecem a coesão social de grupos de atores territoriais em busca de ação coletiva envolvida nos processos da gestão territorial.

As dimensões apreendidas nas análises feitas sobre as identidades estão sintetizadas em um conjunto de indicadores que podem expressar diferentes tipos de identidade. A seguir, a estrutura de indicadores propostos:

Quadro 12. Identidade – dimensões e indicadores

Identidade	Características da coesão para a ação coletiva	Socioambiental Sociogeográfica	- Ecossistemas - Bacias hidrográficas - Crise ambiental
		Socioeconômica	- Sistemas produtivos - Agricultura familiar - Pólos de desenvolvimento - Economias de enclave - Pobreza - Desigualdade
		Sociocultural	- Etnia - Fatores históricos - Processos de colonização - Religião
		Sociopolítica e institucional	- Organizações da sociedade civil - Gestão partidária - Conflitos de terras - Conflitos econômicos - Processos antecedentes - Instituições de referência - Gestão local e estadual - Estratégias de acesso a políticas

A estrutura das dimensões da identidade possibilita definir grupos de Territórios de Identidade diferenciados com ênfases diferentes em relação a cada uma das dimensões, conforme as prioridades norteadas pelas características da identidade. Essa estrutura permite enfatizar a gestão das agendas, conforme o que se segue:

- ♦ a dimensão sociocultural enfatiza o reconhecimento;
- ♦ a dimensão sociogeográfica enfatiza o ordenamento;
- ♦ a dimensão socioeconômica enfatiza a produção e a equidade;
- ♦ a dimensão sociopolítica e institucional enfatiza a democracia; e
- ♦ a dimensão socioambiental dá ênfase à sustentabilidade.

6.6. Indicadores para o Modelo de Tipologias Territoriais

No quadro a seguir, estão descritos os indicadores propostos (nomeados por tipo de medição, pela periodicidade da coleta e pelo modelo recomendado). É possível distinguir os indicadores que estão disponíveis nos sistemas de informação e a periodicidade padrão, conforme os planos estatísticos nacionais. Identificam-se os indicadores que devem ser levantados para alimentar o sistema e que devem ter periodicidade mínima anual. Com essas observações, se propõe realizar um primeiro levantamento sobre a linha base da política para acompanhar e monitorar a estratégia operacional de forma integral. A esse respeito, ilustram a situação os quadros a seguir:

Quadro 13. Característica de coesão para a ação coletiva

Componentes	Dimensões	Variáveis	Indicadores	Medição
1. Características da coesão para a ação coletiva	1.1. Sócio-ambiental, Sócio-Sócio-geográfica	1.1.1. Ecossistemas	1.1.1.1. Pertinência dos Territórios de Identidade a um ecossistema estratégico ou área de conservação	- Qualitativa - Conformada a partir da linha de base
		1.1.2. Bacias	1.1.2.1. Pertinência dos Territórios de Identidade a uma bacia hidrográfica estratégica	- Qualitativa - Conformada a partir da linha de base
		1.1.3. Crise ambiental	1.1.3.1. Identificação de problemas graves de deficit ambiental ou degradação de solos	- Qualitativa - Conformada a partir da linha de base
	1.2. Sócio-culturais	1.2.1. Sistemas produtivos	1.2.1.1. Base econômica	- Quantitativa - Disponível na base de dados
		1.2.2. Agricultura familiar	1.2.2.1. Número de agricultores familiares	- Quantitativa - Disponível na base de dados
			1.2.2.2. Taxa de incidência da agricultura familiar	- Quantitativa - Disponível na base de dados
		1.2.3. Pólos de desenvolvimento	1.2.3.1. Pertinência dos Territórios de Identidade a pólos de desenvolvimento econômico, cidades ou distritos industriais	- Qualitativa - Conformada a partir da linha de base
		1.2.4. Economias de enclave	1.2.4.1. Presença de explorações extrativistas ou intensivas	- Quantitativa - Disponível na base de dados
			1.2.5.1. IDH	- Quantitativa - Disponível na base de dados
		1.2.5. Pobreza	1.2.5.2. Índice de pobreza	- Quantitativa - Disponível na base de dados
			1.2.5.3. Indicador de necessidades básicas insatisfeitas	- Quantitativa - Disponível na base de dados
			1.2.6.1. Índice de Gini sobre renda	- Quantitativa - Disponível na base de dados
		1.2.6. Desigualdade	1.2.6.2. Índice de Gini sobre terra	- Quantitativa - Disponível na base de dados

1. Características da coesão para a ação coletiva	1.3. Sócio-culturais	1.3.1. Etnia	1.3.1.1. Presença de grupos indígenas ou quilombolas	- Qualitativa - Conformada a partir da linha de base
		1.3.2. Fatores históricos	1.3.2.1. Tempo de formação territorial	- Qualitativa - Conformada a partir da linha de base
		1.3.3. Processos de colonização	1.3.3.1. Processos de titulação de terras	- Qualitativa - Conformada a partir da linha de base
	1.4. Sócio-Políticas e institucionais		1.3.3.2. Programas de assentamentos	- Qualitativa - Conformada a partir da linha de base
		1.3.4. Religião	1.3.4.1. Presença de organizações religiosas que participam na gestão territorial	- Qualitativa - Conformada a partir da linha de base
		1.4.1. Organizações da sociedade civil	Grau de filiação e organizações de grupos de interesse	- Qualitativa - Conformada a partir da linha de base
		1.4.2. Gestão partidária	1.4.2.1. Perfil eleitoral	- Qualitativa - Conformada a partir da linha de base
			1.4.2.2. Relação das organizações da sociedade civil e de partidos políticos	- Qualitativa - Conformada a partir da linha de base
		1.4.3. Conflitos de terras	1.4.3.1. Identificação de conflitos	- Qualitativa - Conformada a partir da linha de base
		1.4.4. Conflitos econômicos	Estrutura de concentração empresarial	- Quantitativa - Disponível na base de dados
		1.4.5. Processos antecedentes	Inventário de projetos ou programas regionais ou territoriais	- Qualitativa - Conformada a partir da linha de base
		1.4.6. Instituições de referência	1.4.6.1. Instituições líderes do processo de gestão territorial conforme sua natureza público-privada (federal, regional ou local)	- Qualitativa - Conformada a partir da linha de base
		1.4.7. Gestão local ou estadual	1.4.7.1. Grau de participação dos governos estaduais e municipais	- Qualitativa - Conformada a partir da linha de base

Quadro 14. Massa crítica para a capacidade de gestão

Componentes	Dimensões	Variáveis		Indicadores		Medição
2. Massa crítica para capacidade de gestão	2.1. Organização	2.1.1.	Conformação de colegiados	2.1.1.1.	Estrutura de conformação do Conselho Territorial	- Qualitativa - Conformada a partir da linha de base
		2.1.2.	Representatividade / legitimidade	2.1.2.1.	Mecanismos de convocação	- Qualitativa - Conformada a partir da linha de base
				2.1.2.2.	Mecanismos de eleição	- Qualitativa - Conformada a partir da linha de base
				2.1.2.3.	Mecanismos de comunicação	- Qualitativa - Conformada a partir da linha de base
		2.1.3.	Gestão da agenda dos conselhos	2.1.3.1.	Setores considerados na gestão do conselho	- Qualitativa - Conformada a partir da linha de base
		2.2.1.	Desenvolvimento do ciclo de gestão	2.2.1.1.	Inventário de ações realizadas pelos atores no seio do Conselho	- Qualitativa - Conformada a partir da linha de base
	2.2. Desenvolvimento de capacidades	2.2.2.	Qualidade do Plano de Desenvolvimento	2.2.2.1.	Indicadores de avaliação dos componentes do Plano de Desenvolvimento Territorial	- Quantitativa - Conformada a partir da linha de base
		2.2.3.	Criação de unidades técnicas	2.2.3.1.	Existência de unidade técnica	- Quantitativa - Disponível na base de dados
				2.2.3.2.	Conformação da unidade técnica	- Quantitativa - Disponível na base de dados
				2.2.3.3.	Dependência da unidade técnica por parte das instâncias públicas locais e territoriais	- Qualitativa - Conformada a partir da linha de base
		2.3.1.	Diversos projetos para a agricultura familiar	2.3.1.1.	Projetos financiados e em execução, promovidos e sob a gestão dos conselhos	- Qualitativa - Conformada a partir da linha de base
		2.3.2.	Diversas fontes de financiamento do MDA	2.3.2.1.	Instituições que financiam os projetos sob a gestão dos conselhos	- Qualitativa - Conformada a partir da linha de base
	2.4. Dinamização econômica	2.4.1.	Associação produtiva	2.4.1.1.	Empreendimentos associativos	- Quantitativa - Disponível na base de dados
				2.4.1.2.	Cooperativas	- Quantitativa - Disponível na base de dados
		2.4.2.	Investimentos produtivos	2.4.2.1.	Valor de investimentos privados territoriais	- Quantitativa - Disponível na base de dados
				2.4.2.2.	Geração de emprego	- Quantitativa - Disponível na base de dados
		2.4.3.	Projetos de infraestrutura produtiva	2.4.3.1.	Valor de investimentos em bens públicos produtivos	- Quantitativa - Disponível na base de dados
						- Quantitativa - Disponível na base de dados

Quadro 15. Umbrais do desenvolvimento

Componentes	Dimensões	Variáveis		Indicadores		Medição	
3. Umbrais do Desenvolvimento	3.1. Crescimento econômico	3.1.1.	Nível de renda <i>per capita</i>	3.1.1.1.	Renda por habitante	- Quantitativa	- Disponível na base de dados
		3.1.2.	Crescimento econômico	3.1.2.1.	Taxa de crescimento territorial	- Quantitativa	- Disponível na base de dados
		3.1.3.	Diversificação e reconversão	3.1.2.2.	Empreendimentos produtivos novos	- Quantitativa	- Disponível na base de dados
	3.2. Sustentabilidade	3.1.3.1.		3.1.3.1.	Mudanças tecnológicas	- Quantitativa	- Disponível na base de dados
		3.1.3.2.		3.1.3.2.	Novas áreas de produção	- Quantitativa	- Disponível na base de dados
		3.2.1.	Patrimônio ambiental	3.2.1.1.	Inventário de recursos naturais	- Quantitativa	- Disponível na base de dados
		3.2.2.	Conflitos ambientais	3.2.2.1.	Conflitos de uso do solo, de conservação da biodiversidade e de saneamento	- Qualitativa	- Conformada a partir da linha de base
	3.3. Equidade	3.2.3.	Deficit hídrico	3.2.3.1.	Condições quantitativas da água	- Quantitativa	- Disponível na base de dados
		3.2.4.	Serviços ambientais	3.2.3.2.	Condições qualitativas da água	- Quantitativa	- Disponível na base de dados
		3.3.1.	Conflitos de gênero	3.2.4.1.	Atividades de serviços e pagamentos ambientais	- Quantitativa	- Conformada a partir da linha de base
		3.3.2.	Conflitos étnicos	3.3.1.1.	Inventário de conflitos declarados de gênero	- Qualitativa	- Conformada a partir da linha de base
				3.3.2.1.	Inventário de conflitos de natureza étnica	- Qualitativa	- Conformada a partir da linha de base

3. Umbrais do Desenvolvimento	3.4. Equilíbrios regionais	3.3.3.	Distribuição de renda	3.3.3.1.	Distribuição de renda (Índice de Gini)	- Quantitativa	- Disponível na base de dados
		3.4.1	Distribuição espacial da população	3.4.11.	Processos de concentração-dispersão	- Quantitativa	- Disponível na base de dados
		3.4.2.	Estrutura da malha urbano-regional	3.4.2.1.	Classificação dos centros urbanos e dos graus de centralidade	- Quantitativa	- Disponível na base de dados
	3.5. Retenção populacional	3.5.1.	Expulsão de populações	3.5.1.1.	Taxa de emigração	- Quantitativa	- Disponível na base de dados
		3.5.2.	Migração de retorno	3.5.2.1.	Taxa de retorno	- Quantitativa	- Disponível na base de dados
		3.5.3.	Estrutura da população	3.5.3.1.	Estrutura por idade e gênero	- Quantitativa	- Disponível na base de dados
	3.6. Governabilidade			3.5.3.2.	Taxas de dependência	- Quantitativa	- Disponível na base de dados
		3.6.1.	Conflitos de terras	3.6.1.1.	Requerimentos da reforma agrária	- Qualitativa	- Conformada a partir da linha de base
		3.6.2.	Conflitos produtivos	3.6.2.1.	Conflitos trabalhistas	- Qualitativa	- Conformada a partir da linha de base
				3.6.2.2.	Formalização trabalhista	- Qualitativa	- Conformada a partir da linha de base
		3.6.3.	Desenvolvimento de capacidade institucional	3.6.3.1.	Aplicação de instrumentos de gestão	- Quantitativa	- Disponível na base de dados
		3.6.4.	Estrutura fiscal territorial	3.6.4.1.	Dependência fiscal	- Quantitativa	- Disponível na base de dados
						- Qualitativa	- Conformada a partir da linha de base

6.7. Modelos de Estimação de Categorias, Estratos ou Tipos

Com o estabelecimento dos indicadores para cada componente, dimensão e variável, chega-se a estabelecer as técnicas de estimação e de definição das categorias ou estratos territoriais que conformam as tipologias territoriais. Estabelece-se um mecanismo particular de estimação e de tratamento dos dados para cada uma das dimensões, conforme quadros a seguir:

Quadro 16-A Dimensão socioambiental e sociogeográfica (Item 1.1)

1.1.1.	Ecossistemas	1.1.1.1.	Pertinência dos Territórios de Identidade a algum ecossistema estratégico ou área de conservação	Qualificação dos Territórios de Identidade em termos das condições ambientais: - Categoria 1. Incidência ambiental na delimitação territorial (de dois a mais atributos são definidores dos limites territoriais) - Categoria 2. Média incidência ambiental na delimitação territorial (um dos atributos é o definidor dos limites territoriais). - Categoria 3. Baixa incidência ambiental na delimitação territorial (nenhum atributo é definidor dos limites territoriais)
1.1.2.	Bacias	1.1.2.1	Pertinência dos Territórios de Identidade a uma bacia hidrográfica estratégica	
1.1.3.	Crise ambiental	1.1.3.1.	Identificação de problemas graves de deficit ambiental ou degradação de solos	

Quadro 16-B. Dimensão socioeconômica (Item 1.2)

1.2.1.	Sistemas produtivos	1.2.1.1.	Base econômica	Qualificação dos Territórios de Identidade em termos das condições socioeconômicas (indicadores: 1.2.1.1. a 1.2.4.1.). - Categoria 1. Alta incidência econômica na delimitação territorial (dois ou mais atributos são definidores dos limites territoriais). - Categoria 2. Incidência econômica média na delimitação territorial (um dos atributos é definidor dos limites territoriais). - Categoria 3. Baixa incidência econômica na delimitação territorial (nenhum atributo é definidor dos limites territoriais). - Qualificação dos Territórios de Identidade em termos dos estratos socioeconômicos, conforme indicadores 1.2.5.1. a 1.2.6.2. - Construção da qualificação quantitativa do nível econômico. - Estrato 1. Alta incidência econômica na delimitação territorial (33% de baixas condições econômicas). - Estrato 2. Incidência econômica média na delimitação territorial (33% de condições econômicas médias). - Estrato 3. Incidência econômica baixa na delimitação territorial (33% de condições econômicas elevadas).
1.2.2.	Agricultura familiar	1.2.2.1.	Número de agricultores familiares	
		1.2.2.2.	Taxa de incidência de agricultura familiar	
1.2.3.	Pólos de desenvolvimento	1.2.3.1.	Pertinência dos Territórios de Identidade de pólos de desenvolvimento econômico, cidades ou distritos industriais	
1.2.4.	Economias de enclave	1.2.4.1.	Presença de explorações extrativistas ou intensivas	
1.2.5.	Pobreza	1.2.5.1.	IDH	
		1.2.5.2.	Índice de pobreza	
		1.2.5.3.	Indicador de necessidades básicas insatisfeitas	
1.2.6.	Desigualdade	1.2.6.1.	Índice de Gini sobre renda	
		1.2.6.2.	Índice de Gini sobre terra	

Quadro 16-C. Dimensão *sociocultural* (Item 1.3)

1.3.1.	Etnia	1.3.1.1.	Presença de grupos indígenas ou quilombolas	- Qualificação dos Territórios de Identidade em termos das circunstâncias socioculturais. - Categoria 1. Incidência cultural elevada na delimitação territorial (dois ou mais atributos são definidores dos limites territoriais). - Categoria 2. Incidência cultural média na delimitação territorial (um dos atributos é definidor dos limites territoriais). - Categoria 3. Incidência cultural baixa na delimitação territorial (nenhum atributo é definidor dos limites territoriais)
1.3.2.	Fatores históricos	1.3.2.1.	Tempo de formação territorial	
		1.3.2.2.	Processo articulador do território	
1.3.3.	Processos de colonização	1.3.3.1.	Processos de titulação de terras	
		1.3.3.2.	Programas de assentamentos	
1.3.4.	Religião	1.3.4.1.	Presença de organizações religiosas que participam na gestão territorial	

Quadro 16-D. Dimensão *sociopolítica e institucional* (Item 1.4)

1.4.1.	Organizações da sociedade civil	1.4.1.1.	Grau de filiação em organizações de grupos de interesse	- Qualificação dos Territórios de Identidade em termos das condições sociopolíticas. - Categoria 1. Incidência política elevada na delimitação territorial (dois ou mais atributos são definidores dos limites territoriais). - Categoria 2. Incidência política média na delimitação territorial (um atributo definidor dos limites territoriais). - Categoria 3. Baixa incidência política na delimitação territorial (nenhum atributo é definidor dos limites territoriais).
1.4.2.	Gestão partidária	1.4.2.1.	Perfil eleitoral	
		1.4.2.2.	Relação de organizações da sociedade civil e partidos políticos	
1.4.3.	Conflitos de terras	1.4.3.1.	Identificação de conflitos de terras não resolvidos	
1.4.4.	Conflitos econômicos	1.4.4.1.	Estrutura de concentração empresarial	
1.4.5.	Processos antecedentes	1.4.5.1.	Inventário de projetos ou de programas regionais ou territoriais	
1.4.6.	Instituições de referência	1.4.6.1.	Instituições líderes do processo de gestão territorial conforme sua natureza público-privada e do nível federal, regional ou local	
1.4.7.	Gestão local ou estadual	1.4.7.1.	Grau de participação dos governos estaduais e municipais	

Quadro 16-E. Dimensão *organizacional* (Item 2.1)

2.1.1.	Conformação de colegiados	2.1.1.1.	Estrutura de conformação do Conselho Territorial	- Qualificação dos Territórios de Identidade em termos do grau de organização.
2.1.2.	Representatividade/ legitimidade	2.1.2.1.	Mecanismos de convocação	- Construção da qualificação quantitativa de organizações, tomando-se por valor máximo o mais alto nível alcançado em um território e fazer a classificação a partir deste.
		2.1.2.2.	Mecanismos de eleição	- Estrato 1. Condições mais baixas de 33% de organização.
		2.1.2.3.	Mecanismos de comunicação	
2.1.3.	Gestão da agenda do Conselho	2.1.3.1.	Setores considerados na gestão do Conselho	- Estrato 2. Condições médias de 33% de organização. - Estrato 3. Condições elevadas de 33% de organização.

Quadro 16-F. Dimensão *desenvolvimento de capacidades* (Item 2.2)

2.2.1.	Desenvolvimento do ciclo de gestão	2.2.1.1.	Inventário de ações realizadas pelos atores no interior do Conselho	- Qualificação dos territórios de Identidade em termos do grau de desenvolvimento das capacidades. - Construção da qualificação quantitativa das capacidades, tomando-se como valor máximo o nível mais alto alcançado por algum território e fazer a classificação a partir deste. - Estrato 1. 33% das capacidades mais baixas. - Estrato 2. 33% de capacidades médias. - Estrato 3. 33% de altas capacidades.
2.2.2.	Qualidade do Plano de Desenvolvimento	2.2.2.1.	Indicadores de avaliação dos componentes do Plano de Desenvolvimento Territorial	
2.2.3.	Criação de unidades técnicas	2.2.3.1.	Existência de unidade técnica	
		2.2.3.2.	Conformação da unidade técnica	
		2.2.3.3.	Dependência da unidade técnica por parte das instâncias públicas locais e territoriais	

Quadro 16-G. Dimensão *articulação de políticas* (Item 2.3)

2.3.1.	Diversos projetos para a agricultura familiar	2.3.1.1.	Projetos financiados e em execução promovidos (pelo) e sob gestão dos conselhos	- Qualificação dos Territórios de Identidade em termos do grau de articulação. - Construção de qualificação quantitativa da articulação, tomando-se como valor máximo o nível mais alto alcançado por um território e elaborando a classificação a partir deste. - Estrato 1. 33% com as mais baixas articulações. - Estrato 2. 33% com articulação média. - Estrato 3. 33% com altas articulações.
2.3.2.	Fonte de diversos financiamentos do MDA	2.3.2.1.	Instituições que financiam projetos de investimento sob gestão dos conselhos	

Quadro 16-H. Dimensão *dinamização econômica* (Item 2.4)

2.4.1.	Associatividade produtiva	2.4.1.1.	Empreendimentos associativos	- Qualificação dos Territórios de Identidade em termos dos estratos de dinâmica econômica.
		2.4.1.2.	Cooperativas	
2.4.2.	Investimentos produtivos	2.4.2.1.	Valor do investimento privado territorial	- Construção da qualificação quantitativa da dinâmica econômica. - Estrato 1. 33% com as dinâmicas mais baixas.
		2.4.2.2.	Geração de emprego	
2.4.3.	Projetos de infraestrutura produtiva	2.4.3.1.	Valor do investimento público em bens produtivos	- Estrato 2. 33% com dinâmicas médias. - Estrato 3. 33% com altas dinâmicas.

Quadro 16-I. Dimensão *crescimento econômico* (Item 3.1)

3.1.1.	Nível de renda <i>per capita</i>	3.1.1.1.	Renda por habitante	- Qualificação dos Territórios de Identidade em termos dos estratos de crescimento econômico. - Construção da qualificação quantitativa da dinâmica econômica. - Estrato 1. 33% com crescimento mais baixo. - Estrato 2. 33% com crescimento médio. - Estrato 3. 33% com alto crescimento.
3.1.2.	Crescimento econômico	3.1.2.1.	Taxa de crescimento territorial	
		3.1.2.2.	Empreendimentos produtivos novos	
3.1.3.	Diversificação e reconversão	3.1.3.1.	Mudanças tecnológicas	
		3.1.3.2.	Novas áreas de produção	

Quadro 16-J. Dimensão *sustentabilidade* (Item 3.2)

3.2.1.	Patrimônio ambiental	3.2.1.1.	Inventário de recursos naturais	- Qualificação dos Territórios de Identidade em termos dos estratos de sustentabilidade ambiental.
3.2.2.	Conflitos ambientais	3.2.2.1.	Conflitos de uso de solo, de conservação, de biodiversidade e de saneamento	
3.2.3.	Deficit hídrico	3.2.3.1.	Condições quantitativas da água	- Estrato 1. 33% com as condições mais baixas de sustentabilidade. - Estrato 2. 33% com condições médias de sustentabilidade.
		3.2.3.2.	Condições qualitativas da água	
3.2.4.	Serviços ambientais	3.2.4.1.	Atividades de serviços e pagamentos ambientais	- Estrato 3. 33% com altas condições de sustentabilidade.

Quadro 16-K. Dimensão *eqüidade* (Item 3.3)

3.3.1.	Conflitos de gênero	3.3.1.1.	Inventário de conflitos declarados de gênero	- Qualificação dos Territórios de Identidade em termos dos estratos de eqüidade. - Construção de qualificação quantitativa de eqüidade.
3.3.2.	Conflitos étnicos	3.3.2.1.	Inventário de conflitos de natureza étnica	- Estrato 1. 33% com as mais baixas condições de eqüidade.
3.3.3.	Distribuição de renda	3.3.3.1.	Distribuição de renda Índice de Gini	- Estrato 2. 33% com condições médias de eqüidade. - Estrato 3. 33% com altas condições de eqüidade.

Quadro 16-L. Dimensão *equilíbrios regionais* (Item 3.4)

3.4.1	Distribuição espacial da população	3.4.1.1.	Processos de concentração-dispersão	- Qualificação dos Territórios de Identidade em termos dos estratos de equilíbrios regionais. - Construção de qualificação qualitativa de equilíbrios regionais.
3.4.2.	Estrutura da malha urbano-regional	3.4.2.1.	Classificação dos centros urbanos e dos graus de centralidade	- Categoria 1. Territórios integrados com pólos regionais ou metropolitanos. - Categoria 2. Territórios integrados com pólos sub-regionais ou locais. - Categoria 3. Territórios sem articulação urbana importante.

Quadro 16-M. Dimensão *retenção populacional* (Item 3.5)

3.5.1.	Expulsão de populações	3.5.1.1.	Taxa de emigração	- Qualificação dos Territórios de Identidade em termos dos estratos de retenção populacional.
3.5.2.	Migração de retorno	3.5.2.1.	Taxa de retorno	- Construção de qualificação quantitativa de retenção populacional.
3.5.3.	Estrutura da população	3.5.3.1.	Estrutura por idade e gênero	- Estrato 1. 33% com as mais baixas condições de retenção.
		3.5.3.2.	Taxas de dependência	- Estrato 2. 33% com as condições médias de retenção. - Estrato 3. 33% com altas condições de retenção.

Quadro 16-N. Dimensão *governabilidade* (Item 3.6)

3.6.1.	Conflitos de terras	3.6.1.1.	Requerimentos de Reforma Agrária	- Qualificação dos Territórios de Identidade, em termos dos estratos de governabilidade.
3.6.2.	Conflitos produtivos	3.6.2.1.	Conflitos trabalhistas	- Construção de qualificação quantitativa de governabilidade.
		3.6.2.2.	Formalização trabalhista	- Estrato 1. 33% das mais baixas condições de governabilidade.
3.6.3.	Desenvolvimento de capacidade institucional	3.6.3.1.	Aplicação de instrumentos de gestão	- Estrato 2. 33% com condições médias de governabilidade.
3.6.4.	Estrutura fiscal territorial	3.6.4.1.	Dependência fiscal	- Estrato 3. 33% com altas condições de governabilidade.

É possível, desde que a estratégia de medição dos indicadores e a classificação dos Territórios de Identidade sejam desenhadas de maneira adequada, conforme as diferenças estabelecidas em termos das categorias que emergem dos componentes, dimensões, variáveis e indicadores, contar com as categorias definidas neste capítulo e estabelecer as estratégias diferenciadas para operacionalização em cada componente, o que pode ser visualizado na matriz a seguir:

Estratégia operacional							
		Ciclo de gestão social			Fortalecimento institucional		
		Planejamento	Organização	Direção-coordenação	Controle social	Colegiados	Áreas técnicas
1. Características de coesão para a ação coletiva	1.1. Sócio-ambiental, Sócio-geográfica	- Qualificação dos Territórios de Identidade em termos das condições do meio ambiente. - Categoria 1. Alta incidência ambiental na delimitação territorial (dois ou mais atributos são definidores dos limites territoriais). - Categoria 2. Média incidência ambiental na delimitação territorial (um dos atributos é definidor dos limites territoriais). - Categoria 3. Baixa incidência ambiental na delimitação territorial (nenhum atributo é definidor dos limites territoriais).					
	1.2. Sócio-econômicas	- Qualificação dos Territórios de Identidade em termos das condições socioeconômicas (indicadores 1.2.1.1. a 1.2.4.1.) - Categoria 1. Alta incidência econômica na delimitação territorial (dois ou mais atributos são definidores dos limites territoriais). - Categoria 2. Média incidência econômica na delimitação territorial (um dos atributos é definidor dos limites territoriais). - Categoria 3. Baixa incidência econômica na delimitação territorial (nenhum atributo é definidor dos limites territoriais). - Qualificação dos Territórios de Identidade em termos dos estratos socioeconômicos (indicadores 1.2.5.1. a 1.2.6.2.). - Construção de qualificação quantitativa de nível econômico. - Estrato 1. Alta incidência econômica na delimitação territorial (33% das condições econômicas mais baixas). - Estrato 2. Média incidência econômica na delimitação territorial (33% com médias condições econômicas). - Estrato 3. Baixa incidência econômica na delimitação territorial (33% altas condições econômicas).					
	1.3. Sócio-culturais	- Qualificação dos Territórios de Identidade em termos das condições socioculturais. - Categoria 1. Alta incidência cultural na delimitação territorial (dois ou mais atributos são definidores dos limites territoriais). - Categoria 2. Média incidência cultural na delimitação territorial (um dos atributos é definidor dos limites territoriais). - Categoria 3. Baixa incidência cultural na delimitação territorial (nenhum atributo é definidor dos limites territoriais).					
	1.4. sociopolíticas e institucionais	- Qualificação dos Territórios de Identidade em termos das condições sociopolíticas. - Categoria 1. Alta incidência da política na delimitação territorial (dois ou mais atributos são definidores dos limites territoriais). - Categoria 2. Média incidência política na delimitação territorial (um dos atributos é definidor dos limites territoriais). - Categoria 3. Baixa incidência política na delimitação territorial (nenhum atributo é definidor dos limites territoriais).					

2. Massa crítica para a capacidade gestão	2.1. Organização	- Construção da qualificação quantitativa da organização tomando por valor máximo o mais alto nível alcançado por algum território e classificar a partir deste. - Qualificação dos Territórios de Identidade em termos do grau de organização. - Estrato 1. 33% com condições de organização mais baixas. - Estrato 2. 33% com médias condições de organização. - Estrato 3. 33% com altas condições de organização.
	2.2. Desenvolvimento de capacidades	- Construção de qualificação quantitativa de capacidades tomando como valor máximo o maior alto nível alcançado por algum território e classificar a partir deste. - Qualificação dos Territórios de Identidade em termos do grau de desenvolvimento de capacidades. - Estrato 1. 33% com as mais baixas capacidades. - Estrato 2. 33% com médias capacidades. - Estrato 3. 33% com altas capacidades.
	2.3. Articulação de políticas	- Construção da qualificação quantitativa da articulação tomando como valor máximo o mais alto nível alcançado por algum território e classificar a partir deste. - Qualificação dos Territórios de Identidade em termos do grau de articulação. - Estrato 1. 33% com as mais baixas articulações. - Estrato 2. 33% com médias articulações. - Estrato 3. 33% com altas articulações.
	2.4. Dinamização econômica	- Qualificação dos Territórios de Identidade em termos dos estratos da dinâmica econômica. - Construção de qualificação quantitativa da dinâmica econômica. - Estrato 1. 33% com as mais baixas dinâmicas. - Estrato 2. 33% com dinâmicas médias. - Estrato 3. 33% com altas dinâmicas.

Estratégia operacional									
	Ciclo de gestão social				Fortalecimento institucional			Investimento	
	Planejamento	Organização	Direção-coordenação	Controle social	Colegiados	Áreas técnicas	Interinstitucional	Infra-estrutura	Co-financiamento
3. Umbral do desenvolvimento	3.1. Crescimento econômico	- Qualificação dos Territórios de Identidade em termos dos estratos de crescimento econômico. - Construção de qualificação quantitativa do crescimento econômico. - Estrato 1. 33% com baixas taxas de crescimento. - Estrato 2. 33% com médias taxas de crescimento. - Estrato 3. 33% com altas taxas de crescimento.							
	3.2. Sustentabilidade	- Qualificação dos Territórios de Identidade em termos dos estratos de sustentabilidade ambiental. - Construção da qualificação quantitativa de sustentabilidade ambiental. - Estrato 1. 33% com as mais baixas condições de sustentabilidade. - Estrato 2. 33% com médias condições de sustentabilidade. - Estrato 3. 33% com altas condições de sustentabilidade.							
	3.3. Equidade	- Qualificação dos Territórios de Identidade em termos dos estratos de equidade. - Construção de qualificação quantitativa de equidade. - Estrato 1. 33% as mais baixas condições de equidade. - Estrato 2. 33% com médias condições de equidade. - Estrato 3. 33% com altas condições de equidade.							
	3.4. Equilíbrios regionais	- Qualificação dos Territórios de Identidade em termos dos estratos de equilíbrios regionais. - Construção de qualificação quantitativa de equilíbrios regionais. - Categoria 1. Territórios integrados com polos regionais ou metropolitanos. - Categoria 2. Territórios integrados com polos sub-regionais ou locais. - Categoria 3. Territórios sem articulação urbana importante.							
	3.5. Retenção populacional	- Qualificação dos Territórios de Identidade em termos dos estratos de retenção populacional. - Construção de qualificação quantitativa de retenção populacional. - Estrato 1. 33% com as mais baixas condições de retenção. - Estrato 2. 33% com médias condições de retenção. - Estrato 3. 33% com altas condições de retenção.							
	3.6. Governabilidade	- Qualificação dos Territórios de Identidade em termos dos estratos de governabilidade. - Construção de qualificação quantitativa de governabilidade. - Estrato 1. 33% das mais baixas condições de governabilidade. - Estrato 2. 33% com médias condições de governabilidade. - Estrato 3. 33% com altas condições de governabilidade.							

Capítulo 7

7. DESAFIOS DA POLÍTICA PARA OS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE

A adoção da *estratégia dos Territórios de Identidade* que vem sendo implementada na América Latina é uma das mais inovadoras em termos das concepções do desenvolvimento baseado no território. As políticas brasileiras iniciam essa experiência, na qualidade de percepção emergente, a partir de instituições criadas há pouco tempo, ainda em processo de consolidação, mas que vêm assumindo essa estratégia desde sua concepção. Um exemplo é a Secretaria de Desenvolvimento Rural.

O alcance dessa estratégia inibe apreciações conclusivas sobre a evolução dos processos que abrange ao implicar reformas da gestão pública. É necessário um esforço para que ocorram mudanças profundas na cultura de execução da política pública e na estrutura do poder inerente à gestão pública. É preciso reforçar que as análises do processo têm de considerar a influência dos horizontes temporais sobre os resultados previstos. A mudança que impulsiona a transformação do modelo extrapola o longo prazo e constitui opção de futuro com resultados para as futuras gerações. Isso implica ter a necessária coerência para entender a necessidade de construir (pensamento futuro) para quem na realidade for assumir os seus impactos.

São necessárias a sistematização de resultados e a aprendizagem durante o processo, como forma de gestão do conhecimento gerado nos ciclos da gestão territorial. Não há como predeterminar uma fórmula para obter a certeza do desenvolvimento. Os países da América Latina e Caribe, seus estados e suas sociedades civis estão construindo uma nova geração de políticas públicas. Importa, então, estabelecer um processo permanente de sistematização, acompanhamento e avaliação desses processos.

A condição do enfoque territorial que integra a descentralização e a participação impõe o protagonismo de amplo número de atores que questionam as visões de acompanhamento e de avaliação centralizadas ou de controle (casos de favorecimento a sistemas de acompanhamento que buscam envolver todos os atores). A gestão do conhecimento constitui um dos principais desafios, pois abrange o resultado pedagógico, a flexibilidade na gestão e a apropriação por parte dos atores e dos agentes envolvidos.

A natureza da estratégia centrada nos Territórios de Identidade representa um dos mais complexos desafios da reforma operacional do Estado que, por tradição, opera em termos de gestão setorial-centralizada. O desenvolvimento territorial impõe a simultaneidade ou a articulação das políticas direcionadas aos territórios. Todas essas políticas representam visões políticas, técnicas e diferentes ideologias, tornando-se fácil distinguir os grupos de interesses implícitos nas estratégias de políticas públicas. As fortes críticas ao modelo devem-se à necessidade de conseguir a articulação dessas políticas em meio ao seu limitado avanço da coordenação setorial, pois elas são defendidas pela utópica unidade do Estado em termos de sua gestão.

Falta muito para alcançar o caminho da articulação, mas evidencia-se a natureza da rede de políticas públicas e de instituições que conforma o Estado, com seus espaços de autonomia e complexos processos de interação. A tendência do Estado é constituir-se em um complexo sistema configurado por uma variada e diferenciada oferta de instrumentos de intervenção que devem se adequar à nova e qualificada demanda: eis o eixo central da estratégia territorial, em sua capacidade de fortalecer, ordenar e atribuir poder, se desejável, aos beneficiários dessas políticas.

O maior desafio está na capacidade de resposta de políticas – não unificadas – na perspectiva de atender às demandas descentralizadas, *empoderadas* e integradas. Torna-se oportuna a discussão sobre a legitimidade do Ministério de Desenvolvimento Agrário para conduzir o processo territorial, considerando-se a natureza multidimensional e *multissetorial*.

Vem sendo debatida a necessidade de *desruralizar* o desenvolvimento territorial, no momento em que a Secretaria de Desenvolvimento Territorial vivencia o dilema entre seus objetivos e a responsabilidade de apoiar a agricultura familiar em meio a pressão (inerente aos territórios que demandam ações referidas às diferentes áreas da agricultura), ao mesmo tempo em que os atores territoriais perpassam os grupos específicos de agricultores familiares.

O campo para a solução deste dilema está na estratégia definida para a organização da política de gestão territorial, orientada pelos *Territórios de Identidade*. Tem-se exercitado um processo da gestão social do território de forma a envolver as dimensões técnicas e políticas, em termos de visão pragmática de desenvolvimento. Esse processo vem sendo conduzido tendo a agricultura familiar como porta de entrada, pois ela abre espaço para novas estratégias orientadas ao contexto dessa atividade, o que conduz a uma percepção integral a ser resolvida no seu território.

Trata-se de um procedimento que abre uma nova porta para abrigar um conjunto maior de atores sociais componentes do território, resultando em um dos desafios a ser enfrentado pela estratégia de Territórios de Identidade:

compatibilizar as metas de desenvolvimento territorial com a especificidade das estratégias em atender a agricultura familiar.

Nesse ponto, deve ser lembrado que o enfoque territorial não se antepõe e não é contraditório às responsabilidades setoriais da agricultura familiar. Pelo contrário, há uma complementaridade no cenário de eficiência, com resultados de maior impacto. O conceito de gestão social pressupõe que a política pública não se limita à ação dos agentes públicos. Ele implica um esquema de co-responsabilidade que aumenta a complexidade do modelo, mas com a vantagem de obter a participação política e de gestão dos atores do território, o que garante um processo mais fluído e eficaz. A consolidação desse modelo constitui o ponto crítico da política diante dos desafios políticos e técnicos de grande proporção. Até o momento, o processo teve início em suas dimensões formais, mas aponta para a necessidade de ser consolidado em termos de sistema de valores e de incentivos que devem ser convertidos em confiança para assegurar todo o processo.

O fundamento dos novos modelos de gestão do desenvolvimento tem sido a participação, que indica sua enorme capacidade de contribuir na melhoria da gestão das políticas. Mesmo assim, esse é o primeiro passo de um processo que deve ir bem mais longe. A participação continua tendo o sabor do alheio, aquilo que vem de fora, já que os modelos territoriais tendem sempre aos moldes autárquicos, sob processos descentralizados, de autogestão e, inclusive, de auto-instituição. Por isso os processos que foram iniciados se abrem à possibilidade de territórios flexíveis relacionados à identidade, que expressa territórios autônomos. É um aspecto que constitui grande desafio, em especial, devido a sua natureza política e subversiva da ordem estabelecida pela tradicional política pública que se define de forma exógena em relação ao território, onde é executada de forma participativa.

O modelo que vem sendo desenvolvido pretende gerar capacidades, incentivos e legitimidade para firmar essa autonomia territorial – quando o eixo se descola da linha central dos tradicionais programas de desenvolvimento para a possibilidade da interlocução e gestão compartilhadas, de forma a envolver os atores territoriais e a complexa malha de políticas e instituições públicas. Esse novo modelo favorece bastante os processos de descentralização e de fortalecimento das regiões, na condição de entidades territoriais, agora baseadas em suas identidades.

A estratégia do desenvolvimento territorial implantada pela SDT supõe instrumental técnico com o propósito de promover a gestão social do território ao alcance de um ciclo baseado em processos de planejamento. Neste caso, observam-se avanços que se antecipam à gestão social e ao planejamento. Antecipam-se ainda a outros modelos, devido ao método que possibilita um verdadeiro protagonismo metodológico, à proporção que se aplicam adequadas

ferramentas de planejamento (o que constitui um grande desafio). Pretende-se que o planejamento, com todo seu instrumental técnico, beneficie e apóie a gestão social em seus complexos desafios, notadamente às heterogêneas capacidades técnicas dos atores territoriais.

O avanço obtido com a implantação dos planos territoriais em prazo relativamente curto é um destaque relevante. Além de suas qualidades técnicas, os planos representam a primeira etapa que legitima a participação dos atores territoriais nos processos decisórios (em última instância). A participação é a única e verdadeira forma de exercer a co-responsabilidade, conforme o conceito de gestão social do território.

A passagem dos processos de participação e de planejamento participativo a modelos autônomos de gestão social do território depende, de forma crítica, do alcance aos sistemas do investimento público. Ainda não há o reconhecimento das estruturas territoriais, da descentralização e dos planos territoriais devido aos mecanismos e regras inerentes à operação vital de investimentos necessários à execução das estratégias contidas em projetos de desenvolvimento territorial. Esse é um grande desafio da articulação, da negociação e da gestão para afetar os sistemas orçamentários e investimentos de outras estruturas (até de ministérios, como é o caso do Ministério do Desenvolvimento Agrário).

De fato, é mais um desafio a enfrentar, mas que está evidenciado como uma das áreas de resultado da estratégia: a articulação das políticas. Essa reflexão vai além das instituições federais. Deve orientar os investimentos estaduais e municipais destinados às demandas requeridas e legitimadas sob o enfoque da gestão social do território.

A força desse processo reside na capacidade de mobilização da sociedade, na criação de espaços de legitimação para abrigá-la e na criação de um sistema de estímulo baseado na confiança, de forma a evidenciar a importância da organização social como motor deste processo.

A democracia representativa, com a eleição de seus representantes, consiste em espaço original do exercício cidadão e tem avançado para formas mais amplas ao incluir a participação da democracia direta, o que reforça a importância das organizações para a ação, a gestão, o planejamento, a execução e o controle social. É uma alternativa aos modelos tradicionais de organizações em espaços restritos, que as conduzem naturalmente à exaustão de suas ações em espaço de contestação. O fortalecimento dessas organizações, em especial no campo político, é outro enorme desafio para o processo territorial, porque essas organizações constituem-se fator determinante da força política da estratégia (dos Territórios de Identidade) e, como resultado, darão suporte à sustentabilidade no longo prazo.

A gestão social do território norteia a intervenção ativa dos atores na condição de energia social em movimento. Essa é a força real do processo territorial e, em última instância, é nessa perspectiva que se orientam os esforços da política. A apreensão dessa força social conceitua-se no capital social, que explica bem a energia social como um dos componentes fundamentais do desenvolvimento econômico, com ênfase na capacitação e no desenvolvimento humano.

A ação coletiva – mobilização direcionada, legitimada e equipada com instrumentos para a gestão – é o conceito que melhor define essa força social no cenário da gestão social do território, que, neste caso, conta com sentido político de maior propagação. O verdadeiro desafio da mobilização consiste em converter a energia social em ação coletiva.

O fator mais importante da estratégia brasileira está na forma como vem ocorrendo a associação entre a identidade e o processo de mobilização social no território. A análise feita dá suporte à idéia de que o reconhecimento da identidade que conforma os territórios permite superar muitas das tradicionais barreiras que dificultam a participação. Com isso, chega-se a espaços mais adequados às organizações sociais – aqui consideradas como manifestações da identidade – para encontrar o caminho natural de seus processos históricos e inserir-se ao processo de gestão social do território em implantação. Constitui enorme desafio político manter a flexibilidade que dá suporte à identidade durante o processo que limita e configura os territórios, considerando a força da tradição e da história territorial.

A instância de formalização, de legitimidade da ação coletiva, é determinada pelos colegiados territoriais na condição de canalizadores e centros de interlocução público-privada. As funções mais importantes dos conselhos são obter acordos e consensos e encaminhar processos de negociação. Evidenciam-se importantes avanços obtidos no caminho da conformação e da formalização, mesmo diante dos desafios referidos à criação das capacidades necessárias para que essa instância cumpra seu papel. Há desafios técnicos que se referem ao desenvolvimento de capacidades e também sobre a informação plena e sobre a criação de motivações e de conquista de confiança do dimensionamento público-privado.

Há ainda outros dois desafios mais importantes: a sensibilização dos agentes públicos que formam os colegiados, que não fazem parte da estrutura institucional da SDT, mas têm a possibilidade real de fazer a articulação das políticas; e a legitimidade e representatividade dos porta-vozes das organizações e das comunidades que fazem parte dos processos de negociação ao influir na qualidade dos processos de convocação e comunicação com as bases e por influenciar na defesa dos interesses particulares e coletivos. Essas tarefas

devem assumir espaço central nas estratégias de fortalecimento do modelo da gestão social do território.

Em outra dimensão da política, adverte-se sobre a importância dos avanços conceituais da estratégia. Como foi possível constatar neste estudo, é indiscutível a coerência teórico-conceitual do instrumental aplicado, especialmente, quanto aos conceitos de identidade e de território que proporcionam força e consistência ao planejamento.

Constata-se ainda que a gestão do conhecimento – inerente ao processo em si – tem grande importância política. Ela leva ao esforço de legitimação que proporciona uma estratégia com rigor e coerência e recomenda manter as portas abertas à reflexão e à análise comparativa em relação às políticas territoriais que vêm sendo executadas em outros países. Por fim, importa reconhecer, enfatizar e avaliar o desafio que implica a adoção dos critérios de diferenciação das estratégias e das políticas.

A heterogeneidade territorial do Brasil expressa-se em múltiplas identidades na sociedade. Isso força à adoção dos mecanismos para focalizar e dar autonomia aos territórios. Constitui desafio a proposta de definição de critérios para estabelecer as tipologias a serem aplicadas e adaptadas aos processos conforme as condições de cada território.

Capítulo 8

8. BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, Ricardo. *Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo*. Brasília, IPEA. In: **Textos para discussão**, n° 702, 2000.

AMC. *Plano Diretor para o Desenvolvimento dos Municípios de Cantuquiriguaçu*. Laranjeiras do Sul (PR), 2003.

ANÔNIMO. *Reflexiones sobre la relevancia de incorporar estudios sobre la identidad territorial en la gestión del desarrollo rural*. <www.filo.unt.edu.ar/centinti/cehim/cehim_ponencias.htm>. 2005.

ARBORIO, Anne-Marie; FOURNIER, Pierre. *L'enquête et ses méthodes: l'observation directe*. Armand Colin, Paris, 2005.

CASTELLS, Manuel. *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. Volume 2: O poder da identidade.

CEPAL. *Equidad y ciudadanía*. Santiago de Chile, 2001.

CONDETEC – Conselho de Desenvolvimento do Território Cantuquiriguaçu (2004a). *Território Cantuquiriguaçu*. Paraná: Diagnóstico socioeconômico. Curitiba, CONDETEC.

CONDETEC – Conselho de Desenvolvimento do Território Cantuquiriguaçu (2004b). *Território Cantuquiriguaçu*. Paraná: Estratégia para o desenvolvimento. Curitiba, CONDETEC.

DELVILLE, Philippe Lavigne; SELAMNA, Nour-Eddine; MATHIEU, Marilou (org.). *Les enquêtes participatives en débat: ambition, pratiques e enjeux*. Paris, France: Gret- Karthala-Icra, 2000.

FAISSOL, Speridão. *O espaço, território, sociedade e desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro, 1994.

GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrol: o que a globalização está fazendo de nós*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

GRAZIANO DA SILVA, J. (1999). *O novo rural brasileiro*. Campinas, Unicamp, Instituto de Economia (Coleção Pesquisas, nº 1).

HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (1991). *Censo Demográfico 1991* – resultados do universo. Rio de Janeiro, IBGE.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2001). *Censo Demográfico 2000* – resultados do universo. Rio de Janeiro, IBGE, 1 CD.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2002). *Censo Demográfico 2000* – primeiros resultados da amostra. Rio de Janeiro, IBGE, 1 CD.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2005). Pesquisa de informações básicas municipais. Perfil dos municípios brasileiros – meio ambiente. Rio de Janeiro, IBGE, 2002.

JORNAL. *O Estado de São Paulo*. “Haja índio!”, 18 de dezembro de 2005, p. A-3.

KAGEYAMA, Angela (2004). *Desenvolvimento rural: conceito e um exemplo de medida*. In: **XLII CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL**, 2004. Cuiabá, Anais. Cuiabá, Sober, 2004. 1 CD.

KAGEYAMA, Angela (2005). *Desenvolvimento rural no Rio Grande do Sul*. In: **I COLÓQUIO AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO RURAL**. Porto Alegre, PGDR/UFRGS, 2005. 1 CD.

LITTLE, Paul. *Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade*. Anuário Antropológico. Universidade de Brasília: Departamento de Antropologia, 2002.

MARTINS, J. de S. *A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais*. Petrópolis (RJ), Vozes, 2002.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário (2004). *Atlas dos Territórios Rurais*. Brasília, Condraf, 2004.

MDA (2004). *Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais: referência para o apoio ao desenvolvimento territorial*. Brasília, SDT.

NAVARRO, Lino Mosquera; SILVA, Karina M. das Graças C. (2005). IRT – Índice Rural Territorial. Salvador, Seplan/Governo do Estado da Bahia.

PEREIRA, José Roberto. *Diagnóstico rápido participativo emancipador (DRPE)*. Programa Incra/BID. Brasília, 1998 (mimeo).

REARDON, T.; CRUZ, M. E.; BERDEGUÉ, J. (1998). *Los pobres en el desarrollo del empleo rural no agrícola en América Latina: paradojas y desafíos*. Ponencia del Tercer Simposio Latinoamericano de Investigación y Extensión en Sistemas Agropecuarios. Lima, 19-21 agosto, 1998.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: espaço e tempo: razão e emoção*. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

SANTOS, Milton. *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1985.

SARACENO, E. (1996/99). *O conceito de ruralidade: problemas de definição em escala europeia*. Programa de Seminários INEA sobre Desenvolvimento nas Áreas Rurais — métodos de análise e políticas de intervenção. Roma, outubro de 1996/99.

SCHNEIDER, Sergio (2004). *A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas*. In: **Rev. Sociologias**. Porto Alegre, ano 6, nº 11, jan./jun., p. 88-125.

SCHNEIDER, Sergio; PEYRÉ TARTARUGA, Iván G. *Do território geográfico à abordagem territorial do desenvolvimento rural*. In: **Primeras jornadas de intercambio y discusión: el desarrollo rural en su perspectiva institucional y territorial**. Trabajos. Buenos Aires: CONICET, 2005.

SOUZA, Marcelo L. de. *O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento*. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (organizadores). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. P. 77-116.

SOUZA, M. A. A. de. *A explosão do território: falência da região?* Boletim de Geografia Teórica. Rio Claro, v. 22, n. 43-44, p. 393-398, 1992.

SUERTEGARAY, Dirce M. A. *Espaço geográfico uno e múltiplo*. In: **Ambiente e lugar urbano: a Grande Porto Alegre**. Porto Alegre: UFRGS, 2000. P. 13-34.

TRENTIN, Iran C. L.; SACCO DOS ANJOS, Flávio; SCHNEIDER, Sergio (2005). *Segurança alimentar e desenvolvimento territorial: análise da experiência do Rio Grande do Sul*. In: **I COLÓQUIO AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO RURAL**. Porto Alegre, PGDR/UFRGS, 2005. 1 CD.

WANDERLEY, M. N. (2000). *A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas: o "rural" como espaço singular e ator coletivo*. Recife, Universidade Federal de Pernambuco, mimeo.

SITES CONSULTADOS:

- Ministério da Integração Nacional: www.integracao.gov.br
- Ministério do Meio Ambiente: www.mma.gov.br
- Ministério das Cidades: www.cidades.gov.br
- Ministério do Desenvolvimento Agrário: www.mda.gov.br
- Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social: www.bndes.gov.br
- Funai: www.funai.gov.br
- Ministério dos Transportes: www.transportes.gov.br
- Banco do Nordeste do Brasil: www.bnb.gov.br
- <<http://www.esri.com/software/arcview/>>.
- <<http://www.microimages.com/product/tntmips.htm>>.
- <http://www.filo.unt.edu.ar/centinti/cehim/cehim_ponencias.htm>.



Instituto Interamericano de Cooperación para a Agricultura – IICA
Representação do IICA no Brasil
SHIS QI 3, Lote "A", Bloco "F" – Centro Empresarial Terracotta
CEP: 71.605-450 – Brasília-DF
Fone: 55 61 2106 5477
Fax: 55 61 2106 5459
E-mail: iica.br@iica.int
Homepage: www.iica.org.br



Realização Técnica



Secretaria de
Desenvolvimento
Territorial

Ministério do
Desenvolvimento
Agrário

